

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

EQUIPAMENTOS SOCIAIS, POLÍTICA PARTIDÁRIA
E GOVERNOS LOCAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO (1968-1982)

*Este exemplar corresponde a redação
final da Tese defendida pela Dra. Maria
Helena Guimarães de Castro e aprovada pela
Comissão Julgadora.
Campinas, 25 de novembro de 1987.*

Maria Helena Guimarães de Castro

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Departamento de Ciências Sociais,
Área de Ciência Política, do Institu
to de Filosofia e Ciências Humanas
da Universidade Estadual de Campinas
sob orientação da Profa. Dra. Maria
Hermínia Tavares de Almeida

Campinas-SP
1987

Ao meu avó, *Érico Magalhães da Silveira*,
pela coragem com que sempre lutou na
defesa da justiça, da igualdade e da
ação política transformadora.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação foi desenvolvida a partir de uma pesquisa que participei no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, entre 1984 e 1985, sobre "Mudança e Planejamento Social no Estado de São Paulo"; apoiada pela Fundação SEADE. Pelas condições favoráveis ao debate acadêmico e ao amadurecimento intelectual, a experiência de trabalho que venho tendo no NEPP, desde a sua criação, tem sido fundamental à minha formação profissional.

Durante a realização da tese contei com o estímulo e, sobretudo, com a orientação dedicada de Maria Hermínia Tavares de Almeida, Vilmar Faria e Sonia Draibe. Sou-lhes grata pela enorme disposição que sempre demonstraram em ler, discutir e criticar os textos preliminares sugerindo correções de curso, ao longo de uma convivência amiga particularmente enriquecedora. Ao Prof. Juarez Brandão Lopes agradeço as sugestões e a crítica cuidadosa.

De importância fundamental foi a dedicada colaboração de Iara Salazar quanto a coleta e tabulação dos dados, tarefa sem a qual esse trabalho não teria se viabilizado. Agradeço também a Edilson Graciolli, Amauri de Grande e Miriam Naime por parte do levantamento dos dados utilizados e a Orlando Carlos Furlan pelo corretíssimo serviço de datilografia. Ao Barjas Negri, Luis Henrique Proença Soares e Gustavo Zimmermann, agradeço a colaboração imprescindível ao andamento dessa dissertação. À Marta Arretche sou grata pela presteza com

que se dispôs a colaborar na revisão final deste trabalho.

Não seria possível deixar de referir-me aos funcionários da Secretaria Estadual de Educação, da Coordenadoria das Ações Regionais do Estado de São Paulo, do Tribunal Regional Eleitoral e, especialmente, da Fundação SEADE, pela gentileza do atendimento e interesse em fornecer as informações necessárias. Da mesma forma agradeço a atenção dos funcionários das Prefeituras municipais de Jundiaí e Piracicaba e, sobretudo, a boa-vontade encontrada junto aos secretários municipais, políticos e lideranças locais dessas cidades.

Aos amigos e colegas de trabalho do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, pela amizade e atenção de todos. Em especial agradeço as sugestões inteligentes e o forte apoio emocional dados por Ana Maria Fonseca, Argelina Cheibub Figueiredo e Eduardo Noronha.

Por fim minhas desculpas ao Aluizio, companheiro de todas as horas, e aos meus filhos Eduardo, Patrícia e Kiko, por terem suportado heroicamente a minha companhia egoísta e desagradável durante os últimos dois anos. Aos meus pais, pela compreensão e colaboração.

Não poderia deixar de expressar, finalmente, o meu agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES), pela bolsa que me concedeu durante o curso de Mestrado.

ABSTRACT

Este trabalho tem por objetivo examinar três ordens de questões. A primeira refere-se às consequências das mudanças político-institucionais e tributárias, ocorridas no pós-64, e seus impactos sobre a política local no Brasil. Indaga-se, particularmente, quanto ao novo papel dos governos locais na provisão de serviços e equipamentos sociais, dadas as condições de urbanização, industrialização e tendência a concentração urbana em cidades médias. A segunda, examina a expansão dos equipamentos sociais urbanos, providos pelas administrações municipais, em 35 municípios do interior paulista, durante a vigência do bipartidarismo. Por fim, a partir dos resultados obtidos, selecionamos dois estudos de caso — Piracicaba e Jundiaí —, onde examina-se o processo político e as políticas governamentais decididas e implementadas, a nível local, por uma administração oposicionista e outra governista, enfatizando-se o jogo político entre as diferentes facções partidárias locais e as relações estabelecidas entre a esfera local de governo e as estruturas superiores de poder.

Í N D I C E

	página
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	13
O MUNICÍPIO NO PROCESSO POLÍTICO BRASILEIRO	14
. Introdução	14
. Relações Intergovernamentais e Mediações Políticas: Panorama Histórico	25
. Os Impactos da Reforma Tributária de 1967.	
. Centro e Periferia no Pós-64: Mediações Políticas e Tendências Eleitorais.	43
CAPÍTULO 2	62
MUNICÍPIOS MÉDIOS E EXPANSÃO DOS EQUIPAMENTOS COLETIVOS	
URBANOS: O CASO DOS CENTROS SUB-REGIONAIS PAULISTAS	63
. Introdução	63
. Os Centros Sub-Regionais Paulistas	69
. Perfil Ocupacional dos Centros Sub-Regionais Paulistas.	71
. Equipamentos de Saúde e Perfil Ocupacional	74
. Pré-Escola: Rede Pública e Privada	79
. Tendências Eleitorais e Expansão dos Equipamentos Co letivos Urbanos.	82
CAPÍTULO 3	100
GOVERNO LOCAL E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS: OS CASOS DE	
PIRACICABA E JUNDIAÍ	100
. Introdução	101
. Breve Perfil Sócio-Econômico	106
. Infra-Estrutura Urbana	118
. Habitação e Transportes Coletivos.	121
. Educação	130
. Saúde.	137
. Finanças Públicas Municipais	144
. Política Local no Bipartidarismo	157
. Piracicaba.	162
. Jundiaí	180

	página
. Políticas Governamentais e Processo Decisório	190
. Piracicaba	190
. Jundiaí	217
CONSIDERAÇÕES FINAIS	235
APÊNDICE: Governo Local, Processo Político e Equipamentos	
Sociais — Um Balanço Bibliográfico	245
ANEXO 1	306
ANEXO 2	315
ANEXO 3	329
ANEXO 4	356
ANEXO 5	369
ANEXO 6	383
BIBLIOGRAFIA	390

Introdução

O exame da literatura recente sobre a relação entre urbanização e intervenção governamental, a nível local, no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais aponta, pelo menos, duas grandes linhas de abordagem.

A primeira delas, no campo da sociologia urbana marxista, tende a correlacionar a expansão dos equipamentos sociais urbanos ao processo de crescente aprofundamento da Divisão Social do Trabalho, do qual decorre a necessidade de reprodução da força de trabalho e do capital. Seja privilegiando os determinantes econômicos (Lojkine, 1981; Harvey, 1974) ou as determinações políticas (Castells, 1983; Dunleavy, 1979), essas análises destacam a expansão e concentração dos "meios de consumo coletivo" na cidade capitalista, constituindo um modo específico de concentração dos meios de reprodução (1).

A segunda examina a relação entre distribuição espacial dos serviços e intervenção dos governos locais na provisão de equipamentos sociais, sob o prisma da direção político-partidária. Alguns estudos sugerem que, a despeito da limitada capacidade de intervenção dos governos locais, devido à crescente centralização do estado capitalista e às restrições burocrático-institucionais, permanece um espaço para a formulação de políticas governamentais autônomas em

(1) Apresentamos, em apêndice, um balanço bibliográfico da literatura pertinente, onde essas questões são tratadas de modo mais detalhado. Ressaltamos apenas que, em bora esses autores adotem distintos enfoques, apresentam pontos em comuns. Lojkine, J. (1981). O Estado Capitalista e a Questão Urbana, SP, M.Fontes; Castells, M.(1980). Cidade, Democracia e Socialismo, RJ, Paz e Terra; Harvey, D. D.(1974). Social Justice and the City, Baltimore, J.Hopkins Univ.Press; Dunleavy, P. "The Urban Basis of Political Alignment", British Journal of Political Science, 9, 1979 (pp.409-43).

municípios liderados, sobretudo, por partidos de esquerda (Preteceille, 1981; Saunders, 1983). Outros indicam que a intervenção a nível local requer a iniciativa dos governos locais, os quais atuam como mediadores entre os cidadãos e as organizações burocráticas e sistemas partidários (Tarrow, 1977; Biarrez, 1981). Mesmo privilegiando a análise do processo de mediação de interesses entre os distintos níveis de poder e estruturas decisórias, esses autores também destacam a maior efetividade da provisão de serviços e equipamentos sociais realizados por administrações de esquerda (2).

Ambas as abordagens, contudo, ressaltam que é no campo da provisão de serviços e equipamentos sociais que os governos locais intervêm. Ora, como se sabe, profundas transformações estruturais ocorridas, nos últimos vinte anos, intensificaram os fluxos migratórios campo-cidade, dinamizando o processo de urbanização no interior do Estado de São Paulo. Esse processo de urbanização acelerada, sobretudo a partir dos anos 70, traz, entre outras consequências, aumento das demandas por serviços e equipamentos sociais nas cidades: serviços de saúde, educação, saneamento básico, habitação, etc. O município aparece assim como o local onde se geram e se expressam as pressões por ações de governo na área social, pressões essas que tendem a se concentrar sobre os governos locais. Partindo desse suposto, esse trabalho tem como um de seus objetivos examinar a expansão dos serviços e equipamentos sociais, de competência municipal, em municípios paulistas.

(2) Preteceille, E. "Left-Wing Local Governments and Services Policy in France", International Journal of Urban and Regional Research, 5(3), 1981; Saunders, P. (1983). Urban Politics, London, Hutchinson; Tarrow, S. (1977). Between Center and Periphery, Yale Univ. Press; Biarrez, Silvie. "Ideological Planning and Contingency Programming", International Journal of Urban and Regional Research, 5(4), dez. 1981.

Assim, baseando-nos nas hipóteses sugeridas por essas abordagens, examinamos a expansão dos equipamentos sociais, de competência municipal, em 35 municípios médios paulistas, durante a vigência do bipartidarismo (2º capítulo). Metodologicamente, selecionamos como universo de análise municípios estruturalmente semelhantes, situados no mesmo nível hierárquico (3) na rede urbana, os quais detêm funções de apoio complementar na provisão de bens e serviços, trabalhando com duas hipóteses. Em relação à primeira abordagem, procuramos ver em que medida a distribuição dos equipamentos sociais, providos por governos locais, tendeu a seguir um padrão relativamente homogêneo de expansão, do ponto de vista de sua especialização funcional (4). Para isso classificamos o conjunto de municípios analisados em sub-grupos de acordo com o seu perfil ocupacional, tomando como parâmetro a participação de cada um na divisão social do trabalho. Em relação à segunda, relacionamos a presença de equipamentos sociais locais à direção político-partidária das administrações municipais no poder, durante o bipartidarismo. Partimos do suposto de que embora o bipartidarismo não tenha se consolidado como sistema (5), é possível entender as arenas políticas locais como arenas semi-competitivas, uma vez que nos municípios examinados são mantidas as eleições para os executivos locais.

(3) Consideramos como universo de análise os municípios classificados como centros sub-regionais segundo os padrões de hierarquização e polarização, tanto através da delimitação das áreas de influência exercidas por estes centros, como através do seu papel funcional na organização regional do Estado de São Paulo. Ver: Gov. do Estado de São Paulo/Secret. do Interior/Coord. da Ação Regional (1982). Organização Regional do Estado de São Paulo: Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos.

(4) Os critérios utilizados para a classificação dos grupos de municípios semelhantes segundo a sua especialização funcional, baseiam-se em estudo realizado por Faria, onde o autor vincula a problemática da divisão social do trabalho aos estudos quantitativos de especialização e hierarquia funcionais das cidades. Vilmar Faria (1982) "Divisão Social do Trabalho, Especialização e Crescimento Urbano: O Caso da Metrópole Paulista".

(5) Lamounier e Meneghello (1986). Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro. S. Paulo, Brasiliense (4º cap.).

Não encontrando evidências em apoio às hipóteses examinadas, ou seja, não se constatando tendência a um padrão relativamente homogêneo de expansão dos equipamentos sociais, providos por governos locais, tanto quanto à especialização funcional, como quanto à direção político-partidária, selecionamos dois estudos de caso: Piracicaba e Jundiaí. Tratam-se de cidades — de porte semelhante, com distintos perfis ocupacionais e diferentes tradições político-eleitorais — onde verificou-se semelhante expansão de equipamentos sociais, atribuídos ao nível local de governo.

Dessa forma, no terceiro capítulo, examinamos em perspectiva comparada o processo decisório de políticas decididas e implementadas localmente por uma administração oposicionista (Piracicaba) e outra governista (Jundiaí), com ênfase nas seguintes questões:

a) qual o papel dos atores políticos locais no processo decisório de políticas governamentais de competência municipal;

b) quais os constrangimentos burocrático-institucionais e tributários que pesam sobre o processo de intermediação de interesses entre os distintos níveis de governo;

c) como as estruturas decisórias se cruzam com relações clientelistas particulares, vendo quais os grupos excluídos e quais os beneficiados;

d) em que medida a luta entre as facções internas dos dois partidos, expressada através do jogo armado entre as sublegendas, redundou em maior competitividade nas eleições municipais;

e) até que ponto a tradição político-eleitoral local, ao longo do bipartidarismo, desenha ou não um certo per-

fil de intervenção na área social;

f) como a provisão de serviços e equipamentos sociais pode se constituir em recurso político importante, face à necessidade de legitimação e de ampliação das bases eleitorais que dão sustentação aos políticos locais, gerando conflitos entre os beneficiados e os excluídos, ao mesmo tempo em que reconhece direitos políticos e sociais para toda a população;

g) e, por fim, em que medida a provisão de serviços na área social — para além de relacionar-se às determinações estruturais sócio-econômicas — relaciona-se também às distintas estratégias de intervenção do poder local, expressando uma determinada composição de interesses. Esta se traduz em políticas específicas, as quais se articulam em distintas arenas decisórias devido ao múltiplo jogo de pressões contraditórias que atuam sobre os governos locais.

Com efeito, o caráter fragmentado da estrutura local de governo — nível de poder mais descentralizado do estado, o mais acessível aos cidadãos e o "mais penetrável pela sociedade civil" (6) — decorre, sobretudo, do múltiplo jogo de pressões com que se defrontam. Trata-se de um nível de poder que tende a se manter sob a pressão das esferas estadual e central de governo; que tende a subordinar-se ao aparato burocrático-administrativo do Estado Central; encontrando-se, em suma, pressionado pelas estruturas superiores de poder, pelos interesses de classe dominantes localmente e, também, por demandas das classes populares que exi-

(6) Para Castells(1981), apesar da tendência à centralização decisória e à concentração de recursos no Estado Central, sob o capitalismo avançado, os governos locais permanecem como o nível mais descentralizado do estado, constituindo-se no único nível de governo em que a presença dos interesses populares nos "aparelhos locais de estado" é mais aceita pelas classes dominante, pois dada a "estrutura fragmentada dos governos urbanos", os interesses contrários à estrutura de poder dominante não têm capacidade de provocar uma crise geral do sistema. Castells, M. "Local Government, Urban Crisis and Political Change", Political Power and Social Theory, JAI Press, 1981 (vol. 2).

gem muitas vezes respostas mais imediatas.

Nessa direção, a intervenção dos governos locais no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais, caracteriza-se por ser "cotidiana, direta e geograficamente localizada", configurando conflitos entre o poder local e os diferentes tipos de consumidores e produtores, os quais disputam entre si, e com os diferentes níveis de poder, um amplo espectro de bens e serviços — "reforçando o caráter fragmentado da estrutura local de governo" (7).

Dessa forma, às tensões e conflitos internos — que tendem a se multiplicar entre os diferentes níveis de governo e no interior da máquina burocrática —, justapõe-se uma outra ordem de pressões externas à máquina estatal, as quais são bastante relevantes quanto à intervenção dos governos locais. De um lado, porque a maior visibilidade e proximidade dos executivos locais frente ao seu eleitorado, torna-os mais vulneráveis às pressões (8). De outro, porque desses fatores resulta um processo contínuo de conflito entre as agências decisórias e os níveis de poder marcado pela negociação, barganha e compromisso dos atores políticos locais com diferentes grupos de interesse, partidos políticos, associações, etc. (9).

Sob esse prisma, a provisão de serviços e equipa-

-
- (7) Yates, D. (1982). The Ungovernable City. Massachusetts, The MIT Press, 6ª ed. (p. 30-2). O argumento central do autor é mostrar como a fragmentação urbana afeta profundamente o processo decisório de políticas nas cidades, tornando-as ingovernáveis.
- (8) Ver, p.ex., Alford, R.; Friedland, R. and Piven, F. Fox. "Political Conflict, Urban Structure and The Fiscal Crisis", in: D. Ashford (ed.), Comparing Public Policies, Sage, 1978 (pp. 197-225), analisando o caso americano.
- (9) Mollenkopf, p.ex., mostra como os prefeitos eleitos pelo Partido Democrata americano, sobretudo no pós 2ª guerra, utilizaram-se dos programas federais urbanos e da negociação com várias agências decisórias, para intervir na arena local, expandindo os suportes eleitorais do partido e modernizando a estrutura local de governo, através do "empreendimento político". Mollenkopf, J.H. (1983), The Contested City, Princeton Univ. Press (p. 85-7).

mentos sociais pelos governos locais adquire uma dimensão de centralidade no conflito que vai se estabelecendo entre as diferentes esferas de governo. Castells (1981:19), por exemplo, coloca o governo local como uma das instituições-chave do Estado Capitalista, pois, apesar da centralização decisória, o nível local "implementa e administra serviços e equipamentos coletivos urbanos, contribuindo para a legitimação do Estado", enquanto o estado central atua pela lógica da acumulação capitalista.

Baseando-se, também, no pressuposto de que a lógica da intervenção governamental obedece distintas estratégias, Saunders (1984:28) diferencia os mecanismos decisórios e as mediações de interesse predominantes no processo decisório das políticas nacionais em contraposição às políticas locais. Segundo o autor predominam, no caso inglês, as mediações de interesse de cunho corporativista no processo decisório das políticas governamentais nacionais, relacionadas à produção e realização do lucro. A nível local, contudo, o processo decisório de políticas se dá de modo mais competitivo e pluralista em torno dos setores de consumo, articulando interesses diferenciados que tendem a ultrapassar as clivagens de classe. Resulta daí, o caráter mais "competitivo e fragmentado" do processo de intervenção governamental, a nível local.

Desvendar a natureza das relações entre os níveis de poder mais ativos no processo decisório de políticas; o caráter fragmentado da estrutura dos governos locais pressionados por demandas específicas e pela necessidade de barganhar recursos; a atuação desses governos introduzindo inovações no campo das políticas urbanas e o seu impacto político sobre as populações locais e, finalmente, a utilização

das políticas como um recurso político, parece-nos duplamente relevante.

De um lado porque a explicação do "sucesso" ou dos obstáculos enfrentados durante o processo de definição e implementação de políticas específicas, estará voltada aos condicionamentos políticos que pesam sobre as decisões^(10).

De outro, porque ajudará a compreender as transformações que se processaram nas relações intergovernamentais, especialmente a partir da Reforma Tributária de 1967, consolidando a hegemonia financeira da União e favorecendo, principalmente, os Estados industrializados e municípios mais populosos.

Como sugere Cintra (1974), resta saber se na presente hegemonia do centro político sobre a periferia do sistema, tendencialmente liberta das oligarquias e dos coronéis, o caráter dependente da periferia "não representa senão a continuação da velha tendência, sustentada agora por mecanismos e arranjos políticos de tipo novo" (11).

Em primeiro lugar, porque as mudanças impostas pelo regime autoritário, no pós-64, tanto no âmbito político-institucional (como a extinção dos partidos políticos e a implantação do bipartidarismo pelo Ato Institucional nº 2, de 1965), como no âmbito tributário (Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 18 e, posteriormente, incorporada à Constituição de 1967), tiveram um impacto consi-

(10) Ver, por exemplo, F.W.Reis (1975). "Política e Políticas: a Ciência Política e o Estudo de Políticas Públicas", Cadernos DCP, B.Horizonte, 1977, p.179.

(11) Cintra, Antonio O. (1974). "A Política Tradicional Brasileira: Uma Interpretação das Relações entre o Centro e a Periferia", in Balán, J.(org.) Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro, Difel, (p.72).

derável sobre a vida política local, que já vinha se transformando em decorrência do processo de urbanização e industrialização, paralelamente à centralização do Estado.

Em segundo lugar, porque se, de um lado, tais mudanças reforçaram o poder discricionário outorgado ao Estado Autoritário — que passa a concentrar mais recursos e poder decisório — de outro, provocaram importantes alterações nas relações intergovernamentais, à medida em que os municípios passaram a usufruir das transferências correntes do Estado e da União, sustentadas por mecanismos alocativos mais automáticos, atingindo, dessa forma o cerne do clientelismo característico da política tradicional brasileira (Cintra, 1974: 67). Ao mesmo tempo, os resultados da Reforma Tributária de 1967 reforçaram a hegemonia tributária da União (responsável pela liberação das transferências); beneficiaram, sobretudo, os municípios mais ricos e industrializados ou mais populosos; permitiram que se afrouxasse o controle sobre a expansão do gasto público, devido à fragmentação institucional e burocrática dos Estados Burocrático-Autoritários (12) resultando em sobreposição de ações e desperdício dos recursos públicos; e, por fim, tornaram multifacetada a dependência dos governos locais, em relação ao poder central, devido ao surgimento de "programas especiais" e à proliferação de mecanismos informais de transferências de recursos (Rezende, 1980:494).

Esses fatores contribuíram para aumentar a participação do governo federal em programas de âmbito nitidamente local, bem como permitiram que a negociação e o poder de barganha de atores políticos específicos se cristalizasse no in-

(12) A respeito, ver, por exemplo, F.H.Cardoso (1974); Diniz e Boschi (1978); L.Martins (1985); P.Schmitter (1971).

terior das agências burocráticas estatais, como resultado da informalidade de procedimentos que passa a caracterizar as transferências não-regulares (13) de recursos.

Do ponto de vista das mudanças promovidas no âmbito político-institucional — como a supressão das eleições para os executivos estadual e federal, a manutenção das eleições executivas municipais (exceto nas capitais e áreas de segurança nacional), e o enfraquecimento do poder legislativo —, pretendia-se obstaculizar as articulações políticas anteriormente predominantes como, por exemplo, as alianças populistas e as práticas clientelistas tradicionais. Entretanto, a criação de novos mecanismos políticos — como as sublegendas, garantidoras de amplas maiorias políticas governistas — redefiniram os "mecanismos de submissão da vida política local ao centro político" (Cintra, 1974:71). Buscava-se, sobretudo, garantir a legitimação do regime, em plano simbólico, à medida em que o Legislativo e os partidos políticos tornavam-se adjetivos à máquina governamental.

Não obstante, ao mesmo tempo em que as sublegendas serviam ao regime, garantindo-lhe uma base de sustentação ao viabilizar a absorção de diferentes facções pelo partido governista, acabaram também sendo úteis ao partido de oposição, ao permitirem a canalização e agregação dos interesses que se opunham ao autoritarismo. Permitiram, ainda, a sobrevivência de uma política semi-competitiva, a nível local, expressando o confronto de diferentes grupos no interior da mesma sigla, disputando as prefeituras municipais..

Nesse quadro definem-se os limites de atuação dos

(13) Rezende, Fernando (1982), "Autonomia Política e Dependência Financeira...", Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 12(2), agosto (p.490-507).

governos locais, no Brasil pós-64, durante o bipartidarismo. De um lado, a nova sistemática tributária e a manutenção das eleições executivas municipais, parecem ter implicado em maior grau de autonomia dos governos locais quanto à provisão de serviços e equipamentos sociais, de competência municipal, à medida em que são garantidos recursos certos transferidos automaticamente, conferindo, também, uma relativa legitimidade ao regime, através da vitória majoritária do partido governista nas eleições municipais. De outro, importantes instrumentos de controle sobre a política local foram reservados à esfera federal, como a diversificação das fontes de financiamento regidos por mecanismos não-transparentes de transferência de recursos e a instituição das sublegendas, os quais acabaram por redefinir a dependência das unidades municipais de governo em relação ao governo central. Ao "velho coronelismo" vigente sobretudo na República Velha, as novas práticas políticas, baseadas na cooptação e na barganha, ampliaram os privilégios dos atores que tinham acesso ao poder e às instâncias decisórias.

Até que ponto essas mudanças provocaram transformações nas estruturas de governo local redefinindo seu papel no âmbito da provisão de serviços? Em que medida alterou-se o estilo de política local? Quais os novos mecanismos de intermediação de interesses entre os três níveis de poder? Como e através de quais canais, esses interesses se articulam?

Tendo essas questões como pano de fundo, descreveremos, no primeiro capítulo, o papel do município no processo político brasileiro, ao longo da República. Tem-se por

objetivo relacionar os marcos político-institucionais que foram, historicamente, redefinindo os "arranjos de mediação política" entre os distintos níveis de poder, ressaltando as suas implicações no âmbito da política local. Indaga-se, particularmente, quanto as mudanças ocorridas na "política tradicional" brasileira no pós-64; quais os mecanismos de mediação emergentes, a partir da Reforma Tributária de 1967; em que medida a imposição do Bipartidarismo e a adoção das sublegendas redefiniram a natureza dependente do nível local de poder; e, por fim, dadas as condições de urbanização e industrialização aceleradas, argumenta-se quanto a necessidade de intervenção dos governos locais na provisão de serviços e equipamentos sociais.

C A P Í T U L O 1

O MUNICÍPIO NO PROCESSO POLÍTICO BRASILEIRO

O Município no Processo Político Brasileiro

. Introdução

De modo geral, a bibliografia brasileira dedicada aos estudos sobre a natureza da política local (no pré-64), no processo político brasileiro, é perpassada por uma visão dicotômica, que opõe o Centro à Periferia, o governo central ao Município, a centralização à descentralização.

A predominância de um dos pólos desse "continuum" — ora enfatizando o nível local da estrutura de poder^(1), ora atribuindo ao nível central um papel dominante^(2) na organização e estruturação do sistema político brasileiro — parece ter minimizado a interdependência existente entre os vários níveis de poder,^(3) no processo de consolidação do estado brasileiro. Subjacente a esses enfoques, as várias interpretações enfatizam, de um lado, o risco representado pela autonomia municipal ao processo necessário de centralização do poder,^(4); de outro, a fraqueza dos municípios diante do alto grau de autonomia do estado central.

Não é nosso propósito, neste trabalho, discutir

(1) QUEIROZ, Maria Isaura T. (1976). O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e Outros Ensaios, S.P., Alfa-Omega (2ª ed.).

(2) V. FAORO, R. (1975). Os Donos do Poder, S.P., Globo/Ed.USP (2ª ed.).

(3) Ressalte-se, porém, que para LEAL (1978) o arranjo coronelista — longe de significar uma simples sobrevivência do poder privado — implicava um pacto entre o Estado Central e os chefes locais, expressando a mútua dependência entre as esferas federal, estadual e local de poder, a qual fortaleceu progressivamente o poder público, em detrimento dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. V. Nunes Leal (1978) Coronelismo, Enxada e Voto, Alfa-Omega, 4ª ed. (p.21).

(4) Em sua crítica ao federalismo, OLIVEIRA VIANNA (1930) indica como o domínio das oligarquias — que caracterizava a política municipal — garantia a realização de interesses particularistas, subestimando o Estado em nome do poder privado. A questão da privatização do poder e seus reflexos na vida política municipal da 1ª República é também analisada por Nestor Duarte. A Ordem Privada e a Organização Política Nacional, S.P., Cia.Edit.Nacional, 1966.

a validade das teses "centralistas ou localistas". Pretendemos, sim, examinar sucintamente as linhas de abordagem que têm norteado os estudos sobre a política local no Brasil, no sentido de apontar tanto as contribuições como as lacunas deixadas pela literatura.

CARVALHO (1968) examina uma série de estudos sobre poder local no Brasil, apontando as suas deficiências teórico-metodológicas. Chama a atenção, contudo, para alguns pontos.

Primeiro, mostra que a maioria dos trabalhos têm por objetivo verificar se a política local é ou não controlada por famílias, entendida esta como domínio oligárquico. Apesar das limitações teóricas do enfoque, pois "a possibilidade de um domínio oligárquico sem controle familístico, e vice-versa, não é jamais examinada", o autor indica que os laços familiares permanecem como fator importante da política em todas as localidades estudadas. Alguns casos sugerem a hipótese de que a urbanização "per si" não exerce influência decisiva sobre padrões tradicionais de comportamento. Outros sugerem que "urbanização, se acompanhada de industrialização, pode ser mais eficaz em transformar padrões tradicionais de liderança". (5)

Outra questão importante, detectada em todos os trabalhos, é a "estreita relação entre líderes locais e líderes estaduais", fato, aliás, amplamente estudado por Nunes Leal, pois — dada a dependência financeira e administrativa dos municípios em relação às esferas estadual e federal — a base da

(5) CARVALHO, J. Murilho (1968). "Estudos de Poder Local no Brasil", Rev. Brasileira de Estudos Políticos, nº 25/26 (p.245).

política coronelista, fundada num pacto entre o governo federal e o estadual com os chefes locais, impedia a institucionalização dos governos locais. (6)

Com efeito, o balanço feito por Carvalho abrange estudos sobre localidades muito pequenas — com população urbana inferior a 8.500 habitantes, excetuando o estudo sobre Barbacena (CARVALHO, 1966) — e, em sua maioria, foram realizados nos anos 50.

Ora, sabe-se que 78,5 por cento da população brasileira, em 1950, residia em vilas ou cidades com menos de 20.000 habitantes é, que em 1980, 45,7 por cento da população vivia em cidades com mais de 20.000 habitantes. Como observa FARIA (1983), havia no Brasil, em 1980, "trinta aglomerações urbanas com mais de 250.000 habitantes, nas quais viviam mais de 42 milhões de pessoas, representando 35 por cento da população brasileira", o que representava quatro vezes a população urbana do país em 1950. (7)

Assim, com a aceleração da urbanização e crescente processo de industrialização, torna-se mais visível a perda da exclusividade de intermediação dos chefes políticos locais. (8) De um lado, aumenta o número de eleitores passí-

(6) Sobre a importância da institucionalização na caracterização do governo local, ver SHERWOOD, F. (1967). Institutionalizing the Grass Roots in Brazil, mimeo

(7) FARIA, Vilmar (1983). "Desenvolvimento, Urbanização e Mudanças na Estrutura do Emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos", in: M.Hermínia I. de Almeida e Bernardo Sörg (orgs.). Sociedade e Política no Brasil Pós-64, S.P., Brasiliense.

(8) Não se pode esquecer que embora Vitor Nunes Leal situasse o sistema coronelista como a base do poder nacional, já apontava sinais de crise nos mecanismos que lhe davam sustentação (op.cit., p.186-90). Sobre a forma particular de estruturação do Estado brasileiro entre 1930-60, no contexto do processo de industrialização, e a emergência de novas relações entre o Legislativo e o Executivo, no âmbito do controle público sobre a máquina centralizada burocrático-administrativa em relação a ação intervencionista, regulatória e industrializante do Estado, ver DRAIBE, Sonia (1985). Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960; S.P., Paz e Terra.

veis de controle por um chefe político, num sistema de clientela. De outro, vão surgindo novas lideranças políticas locais cujo poder não mais se baseia na propriedade da terra (profissionais liberais, setores médios). (9)

CINTRA (1971) examina os fatores de mudanças que romperam, de muitas maneiras, a exclusividade de intermediação dos chefes locais: indica que o processo de urbanização (movimentos migratórios da população, melhoria dos meios de comunicação, concentração da população nas cidades, mudanças na estrutura de emprego), aliado aos aperfeiçoamentos da legislação eleitoral, durante o período de redemocratização (1945-64), foram fundamentais, a despeito de ter se mantido intocada a estrutura agrária de propriedade. Desde que os proprietários rurais deixaram de ser os únicos intermediários, "os recursos provenientes das esferas políticas superiores não mais precisam ser canalizados exclusivamente por seu intermédio". (10)

Desse ângulo, a importância dos fatores mencionados não só tornou menos vital a função eleitoral dos caciques locais, como indica que os parâmetros utilizados nos estudos de poder local, na década dos 50, precisam ser reavaliados.

A importância do tamanho do eleitorado, por exemplo, e suas consequências na disputa política local, multiplicando o número de partidos representados nas câmaras municipais, foi estudada por CARVALHO (1958). Aprofundando essas questões, SOARES (1973) indica uma série de fatores que influem sobre as continuidades e descontinuidades da política tradicional.

(9) Sobre o fracionamento político-ideológico da classe média, suas relações com as diferentes frações da classe dominante e com as classes populares, e sua influência sobre o sistema político brasileiro, ver: SAES, Décio (1985). Classe Média e Sistema Político no Brasil, S.P., I.A. Queiroz.

(10) CINTRA, Antonio O. (1971). "A Integração do Processo Político do Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura", Rev. de Administração Pública, 5(2), jul/dez (p. 20).

cional-oligárquica, como o grau de dependência e de proximidades dos municípios rurais em relação aos centros urbanos; o peso dos setores agrícolas na economia local; o número de votos rurais sobre o total de votos do município. (11)

Cabe ressaltar que as avaliações das mudanças ocorridas na política tradicional brasileira — no plano do comportamento político-partidário — foram bastante fecundas. Estudos sobre o comportamento eleitoral no Estado de São Paulo relacionam a composição ocupacional do eleitorado e outras variáveis sócio-econômicas (urbanização, industrialização) à preferência pelos partidos trabalhistas e reformistas, expressa no voto operário. (12)

Dessa perspectiva, SOUZA (1976) mostra como a institucionalização do sistema partidário, no período 45-64, foi dificultada pela estrutura estatal vigente alicerçada na armação corporativista herdada do Estado Novo. Nesse sentido a persistência do clientelismo nos centros urbanos seria um indício do baixo grau de institucionalização do sistema partidário, expressando uma relação particular de controle sobre recursos políticos, através da troca de favores e cumplicidade dos atores envolvidos. (13)

(11) CARVALHO, Orlando M. (1958). "Ensaio de Sociologia Eleitoral", Revista Brasileira de Estudos Políticos, B.Horizonte; SOARES, Glaucio A.D. (1973) Sociedade e Política no Brasil, S.P., DIFEL.

(12) SIMÃO, Aziz (1956). "O Voto Operário em São Paulo", Rev.Brasileira de Estudos Políticos, B.Horizonte, nº 1; FERREIRA, Oliveira (1960). "Comportamento Eleitoral em São Paulo". Rev.Brasileira de Estudos Políticos, nº 8; WEFORT, Francisco (1965). "Raízes Sociais do Populismo em S.Paulo", Rev.Civilização Brasileira, R.Janeiro, nº 2.

(13) SOUZA, M. do Carmo C. de (1976). Estado e Partidos Políticos no Brasil, S.P., Alfa-Ômega. Sobre o "clientelismo burocrático" na França e o "clientelismo partidário" na Itália, enquanto mecanismo de articulação das relações entre o centro e a periferia ver, Tarrow, S. (1977). Between Center and Periphery, Grassroots Politics in Italy and France, Yale Univ.Press (cap.1).

Esses trabalhos contribuíram para um maior refinamento dos estudos sobre poder local no Brasil, na década de 70, sobretudo no campo do comportamento eleitoral^(14) e dos movimentos sociais urbanos,^(15) enfatizando-se tanto as questões estruturais como as variáveis políticas.

Resta, contudo, uma lacuna importante, pois como diz CINTRA (1971:24):

"As mudanças na política tradicional podem ser avaliadas não apenas no plano mais convencional do comportamento político-partidário, do recrutamento da elite, como também no dos "outputs" do sistema político, ou seja, no estudo das políticas decididas e implementadas pela autoridade pública, especialmente no nível local".

Com efeito, as mudanças impostas pelo regime autoritário, no pós-64, tanto no âmbito político-institucional (como a extinção dos partidos políticos em 1965 e a implantação do bipartidarismo pelo Ato Institucional nº 2), como no âmbito tributário (Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 18 à Constituição de 1946 e, posteriormente incorporada à Constituição de 1967), tiveram um impacto substantivo sobre a vida política local, que já vinha se transformando em consequência do crescente processo de urbanização e industrialização, paralelamente à centralização do Estado.

(14) São inúmeros os estudos voltados à análise do comportamento eleitoral urbano. Destacam-se, entre outros: CARDOSO, F.H. e LAMOUNIER, B. (1975). Os Partidos e as Eleições no Brasil, R.Janeiro, Paz e Terra; REIS, F.W. (org.) Os Partidos e o Regime, S.Paulo, Símbolo, 1978; LAMOUNIER, B. (org.) Voto de Desconfiança, S.Paulo, Vozes, 1980; SOUSA, M.Tereza Sadek R. (1984). Concentração Industrial e Estrutura Partidária: o processo eleitoral no ABC, 1966-1982 (tese dout, USP); DINIZ, E. (1982). Voto e Máquina Política, Paz e Terra.

(15) Por ex.: CALDEIRA, Teresa (1984). A Política dos Outros, Brasiliense; MIOSES, J.A. (1974), Classes Populares e Protesto Urbano (mimeo); _____ (1982). Cidade, Povo e Poder, Paz e Terra; JACOBI, Pedro (1985). Políticas Públicas de Saneamento Básico e Reivindicações Sociais no Município de S.Paulo, 1974-1984. (tese dout, USP); CARDOSO, Ruth (1983). "Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico", in: M.Hermínia I. de Almeida e Bernardo Sorg (orgs.) Sociedade e Política no Brasil Pós-64, Brasiliense; BOSCHI, R.Raul (org.) Movimentos Coletivos Urbanos, Zahar. 1981.

Embora essas mudanças tenham implicado em aumento do poder discricionário outorgado ao Estado Autoritário — que passa a concentrar mais recursos e poder decisório —, implicaram, também, em importantes alterações nas relações intergovernamentais, à medida que os municípios passaram a usufruir de impostos federais e estaduais sustentados por novos mecanismos de transferência, supostamente menos suscetíveis às injunções político-partidárias.

Como se sabe, as transformações políticas decorrentes da implantação do regime autoritário no Brasil, com a supressão das eleições para os executivos estadual, federal e manutenção das eleições municipais (exceto nas capitais e áreas de segurança nacional); e, com o enfraquecimento do poder legislativo, atingiram, em ritmos diferenciados, o cerne das mediações e articulações políticas anteriormente prevalentes. Obviamente essas mudanças não se processaram de modo linear, porém, em graus variados acabaram por atingir as diferentes regiões do país, obstaculizando as alianças populistas e as práticas clientelistas tradicionais, mesmo nas cidades do interior. (16)

Por outro lado, através da nova sistemática implantada pela Reforma Tributária de 1967, a transferência da parcela do Imposto de Circulação de Mercadoria (ICM) beneficiou principalmente os municípios mais ricos e industrializados; enquanto a parcela do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados — reunidas no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e baseada no critério de assignação propor

(16) CINTRA, A.O. (1974). "A Política Tradicional Brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia", in: BÁLAN, J. (org.). Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro, Cia Ed.Nacional. (p.67).

cional ao número de habitantes — tendeu a beneficiar os municípios mais pobres, desde que populosos. Em contraste com a situação anterior em que o repasse de recursos exigia "demonstrações de lealdade e vassalagem política", os novos mecanismos de transferência, a despeito de privilegiarem certas situações, baseiam-se em canalizações relativamente automáticas (CINTRA, 1974:70).

Até que ponto essas mudanças provocaram transformações nas estruturas de governo local redefinindo o seu papel no âmbito da provisão de serviços a nível local? Em que medida alteraram o estilo de política local? Quais os mecanismos de intermediação de interesses emergentes entre os distintos níveis de poder e estruturas decisórias? Como e através de quais canais articulam-se, agora, esses interesses e demandas?

É certo que os grandes programas de intervenção governamental, na área social, dependem das iniciativas federais, e em menor medida, das estaduais. Mas, como diz CINTRA (1974:71):

"Não é de todo certo, porém, que deixem de atuar mediadores, ainda que de tipo novo, como lembrado no caso dos municípios menores, e ainda que não dispondo de monopólio nem exclusividade no exercício de seu papel".

Segundo o autor, importantes instrumentos de avassalagem das localidades foram reservados à esfera federal⁽¹⁷⁾, os quais combinados com mecanismos e arranjos políticos de "ti-

(17) CINTRA (1974) refere-se à dependência de recursos federais, pelos Estados e municípios, e ao fato de que, durante o autoritarismo, o Legislativo e os partidos políticos passaram a ter função basicamente legitimadora, tornando-se adjetivos à máquina governamental. (op.cit.,p.71).

po novo" — como as sublegendas, garantidoras de amplas maiorias políticas — redefiniram "os mecanismos de submissão da vida política local ao centro político". Embora o coronelismo conte apenas "residualmente na balança de poder", no pós-64, permanece a dependência da periferia "até certo ponto mais fraca do que antes na barganha política, pois não tem o que oferecer em troca". Trata-se, para o autor, da continuação da velha tendência com nova roupagem, uma vez que o novo sistema tributário favoreceu os Estados industrializados, consolidando a hegemonia financeira da União.

O fato de trabalharmos especificamente com municípios médios do interior do Estado de São Paulo, o mais industrializado da União, não nos permite formular respostas conclusivas que dêem conta dessas questões. Achamos, entretanto, que o esforço de investigação empírica aqui realizado poderá contribuir ao avanço da pesquisa nesta área.

Como sugerimos na introdução, o caráter dependente e fragmentado dos governos locais parece constituir-se numa característica comum deste nível de governo, tanto em Estados unitários como em sistemas federativos, de países capitalistas avançados, onde o processo de integração política encontra-se bem consolidado.

O mesmo pode ser dito em relação à persistência de mecanismos de transferência e alocação de recursos não-transparentes, entre o centro e a periferia permitindo a emergência de "arranjos políticos" particulares na intermediação e canalização de interesses entre as distintas estruturas decisórias e níveis de poder. Laços de clientela, patronagem e cumplicidade

entre os atores políticos relevantes permeiam tanto os sistemas partidários como a máquina burocrática, em graus variados, influenciando sobre as relações intergovernamentais de diferentes países (V.Apêndice).

Cabe lembrar que a dinâmica do processo de urbanização e industrialização requer a crescente intervenção de todas as esferas de governo, especialmente na área social, implicando a alocação de recursos consideráveis que afetam distintos interesses e geram novas expectativas. É no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais que as administrações locais vêm-se 'constrangidas tanto por problemas estruturais — escassez de recursos, controle do Estado Central —, como conjunturais — demandas e pressões do eleitorado, dos grupos organizados em base territorial, movimentos sociais urbanos.

Nos casos aqui analisados, veremos como esses problemas reforçam o caráter fragmentado, dependente e mais competitivo dos governos urbanos, mesmo durante o regime autoritário. Sustentamos a hipótese de que apesar dos constrangimentos burocráticos, institucionais e econômicos à intervenção dos governos locais na provisão de equipamentos sociais, especialmente no caso paulista, há margem de manobra para a eclosão de distintas estratégias políticas, que expressam interesses econômicos e políticos contraditórios disputando entre si um conjunto de bens e serviços. Pois, enquanto executores das políticas estatais, os governos locais utilizam-se dos programas federais garantindo, ao mesmo tempo, a realização dos interesses direta ou indiretamente representados no Estado Central combinados aos interesses locais, o que lhes permite expandir seus suportes eleitorais e implementar políticas urbanas.

Consequentemente, configura-se um complexo processo de mediação e penetração de interesses, entre o centro e a periferia devido à tendência a fragmentação das agências burocráticas e à multiplicação das tensões entre as várias estruturas decisórias e níveis de poder. (18)

Antes de entrarmos nessas questões, cumpre descrevermos as amarras legais e institucionais que , historicamente, têm permeado as relações intergovernamentais no Brasil, referidas, particularmente, ao nível municipal, vendo também como se articulavam os arranjos de intermediação política.

(18) Vários autores têm se dedicado ao estudo da complexidade do processo decisório governamental no pós-64. Cardoso, por exemplo, mostra como canais informais de processo decisório, a nível federal, ligavam os tecnocratas do aparelho estatal ao empresariado nacional e multinacional. Diniz e Boschi indicam que dado o caráter fragmentado das agências burocráticas e dos grupos de interesse privados, a implementação de políticas específicas traduzem ganhos tanto para os grupos sociais que têm acesso às esferas de decisão, como para a burocracia (em termos de ampliação dos recursos de poder), devido a existência de uma série de arranjos e mecanismos de articulação entre esses dois níveis. Martins, p.ex., argumenta que a expansão do Estado Brasileiro no pós-64 se dá através de um movimento integrado por forças centrípetas (concentração decisória e de recursos pelo Governo Federal) e centrífugas (autonomização das agências burocráticas para alocação de recursos e aplicação de decisões), sugerindo que essa tendência a autonomia relativa das agências e dos atores parecem inscrever-se no próprio modo de expansão do Estado. Schmitter sugere que o Brasil pós-64 caminhou no sentido de intensiva concentração de recursos no centro e extensiva penetração da periferia pelas agências governamentais, descrevendo o processo político como "um jogo entre dois processos distintos, mas interdependentes". CARDOSO, F.H. (1974). Autoritarismo e Democratização, Paz e Terra (p.208); DINIZ, E. e BOSCHI, R.R. "Burocracia, Clientela e Relações do Poder...", Dados, nº 17, 1978; MARTINS, Luciano (1985) Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64, Paz e Terra (p.43); SCHMITTER, P. (1971) Interest Conflict and Political Change in Brazil, Stanford Univ.Press(p.4.).

. Relações Intergovernamentais e Mediação Política: Panorama Histórico

Os limites constitucionais e institucionais alteraram, ao longo da história política brasileira, o grau e o significado do exercício do poder municipal. Alterou-se também a teia de ligações formais e informais que dão ritmo e conteúdo às relações intergovernamentais entre o centro e a periferia do sistema político brasileiro.

Não se trata aqui de defender uma posição pró ou contra o federalismo e a autonomia municipal. Antes, pretende-se descrever, em linhas gerais, as características legais e institucionais das competências e atribuições do município bem como a natureza dos mecanismos de alocação de recursos e mediação de interesses que, historicamente, vêm transformando as relações entre as esferas de governo, a partir da primeira constituição republicana de 1891. (19)

Identificando três ordens político-jurídicas distintas, a Constituição de 1891 concebia a Federação como "o produto indissolúvel das antigas províncias" e deferia aos Estados-membros a organização dos municípios, caracterizando a sua autonomia pelo respeito "ao peculiar interesse" - não definido por lei. (20) Segundo as normas do "federalismo clássico", o esquema de relações intergovernamentais pautava-se pelo "isolacionismo" entre as três esferas de governo, pois apenas em caso de calamidade pública previa-se o auxílio da União

(19) Sobre a história das instituições municipais até 1937, v. LEAL (1975, op.cit, caps. 2 e 3).

(20) HORTA, R. Machado (1982). "A Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro", Rev.Brasileira de Estudos Políticos, UFMG, nº 55 (p.199).

ao Estado, e deste aos seus municípios. (21) Caracterizava-se ainda pela debilidade da União frente aos Estados-membros e, sobretudo, pela dependência financeira e política dos municípios em relação à órbita estadual:

"O governo local, em vez de ser predominante-mente um prestador de serviços à comunidade funcionava, principalmente, como um instrumento político nas mãos da elite estadual dominante". (22)

Na prática, porém, o federalismo brasileiro, durante a 1ª República, e em menor medida no período pós-30, traduzia "acordos tácitos, divisões de ganhos e esferas de influência", pelas quais se garantia a representação das oligarquias rurais tradicionais no centro do sistema, respondendo também aos interesses do setor agrário expansivo, representado pela cafeicultura paulista. (23) Importantes mecanismos tributários, creditícios e cambiais, favoreciam os Estados mais ricos, especialmente São Paulo, contra os quais não se insurgiam as elites de outros Estados — que retiravam da pobreza regional mais força e poder de barganha com o centro. (24)

(21) LORDELLO DE MELLO, D. (1975) "Federalismo e Relações Intergovernamentais", Rev. de Administração Municipal, nº 132 (p.9).

(22) BRASILEIRO, Ana M. (1973a). O Município como Sistema Político, FGV, Rio de Janeiro (p. 6).

(23) V. CARONE, E. (1970). A República Velha (Instituições e Classes Sociais), S.P., DIFEL, (pgs.122-140).

(24) Em contraposição a Schwartzman que ressalta a contradição entre os interesses paulistas e os do centro político brasileiro, CINTRA (1974) sugere que a centralização política operada pela "Política dos Governadores", respondia aos imperativos de sobrevivência das elites nacionais, garantindo "clima político propício aos empréstimos estrangeiros", não havendo desacordo fundamental entre os interesses das elites centrais pactuadas com os Estados atrasados e aqueles ligados ao setor agrário dinâmico. CINTRA (1974, op.cit.,p.63); SCHWARTZMAN, S. (1982). Bases do Autoritarismo Brasileiro,

Como diz CINTRA (1974:65):

"Assim, nos Estados, os interesses de organização e agregação política em nível regional levam à submissão gradativa dos coronéis à sua própria criação, as oligarquias, traduzindo-se isso, no plano das instituições, na atrofia política, financeira e administrativa dos municípios e no governo acentuado".

Com o movimento revolucionário de 1930 foram abolidos os poderes legislativos em todos os níveis, e dissolvida a "autonomia municipal", em nome da implantação de um Estado centralizado que atendesse as necessidades da nova realidade da Nação. Assim, no início do 1º período Vargas (1930-34), os governadores passaram a ser nomeados pelo presidente e os prefeitos pelos governadores (BRASILEIRO, 1973a:p.7).

A promulgação da 2ª Constituição republicana, em 1934, voltou a reforçar a autonomia municipal, instituindo a eleição para prefeito, dividindo a arrecadação de tributos entre as três esferas de governo e, possibilitando aos municípios a organização de seus serviços e recursos. A inovação fundamental da Constituição de 34, referia-se ao fortalecimento da União e dos Municípios, em detrimento dos Estados-membro: do ponto de vista formal, inseriu-se o município no plano da Federação, conferindo-lhe autonomia política, administrativa e financeira-tributária, contrariando, assim, o princípio da concepção federal de Estado, segundo o qual o Município não é ente constitutivo da Federação, sendo antes resultado da associação de Províncias ou de Estados Confederados. Segundo HORTA (1982:204), a autonomia municipal, na Constituição de 1934, "se sobrepunha à autonomia do Estado-membro, seja pela defla-

gração coercitiva da intervenção federal, seja pelo controle normativo que limitava previamente a competência da constituinte estadual na tarefa de organizar o município". (25)

A implantação do Estado Novo em 1937 significou a volta ao sistema unitário, subordinando os municípios ao Estado central, uma vez que os interventores designados pelo poder central eram responsáveis pelo governo dos Estados e Municípios. Mantinha-se, porém, os benefícios municipais resultantes da Reforma Tributária implementada em 1934 (MELLO, 1975: 10).

Com a promulgação da nova Carta de 1946, conhecida como "constituição municipalista", procurou-se fortalecer as instituições municipais, restringindo-se os dispositivos que determinavam a intervenção estadual nos municípios; assegurou-se eleições para o Legislativo e Executivo locais; ampliaram-se os mecanismos de tributação local, estabelecendo um "sistema de partilha de impostos" que previa a participação dos municípios em tributos federais e estaduais.

É, particularmente, em relação a esse último aspecto que o "sistema de relações intergovernamentais" passa por inovações, a partir da Constituição de 46: a criação dos impostos únicos (sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minérios, sendo o produto de sua arrecadação distribuído pelas três esferas de governo) garantia a participação dos municípios e Estados-membros na partilha dos impostos federais. Além disso, assegurou-se aos municípios a participa-

(25) O sentido da nova técnica constitucional inspirava-se no propósito de "criar as condições necessárias ao florescimento do municipalismo" (HORTA, 1982:202).

ção em 10% no produto do imposto de renda (a qual foi posteriormente ampliada para 15% pela Emenda Constitucional de 1961), passando o município a partilhar também do imposto de consumo (atual Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI), às expensas dos Estados. (MELLO, 1975:11)

Desse ângulo, a redefinição do federalismo durante a redemocratização do país expressava, simultaneamente, uma tendência "centralizadora e municipalista" à medida em que fortalecia a autonomia municipal e as competências da União, em detrimento, novamente dos Estados-membros. Alguns autores sugerem que as "vantagens" do modelo então implantado relacionam-se à maior aproximação e cooperação entre os três níveis de governo e ao fortalecimento da base financeira dos municípios. As "desvantagens" referem-se ao gigantesco crescimento da máquina administrativa, enfraquecimento relativo dos Estados que tornaram-se mais dependentes da União, e, principalmente, à sobreposição de ações e competências concorrentes para a prestação de serviços entre as três esferas de governo, levando à duplicação de responsabilidades, aguçando o conflito entre as estruturas decisórias, gerando o desperdício de recursos. (26)

Durante os vinte anos de vigência da Carta de 1946, profundas modificações estruturais transformaram o país com a expansão acelerada da urbanização e da industrialização; transformando, conseqüentemente, a estrutura social devido ao crescimento do proletariado urbano e expansão

(26) BRASILEIRO, A.M. (1973b). "O Federalismo Cooperativo", in; IBAM. Simpósio sobre as Relações Intergovernamentais, R.Janeiro, p.45-6 (mimeo), citado em MELLO (1975:11).

dos setores médios, ampliando-se, assim, o grau de participação política. (27)

Entretanto, as oligarquias agrárias remanescentes ainda detinham parte do controle sobre a política eleitoral. (28) Apesar do fortalecimento das máquinas políticas nacionais e estaduais, os chefes rurais tiravam o seu poder do controle da terra — da qual dependia a maioria da população até o final dos anos 50 —, acrescido ainda de uma função eleitoral, que lhes permitia ter acesso aos centros decisórios estaduais e nacionais.

Como sugere CINTRA (1971:13), a "exclusividade da mediação" pelos chefes políticos locais, particularmente a partir de 1945, encontrava-se ameaçada devido a "ação de competidores" (com o mesmo "status político" para desempenhar essas funções) e ao aparecimento de "estruturas alternativas de intermediação" (surgimento de novos partidos políticos, sindicatos, líderes populistas, burocratas, profissionais liberais, etc.) que atraíam a população rural. Conforme já salientamos anteriormente, é grande o número de estudos eleitorais que apontam as mudanças em andamento, especialmente nos centros mais urbanizados, durante a vigência do pacto populista.

(27) Sobre o processo de expansão do capitalismo no Brasil v. MELLO, J.M. (). O Capitalismo Iardio, tese dout., IFCH/UNICAMP; sobre o papel do Estado e do planejamento governamental no processo de industrialização v. DRAIBE (1985, 1ª parte); sobre as transformações processadas na estrutura social brasileira v. BACHA, E. e KLEIN, H.S. (orgs.) A Transição Incompleta: Brasil desde 1945, Paz e Terra, 1986; sobre a ampliação da participação política durante o período populista, v. WEEFFORT, F. (1978) O Populismo na Política Brasileira, Paz e Terra, R. de Janeiro.

(28) SOARES, Gláucio (1967). "Brasil: a Política do Desenvolvimento Desigual", Rev. Brasileira de Estudos Políticos, nº 22, (p.68-70).

Porém, dada a distribuição desigual da terra, a escassez de empregos no interior, a natureza dependente da população em relação aos proprietários rurais, podem sobreviver os relacionamentos clientelísticos e as fidelidades eleitorais, até mesmo em pequenas cidades industriais. (29) Assim, o papel de intermediação na mobilização dos votos pelos chefes políticos locais dependerá do grau de competição nas eleições; do grau de dependência da população; do grau de "poder de barganha que a mobilização do voto marginal proporciona ao mobilizador nas suas negociações com os líderes externos" (CINTRA, 1974:52). Enquanto antes de 1930 o chefe local possuía significativas bases de poder, detendo o controle efetivo sobre a máquina do Estado, depois de 1930 torna-se "pouco mais que um intermediário, e seu prestígio político depende do grau em que ele consegue atender a determinadas exigências locais. (30)

Com as mudanças políticas e institucionais provocadas pelo golpe de 1964 (31) ampliaram-se os poderes da União com o fortalecimento do Executivo federal e da centralização decisória, aumentando, do ponto de vista das relações intergovernamentais, a dependência dos Estados e Municípios.

(29) BRANDÃO LOPES (1967), pesquisando duas cidades interioranas mineiras no final dos anos 50, mostra como os patrões lutavam contra a organização de sindicatos trabalhistas visando manter as dependências e lealdades verticais. BRANDÃO LOPES, J.R. A Crise do Brasil Arcaico, S.P., DIFEL, 1967

(30) LAMOUNIER, Bolivar (1971). "Política Local e Tensões Estruturais no Brasil: teste preliminar de uma hipótese", Dados, nº 4 (p.192).

(31) Sobre os antecedentes do golpe de 1964 ver DREYFUSS, R. (1981), 1964: A Conquista do Estado, Petrópolis, Vozes, (caps.1 e 2); sobre a história política do período 1964-78 v. CRUZ, S. Velasco e MARTINS, C.Estevam (1983). "De Castello a Figueiredo...", in: Almeida, M.H.T. de e Sorg, B. (orgs.), op.cit. (p.13-61); sobre a natureza excludente do regime instaurado v. CARDOSO, F.H. "Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina", in: David Collier (org.) O Novo Autoritarismo na América Latina, Paz e Terra, 1982, pp.267-292.

Em nome da "eficácia e racionalidade" exigidas pelo avanço do "desenvolvimento e segurança nacional", uma sucessão de medidas discricionárias atingiram fundo a organização e capacidade de articulação da sociedade civil brasileira, esfacelando o processo de institucionalização do sistema partidário, esvaziando o poder do Parlamento e do Judiciário, obstaculizando os processos de formação da opinião pública, esgarçando o movimento operário e estudantil, afogando, enfim, as liberdades civis e os direitos políticos dos cidadãos.

Do ponto de vista do Poder Legislativo Federal, a Constituição de 1967 — ao prorrogar algumas normas firmadas pela Carta de 1946 e fixar novos critérios de composição das bancadas estaduais, preserva na Câmara dos Deputados a "super-representação dos núcleos estruturalmente menos desenvolvidos do país, das zonas mais atrasadas e, por igual, politicamente mais sujeitas ao jugo do coronelismo". (32) Além disso, com a instituição do sufrágio indireto (através de um "Colégio Eleitoral") para as eleições do Executivo federal, o valor da participação de cada Estado nesse tipo de "pleito", acabou por deslocar o poder de decisão para os Estados menos industrializados. (33) De acordo com NAVARRO DE BRITTO (1970:54), "este

(32) Segundo Navarro de Britto, o número de Estados super-representados aumenta em relação ao sistema de 46, favorecendo, através do critério de quota mínima de representantes, os Estados do Acre, Amazonas, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Mato-Grosso e Mato-Grosso do Sul, mantendo a sub-representação especialmente dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. NAVARRO DE BRITTO, L. (1970). "O Federalismo na Constituição de 1967", Rev. Brasileira de Estudos Políticos, nº 28, jan. 1970 (p.48).

(33) Registre-se, contudo, que a análise da dimensão jurídico-institucional não é capaz de dar conta das artimanhas do poder autocrático, à medida em que a sucessão dos generais "eleitos" causava crises e rearranjos sucessivos no interior das facções militares em disputa, praticamente limitando a decisão ao jogo político interno à Corporação. Ver CRUZ e MARTINS (1983, op.cit); sobre o papel das Forças Armadas no processo político brasileiro, ver ELÍZER RIZZO DE OLIVEIRA (1976). As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964/1969), Petrópolis, Vozes.

aspecto da federação brasileira revela um comprometimento regressivo da Constituição de 67 com a oligarquia agrícola do país".

Do ponto de vista das relações entre as órbitas de poder, a centralização de competências tanto político-administrativas como financeira, atendeu a tendência hegemônica de "centralização governamental" e predomínio da União, fato de resto observado em outros sistemas federativos de países capitalistas avançados, sob regime democrático, como por exemplo nos EUA (Alford et al, 1978:197-225).

No que se refere à "centralização político-administrativa", normas impositivas limitaram a autonomia estadual e municipal relativas ao "processo legislativo, investidura nos corpos eletivos, (34) elaboração e fiscalização orçamentária, emissão de títulos da dívida pública, funcionalismo público, subsídios de deputados, requisitos mínimos para a criação de novos municípios ou organização da Justiça"(N. de BRITTO, 1970:56); redefinindo estruturalmente a natureza da dependência dos Estados e Municípios.

De outra parte, definiram-se novos mecanismos afetos à "segurança nacional": atribuiu-se à União competência "para estabelecer os efetivos das polícias militares"; ao Superior Tribunal Militar competência para "processar e julgar os governadores e Secretários de Estado por "crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares"; ampliaram-se os números de casos previstos para intervenção federal nos Estados e Municípios ("para pôr termo à grave perturbação da

(34) Como, p.ex., a eleição indireta para os executivos estaduais, municípios das capitais e aqueles considerados de segurança nacional e estâncias hidro-minerais.

ordem, ou ameaça de sua irrupção"; para "prover a execução da lei federal"; para "reorganizar as finanças do Estado"; e a não entrega de quotas tributárias aos Municípios e Unidades-membro em caso de se "adotar medidas ou executar planos econômicos e financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei" (N.de BRITTO, 1970:57).

Em relação à centralização financeira, a reforma tributária de 1967 foi um dos principais instrumentos definidores da hegemonia do poder central.

Durante a vigência da Carta de 1946 a "hegemonia financeira" da União, estava condicionada a fontes extra-orçamentárias dependendo da "maior ou menor emissão de papel-moeda", uma vez que ao incremento ascendente dos recursos orçamentários estaduais e municipais verificava-se a queda da receita orçamentária do Governo Federal. (35) Fatores de ordem política — como a pressão dos Estados mais industrializados sobre o centro, visando a reformulação dos critérios de cobrança do imposto de vendas e consignações (Decr.Lei 915/38 e 1061/39) — parecem também ter contribuído à reestruturação da legislação tributária. (N. de BRITTO, 1970:58)

. Os Impactos da Reforma Tributária de 1967

Em nome da "racionalidade tributária" as medidas consagradas pela Reforma de 67 subtraíram vários impostos dos Estados e Municípios, estabelecendo normas de controle sobre os que restaram.

(35) Ver NAVARRO DE BRITTO, L. (1964). "Um Estudo sobre a Federação", Revista de Direito Público e Ciência Política, vol. VII, p.50.

No âmbito das transferências de recursos federais, ocorreram as seguintes mudanças: coube aos municípios 80% do produto do imposto territorial rural (o qual pertencia integralmente ao município, pelo Código Tributário anterior), ficando os 20% restantes para a União; através da criação dos Fundos de Participação (FPE e FPM), procurou-se compensar a perda da receita própria dos Estados e municípios, repassando-lhes, automaticamente, 10% do total da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda (*); os Estados e municípios passaram a participar do total dos impostos sobre lubrificantes, energia elétrica e minerais em 40, 60 e 90 por cento respectivamente. Cabe registrar a vinculação dos recursos do FPE e do FPM à sua aplicação em educação (20%) e em saúde e saneamento (10%).

Em relação às transferências estaduais, a única modificação ocorrida foi a "extinção da transferência para o município de 30% do excesso de arrecadação estadual sobre a municipal e dos 40% do produto de quaisquer novos impostos criados", passando os municípios a dispor de 20% do ICM arrecadado em seu território.

Aos municípios restaram o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Compensou-se a redução da competência local na matéria aumentando a participação dos municípios em impostos arrecadados pelos Estados e pela União: trans

(*) Do total arrecadado, a União distribuiria: 5% para o FPE; 5% ao FPM. Pela sistemática anterior eram transferidos aos municípios: 15% do imposto de renda arrecadado; 10% do imposto de consumo e do imposto de energia elétrica; 12% do Fundo Rodoviário Nacional; 20% do imposto único sobre minerais em geral e do imposto único sobre carvão mineral. "Finanças Públicas: um estudo de casos". Série Estudos e Pesquisas, nº 29, Gov.Estado de São Paulo, Secr.Economia e Planejamento, 1979.

ferências de 20% do Imposto Estadual Sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e de 10% do total do produto arrecadado pela União sobre a renda e sobre os produtos industrializados (IPI) — reunidos no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o qual passou a ser distribuído segundo critério de assinação proporcional ao número de habitantes. (36) Ampliaram-se, também, as normas de padronização contábil e orçamentária, cabendo ao Tribunal de Contas da União a fiscalização financeira dos Estados e Municípios quanto às rendas transferidas; e, aos Tribunais de Contas estaduais, a fiscalização das prefeituras.

Há consenso entre vários especialistas (37) sobre os efeitos da Reforma Tributária de 1967:

- alterou profundamente a natureza da dependência dos governos subnacionais em relação ao poder central, quer do ponto de vista tributário, quer do ponto de vista institucional;

- agravou a crise financeira dos estados e municípios;

- reforçou a hegemonia tributária da União, mantendo os Estados e Municípios sujeitos à liberação das transferências, pelo Poder Central;

(36) Pelo sistema anterior "as cotas do imposto de renda e do imposto sobre consumo eram igualmente distribuídos por todos os municípios, ocasionando sérias distorções no sistema, dando origem ao surgimento de "municípios-fantasma", à medida em que os Estados com um maior número de municípios tinham direito a uma cota maior (BRASILEIRO, 1973:40).

(37) N.de BRITTO (1970, op.cit.); REZENDE, FERNANDO (1982) "Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes nas relações inter-governamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados", Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 12(2), agosto; BAILEY, R. "Central-Local Relations and Municipal Autonomy in Brazil", Local Government Studies, may/june, 1984.

- beneficiou os Estados mais ricos e industrializados e os municípios mais populosos;

- afrouxou os controles sobre a expansão do gasto público — dada a progressiva fragmentação institucional e burocrática do Estado Burocrático-autoritário (38), caracterizada pela justaposição de ações de duas ou mais agências governamentais na execução de um mesmo programa — facilitando o desperdício e o endividamento público pelos vários níveis de governo (REZENDE, 1982: 507-10);

- fixou mecanismos mais automáticos de transferência de recursos, atingindo assim o cerne do clientelismo característico da política tradicional brasileira.

Contudo, conforme indica REZENDE (1982:490):

"(...) Do ponto de vista financeiro, as transferências fiscais perderam importância em relação ao montante de recursos destinados a financiar novos investimentos públicos. Do ponto de vista administrativo, a expansão do setor empresarial estatal e sua integração a sistemas nacionais retirou do governo estadual a capacidade de decidir sobre o ritmo e a distribuição setorial das inversões. Do ponto de vista político, o esvaziamento do poder local ignorou os argumentos de que a representatividade da ação governamental é importante para o

(38) Ver nota 18.

próprio controle do crescimento do Estado".(grifo nosso).

O autor ressalta que as modificações institucionais na organização das atividades públicas tornaram "multifacetada" a dependência dos governos estaduais e municipais, em relação ao poder central. De um lado, porque a descentralização administrativa consolidou empresas estatais e autarquias que, embora formalmente instituídas pelo Estado, dependem em maior grau das instituições federais as quais centralizam a organização desses sistemas. De outro, porque diversificaram-se, enormemente, as formas de financiamento, permitindo a proliferação de "mecanismos informais de transferências de recursos", efetuados através de programas especiais. De forma que a ampliação das transferências tributárias foi acompanhada pela expansão de "transferências não-regulares" — via convênios ou programas especiais —, aumentando, assim, a "participação direta do governo federal em programa de âmbito nitidamente local". (ibid: 492)

Dessa ótica houve uma alteração "qualitativa" na natureza da dependência pois, sendo constitucionalmente previstas, as transferências tributárias são "regulares e transparentes". Mesmo que parte das receitas seja vinculada a aplicações específicas, permanece um certo grau de liberdade para remanejamento de recursos atendendo as necessidades mais prioritárias. Entretanto, é a informalidade de procedimentos que caracteriza as transferências não-regulares: "(...) A negociação passa a ser bilateral e fragmentada, e o acesso aos recursos depende de fatores ocasionais e do poder de barganha de cada estado" (ibid: 493).

Nesse sentido, os estados e os municípios mais urbanizados, passaram a adotar o "planejamento" para negociação de recursos em Brasília, levando a um crescimento do gasto público além das possibilidades de incremento na tributação. Em consequência, fragmentaram-se os pólos de decisão; expandiu-se a capacidade de endividamento dos estados e municípios; ampliando, assim, a sobreposição de ações e a intervenção simultânea das esferas federal, estadual e municipal em um mesmo programa; tornando, de alguma forma menos nítida a divisão de encargos e responsabilidades entre os níveis de governo; e, por fim, exacerbando, em grande medida, o caráter desigualitário do processo de alocação de recursos, estimulado por mecanismos informais de repasses e uso clientelístico da máquina estatal.

Além disso, a medida em que essas mudanças implicaram em "crescente opacidade da política orçamentária" tanto a nível da União como dos estados e municípios, e na redução do grau de autonomia decisória (pois os recursos vem atrelados a projetos específicos) das instâncias inferiores de governo, obstaculizou-se ainda mais a "capacidade de coordenação do planejamento local, reduzindo as possibilidades de uma ação concentrada na área social". (39) A essas dificuldades acresce o fato de que a fragmentação institucional leva à "setorialização do processo decisório", tornando improvável a elaboração de um programa integrado de gastos públicos que al-

(39) REZENDE, Fernando (1984). "Organização Governamental, Gastos Públicos e Prioridades Sociais, Revista de Administração, vol.19 (4), out/dez (p.49). Ressalte-se, porém, que a expansão destes novos programas de financiamento criou, ao mesmo tempo, um certo espaço de manobra dos prefeitos junto ao governo federal, sem intermediação do governo estadual. No caso de Piracicaba, que examinaremos no 3º capítulo, isso foi particularmente decisivo para a efetivação da intervenção local na área social.

meje a implementação de uma "política urbana de corte social" (REZENDE, 1984:50).

Deixando de lado as distorções provocadas pela excessiva dependência dos governos subnacionais em relação ao poder central, justificada, retoricamente, em nome da eficiência na gestão da "coisa pública", por meio de um controle mais centralizado, examinemos, em linhas gerais, a evolução da receita orçamentária distribuída pelos níveis de governo.

Observando os dados abaixo, verifica-se que a proporção dos impostos diretamente atribuídos aos governos locais declinou de 7,3% para 5,2%, entre 1966 e 1978. Porém, em termos reais, o valor do total de recursos arrecadado mais do que dobrou (Tabela 1).

TABELA 1 - IMPOSTO DE RENDA ARRECADADO PELOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO: 1957-78

ANO	Proporção do total arrecadado diretamente atribuído a cada nível (%)			Crescimento em Termos Reais (1966 = 100)		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1957	48,5	43,0	8,5	40	51	51
1966	51,2	41,5	7,3	100	100	100
1970	54,1	42,3	3,6	168	162	79
1978	57,5	37,3	5,2	378	303	241

FONTE: SAREM, "Os Municípios Brasileiros sob a Ótica da União", Rev.de Administração Municipal, nº 157, out/dez 1980 (p. 50), adaptado de BATLEY (1984:64).

Além disso, se incluirmos os fundos transferidos automaticamente pela nova sistemática tributária, nota-se que a participação dos municípios nas rendas arrecadadas cresceu de 13% para 16%, e, em termos reais, o valor dos recursos quadruplicou.

TABELA 2 - RECEITA DOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS 1957-78

ANO	Proporção do Total de Recursos Recebidos por cada nível (%)			Crescimento em Termos Reais (%) (1966 = 100)		
	União	Estados	Municípios	União	Estado	Municípios
1957	42,9	46,1	11,0	52	49	41
1966	40,6	46,3	13,1	100	100	100
1970	45,0	40,7	14,3	177	140	175
1978	44,0	40,0	16,0	365	291	412

FONTE: SAREM, "Os Municípios Brasileiros sob a Ótica da União", Revista de Administração Municipal, Ano XXVII, nº 157, out/dez, 1980 (p.52), adaptado por BATLEY (1984:64).

É certo que o grau de dependência dos municípios em relação às transferências da União varia, sendo maior nos municípios pequenos e regiões mais pobres. Como veremos nos estudos de caso realizados no 3º capítulo, os municípios maiores e mais industrializados utilizam-se, com frequência, das operações de crédito e da negociação de projetos em Brasília, para obterem recursos à implementação de políticas locais. Embora se trate de municípios paulistas, estudos indicam que

procedimentos semelhantes ocorreram em Pernambuco e no Espírito Santo. (40)

Parece-nos plausível supor que a nova sistemática tributária tenha permitido um certo grau de autonomia municipal quanto a provisão de serviços locais rotineiros, pois, a despeito das vinculações exigidas para a aplicação do FPM,⁽⁴¹⁾ as prefeituras passaram a contar com recursos transferidos automaticamente. De outro lado, "importantes instrumentos de avassalagem" foram reservados à esfera federal (como a diversificação das fontes de financiamento, permitindo a proliferação de mecanismos informais e não-transparentes de transferência de recursos), os quais combinados aos mecanismos político-institucionais — como as sublegendas garantidoras de amplas maiorias eleitorais do partido governista — podem "manter, na vida política local, a tônica do governismo..." (CINTRA, 1974:71).

(40) Reilly examina, comparativamente, o impacto produzido pela implementação de três programas federais nas cidades de Caruaru, Limoeiro e Vitória (em Pernambuco) e mostra como as relações inter-governamentais tornaram-se mais complexas, dificultando o acesso aos canais decisórios centrais. Somente em Caruaru, município tradicionalmente opocisionista, mais urbanizado e com uma arrecadação local superior a 50% do orçamento municipal, os políticos locais tinham poder de barganha para negociar recursos no centro, mostrando assim como os "arranjos" desenvolvidos pelo aparato-burocrático-administrativo central favoreciam, predominantemente, as cidades mais urbanizadas e industrializadas. Fato semelhante é descrito por Medeiros, referindo-se ao prefeito de Castelo, no Espírito Santo. REILLY, Charles A. "Development, Public Policy, and Local Politics in Brazil", PHD Thesis Univ. of Chicago, 1980; MEDEIROS, A. Carlos de. "Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982", PHD Thesis, Univ. of London, 1983.

(41) A transferência do FPM aos municípios, até 1980, era vinculada à aplicação de 30 a 50% (dependendo do tamanho da localidade) em projetos de capital; 20% para educação e 10% para Saúde e Saneamento. Ver também como o crescimento dos recursos efetivamente disponíveis, distribuídos entre os três níveis de governo, tendeu a beneficiar os níveis federal e municipal, após a Reforma Tributária de 1967 (tabelas 3 e 4). Isso não significa, contudo, que esse crescimento tenha sido proporcional às novas necessidades dos governos locais, dada a urbanização acelerada e, provavelmente, aumento das demandas por serviços urbanos.

. Centro-Periferia no Pós-64: Mediações Políticas e Tendências Eleitorais

Em recente estudo sobre a natureza das relações centro-periferia no pós-64, Medeiros argumenta que a "mediação burocrática" entre os níveis de poder foi, ao longo do período, perdendo espaço para a "mediação partidária", devido a crescente tensão entre um Estado "centralizador e modernizante" e a busca de legitimidade parcial pelo regime através do recurso à "patronagem político-eleitoral nos níveis regional e local". De um lado, o autor salienta que os governos subnacionais ajudaram a consolidar as condições gerais de desenvolvimento, à medida que intensificaram-se os investimentos em infra-estrutura urbana, contribuindo ao processo de modernização capitalista e à reprodução da acumulação. De outro, ressalta a tentativa de integrar a periferia ao centro, através da cooptação e da exacerbação da patronagem política, visando vitórias eleitorais governistas, que garantissem em nível simbólico uma "legitimidade parcial" ao regime. (42) Em consequência, o centro político tenta ampliar suas bases sociais e territoriais de sustentação através da politização das relações intergovernamentais, ou seja, da barganha e da negociação entre o

(42) "Essa tensão e contradição recorrente entre modernização e patronagem, que permeia o regime, é adicionada a outra tensão que o autoritarismo de 1964 carrega desde o nascimento: sua natureza intrinsecamente ilegítima". MEDEIROS, A.C. de (1985) "Da Mediação Burocrática à Mediação Partidária: Aspectos Políticos das Relações Centro-Periferia no Brasil", Rev. de Administração Pública, Rio Janeiro, 19(4), p.77. Sobre o caráter de "crise permanente do regime", dada a dificuldade de formação de um consenso mínimo entre suas forças de sustentação ver G. O'Donnell "Tensões no Estado Burocrático-Autoritário e a Questão da Democracia", in D. COLLIER (org.). O Novo Autoritarismo na América Latina, Paz e Terra, 1982, pp.267:95.

centro e as instâncias regionais e locais de poder, as quais encaminham e processam seus interesses influenciando, assim, as arenas decisórias mais efetivas.

Vários autores apontaram que, nos primeiros dez anos do regime autoritário, a arena decisória estratégica - no interior do aparato estatal - constituía-se pelos subsistemas de Planejamento e de Segurança e Informações, os quais convergiam para os "anéis burocráticos", locus de barganha e de formulação de políticas que se consolidam principalmente na gestão Médici. (43) É especialmente no âmbito do subsistema de planejamento que se processam as relações intergovernamentais, então caracterizadas pela mediação burocrática e ênfase nas questões econômicas "como fonte de legitimidade parcial" do regime. (44)

À medida em que avança o processo de distensão e abertura do regime, a partir do governo Geisel, desvia-se para a política a busca de legitimidade. (45) Intensifica-se a

(43) Sobre a natureza do processo decisório e o papel de articulação dos "anéis burocráticos" V. CARDOSO (1974, *ibid*); sobre a autonomia da burocracia civil na definição da política econômica v. CARDOSO, F.H. e MARTINS, C.E. (1977). Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil, Rio, Graal.

(44) A busca de legitimidade do regime ao longo do autoritarismo foi analisada por F.H. Cardoso (1982). "Da Caracterização dos Regimes Autoritários", in: D. Collier (org.) O Novo Autoritarismo na América Latina, pp:41-62.

(45) Até 1974, o governo procurou legitimar-se através da repressão e do combate à subversão - respaldado pela "ideologia anticomunista" -, e do êxito da política econômica. Esgotadas as condições de sucesso no plano econômico, busca legitimar-se através da "distensão gradual" estimulando o "restabelecimento gradual do jogo democrático"; o fortalecimento do partido situacionista, a Arena; liberalização gradativa da imprensa e do debate público; contenção dos órgãos autônomos de repressão. Este, contudo, constituiu-se em um movimento pendular, com avanços e recuos, continuidades e descontinuidades, à medida em que avançava o movimento contestatório da sociedade civil, especialmente de órgãos como a OAB, ABI, CNBB; avanço do novo sindicalismo e dos novos movimentos sociais. CRUZ e MARTINS (1983, *op.cit*).

competição interburocrática, o paralelismo administrativo, a "repolitização" na alocação de recursos públicos. (46)

Além disso, com a vitória oposicionista nas eleições de 1974, tende a se fortalecer a barganha e a patronagem política, dada a necessidade do regime em vencer as eleições e garantir a maioria no Congresso. Governadores, prefeitos e técnicos da periferia tornaram-se "meros produtores de projetos", para negociar fundos em Brasília, contabilizando ganhos significativos no interior do próprio processo de competição interburocrática e da proliferação de fundos especiais. A combinação desses fatos políticos com a revalorização do processo eleitoral, o aumento da influência dos parlamentares e políticos no processo de abertura, acabaram por minimizar a "mediação burocrática pela ascendência gradual da mediação do Congresso e dos partidos políticos", especialmente depois da extinção do bipartidarismo em 1979. (MEDEIROS, 1985:85).

Com efeito, estudos eleitorais realizados ao longo do período autoritário indicam que em nenhum momento o regime deixou de ser ameaçado por resultados eleitorais adversos. Daí a necessidade de manipulação e de casuísmos eleitorais tentando cooptar aliados, principalmente ao nível local, uma vez que foram mantidas as eleições para prefeitos (exceto das capitais e áreas de segurança nacional), para o Senado e

(46) Sobre a competição interburocrática no interior das agências estatais disputando um maior controle de recursos político-econômicos e acentuando, assim, o caráter dividido das múltiplas agências estatais em suas orientações e lealdades, levando à segmentação estrutural do Estado brasileiro no pós-64, v. Sérgio Abranches. "Crise e Transição: uma interpretação do momento político nacional", Dados, vol.25, nº 3, 1982.

para a Câmara Federal e Assembléias Legislativas. Pois, como se sabe, as bases locais são particularmente importantes para a eleição de deputados federais e estaduais, os quais necessitam renovar constantemente os laços com suas bases municipais e líderes partidários locais para serem eleitos. (47)

De certa maneira, esses fatores contribuíram para que a importância eleitoral dos municípios tendesse a crescer, devido à necessidade de "legitimação parcial" pelo regime. Como consequência, os políticos da Arena tenderam a dividir-se entre um centro político "modernizante" e uma base eleitoral que, permanentemente, os requisitava face as dificuldades financeiras dos municípios e carências em termos de provisão de serviços. De um lado, os deputados permaneceram atrelados às suas bases municipais, estabelecendo uma relação do tipo "pork-barrel"; (48) de outro, essas mediações permitiram que os municípios tivessem acesso ao poder central, o qual muitas vezes recorria à patronagem e à cooptação, no sentido de garantir a maioria governista no Congresso.

(47) Em artigo recente Sarles indica que: "(...) um deputado federal obtém, tipicamente, 85% dos seus votos em apenas dois ou três municípios adjacentes, recebendo muito poucos votos no resto do Estado. Os candidatos costumam considerar-se, explicitamente, como representantes de um ou dois municípios durante as campanhas. Para ganhar as eleições, eles cortejam as elites locais e concentram suas campanhas nos redutos eleitorais que comumente os elegem". SARLES, Margaret J. "Maintaining Political Control Through Parties: the Brazilian Strategy", Comparative Politics, 15(1):51, out.1982, citado em MEDEIROS (1985:90).

(48) Segundo Lancaster a política tipo "pork-barrel" caracteriza-se como tipo particular de atendimento ao eleitorado, baseada em dotações orçamentárias destinadas a melhoramentos locais visando, sobretudo, "agradar os eleitores através de políticas distributivas, que beneficiam também os legisladores. Lancaster, I.O. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics", International Political Science Review, vol.7, nº 1, jan.1986 (p.68).

Uma rápida retrospectiva dos resultados eleitorais durante o bipartidarismo, torna-se necessária para entendermos como a perspectiva de se lograr maior legitimidade pelo fortalecimento eleitoral ganhou importância decisiva na estratégia de liberalização do regime, assim como na estratégia da oposição.⁽⁴⁹⁾

Assim, as eleições legislativas de 1966 deram à Arena uma maioria de 50,5% na Câmara Federal, 52,2% nas Assembleias Estaduais e 44,7% no Senado.

Em 1969, as eleições para prefeitos e vereadores realizadas em aproximadamente 1.500 municípios resultaram, também, em acentuada vitória governista arrebatando cerca de 80% dos postos disputados, desde que nos municípios das capitais, com maior potencial oposicionista, foram proibidas as eleições para prefeito. (MEDEIROS, 1985:89).

Isso não significava contudo, que o partido governista tivesse mais legitimidade junto ao eleitorado, pois: "A Arena era tão recente, artificial e, sobretudo, impotente quanto o MDB, com a diferença, apenas, de que se achava mais próxima das vantagens clientelísticas e daquilo que o regime

(49) São inúmeras as análises sobre o processo de abertura e transição política no Brasil, seja enfatizando a autonomia do núcleo dirigente e seu caráter antecipatório em relação aos partidos e a sociedade civil, seja enfatizando a distensão como resposta a pressões sociais. Entre essas duas posições polares, parece-nos mais adequado entender a abertura como a "confluência de duas dinâmicas" - uma de negociação conduzida pelos setores dominantes, e outra de "pressões e demandas irradiadas da sociedade, articuladas através de movimentos sociais e traduzidas por organizações políticas". Dentro desta linha, vários estudos tem apontado o significado do crescimento do voto de oposição, especialmente nos centros mais urbanizados, como expressão da resistência do eleitorado "aos casuísmos manipulatórios do regime (ver nota 14), ou ainda ressaltado tanto os esforços das elites dirigentes visando preservar seu poder, quanto a capacidade de resistência da sociedade civil (DINIZ, Eli (1985). "A Transição Política no Brasil: uma reavaliação da Abertura". Dados, vol.28, nº 3, p.333-4; v.tb. LÁFER, C. (1983). "O Sistema Político Brasileiro Hoje: Tendências e Perspectivas", IDESP, Textos nº 1; SANTOS, Wanderley G. dos (1982) "Autoritarismo e Após: Convergências e Divergências entre Brasil e Chile", Dados, vol. 25, nº 2).

definida como legalidade (LAMOUNIER e MENEGHELLO, 1986:67).

As eleições legislativas de 1970 reiteraram a falta de expressão do partido oposicionista (MDB), cabendo-lhe apenas 21,3% do total de votos para a Câmara Federal; 22% para as Assembléias Estaduais e 28,6% para o Senado. Cresce, entretanto, o número de votos brancos e nulos, já apontando o crescente descontentamento do eleitorado.

Semelhante desempenho ocorreu nas eleições municipais de 1972: foram eleitos 3.349 prefeitos e 29.331 vereadores pela Arena, contra 346 prefeitos e 5.936 vereadores pelo MDB (MEDEIROS, 1985:89).

Os resultados das eleições legislativas de 1974 marcaram, como é sabido, um ponto de inflexão nesse processo: o MDB elegeu 16 das 22 cadeiras em disputa para o Senado; na Câmara Federal aumentou sua representação de 28% para 44%; elegeu, ainda, maiorias em seis assembléias estaduais. No bojo do "projeto de abertura" controlada pelos estrategistas do regime o "processo de abertura" adquiriria, a partir daí, nova dinâmica marcada por avanços e recuos, pressões e contra-pressões, originárias tanto do interior do próprio regime, como do conjunto das forças sociais e políticas. (50)

É a partir do resultado das eleições de 74 que

(50) Estamos nos baseando nas análises de DINIZ (1985) e WERNECK VIANNA (1983) que distinguem o "projeto de abertura" (entendido como proposta governamental do regime visando a preservação do poder) e "processo de abertura" (que, indo além das previsões dos setores dominantes, sofria o impacto do movimento da sociedade, enfrentando continuamente o regime, forçando, enfim, a reformulação sucessiva da agenda de transição, pelo governo). WERNECK VIANNA, L. (1983). *A Classe Operária e a Abertura*. SP, Cerifá (pp.166-7); DINIZ, Eli (1985, *ibid*:334). Sobre as mudanças operadas no sindicalismo brasileiro, no pós-64, ver Maria Hermínia I. de Almeida "O Sindicalismo Brasileiro entre a Conservação e a Mudança", in ALMEIDA e SORG, 1983, *op.cit* (p.191-214); um balanço dos movimentos sociais urbanos nos anos 70 encontra-se em Ruth Cardoso (1983).

se viabiliza o "crescimento de uma oposição pacífica" com possibilidade de crescimento organizacional mesmo nos pequenos municípios. Segundo LAMOUNIER e MENEHELLO (1986:69), apesar do bipartidarismo não ter se consolidado como sistema - pois, ligou-se à armação institucional do regime autoritário -, pode-se falar "(...) na formação de novas identificações partidárias, praticamente apagando, no que tange à massa de eleitores, os vestígios do sistema multipartidário anterior a 1964".

A medida em que se vislumbra, nesse contexto, a possibilidade de um impasse entre o governo e a oposição pela via eleitoral, principalmente nos centros mais urbanizados, o governo reage com a Lei Falcão (51), passando a recorrer à manipulação casuística da legislação, sistematicamente.

Nessas circunstâncias mais restritivas, realizaram-se as eleições municipais de 1976. Mas, apesar da vantagem obtida pela Arena em termos globais, reafirmou-se o desempenho mais favorável ao MDB nas cidades maiores. Assim, o MDB obteve 45% do total de votos para os legislativos municipais, em termos nacionais, e subiu para 614 o número de municípios sob seu controle.

Ainda em decorrência das projeções então feitas, prevendo a possibilidade da oposição alcançar uma maioria de dois terços no Senado, o que lhe permitiria derrubar vetos presidenciais, novas mudanças ocorreram na legislação com o objetivo de impedir uma vitória emedebista nas eleições legislativas de 1978. Decretou-se o recesso do Congresso em abril de

(51) Sobre as regulamentações referentes ao uso dos meios de comunicação de massa, durante as campanhas eleitorais, ver: DUARTE, Celina (1980). "A Lei Falcão: Antecedentes e Impacto", in: B. Lamounier (org.) Voto de Desconfiança, Petrópolis, Vozes.

1977, promulgando-se um conjunto de medidas casuísticas através do conhecido "Pacote de Abril":

- foram mantidas as eleições indiretas para os executivos estaduais através de um Colégio Eleitoral "submetido a procedimentos que privilegiavam a representação municipal em detrimento da representação estadual" (DINIZ, 1985:337);

- instituiu-se a eleição indireta de 1/3 do Senado pelo mesmo colégio eleitoral que escolheria os governadores. Embora a eleição do outro 1/3 fosse assegurada através do pleito direto, admitiu-se a permanência do sistema de sublegenda (52) para facilitar a aglutinação dos votos arenistas, acomodando suas facções internas;

- a eleição para a Câmara Federal voltou a ser proporcional à população dos estados e não mais ao tamanho do eleitorado (53) como nas eleições anteriores de 1970 e 1974;

- manteve-se a Lei Falcão proibindo o livre acesso dos candidatos aos meios de comunicação e reduziu-se o quorum constitucional de 2/3 para maioria simples, impedindo, dessa forma, que a oposição vetasse emendas à Constituição. (54)

(52) A sublegenda foi adotada pela 1ª vez nas eleições de 1966 (lei nº 4737 de 1965), instituindo-se, posteriormente, a Lei das Sublegendas em 1968. Através desse mecanismo um partido pode lançar até 3 candidatos para um mesmo cargo, nas eleições para prefeito e senador, sendo eleito o candidato mais votado do partido que obtiver a maior soma de votos, consideradas as três sublegendas. Tendo sido originalmente criada para acomodar as facções internas do partido governista vinculadas aos partidos do pré-64, acabou servindo também ao MDB para acomodar seus grupos internos e lançar novos candidatos. V. LAMOUNIER e MENEGHELLO, 1986:71.

(53) Garantia-se, assim, uma maior representação aos estados do Norte e Nordeste, onde a Arena tinha mais força eleitoral. (DINIZ, 1985, *ibid*).

(54) Sobre o emprego de casuísmos eleitorais durante os governos Geisel e Figueiredo ver LAMOUNIER, B. "Apontamentos sobre a Questão Democrática Brasileira", in: A. ROUQUIÉ, B. LAMONIER e J. SCHWARZER (orgs.). Como Renascer as Democracias, S.P., Brasiliense.

Assim é que o resultado das eleições legislativas de 1978 deram à Arena uma maioria de 42 cadeiras, no Senado, contra 25 do MDB. Contudo, os casuísmos adotados não foram capazes de produzir os efeitos desejados, uma vez que o partido oposicionista elegeu 45% dos deputados para a Câmara Federal.

O risco de derrota do governo nas eleições subsequentes permanecia, dado o crescimento do partido oposicionista e crescente desgaste do governo, cada vez mais tolhido em atingir seus objetivos, ou seja, expandir sua base eleitoral. Incapazes de absorver os efeitos perversos provocados pela manipulação casuística sistemática da legislação eleitoral - pois, o sistema bipartidário imposto para dar uma ampla base de sustentação ao governo, acabou evoluindo para uma disputa polarizada entre as forças contrárias e as favoráveis ao regime -, os estrategistas do governo resolveram promover a Reforma Eleitoral de 1979 (DINIZ, 1985:338). Em linhas gerais, as mudanças decorrentes da Reforma, cujo objetivo era "fragmentar a oposição", foram:

- restabelecimento do pluralismo com rígidas exigências relativas à votação mínima para assegurar a representação na Câmara Federal, dos novos partidos formados;

- novos partidos só poderiam funcionar depois de demonstrarem a sua implantação organizacional nos estados e municípios;

- mantiveram-se as restrições jurídicas que impediam a legalização dos partidos comunistas. (LAMOUNIER e MENEGHELLO, 1986:74)

Como consequência, somente os grandes partidos teriam condições para formar novos diretórios locais e dispu-

tar as eleições municipais previstas para 1980. Decorre daí a prorrogação dos mandatos municipais (prefeitos e vereadores) por dois anos e o adiamento das eleições.

Entretanto, a reforma partidária ultrapassou as expectativas do regime. A criação do Partido dos Trabalhadores, mais à esquerda das siglas oposicionistas, e seu impacto sobre o debate político nacional, não estavam incluídas no prognóstico do governo. Tampouco imaginava-se que o Partido Popular — reunindo os dissidentes da Arena e os "moderados" do MDB — viesse a desenvolver uma postura relativamente independente do governo, dificultando o papel que dele se esperava: de uma "oposição confiável". (55)

Nesse contexto, enfraquecia-se progressivamente a posição do PDS — substituto da Arena —, aprofundava-se o desgaste do regime, acrescido, ainda, pelo agravamento da crise econômica, da recessão, do desemprego e das tensões sociais.

A resposta não tardou a vir através do "Pacote de Novembro", promulgado em novembro de 1981, visando restabelecer "o equilíbrio entre governo e oposição". Impondo a vinculação de votos em todos os níveis; impedindo a formação de aliança entre os partidos de oposição; obrigando cada partido a apresentar candidatos próprios para todos os níveis eleitorais, pretendia-se contornar a derrota prevista nas eleições de 1982

(55) Ver, entre outros, CARDOSO, F.H. (1983) "Partidos, Hoje", in L.KONDER, et al (orgs). Por que Marx?, R.Janeiro, Graal; FLEISCHER, D. Governabilidade e Abertura Política: as desvantagens da engenharia política no Brasil, 1964-1984, trabalho preparado para o "Seminário Comparativo, Brasil e Itália: Condições e Mecanismos de Governabilidade", USP, outubro de 1984, citado em DINIZ, 1985:339.

e garantir a maioria governista que elegeria indiretamente o presidente da República, através do Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985.

Essas medidas pretendiam ainda reforçar a posição do PDS "potencializando os efeitos da utilização da máquina estatal (por meio de obras públicas e de empregos) e aumentando a importância das bases partidárias nos pequenos municípios" (LAMOUNIER et al. 1986:78).

Contudo, em reação a essas medidas, os dois maiores partidos de oposição — PMDB e PP — resolveram fundir-se, ressuscitando, na prática, o bipartidarismo brasileiro conforme indicam os resultados das eleições de 1982 (Tabela 5). Apesar de ter sido mantido o controle do Colégio Eleitoral e do Senado, pelo partido governista, as oposições lograram ganhos substantivos, a despeito do gradualismo e dos artifícios utilizados pelo regime para preservar o controle das rédeas do jogo político.

Assim, as características particulares do processo de abertura brasileiro exerceram um grande impacto nas mediações políticas que permearam as relações centro-periféria:

- A necessidade de cooptar aliados, a nível local, a fim de diminuir os riscos eleitorais, incrementou a barganha política e a patronagem no âmbito das relações intergovernamentais;

- Esta, num primeiro momento, confina-se aos canais burocrático-administrativos, mas, à medida em que o processo eleitoral, a partir de 1974, expressa o início da agitação de pressões contra o regime autocrático (56), iniciam-

(56) LAMOUNIER, B. (1985). "Apontamentos sobre a Questão Democrática"(op.cit).

se novas articulações entre o centro e a periferia, aumentando o peso dos parlamentares e políticos, especialmente do partido governista, na canalização de demandas específicas que atendam interesses regionais ou locais, face a necessidade do regime em manter suas maiorias eleitorais (57);

- Há, também, indícios de que as estratégias políticas adotadas pelas prefeituras menores se distinguem daquelas implementadas pelos municípios maiores e mais urbanizados; enquanto os últimos recorreriam ao planejamento para negociação de recursos diretamente com o poder central, independentemente das orientações político-partidárias, os primeiros dependeriam de contatos políticos para terem acesso as arenas decisórias, porque dotados de baixo poder de barganha. Daí serem recorrentes os casos de prefeitos eleitos pelo partido oposicionista mudarem para o partido governista visando aumentar sua margem de manobra política; (58)

(57) Segundo MEDEIROS (1983, caps. 2 e 3), consolida-se, a partir daí, um "lobby intergovernamental" mediado por burocratas e parlamentares, dada a necessidade de legitimação parcial, pelo regime. O autor examina as relações entre o centro e os governos estaduais de São Paulo e do Espírito Santo, e sugere que os efeitos da Reforma Eleitoral de 1979 poderiam provocar um realinhamento partidário a nível nacional, onde a política clientelista tenderia a perder terreno. Entretanto, os casos analisados nos próximos capítulos indicam a predominância das mediações burocráticas nas relações intergovernamentais entre 1979-82. Parece-nos que somente a partir das eleições de 1982, ganham terreno as mediações partidárias, nas relações centro-periferia, com a eleição de vários governadores estaduais vinculados a partidos de oposição ao regime.

(58) Para REILLY (1980:297) isso é particularmente verdadeiro nos casos que analisa em Pernambuco. Indica que a "posição monopolística do coronel" até 1950, foi, aos poucos, sendo substituída por um novo tipo de mediação política, denominada pelo autor de "anéis burocráticos não soberanos" ("Non-sovereign bureaucratic rings") que são distintos dos "anéis" que operam no centro: trata-se de um conjunto de novos atores (agentes do Estado, do governo federal e das "burocracias para-governamentais) que interagem com velhos e novos atores os quais dominam a cena política local, ligando mesmo os municípios rurais e mais atrasados ao centro do país, através da implementação de programas federais a nível local. Esses "anéis", embora sejam informais, flexíveis e temporários, permitem às elites locais influenciar as agendas dos burocratas, canalizando demandas através do sistema político e resultando, às vezes, em bens e serviços para a população local. Fenômeno semelhante é sugerido por Bursztyn, ao examinar o processo de modernização agrária no Nordeste, promovido pelo Estado, e a manutenção das estruturas arcaicas de produção. Segundo o autor, nos últimos 20 anos reforçou-se a estrutura de poder local, no Nordeste, paralelamente à centralização política, à medida em que a mediação entre o Estado e a sociedade passou das mãos do velho coronel para os "funcionários das agências estatais", que transformaram-se em "novos coronéis", cuja ação "mais racional e tecnocrática" não ameaça a estrutura política tradicional: estabeleceu-se uma ponte entre os funcionários (que têm acesso ao Estado Central) e os "notáveis locais" (que detém o poder político local). Ver BURSZTYN, M. (1984). O Poder dos Donos, Vozes.

- por outro lado, apesar das sublegendas terem sido úteis ao regime, permitindo-lhe absorver as diferenças faccionais internas da Arena garantindo, assim, uma base eleitoral de sustentação ao regime, permitiram também a sobrevivência de uma política semi-competitiva, a nível local, expressando o confronto de diferentes grupos no interior da mesma sigla. Como veremos, adiante, nos casos de Piracicaba e Jun-
diaí, as sublegendas acabaram matizando e impondo um certo tom à vida política local.

Recapitulemos. As mudanças ocorridas no processo de relações intergovernamentais nos últimos vinte anos, alteraram qualitativamente a natureza da dependência dos governos locais em relação ao centro político. Do ponto de vista tributário, observou-se tendência ao crescimento da receita tributária própria municipal e à repartição dos recursos efetivamente disponíveis transferidos aos municípios por meio de mecanismos automáticos e regulares (tabelas 3 e 4) até o ano de 1979, verificando-se, a partir daí, tendência à queda relativa destes recursos até 1982. Embora esses dados não nos permitam inferir em que medida a tendência ao crescimento dos recursos foi proporcional às novas necessidades dos governos locais - dado o processo de urbanização acelerada e ao crescimento das cidades médias implicando, provavelmente, em aumento das demandas por serviços urbanos -, sugerimos que a natureza da nova sistemática

tributária (baseada em mecanismos mais automáticos de transferências de recursos) tenha possibilitado, de alguma forma, maior grau de autonomia dos governos locais quanto à provisão de serviços e equipamentos sociais de sua competência, uma vez que os municípios passaram a contar com recursos mais certos.

Entretanto, as análises indicam que a nova sistemática favoreceu, sobretudo, os estados e municípios mais industrializados e populosos. De outra parte, a ampliação das transferências tributárias foi acompanhada da diversificação das formas de financiamento, permitindo a proliferação de mecanismos informais e não-regulares, através da transferência de recursos negociados com estados e municípios, dotados de maior poder de barganha. Nesse sentido, os estados e municípios mais urbanizados tiveram condições de adotar o "planejamento para negociação", o que trouxe como consequências: tendência ao crescimento do gasto público, além das possibilidades de incremento na tributação; à fragmentação dos pólos decisórios; incentivo ao endividamento dos estados e municípios; sobreposição de ações; tornou-se menos nítida a divisão de competências e responsabilidades; exacerbando, enfim, a iniquidade do processo de alocação de recursos e o uso clientelístico da máquina estatal.

Dessa forma, foram reservados à esfera federal "importantes instrumentos de avassalagem", no âmbito dos repasses de recursos, os quais combinados aos mecanismos político-institucionais — como as sUBLEGENDAS e a utilização sistemática de CASUÍSMOS ELEITORAIS ao longo do processo de abertura, com o objetivo básico de garantir a vitória governista,

especialmente a nível local (59) —, terminaram por acentuar a dependência da periferia, transformando, também o modo de articulação e processamento de demandas entre as estruturas de poder.

Nesse contexto de mudança das relações entre o centro político e a periferia do sistema, o país assistiu um processo de crescente urbanização e industrialização caracterizado pela diminuição das diferenças entre as regiões quanto à taxa de urbanização; tendência à "concentração urbana na classe de cidades de 100.000 a 500.000 habitantes (a qual cresceu a taxa superior à média brasileira); e "assimetria entre a população urbana (mais difusa) e a distribuição das atividades mais dinâmicas (mais concentrada)". (FARIA, 1983:142)

Entender as mudanças provocadas por esses fatores em relação às estruturas de governo local, no que concerne à sua intervenção no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais, ao longo da década de setenta, será o objeto dos próximos capítulos.

Parte-se do suposto de que a urbanização e industrialização aceleradas exigem, em graus variados, a intervenção governamental de todos os níveis de governo, especialmente na área social, o que implica em alocação de recursos consideráveis que afetam interesses distintos, geram novas demandas, fazendo emergir novos atores e novas formas de fazer política.

(59) Cabe registrar, p.ex., o envolvimento pessoal de Geisel na campanha das eleições municipais de 1976, tendo resultado semelhante ao de 1974. Ver Wanderley G. dos Santos. "As Eleições e a Dinâmica do Processo Político Brasileiro", Dados, nº 14, 1977, p.225. Um excelente inventário do debate sobre a abertura política entre 1973 e 1981, encontra-se em Marcus Figueiredo e José Cheibub "A Abertura Política...", BIB, nº 14, 2ª sem.1982, p.29-61.

Desta perspectiva examinaremos a expansão dos equipamentos sociais em 35 municípios médios paulistas, durante a vigência do bipartidarismo, buscando relacionar a presença destes equipamentos ao perfil ocupacional dos grupos de cidades enfocadas e à sua tradição político-eleitoral durante o período observado, conforme indicamos no início deste trabalho.

TABELA 3 - REPARTIÇÃO DOS RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS (1962 a 1982) Cr\$ milhões

ANOS	UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO	TOTAL	PARTICIPAÇÃO (%)		VARIÇÃO ANUAL		ÍNDICE	
					UNIÃO	ESTADO	UNIÃO	ESTADO	UNIÃO	ESTADO
1962	31.966	39.487	9.312	80.765	39,6	48,9	11,5	-	68	74
1963	35.537	39.010	10.212	84.759	41,9	46,0	12,1	-1,21	9,66	73
1964	37.412	45.801	11.229	94.443	39,6	48,5	11,9	17,41	9,96	85
1965	39.751	49.048	13.142	101.942	39,0	48,1	12,9	7,09	17,04	92
1966	46.710	53.271	15.066	115.047	40,6	46,3	13,1	8,61	14,64	100
1967	39.034	47.806	18.972	105.812	36,9	45,2	17,9	-10,26	25,93	89
1968	60.948	63.924	25.354	150.225	40,6	42,5	16,9	33,72	33,64	120
1969	79.264	68.802	24.929	172.995	45,8	39,8	14,4	7,63	-1,68	129
1970	83.520	72.431	26.786	182.736	45,7	39,6	14,7	5,27	7,45	135
1971	94.411	75.856	27.522	197.789	47,7	38,4	13,9	4,73	2,75	142
1972	109.926	80.744	30.503	221.173	49,7	36,5	13,8	6,44	10,83	151
1973	135.409	102.395	37.883	275.687	49,1	37,1	13,8	26,81	24,19	192
1974	152.393	109.903	41.146	303.442	50,2	36,2	13,6	7,33	8,61	206
1975	158.308	113.157	43.163	314.627	50,3	36,0	13,7	2,96	4,90	212
1976	182.163	121.879	50.660	354.701	51,4	34,3	14,3	7,71	17,37	228
1977	185.379	128.475	55.337	369.191	50,2	34,8	15,0	5,41	9,23	241
1978	181.345	140.496	61.314	383.156	47,3	36,7	16,0	9,36	10,80	263
1979	181.609	138.591	62.055	382.255	47,5	36,2	16,3	-1,36	1,21	260
1980	193.660	139.481	59.805	392.946	49,3	35,5	15,2	0,64	-3,63	261
1981	179.558	127.112	58.120	364.790	49,2	34,9	15,9	-8,87	-2,82	238
1982	163.609	121.725	55.723	341.057	48,0	35,7	16,3	-4,24	-5,11	228

* Nota: Os valores foram deflacionados conforme IGP Ano Base 1977 = 100

FONTE: Revista de Finanças Públicas, 47, Ano XLIV nº 360, dez/1984

TABELA 4 - REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL (1962 a 1982) em milhões

ANOS	TOTAL			PARTICIPAÇÃO (%)				VARIÇÃO ANUAL			ÍNDICE		
	UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO	TOTAL	UNIÃO	ESTADO	MUNIC.	UNIÃO	ESTADO	MUNIC.	UNIÃO	ESTADO	MUNIC.
1962	39.775	35.905	5.103	80.785	49,3	44,5	6,2	-	-	-	67	75	60
1963	43.196	36.048	5.114	84.359	50,9	42,5	6,6	8,60	0,40	0,22	73	75	60
1964	46.042	42.290	6.110	94.443	48,7	44,8	6,5	6,59	17,32	19,48	78	88	72
1965	51.645	43.374	6.921	101.941	50,6	42,6	6,8	12,17	2,56	13,27	87	91	82
1966	58.965	47.663	8.418	115.047	51,3	41,4	7,3	14,17	9,89	21,63	100	100	100
1967	48.510	52.245	5.056	105.812	45,8	49,4	4,8	-17,73	9,61	-39,94	82	109	60
1968	77.327	67.218	5.679	150.225	51,5	44,7	3,8	59,40	28,66	12,32	131	141	67
1969	92.886	73.794	6.314	172.995	53,6	42,7	3,7	20,12	9,78	11,18	157	154	75
1970	99.495	76.511	6.728	182.735	54,4	41,9	3,7	7,12	3,68	6,56	168	160	79
1971	111.526	79.132	7.129	197.788	56,4	40,0	3,6	12,09	3,43	5,96	189	166	84
1972	128.973	83.703	8.496	221.173	58,4	37,8	3,8	15,64	5,78	19,18	218	175	100
1973	161.243	103.831	10.611	275.686	58,5	37,7	3,8	25,02	24,05	24,89	273	271	126
1974	180.013	111.915	11.513	303.442	59,3	36,9	3,8	11,64	7,79	8,50	305	234	136
1975	185.486	116.322	12.817	314.627	58,9	37,0	4,1	3,04	3,94	11,33	314	244	152
1976	220.946	117.266	16.489	354.701	62,3	33,1	4,6	19,12	0,81	28,65	374	246	195
1977	224.687	125.391	19.113	369.191	60,8	34,0	5,2	1,69	6,93	15,91	381	263	227
1978	222.929	138.252	21.973	383.155	58,2	36,1	5,7	-0,78	10,26	14,96	378	290	261
1979	222.705	137.110	22.439	382.255	58,3	35,9	5,8	-0,10	-0,83	2,12	377	287	266
1980	230.621	142.228	20.095	392.946	58,7	36,2	5,1	3,55	3,73	-10,45	391	298	238
1981	212.250	133.880	18.658	364.789	58,2	36,7	5,1	-7,97	-5,87	-7,15	359	280	221
1982	195.047	128.319	17.690	341.057	57,2	37,6	5,2	-8,11	-4,15	-5,19	330	269	210

* Nota: Os valores foram deflacionados conforme IGP Ano Base 1977 = 100

FONTE: Revista de Finanças Públicas, 47, Ano XLIV nº 360, dez/1984

TABELA 3 - RESULTADOS OFICIAIS DAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS, DE 1966 A 1982, EM PORCENTAGEM

	SENADO*				CÂMARA FEDERAL				ASSEMBL. LEGISLATIVAS			
	Arena	MDB	Votos em Brancos e Nulos	Total	Arena	MDB	Votos em Brancos e Nulos	Total	Arena	MDB	Votos em Brancos e Nulos	Total
1966	44,7	34,2	21,2	17.259.598	50,5	28,4	21,0	17.285.556	52,2	29,2	18,6	17.260.382
1970	43,7	28,6	27,7	46.986.492	48,4	21,3	30,3	22.435.521	51,0	22,0	26,8	22.435.521
1974	34,7	50,0	15,1	28.981.110	40,9	37,8	21,3	28.981.015	42,1	38,8	18,9	28.922.618
1978	35,0	46,4	18,6	37.775.212	40,0	39,3	20,7	37.629.160	41,1	39,6	19,3	37.449.488
1982**	36,5	50,0	13,5	48.746.803	36,7	48,2	15,1	48.455.879	36,0	47,2	16,8	48.374.905

FONTE: TSE

(*) O total de votos de 1970 é contado em dobro, por se tratar de renovação de 2/3 das cadeiras. Em 1978 deveria ocorrer o mesmo, mas 1/3 passou a ser eleito indiretamente — os chamados biônicos — devido às modificações introduzidas pelo Pacote de abril de 1977.

(**) Os votos do PDS foram incluídos na coluna referente à ARENA, e os da oposição (PMDB, PT, PIB e PDT) na coluna MDB.

Adaptado de LAMOUNIER e MENEGHELLO (1986:123)

C A P Í T U L O 2

**MUNICÍPIOS MÉDIOS E EXPANSÃO DOS EQUIPAMENTOS COLETIVOS URBANOS:
O CASO DOS CENTROS SUB-REGIONAIS PAULISTAS**

. Introdução

O objetivo deste capítulo é examinar a expansão dos equipamentos coletivos em saúde e da oferta de vagas em pré-escola providos pelos governos locais, em alguns municípios médios paulistas, durante a década de 70.

Como se sabe as competências dos governos locais definidas pela legislação têm caráter bastante vago. Conforme o capítulo II da Lei Orgânica dos Municípios, em vigor:

"Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população".

Dentre as atribuições privativas do município não se inclui nenhuma função específica quanto ao seu papel, em relação à educação básica e/ou pré-escolar. Mesmo em relação à atenção a saúde, a única atribuição regulamentada por lei refere-se a "prestar assistência nas emergências médico-hospitalares". É justamente por não se constituir em função específica dos governos locais que julgamos pertinente destacar as iniciativas locais na área social.

No caso da provisão de serviços em saúde, a importância da intervenção municipal, no âmbito das ações desenvolvidas pelos níveis estadual e federal, relaciona-se à questão da reestruturação dos programas de Atenção à Saúde, que envolve a integração dos serviços entre as diversas modalidades de atendimento à saúde, abrangendo os três níveis de governo.

Em relação à educação, a atuação governamental, no interior do Estado de São Paulo, estrutura-se do seguinte modo: cabe ao governo estadual o atendimento do primeiro e segundo graus; aos níveis estadual e federal, o ensino superior. No caso da educação pré-escolar, o atendimento vem sendo feito

tanto pelo Estado como pelos governos municipais, embora venha ocorrendo uma tendência à expansão da provisão destes serviços pelas administrações municipais, ao longo da década de 70.

Cabe, portanto, examinarmos a provisão destes equipamentos sociais a cargo das administrações locais. Por um lado pretende-se ver em que medida a expansão destes serviços relaciona-se às determinações mais gerais do processo de urbanização e do crescente aprofundamento da divisão social do trabalho. Indaga-se, por outro lado, se para além, de relacionarem-se às determinações estruturais sócio-econômico-espaciais -, relacionam-se também às distintas estratégias de intervenção do poder local na área social, seja respondendo a reivindicações e demandas específicas seja como recurso político visando a sua legitimação.

Com efeito, ao examinarmos a literatura recente sobre a relação entre urbanização, formulação e implementação de políticas governamentais a nível local e expansão dos equipamentos sociais, delineiam-se dois tipos de abordagem. A primeira delas baseia-se nas análises desenvolvidas contemporaneamente pela sociologia urbana marxista, as quais tendem a ver a expansão dos meios de consumo coletivo urbanos como determinados pelo crescente aprofundamento da divisão social do trabalho, da qual decorre a necessidade de reprodução da força de trabalho e do capital.

Entre esses autores ^(1) LOJKINE (1981) afirma

(1) Alguns trabalhos, embora partindo de um enfoque distinto daquele adotado por Lojkine, como CASTELLS (1980) e DUNLEAVY (1979) consideram os meios de consumo coletivo como o determinante central da especificidade do urbano, expressão das contradições do sistema capitalista -, onde a questão dos meios de consumo coletivo é vista da perspectiva da luta de classes e do interesse da acumulação de capital. De uma perspectiva mais economicista HARVEY (1974) vê o investimento em infra-estrutura urbana como reflexo da contradição entre a necessidade de acumulação do capital e das condições de produção e reprodução da força de trabalho, face à luta de classes. Seja privilegiando as novas práticas de lutas levadas a cabo pelas classes subordinadas, em torno das reivindicações por meios de consumo coletivos (CASTELLS, 1980), seja privilegiando os requerimentos do processo de acumulação capitalista, em seu conjunto, essas análises relacionam diretamente a expansão dos equipamentos coletivos urbanos à necessidade de reprodução da força de trabalho. Ver Apêndice.

que o que caracteriza "duplamente a cidade capitalista é, de um lado, a crescente concentração dos meios de consumo coletivo que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais...; de outro, o modo de aglomeração específica dos meios de reprodução (do capital e de força de trabalho) vai se tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico... O consumo final remete explicitamente ao processo de reprodução da força de trabalho, fora do processo de produção... Bem ao contrário, os meios de circulação material (os meios de comunicação) participam das condições gerais da produção, na medida em que prolongam o processo de produção no processo de circulação e entram, assim, na esfera do consumo produtivo... Por conseguinte, não há nenhum motivo para colocar os meios de consumo coletivos em outra esfera que não seja a do consumo final e improdutivo... Quer se trate de despesas de ensino ou de saúde, não participam elas da reprodução da força de trabalho e, por isso, dos gastos de renda?" (LOJKINE, 1981, p.124-125).

Apesar de estar fora do alcance e dos objetivos deste trabalho a discussão sobre a oposição fundamental entre consumo produtivo e consumo individual-final, o que chama a atenção é o fato de o autor procurar determinar a especificidade da cidade capitalista enquanto locus de concentração dos meios de consumo coletivo, constituindo um modo específico de concentração dos meios de reprodução.

De uma outra perspectiva, alguns trabalhos examinam a relação entre distribuição espacial dos serviços e intervenção dos governos locais na provisão de equipamentos sociais, do ponto de vista da orientação político-partidária.

Entre estes, PRETECEILLE (1981) examina, comparativamente, a produção e distribuição de equipamentos sociais pelas administrações locais de esquerda e de direita, na França.

Segundo o autor^(2), apesar da limitada capacidade de intervenção dos governos locais na provisão de serviços devido à centralização do Estado e as restrições institucionais, há um espaço relativo para a formulação de políticas autônomas pelos municípios liderados pela esquerda. Ressalta, contudo, que as profundas diferenças estruturais entre as comunas administradas pelo partido comunista, dificultam a interpretação dos diferentes casos, tomando-se como parâmetro exclusivo a direção político-partidária.^(3)

Também a partir desta perspectiva, embora com outro tipo de enfoque, TARROW (1977) sugere que a implantação de políticas governamentais a nível local requer a iniciativa dos governos locais, os quais atuam como mediadores entre os cidadãos e as organizações burocráticas ou sistemas partidários. Nesse processo, os governos locais desenvolvem diferentes estratégias de atuação dependendo das conexões políticas

(2) A pesquisa realizada por Preteceille, abrangendo 80 distritos da grande Paris e 468 municípios suburbanos, tem por objetivo analisar a relação entre distribuição espacial dos serviços/distribuição espacial das classes sociais e atuação dos governos locais na produção e distribuição destes serviços. PRETECEILLE, E. (1981) "Left-Wing Local Governments and Services Policy in France", in: International Journal of urban and Regional Research, 5,3,1981. Ver também E.Preteceille, M. Pinçon et Paul Rendu. Segregation Urbaine, Classes Sociales et Équipements Collectifs en Région Parisienne, Ed. Anthropos, 1985. (cap.1).

(3) SAUNDERS (1983), p.ex., sugere uma tendência à correlação entre o tipo de controle político-partidário e certos padrões de direcionamento dos recursos públicos verificada em municípios ingleses, administrados pelo Partido Trabalhista, como por ex., melhor provisão em habitação popular. SAUNDERS, P. Urban Politics, a Sociological Interpretation, Hutckinson London, 1983 (cap.4).

existentes entre o centro e a periferia, as quais impõem constrangimentos econômicos e institucionais ao poder local. Mesmo assim, os resultados da pesquisa realizada pelo autor indicam que as diretrizes priorizadas pelos prefeitos comunistas, tanto na França como na Itália, mostravam-se mais comprometidas com as orientações programático-partidárias, apesar da limitada capacidade de atuação dos governos locais face aos constrangimentos externos. (4)

Tendo como referencial teórico as questões suscitadas por estas abordagens, examinaremos a distribuição e expansão de equipamentos sociais (postos de saúde municipais e cobertura em pré-escola) nos centros sub-regionais paulistas, (5) durante a década de setenta, trabalhando basicamente com duas hipóteses.

Relacionada à primeira abordagem, examinaremos em que medida a distribuição dos equipamentos coletivos resultante de políticas urbanas implementadas a nível local, tendem a seguir um padrão relativamente homogêneo de expansão, ao enfocarmos grupos de municípios estruturalmente semelhantes, do ponto de vista de sua especialização funcional.

Nesse sentido a estratégia de investigação adotada privilegia a análise de situações urbano-concretas, tomando a cidade como unidade básica — ou seja, o urbano como manifestação da divisão social do trabalho. Metodologicamente,

(4) TARROW, S. Between Center and Periphery, Grassroots Politics in France and Italy, Yale Univ. Press, 1977. (V. caps. 4 e 5).

(5) Consideramos os municípios classificados como centros sub-regionais segundo os padrões de hierarquização e polarização, tanto através da delimitação das áreas de influência exercidas por estes centros, como através do seu papel funcional na organização regional do Estado de São Paulo, Ver: Gov. do Estado de S. Paulo/Secretaria do Interior/Coordenadoria de Ação Regional (1982). Organização Regional do Estado de São Paulo Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos.

tentaremos vincular o processo de divisão social do trabalho aos estudos de especialização e hierarquia funcionais (FARIA, 1982), tendo como preocupação o seu impacto sobre a expansão dos equipamentos coletivos, quando contemplados municípios de mesmo nível hierárquico e com semelhante perfil ocupacional⁽⁶⁾.

A segunda hipótese pretende examinar em que medida a provisão de serviços na área social, pelos governos locais, mantém algum tipo de relação com as distintas orientações político-partidárias no período observado.

Parte-se do suposto de que apesar da não consolidação do bipartidarismo como sistema⁽⁷⁾ durante o regime autoritário, é possível pensarmos as arenas políticas locais como arenas semi-competitivas, uma vez que nos municípios analisados são mantidas as eleições para os executivos locais. Desse ponto de vista, os governos municipais eleitos e vinculados ao partido de oposição - MDB, poderiam tender a se legitimar no poder usando os equipamentos sociais como recurso político. Cabe assinalar, contudo, que a adoção da sublegenda⁽⁸⁾ como mecanismo de acomodação entre as diferentes facções intra-

(6) Os critérios utilizados para a classificação dos grupos semelhantes de municípios baseiam-se em estudo realizado por FARIA, Vilmar (1982), "Divisão Social do Trabalho, Especialização e Crescimento Urbano: O Caso da Macrometrópole Paulista", onde o autor vincula a problemática da divisão social do trabalho, tratada pela Sociologia Urbana, aos estudos quantitativos de especialização e hierarquia funcionais das cidades, realizados por demógrafos, economistas e geógrafos sobre o desenvolvimento das cidades.

(7) LAMOUNIER e MENEGUELLO (1986) mostram que apesar de não se poder falar em "consolidação do bipartidarismo como sistema, dado que ele sempre esteve ligado à armação institucional do regime de 1964, pode-se sem dúvida falar na formação de novas identidades partidárias, praticamente apagando, no que tange à massa de eleitores, os vestígios do sistema multipartidário, anterior a 1964", sendo que a partir do resultado das eleições de 1976 viabiliza-se o "crescimento de uma oposição pacífica", que passa a se organizar mesmo nos pequenos municípios. (p.69).

(8) Ibid, p.71.

partidárias dificulta a identificação dessa tendência, pois a simples interpretação da inclinação política-eleitoral de um município pode encobrir distintas estratégias de atuação política, sob a mesma legenda. Sob esse prisma, o processo de produção e distribuição de equipamentos sociais locais pode também relacionar-se ao perfil político-ideológico dos governos locais examinados, independentemente da inclinação político-eleitoral, durante a vigência do bipartidarismo.

A partir dessas considerações, passamos a expor os procedimentos e resultados obtidos na classificação dos centros sub-regionais paulistas de acordo com sua inserção na divisão social e territorial do trabalho. Em seguida, veremos o impacto do perfil ocupacional sobre a expansão dos equipamentos coletivos, em saúde e pré-escola, implementados a nível local. Na última parte, ancorados nesta tipologia de municípios, passaremos a avaliar o processo político-eleitoral local em relação às hipóteses sugeridas.

Os Centros Sub-Regionais Paulistas

A escolha do conjunto de municípios classificados como Centros Sub-regionais, segundo a sua hierarquia funcional, relaciona-se às funções exercidas por estes centros na rede urbana. Estudos referentes à hierarquia funcional das cidades^(9) indicam que a forma pela qual se estrutura espacialmente a rede urbana caracteriza-se por múltiplas relações de

(9) Estamos nos referindo aos estudos desenvolvidos no campo da geografia e economia urbanas. Ver, p.ex., BARRY, Brian J.L. e HORTON, F.E. (1970). Geographic Perspectives on Urban Systems, Prentice Hall, citado em FARIA, V.(1982).

interdependência entre núcleos com funções diferenciadas, que respondem ao processo de organização e divisão territorial do trabalho. É a partir das funções de cada centro, da extensão e da intensidade de sua influência que se estabelecem os diferentes níveis de hierarquia.

No caso dos centros sub-regionais, tratam-se de cidades médias ou intermediárias, hierarquicamente subordinadas aos centros regionais, com funções de apoio complementar na provisão de bens e serviços às populações situadas em sua área de influência. Assim a escolha dos centros sub-regionais paulistas (Quadro 1) justifica-se à medida em que detém papéis semelhantes, especialmente no fornecimento de serviços às populações das cidades circunvizinhas hierarquicamente inferiores, apesar de notarmos entre os 35 municípios paulistas classificados neste nível, grandes divergências quanto ao seu porte e grau de desenvolvimento econômico. (10)

Tal justificativa se reforça ao observarmos que nosso universo de análise (Tabela 1) engloba principalmente cidades médias (cuja população situa-se entre 50.000 e 300.000 habitantes), justamente a classe de cidades que, na década de 70, teve o crescimento de sua população urbana à taxa superior à média brasileira, em todo o país. (11) Convém ressaltar que a tendência ao maior crescimento populacional observada em ci-

(10) Ver Anexo 1.

(11) Ver, a respeito FARIA, V. (1983) in ALMEIDA, M.H.T. e SORG, B.(orgs.). Sociedade e Política no Brasil Pós-64, SP, Brasiliense, 1984 (p.124).

dades médias pode significar uma queda relativa das condições de vida, do ponto de vista da emergência de novas demandas por serviços como por exemplo, na área de saúde e educação.

Perfil Ocupacional dos Centros Sub-Regionais Paulistas

Definida a área de estudo, passaremos à descrição do perfil ocupacional dos municípios enfocados vendo, empiricamente, como estes participam da divisão social do trabalho. Como assinala FARIA (1982) "a especialização funcional dos municípios, medida em termos dos seus perfis ocupacionais, e sua hierarquia funcional, aferida a partir do elenco de funções que eles desempenham, são utilizadas como traduções operacionais satisfatórias dos conceitos relativos à divisão social (territorial) do trabalho" (ibid, p.748), Nesse sentido adotamos como procedimento básico, para a classificação dos grupos semelhantes de cidades, trabalhar com a especialização funcional dos municípios situados no mesmo nível hierárquico - os centros sub-regionais.

Utilizamos como indicador da forma de inserção dessas cidades na divisão do trabalho a estrutura do emprego por ramos.^(12) Dessa forma, verificamos para cada município a percentagem de pessoas dependentes de cada um dos oito ramos de atividades definidas pelo Censo Demográfico de 1980.

Contudo, para efeito dos objetivos desse trabalho, decidimos agregar os 6 indicadores relativos ao setor ter-

(12) Segundo FARIA, 1982, a "relação entre os processos da divisão social do trabalho e a urbanização deve ser apanhada, a partir desta dupla perspectiva: aglomeração dos meios de produção, e de consumo na cidade e especialização de cidades e regiões em ramos e setores produtivos". (op.cit., p.747)

ciário, do seguinte modo: consideramos como Serviços Distributivos, a percentagem de pessoas dependentes dos setores de Transportes/Armazenagem/Comunicações, Comércio e Outras Atividades; mantivemos o setor de Prestação de Serviços Pessoais e agregamos, em um único setor, as Atividades Sociais e Administração Pública. Assim, trabalhamos com cinco variáveis - Indústria, Agricultura, Serviços Distributivos, Serviços Pessoais, Serviços Sociais e Administração Pública, para classificar os grupos homogêneos de cidades. (Tabela 2)

O critério básico utilizado para avaliar o grau de especialização de cada grupo, segundo o setor de dependência, foi inferido a partir da média obtida em cada setor, respectivamente, em relação a cada um dos conjuntos. Assim, a classificação de cada grupo de municípios relaciona-se diretamente àqueles que situam-se acima da média em cada ramo de atividade.

A partir dos resultados obtidos (Quadro 2), os 35 centros sub-regionais paulistas foram classificados em seis tipos, segundo a participação da população local na divisão sub-regional do trabalho. São eles:

- Tipo 1 - Municípios cuja população depende, predominantemente, do emprego no setor industrial.
- Tipo 2 - Municípios cuja população depende, predominantemente, do emprego no setor agro-pecuário.
- Tipo 3 - Municípios cuja população depende, predominantemente, do emprego no setor agro-industrial.
- Tipo 4 - Municípios cuja população depende, predominantemente, do emprego no setor de serviços.

Tipo 5 - Municípios cuja população depende, predominantemente, do emprego no setor industrial e de serviços em geral.

Tipo 6 - Municípios cuja população depende, predominantemente, do emprego no setor agro-pecuário e de serviços em geral.

GRUPOS DE MUNICÍPIOS DE SEGUNDO SEU PERFIL OCUPACIONAL *

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
B.Paulista	Itapeva	Iatui	Andradina	Araraquara	Avaré
Franca	S.J.R.Pardo		Assis	Piracicaba	Dracena
Jaú	Capão Bonito		Barretos	Rio Claro	Tupã
Jundiaí	Oswaldo Cruz		Botucatu	S.Carlos	Adamantina
Limeira			Catanduva	Taubaté	Fernandópolis
			Lins	Guaratinguetá	Itapetininga
			Ourinhos	S.J.Boa Vista	Jales
			Jaboticabal		P.Venceslau
					Registro
					Votuporanga

(*) Ver tabela 2 e quadro 2 em anexo

A partir da classificação dos grupos de municípios segundo o perfil ocupacional examinaremos, a seguir, a expansão dos equipamentos públicos em saúde e a oferta de vagas para pré-escola e 1º grau, em cada uma das cidades que compõem os diferentes tipos acima referidos, de acordo com as respectivas competências administrativas-municipal, estadual e federal.

Dessa forma, pretendemos examinar, nesta parte do trabalho, três ordens de questões:

- a) em relação à 1ª hipótese, se a partir da classificação dos grupos de municípios, segundo o seu perfil ocupacional - é possível detectar-se um padrão semelhante de expansão dos equipamentos coletivos pelos governos locais, na área de atenção primária à saúde e educação pré-escolar;
- b) em relação a segunda, pretende-se ver se houve ou não alguma tendência mais acentuada de expansão desses equipamentos entre os municípios que, ao longo do período analisado (1968-82) foram, preponderantemente, governados por prefeitos eleitos pelo partido de oposição (MDB);
- c) e, finalmente, tentaremos relacionar a intervenção dos governos locais na área social ao perfil da administração no poder.

Equipamentos de Saúde e Perfil Ocupacional

Como se sabe, a importância da consolidação da Rede Básica de Atenção à Saúde relaciona-se à implantação das "Ações Integradas de Saúde", que pretende constituir-se em embrião de um sistema nacional de saúde, através da integração programática entre as organizações de saúde de nível federal, estadual e municipal. Tem como suposto a repartição proporcional de encargos, onde terá papel importante o funcionamento efetivo da rede básica municipal de saúde, facilitando a operacionalização e adequação do programa à heterogeneidade das diferentes

comunidades a que deve servir. (13)

De outra parte, a implementação dos programas alimentares-nutricionais federais, dirigidos ao grupo materno-infantil, considerado prioritário ao atendimento das carências nutricionais, depende da expansão física e organização da Rede Básica de Saúde para sua efetiva operacionalização como, por exemplo, o "Programa de Suplementação Alimentar" (PSA), desenvolvido pelo Ministério da Saúde. (14)

Dessa forma parece-nos importante examinar a expansão dos equipamentos de saúde municipais, nos centros sub-regionais paulistas, por duas razões. Em primeiro lugar, devido à natureza das funções desempenhadas por essas cidades, quanto à provisão de serviços, em suas áreas de influência. Em segundo lugar, por atuarem de modo completar aos centros regionais, os quais geralmente possuem equipamentos sociais para o atendimento das demandas em saúde das populações depositárias, diretamente dependentes desses centros.

Cabe lembrar, contudo, que as informações mais abrangentes e disponíveis sobre os equipamentos públicos locais cobrem somente as Regiões Metropolitanas. No que diz respeito às cidades do interior, essas informações vêm sendo sistematizadas a partir dos anos 80, o que dificultou a construção de nossa série, para a década anterior.

Mesmo assim, achamos que os dados disponíveis nos deram pistas importantes, sugerindo quais cidades demanda-

(13) A respeito ver, NEPP/IE/UNICAMP. Brasil - 1985 - Relatório sobre Situação Social do País, Campinas, 1986, vol.1 (pp.144-148).

(14) Ibid. vol.II, 1986.

riam uma investigação mais aprofundada. De tal forma que, embora tenhamos obtido dados sobre os equipamentos locais de saúde somente a partir de 1976, estes mostraram-se em alguma medida adequados posto que, ao examinarmos os equipamentos públicos municipais de saúde existentes - objeto de nosso particular interesse - vimos que somente três entre os 35 municípios analisados, possuíam algum tipo de serviço provido pelos governos locais, em 1976. Essa constatação permite-nos considerar que, apesar da amostra utilizada referir-se a um conjunto de cidades situadas no mesmo nível hierárquico (devido ao seu papel na provisão de serviços em relação aos municípios hierarquicamente inferiores) estas detinham, entretanto, um papel pouco significativo do ponto de vista da oferta de serviços em saúde, a cargo dos governos locais, até meados dos anos 70.

Assim, com base nos grupos de centros sub-regionais classificados segundo o perfil ocupacional observamos, no quadro 3, a expansão dos estabelecimentos públicos de saúde, a partir de 1976. Nota-se que apenas Jundiaí, Guaratinguetá e Ourinhos dispunham de postos de saúde municipais. Destas, Jundiaí apresenta um perfil ocupacional predominantemente industrial (G1); Ourinhos, de serviços (G4); e, Guaratinguetá com perfil industrial e de serviços. Trata-se, portanto, de cidades com distintos perfis ocupacionais, sendo que somente Jundiaí parece dispor de uma "Rede Básica Municipal de Atenção à Saúde", no início dos anos 70, do ponto de vista da existência de equipamentos públicos de saúde municipais.

Observando a expansão dos equipamentos municipais, em relação ao ano de 1982, vemos que o quadro pouco se altera. Excetuando-se os casos de Jundiaí e Guaratinguetá -

onde se expande a rede básica -, chamam a atenção, somente, os casos de Limeira e Piracicaba, os quais passam a contar com um número razoável de postos de saúde, durante a gestão municipal eleita para o período 76/82. (15)

É interessante ressaltar que os quatro municípios dotados de equipamentos municipais de saúde em 1982, classificam-se basicamente em dois grupos, de acordo com a especialização funcional: Jundiaí e Limeira, classificados no grupo 1 (com perfil ocupacional predominantemente industrial); Piracicaba e Guaratinguetá, no grupo 5 (com perfil ocupacional predominantemente industrial e de serviços). A partir destes dados, verifica-se, assim, a inexistência de um padrão homogêneo de expansão dos equipamentos de saúde, providos pelos governos locais, do ponto de vista de sua especialização funcional. Pois, mesmo se considerarmos exclusivamente os dois grupos acima mencionados, é possível dizer que a presença de equipamentos municipais de saúde nas quatro cidades indicadas, constituem-se em casos pontuais, quando referidos aos respectivos perfis ocupacionais. (16)

(15) Apesar de não desconsiderarmos a existência de pronto-socorros municipais, estamos priorizando os postos de saúde, uma vez que aqueles promovem apenas atendimento emergencial, função considerada de competência das administrações locais. Mesmo assim, em 1976, apenas seis cidades desta amostra - Franca, Jundiaí, Piracicaba, Rio Claro, São Carlos e São João da Boa Vista - possuíam pronto-socorro municipal; e, em 1982, além das acima citadas, contavam com pronto-socorro municipal, Araraquara e Jaboticabal.

(16) Lembramos que, segundo a tipologia proposta no início deste capítulo, o grupo 1 é constituído por cinco cidades e o grupo 5, por sete cidades.

Por outro lado, observou-se que essa heterogeneidade se reverte ao examinarmos a expansão dos equipamentos públicos de saúde providos pelo governo do Estado. (17) Embora não tenhamos obtido informações para o início da década de 70, nota-se a ocorrência de um padrão bastante homogêneo na expansão física destes, já em meados da década, permitindo indicar que a atenção básica à saúde seja garantida pelo nível estadual. Entretanto, algumas avaliações existentes sobre o desempenho das ações básicas de saúde, pelos níveis municipal e estadual, indicam um maior grau de eficácia em cidades onde efetivamente funciona a Rede Básica Municipal. (18)

Em relação ao nível federal, nota-se uma tendência à expansão dos postos do INAMPS, a partir de 1976, consolidando-se a sua implantação, já em 1982. Contudo, a atuação do nível federal privilegia, especialmente, a assistência médica individualizada de natureza ambulatorial e hospitalar, e serviços de apoio laboratoriais, dependendo dos outros níveis de atendimento face aos objetivos da integração dos serviços de saúde. (19)

(17) A estruturação da "política de atenção à saúde", no Brasil, deu-se de forma setorializada, onde ficaram separadas as atividades de assistência médica (a cargo do INAMPS) e as de Saúde Pública - a cargo do Ministério da Saúde e das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. De forma que o Estado desenvolve ações no campo médico-sanitário através dos Centros de Saúde vinculados à Secretaria Estadual de Saúde; a intervenção municipal, no âmbito do atendimento à Saúde, compreende atividades no campo médico-sanitário e hospitalar, as quais variam de acordo com as orientações dadas ao programa municipal de Saúde, em cada município, pelas respectivas administrações.

(18) Ver a respeito, CEBRAP. Transformações Sócio-Econômicas, Políticas Governamentais e Dinâmica Demográfica no Estado de São Paulo, junho 1982 (cap.1) (mimeo); F.C.M./UNICAMP "Programa de Ações Integradas de Saúde"- Município de Piracicaba, 1984.

(19) Para uma análise detalhada sobre a estrutura da política de atenção à saúde pós-67, ver, SILVA, P.L.B. - "Atenção à Saúde como Política Governamental" diss. de mestrado, IFCH/UNICAMP, 1984.

Do acima exposto conclui-se que a provisão de serviços em saúde, pelos governos locais, no conjunto de municípios examinados, não permite detectarmos algum tipo de padrão de intervenção, neste nível, do ponto de vista do seu perfil ocupacional, nem do ponto de vista de sua especialização funcional. (20)

Examinaremos, a seguir o comportamento da distribuição das matrículas para a pré-escola municipal, estadual e privada, tentando ver se a participação dos governos locais na provisão destes serviços apresenta alguma semelhança com o perfil delineado para os equipamentos públicos de saúde.

Pré-escola: Rede Pública e Privada

Como já foi assinalado, a legislação que rege as atribuições dos governos municipais não prevê a obrigatoriedade do ensino pré-escolar, por este nível de governo. Partindo desta premissa examinaremos a distribuição de matrículas para a pré-escola, nos centros sub-regionais paulistas, utilizando como critério de intensidade o grau com que os governos locais participam da provisão destes serviços, em relação ao governo estadual e ao setor privado. (21)

Assim, observando a tabela 3 vemos que entre 35 centros sub-regionais paulistas, os governos locais de apenas 10

(20) Do ponto de vista do tamanho urbano, ressalta-se que das quatro cidades que, em 1982, possuíam postos de saúde municipais, duas tinham mais de 200.000 habitantes, uma, cerca de 150.000 hab., e, finalmente, Guaratinguetá com 85.000 hab., num universo de 35 municípios assim distribuídos:

- .12 cidades com menos de 50.000 habitantes
- .15 cidades com população entre 50 e 100.000 habitantes
- . 6 cidades com população entre 100.000 e 200.000 habitantes
- . 2 cidades com mais de 200.000 habitantes

(21) Vide página seguinte.

idades cobriam, preponderantemente, a oferta de vagas em pré-escola, no início dos anos 70. De modo semelhante à distribuição dos equipamentos locais em saúde, não se verificou um padrão homogêneo quanto à cobertura, se tomarmos como parâmetro a especialização funcional destes municípios. Com efeito, destas dez cidades, duas (Jundiá e Limeira) classificam-se no grupo 1; duas (Barretos e Catanduva) no grupo 4; três (Araraquara, Rio Claro e São Carlos) no grupo 5; e, três (Avaré, Itapetininga e Presidente Wenceslau) no grupo 6.

Em relação ao ano de 1978, nota-se que permanece a mesma tendência observada em 1973, nas cidades acima assinaladas, excetuando-se o caso de Catanduva, onde o Estado passa a prover o maior número de matrículas em pré-escola. Nota-se ainda tendência à expansão da cobertura destes serviços, pelos governos locais, nos mesmos grupos destacados em 1973, distribuídos do seguinte modo:

- . Franca, no grupo 1
- . Andradina, Ourinhos e Jaboticabal, no grupo 4
- . Taubaté e São João da Boa Vista no grupo 5
- . Adamantina, no grupo 6.

Considerando, agora, o ano de 1983, vemos que essa tendência se mantém e se expande em relação aos municípios do grupo 1 (com perfil ocupacional predominantemente in-

(21) O grau de intensidade baseia-se na maior proporção de matrículas cobertas pelas administrações municipais em relação ao Estado e ao setor privado, para cada ano indicado na série. Tomamos os anos de 1973, 1978 e 1983, devido a disponibilidade destes dados e por aproximarem-se dos anos eleitorais em que foram escolhidos os executivos locais, durante o bipartidarismo: gestões de 1968/72; 1973/1976; 1977/1982. Não foi possível obtermos os dados para o ano de 1969.

dustrial) e do grupo 5 (industrial e de serviços). Além dos casos indicados para os anos anteriores, nota-se a preponderância da cobertura destes serviços, pelos governos municipais de Jaú (G_1) e Piracicaba (G_5). Dessa forma é possível apontarmos um aumento na intensidade quanto a cobertura de vagas em pré-escola, pelas administrações das cidades classificadas nestes dois grupos.

No que se refere aos municípios do grupo 4 (predominantemente de serviços), verifica-se tendência oposta. Ou seja, não só a participação dos governos locais se retrai, como não se observa tendência a expansão da cobertura, em relação as outras cidades pertencentes ao grupo. Quanto ao grupo 6, permanece a tendência observada nos anos anteriores, nas mesmas cidades assinaladas.

Achamos desnecessário avaliar a cobertura de matrículas para o primeiro grau, desde que essa mostrou-se quase exclusivamente coberta pela rede de ensino estadual.

* * *

Concluindo, pode-se dizer que a partir dos casos aqui examinados, não é possível explicarmos a expansão dos equipamentos sociais, nos centros sub-regionais paulistas, baseando-nos metodologicamente, apenas na especialização funcional destas cidades.

Devido a impossibilidade de examinarmos todos os casos em que verificou-se a presença dos equipamentos sociais e determinado perfil partidário (quadro 4), decidimos concen-

tratar a análise das tendências eleitorais nas cidades classificadas nos grupos 1 e 5, onde observou-se tendência à concentração dos equipamentos providos pelos governos locais.

Cabe, assim, examinarmos as tendências eleitorais observadas nessas cidades, particularmente a partir de 1966 com a vigência do bipartidarismo, sobretudo porque - como ficou constatado -, os equipamentos locais em saúde e pré-escola tenderam a expandir, principalmente, a partir dos anos 70.

Tendências Eleitorais e Expansão dos Equipamentos Coletivos Urbanos

Este item tem por objetivo descrever sucintamente a trajetória eleitoral dos municípios acima mencionados, durante o bipartidarismo. Decidiu-se privilegiar as eleições executivas e legislativas municipais tentando verificar, nos casos analisados, se é possível observarmos algum tipo de relação entre inclinação partidária e tendência à implementação de políticas governamentais locais, de corte social, especificamente, em saúde e educação pré-escolar. Entretanto, examinaremos em linhas gerais a trajetória dos dois partidos - Arena e MDB - nas eleições legislativas federais e estaduais comparando-a com o desempenho eleitoral observado nas eleições municipais.

A importância de se indagar como se refletiram sobre as eleições municipais as tendências expressas nas eleições legislativas estaduais e federais relaciona-se à conhecida "intenção dos estrategistas do governo de municipalizar ao máximo os pleitos eleitorais... O controle governamental estendia-se da campanha eleitoral aos menores aspectos da administração.

A rede de compromissos entre os níveis local, estadual e federal começava a ser tecida na campanha - daí o empenho de lideranças estaduais e federais que se transformavam em cabos eleitorais; a mobilização de órgãos estaduais e a proliferação de promessas políticas". (SOUSA, 1984, p.78)

Por outro lado, apesar do regime autoritário ter fortalecido os seus poderes mantendo as instituições sob seu controle — através da cooptação e dos casuismos eleitorais , principalmente a nível do poder local —, não conseguiu descartar, totalmente, a ameaça de resultados eleitorais adversos. Pode-se dizer que o regime tentava lograr uma "legitimidade parcial"(22) a nível local, uma vez que as eleições majoritárias para governadores e presidência da República eram indiretas, tendo sido abolidas as eleições para prefeito das áreas mais urbanizadas (as capitais) e daquelas consideradas "áreas de segurança nacional". Do ponto de vista político, restaram, como mais importantes, as eleições para o Senado, em bases majoritárias, e as eleições proporcionais para a Câmara Federal e Assembleias Estaduais. Restaram também, as eleições para prefeitos e vereadores das cidades interioranas, disputadas em bases locais e permeadas por interesses mais paroquiais. Neste sentido, a importância eleitoral dos municípios tendeu a crescer, pois, "excluindo-se a disputa pela senatoria, que costuma cortar os municípios transversalmente, percebia-se que, na prática, os deputados federais e estaduais foram efetivamente eleitos por poucos municípios, embora o sistema proporcional englobe cada estado com um todo". (MEDEIROS, 1985, p.90)

(22) A respeito ver MEDEIROS, Antonio Carlos de. "Da Mediação Burocrática à Mediação Partidária: aspectos políticos das relações centro-periferia no Brasil", in Revista de Administração Pública, vol.19, nº 4, outubro e dezembro, 1985.

Com efeito, estudos indicam que os votos obtidos pelos deputados federais e estaduais tenderam a se concentrar em dois ou três municípios de uma região ou sub-região, de um mesmo estado. Assinala-se que os candidatos costumavam retornar às suas bases municipais, concentrando suas campanhas nos redutos eleitorais que comumente os elegiam visando renovar os seus laços com os líderes partidários locais.^(23) Consequentemente os candidatos eleitos tenderam a permanecer vinculados às bases políticas locais facilitando ou obstaculizando a mediação de interesses entre as administrações locais e o centro do sistema.

Nesse quadro o desempenho da maioria das administrações locais passou a depender de certos "favores" oficiais que garantissem a liberação dos recursos tanto a nível da esfera federal, como estadual. A tal ponto foram distorcidas as regras do jogo político que o "adesismo" ao partido governista surgiu como uma das alternativas aos prefeitos eleitos pelo MDB no sentido de "escapar ao imobilismo administrativo". (SOUSA, 1984, p.76)

Vejamos, agora, em que medida a interferência desses fatores nos permite estabelecer algum tipo de relação entre a implementação de políticas sociais locais e o processo político-partidário a nível local.

Desempenho da Arena e MDB nas Eleições Legislativas Federais e Estaduais

Durante o bipartidarismo ocorreram quatro elei-

(23) Ver, por exemplo, SARLES, Margaret J. "Maintaining Political Control Through Parties: the Brazilian Strategy", Comparative Politics, 15 (1): 51, oct. 1982.

ções legislativas federais e estaduais. A primeira delas realizada em novembro de 1966, deu à Arena uma maioria de 64% na Câmara dos Deputados e de 56,6% no Senado, como se observa na tabela abaixo.

EVOLUÇÃO DOS VOTOS OBTIDOS PELA ARENA, NO TOTAL DE VOTOS DADOS A
PARTIDOS DE 1966 A 1978 (*)(**)

		CAPITAL	INTERIOR	ESTADO DE SÃO PAULO	BRASIL
	SENADO	58,9	66,6	63,8	56,6
1966	CÂMARA FEDERAL	44,2	58,7	53,5	64,0
	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	45,0	59,3	54,2	64,1
	SENADO	47,5	51,2	49,9	60,4
1970	CÂMARA FEDERAL	70,5	76,9	74,7	69,5
	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	71,6	77,1	75,2	69,8
	SENADO	21,2	30,2	26,8	41,0
1974	CÂMARA FEDERAL	29,3	42,1	37,3	52,0
	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	28,2	41,2	36,3	52,1
	SENADO	12,3	20,5	17,6	43,0
1978	CÂMARA FEDERAL	23,0	39,4	33,1	50,4
	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	23,4	39,9	33,7	51,0

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral.

(*) O complemento destes percentuais correspondem aos votos do MDB. Foram excluídos os votos brancos e nulos.

(**) Adaptado de SOUSA, M.T. Sadek d. Concentração Industrial e Estrutura Partidária: o processo eleitoral no ABC-1966/1982 Tese doutorado, USP, 1984.

Acompanhando essa tendência, a Arena obteve no Estado de São Paulo respectivamente 53,5% e 63,8% dos votos expressos (excluídos os votos brancos e nulos) para a Câmara e o Senado, e 54,2% para Assembléia Estadual. A vitória arenista foi, contudo, mais acentuada no interior do que na capital, já apontando que a força da oposição ao regime vinha dos centros mais urbanizados. (24)

Examinando a proporção dos votos expressos em cada um dos municípios selecionados confirma-se a tendência mais governista das cidades interioranas (tabela 4), em relação às eleições ao Senado. Nota-se, em todos, uma proporção de votos arenistas superior à da capital do Estado (58,9). Tendência que se mantém ao examinarmos as eleições para a Câmara Federal e Assembléia Legislativa, pois excetuando-se os municípios de Franca, Limeira, Araraquara e Taubaté, nos demais municípios a proporção de votos governistas foi também superior aos percentuais verificados para o Estado. Chama a atenção, contudo, o caso de Limeira — que apresentou uma proporção de votos expressos (44% para a Assembléia Estadual e 45% para a Câmara) bem abaixo da média do Estado (respectivamente 54% e 53%).

Nas eleições de 1970, contudo, comparando o resultado das eleições para o Senado nota-se que em oito das doze cidades analisadas — Jundiaí, Araraquara, Piracicaba, Rio Claro, São Carlos, Taubaté, São João da Boa Vista e Guaratinguetá — foi inferior a proporção dos votos arenistas (respectivamente 44,4; 41,4; 49,0; 41,7; 46,9; 37,0; 41,7 e 42,5) em relação ao Estado (49,9). Ressalta-se, ainda que em todos os

(24) São muitas as análises sobre o significado das eleições durante o bipartidarismo. Ver, especialmente, LAMOUNIER, B. & CARDOSO, F.H. (1975); REIS, R.W. (1978); LAMOUNIER, B. (1985).

municípios analisados essa proporção foi inferior à média nacional (60,4), mostrando que o interior do estado acompanhava a tendência oposicionista que se esboçava nos grandes centros urbanos, particularmente na região metropolitana de São Paulo.

Mais significativo, ainda, foi o resultado das eleições para a Câmara Federal e Assembléia Legislativa, verificando-se em cinco dos nove municípios destacados (Franca, Jundiaí, Araraquara, Piracicaba, Rio Claro e S.J.da Boa Vista) uma proporção de votos governistas inferior àquela observada na capital. Mesmo assim, cabe assinalar a vitória esmagadora da Arena nessas eleições, quando obtém, no Estado de São Paulo, um percentual de votos superior à do país.

A eleição de 1974, como é sabido, representou um ponto de inflexão nesse processo. A vitória oposicionista nas eleições para o Senado, elegendo 16 das 22 cadeiras em disputa, marca decisivamente a política de abertura no plano político-eleitoral. (LAMOUNIER, 1985, p.39)

No Estado de São Paulo o MDB obtém 65% do total dos votos para o Senado. Apesar da vitória oposicionista não ter sido homogênea em todo o estado, o declínio do partido governista é visível não só na região metropolitana como no interior do Estado, embora mais acentuada nos centros mais urbanizados e industrializados, também nas eleições para a Câmara Federal e Assembléia Estadual.

Dessa forma, somente em seis cidades - Franca, Jundiaí, Limeira, Araraquara, Rio Claro e São Carlos - verificou-se uma proporção de votos expressos arenistas inferior à do Estado (26,8), nas eleições para o Senado. Destas, apenas uma - Franca - apresentou um percentual de votos governistas

inferior ao obtido, pela Arena, na capital (21,2).

Essa tendência foi mais acentuada em relação as eleições para a Câmara Federal, desde que apenas Piracicaba, Limeira, Franca, São Carlos e Guaratinguetá apresentaram uma proporção de votos oposicionistas superior à do Estado (62,5), sendo em nenhuma das cidades a percentagem de votos expressos superior à da capital (cerca de 70%).

Repete-se o mesmo quadro nas eleições para a Assembleia Estadual. É mais forte a tendência declinante da Arena na capital, destacando-se, entre os doze municípios focalizados, novamente o caso de Franca onde a proporção de votos governistas (25%) foi ligeiramente inferior àquela observada na capital (28,2%). Entretanto, importa assinalar que na maioria deles (Franca, Jundiaí, Limeira, Araraquara, Piracicaba, Rio Claro, São Carlos e Guaratinguetá), a proporção de votos arenistas foi inferior à média do interior do estado (41,2%), ficando bastante acima da média nacional (52,0%).

As eleições legislativas de 1978 reafirmaram a tendência menos oposicionista do interior em relação à capital do Estado, a despeito do desempenho do MDB ter sido mais expressivo em todo o Estado do que no país.

Assim, a proporção de votos dados à Arena, nas eleições para o Senado, reforçou a tendência declinante do partido governista em um maior número de municípios do que os assinalados nas eleições anteriores: Franca, Jundiaí, Limeira, Araraquara, Rio Claro, São Carlos, Taubaté e Guaratinguetá onde essa proporção foi inferior à do Estado (17,6%). Nos demais, a ampliação das bases oposicionistas só se revelou quando comparada à proporção de votos obtidos pelo MDB a nível nacional. Re-

gistrou-se, entretanto, em todas as cidades examinadas, exceto em São João da Boa Vista, percentuais mais elevados de votos brancos e nulos do que a proporção de votos dados à Arena (tabela 5), tendência similar à ocorrida em todo o Estado de São Paulo. (SOUZA, 1984, p.74)

Quanto às eleições proporcionais, observou-se um crescimento relativo do partido governista, na maioria das cidades analisadas, em relação às eleições anteriores para a Câmara Federal e Assembléia Estadual. Nos dois casos verificou-se uma proporção de votos arenistas inferior à do Estado somente em São Carlos, reafirmando, assim, como a tendência ao crescimento do partido oposicionista, no interior do estado, deu-se de modo heterogêneo e menos acentuado do que na capital.

Não se pode esquecer, no entanto, o impacto da Lei Falcão^(25) — casuísmo acionado pelo governo diante dos resultados eleitorais de 1974, cujo alvo visava minimizar a derrota então sofrida — sobre as eleições seguintes. Seu efeito mostrou-se de certa forma eficaz ao tentar "desideologizar" as eleições e confiná-las ao nível local (SOUSA, 1984, p.80), a medida em que o acesso aos meios de comunicação, durante a campanha eleitoral, foi bastante reduzido.

Dessa forma, constatou-se tanto nas eleições para o Senado como nas proporcionais, durante a vigência do bipartidarismo, uma tendência oposicionista mais evidente nas cidades de Franca, Jundiaí, Limeira, Araraquara, Rio Claro, Taubaté, Guaratinguetá, São Carlos e Piracicaba. Em todas, o desempenho declinante do partido governista tendeu a acompanhar a

(25) Sobre a regulamentação quanto ao uso dos meios de comunicação e impacto causado pela Lei Falcão durante a campanha eleitoral, ver DUARTE (1980).

mesma trajetória observada no Estado, sendo mais acentuada do que aquela verificada para o interior.

Vejamos agora o comportamento político-partidário dessas cidades nas eleições municipais realizadas entre 1966 e 1976.

Eleições Municipais

Antes de entrarmos na descrição do comportamento partidário das eleições municipais nos municípios focalizados cabe lembrar que, durante o bipartidarismo, as eleições municipais perderam muito de sua imprevisibilidade, característica do jogo político-partidário. Em alguns casos isto se explica devido à inexistência de candidatos oposicionistas concorrendo a essas eleições. De outra parte, a instituição das sublegendas tendeu a restringir os limites do confronto ao interior da legenda situationista, uma vez que os prefeitos eleitos pela Arena possuíam maior margem de manobra e poder de barganha, na negociação de recursos com os níveis estadual e federal.

Nesse contexto a comparação do desempenho dos dois partidos só terá algum sentido porque remetida à tendência mais oposicionista de algumas localidades e a tentativa de relacioná-la a implementação de políticas sociais locais.

Com efeito, nas primeiras eleições municipais (1966) realizadas durante o bipartidarismo, em 78 municípios do Estado, a Arena elegeu 67 prefeitos e o MDB 11, sendo que, na maior parte dos casos, só havia candidatos filiados ao partido da situação. (SOUSA, 1984, p.80)

Nas eleições municipais de 1968, realizadas em 506 municípios do Estado, a Arena elegeu 427 prefeitos e o MDB

apenas, 63. O resultado altamente favorável à Arena revelou-se também, nas eleições para as câmaras municipais: enquanto a oposição elegeu 913 vereadores em todo o Estado, a Arena elegeu um total de 4.142.

Nessas eleições foram escolhidos os prefeitos e vereadores dos municípios aqui examinados. De modo semelhante ao que vinha ocorrendo em todo o Estado, a Arena fez também a maioria dos prefeitos e vereadores: elegeu 9 prefeitos e 109 vereadores em contraposição a apenas 3 prefeitos e 81 vereadores da oposição, embora o MDB tivesse apresentado candidatos para as eleições da Câmara Municipal, em todas as localidades. (Quadros 5 e 6)

Assim nas eleições para o executivo local a Arena foi vitoriosa em todos os municípios observados, exceto em Franca, Taubaté e Guaratinguetá (Tabela 6). Na grande maioria, a proporção de votos dados a esse partido foi bastante superior aos votos emedebistas, os quais só apresentaram percentuais significativos em Piracicaba (50,5% de votos arenistas contra 43,4% emedebistas), e em São João da Boa Vista (respectivamente 46,2 e 46,1%). Somente Limeira não apresentou candidato pela sigla oposicionista. Note-se ainda, os baixos índices de votos nulos e brancos, sempre abaixo de 12%, excetuando-se o caso de Limeira (19,3%), talvez explicável dada a ausência de candidato pelo partido de oposição.

Nas eleições para a Câmara Municipal, novamente a Arena obteve percentuais de votação bem superiores aos do MDB, elegendo a maioria dos vereadores em todas as cidades. Destacaram-se, contudo, os casos de Franca (49% de votos arenistas contra 41% emedebista), Araraquara (respectivamente 48% e 40%), Piracicaba (49,0 e 40,0%, respectivamente), Taubaté (respecti-

vamente 42,0 e 46,1%) e Guaratinguetá (45,1 e 45,6 ; respectivamente), onde a vantagem do partido governista foi menos significativa. Apesar de superiores em relação aos índices observados nas eleições para prefeitos, os percentuais de votos brancos e nulos foram baixos, se comparados aos índices observados nas eleições legislativas estaduais e federais.

Com a reforma constitucional de 1969, fixaram-se as novas eleições municipais para 1972, determinando-se a não coincidência dos mandatos municipais com os estaduais e federais. Assim, em 1972, houve eleições em todos os municípios, exceto nas capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidro-minerais.

No Estado de São Paulo a Arena elegeu 487 prefeitos e o MDB, 58. Da mesma forma, as eleições para as Câmaras Municipais deram ampla maioria à Arena, elegendo 4.918 vereadores contra apenas 808, pelo MDB.

Nos municípios enfocados observou-se, nessas eleições, uma tendência considerável de crescimento do partido governista, tanto para os executivos como para as câmaras municipais, em relação às eleições anteriores. Além de ter eleito 9 prefeitos e 134 vereadores (entre 180 cadeiras em disputa), a proporção de votos dados a Arena foi muito superior aos percentuais obtidos pelo MDB.

Dessa forma, o partido oposicionista conseguiu eleger os prefeitos de Piracicaba (48,1% de votos dados ao MDB contra 43,8 à Arena), de Taubaté (58,2 contra 34,1%, respectivamente) e de Guaratinguetá (61,2 e 31,9%, respectivamente). Em quatro municípios, só se apresentaram candidatos a prefeito pelo partido governista (Bragança Paulista, Jaú, Araraquara e São Car-

los) e, nos demais, a proporção de votos emedebistas foi similar aos percentuais de votos nulos e brancos, os quais não ultrapassaram o índice de 17%.

As eleições para as Câmaras de Vereadores também registraram uma maioria arenista em quase todas as cidades, sendo que Bragança e Jaú não elegeram nenhum vereador de oposição. Ressalta-se, ainda, os casos de Jundiaí e Rio Claro onde os percentuais de votos brancos e nulos (respectivamente 29,1% e 21,0%) - bastante elevados, em se tratando de eleições municipais -, foram superiores aos votos dados ao MDB.

Nas eleições de 1976, as primeiras realizadas após a vitória oposicionista de 1974 e à instituição da Lei Falcão^(26) a Arena obteve outra vez a maioria das prefeituras no Estado de São Paulo (450 contra 101, pelo MDB), apesar de ser visível o crescimento do partido oposicionista, em termos percentuais. A mesma tendência marcou as eleições legislativas municipais: foram eleitos 4.231 vereadores pela Arena e 1.666, pelo MDB, registrando-se um aumento da votação no partido oposicionista de 22,3% em 1972, para 46,2%, em 1976, no Estado. (SOUZA, 1984, p.88)

Em relação aos municípios examinados, verificou-se a mesma tendência declinante do partido governista, a despeito da continuidade de sua hegemonia. Mais uma vez a Arena elegeu a maioria das prefeituras, cabendo, ao MDB, a prefeitura de três cidades. As eleições legislativas registraram, por outro lado, um crescimento mais significativo do partido oposi-

(26) Nas eleições de 1976, as primeiras realizadas após a instituição da Lei Falcão, a qual restringia o acesso dos partidos aos meios de comunicação, estava em jogo a condução do processo político, pelo regime. Tratava-se de testar a capacidade do regime em manter o controle político face ao processo eleitoral subsequente.

cionista em relação ao pleito anterior: reduziu-se de 134 para 115 o número de vereadores eleitos pela Arena, enquanto o MDB ampliava a sua representação, elegendo 67 vereadores.

Neste quadro, as eleições para o executivo municipal apresentaram uma proporção de votos dados a Arena bem inferior aos percentuais observados, nas eleições anteriores, em Bragança Paulista, Franca, Jaú, Limeira, Araraquara e São Carlos. Em Piracicaba, o MDB manteve a sua liderança repetindo a vitória de 1972. Bastante significativa foi a vitória emedebista em Araraquara, uma vez que nas eleições anteriores o partido oposicionista nem mesmo apresentara candidato a prefeitura. No entanto, em Rio Claro, registrou-se um expressivo crescimento da Arena (a proporção de votos dados a Arena cresceu 13% em relação às eleições anteriores) e um alto índice de votos nulos e brancos (21,8%), cerca de 5 vezes o número de votos dados ao MDB. Cabe registrar, ainda, a derrota do MDB em Guaratinguetá e Taubaté - onde vinha sendo vitorioso desde as eleições de 1968.

Mais evidente foi a queda observada na proporção dos votos arenistas, nas eleições para o legislativo municipal, em quase todos os municípios analisados. As exceções foram Taubaté, Guaratinguetá e principalmente Rio Claro, onde o partido governista elegeu todos os vereadores, acompanhando a tendência apresentada nas eleições à prefeitura. Embora o MDB tenha eleito a maioria dos vereadores apenas em Piracicaba e São João da Boa Vista, alcançou votações muito expressivas em Araraquara e Limeira, onde foram eleitos 8 vereadores arenistas contra 7, pelo MDB.

Assim, do ponto de vista das eleições ao executivo local, viu-se que Piracicaba elegeu prefeitos emedebistas

a partir das eleições de 1972, porém, desde 1968, o partido oposicionista vinha aí obtendo percentuais de votação altamente favoráveis. Contrariamente, no caso de Franca, onde o MDB foi vitorioso em 1968, constatou-se uma queda progressiva deste partido até as eleições para a prefeitura, em 1976. Registrou-se, ainda, a vitória do MDB, em Araraquara, nas eleições de 1976 - apesar da tímida expressão do partido observada nas eleições anteriores, neste município -, e em São João da Boa Vista onde o partido oposicionista vinha apresentando um desempenho bastante favorável, ao longo do período.

Comportamento semelhante verificou-se em relação às eleições legislativas municipais. A expressiva votação obtida pelo MDB em Franca, Jundiaí, Rio Claro, Araraquara, Piracicaba, Taubaté, Guaratinguetá e São João da Boa Vista, nas eleições de 68, seguiu uma trajetória ascendente apenas em São João da Boa Vista e Piracicaba onde o partido conseguiu obter a maioria da Câmara nas últimas eleições.

* * *

Comparando-se as tendências observadas nas eleições municipais com as legislativas estaduais e federais, pode-se sugerir dois tipos de comportamento político-partidário distintos, durante o bipartidarismo.

De um lado, a trajetória declinante da Arena é mais limitada nas eleições municipais. De outro, não se constatou um padrão de comportamento partidário que marcasse, tendencialmente, o perfil político-partidário de um mesmo município em relação aos dois tipos de pleito eleitoral.

Dessa forma, na maioria das cidades onde se observou uma tendência declinante do partido governista, nas eleições legislativas estaduais e federais, verificou-se, em contrapartida, tendência oposta em relação as eleições municipais. Assim, em Piracicaba, Araraquara e São João da Boa Vista, apesar da tendência ascendente do MDB nas eleições municipais e para o Senado, verificou-se o oposto nas eleições de 1978, para a Câmara Federal e Assembléia Legislativa. São sugestivos os casos de Guaratinguetá e Taubaté, onde observou-se tendência ascendente do MDB nos pleitos nacionais e municipais realizados entre 1966 e 1974, e uma fragorosa derrota deste partido nas eleições municipais de 1976.

Conclusão

No início deste capítulo classificamos o conjunto de centros sub-regionais paulistas segundo o seu perfil ocupacional e descrevemos a expansão dos equipamentos coletivos urbanos na área de saúde, pré-escola e ensino básico.

Constatou-se a inexistência de um padrão homogêneo de expansão dos equipamentos coletivos, providos por governos locais, em grupos semelhantes de municípios de acordo com a sua participação na divisão social do trabalho. No entanto, observou-se maior expansão de equipamentos sociais municipais nos grupos constituídos pelas cidades mais populosas e industrializadas, onde provavelmente são mais presentes as demandas por serviços urbanos.

No caso da expansão de matrículas em pré-escolas, verificou-se uma tendência à preponderância da cobertura destes serviços, por alguns governos locais, a partir de 1973. Esta tendeu

a ser mais homogênea sobretudo nos municípios dos grupos 1 e 5 , respectivamente com perfil industrial e industrial/serviços, nos quais situavam-se as cidades mais urbanizadas, da amostra utilizada. Entretanto, observou-se uma tendência mais acentuada de expansão destes serviços, pelas administrações públicas locais, do que em relação aos serviços básicos de saúde.

Com efeito, na metade dos 35 municípios analisados, os governos locais eram responsáveis pela maior parte da oferta de vagas em pré-escola, em 1983. Bem mais incipiente foi a expansão das Redes Básicas Municipais de Atenção à Saúde detectadas, em 1982, somente em quatro cidades: Piracicaba, Jundiaí, Limeira e Guaratinguetá.

Se considerarmos os dois grupos de municípios que apresentaram, tendencialmente, uma melhor cobertura em pré-escola municipal (27), veremos que aí se concentram, também, os casos apontados com provisão local em serviços de saúde. Agrupando estas cidades por classes de tamanho e segundo a tradição política local, teremos o seguinte quadro:

	ARENA	MDB
Municípios com mais de 200.000 habitantes	Jundiaí - G ₁ (*)	Piracicaba - G ₅ (*)
Municípios com população entre 100.000 e 200.000 hab.	Franca - G ₁ Limeira - G ₁ (*) Rio Claro - G ₅ São Carlos - G ₅ Taubaté - G ₅ (**)	Araraquara - G ₅
Municípios com população entre 50.000 e 100.000 hab.	Brag. Paulista - G ₁ Jau - G ₁ Guaratinguetá - G ₅ (*)	S.J.B.Vista - G ₅

(*) Cidades dotadas de Postos Municipais de Saúde.

(**) Apesar da tradição emedebista, desta cidade entre 1968-76, os dados indicam a implantação de 2 Hospitais Municipais em Taubaté, somente na gestão arenista 1977-82.

(27) Apenas os municípios de Guaratinguetá e Bragança Paulista não apresentaram maior concentração da cobertura em pré-escola, a cargo da administração municipal.

Dessa forma, em relação à expansão dos equipamentos municipais de saúde, o exame realizado nesse capítulo mostra, com clareza que as hipóteses encontradas na literatura sobre o tema (papel da hierarquia funcional, da especialização funcional, do tamanho urbano e da tradição político-eleitoral) são insuficientes para dar conta dos resultados encontrados: controlado o efeito da hierarquia funcional pelo exame de municípios do mesmo nível e analisados estes segundo seu tamanho, especialização funcional e tradição político-eleitoral não encontramos evidências em apoio às hipóteses examinadas (28).

Na falta de hipóteses mais gerais acreditamos ser necessário seguir daqui para frente uma estratégia de caráter mais indutivo examinando em detalhe municípios onde ocorreu a expansão de serviços. Diante da impossibilidade material de realizar esse trabalho nos casos onde verificou-se maior expansão dos equipamentos sociais locais, nas áreas de saúde e educação pré-escolar, optamos por nos concentrar em dois deles: Jundiaí e Piracicaba. Tratam-se de cidades de porte semelhante; que apresentaram diferentes perfis de comportamento político-partidário, durante o bipartidarismo; e, cuja implantação dos equipamentos sociais locais seguiu temporalidades distintas. Pois, enquanto em Jundiaí a expansão dos serviços de saúde e pré-escola municipais inicia-se desde o final dos anos 60, em Piracicaba será gestada no período 76-82.

(28) Cabe assinalar a presença de equipamentos municipais de saúde em municípios do interior paulista, com tradição político-eleitoral oposicionista durante os anos 70, como, por exemplo, Americana, Mogi-Mirim, Mogi-Guaçu e Sertãozinho - cidades situadas em distintos níveis hierárquicos e com diferentes tamanhos urbanos -, onde a implantação da Rede Básica Municipal de Saúde deu-se durante as gestões emedebistas no poder entre 1977-82 (V. Tabela 7).

Cabe, assim, aprofundarmos a análise desses dois casos procurando elucidar o processo decisório de definição e implementação dos equipamentos sociais, a nível local, e seu impacto na trajetória da história política local.

CAPÍTULO 3

GOVERNO LOCAL E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS:

OS CASOS DE PIRACICABA E JUNDIAÍ

INTRODUÇÃO

Esta seção tem por objetivo examinar o processo decisório de políticas decididas e implementadas, a nível local, em Piracicaba e Jundiaí durante a vigência do bipartidarismo. Procura-se entender as semelhanças e peculiaridades de cada caso, no que se refere ao processo político local e à implementação de políticas sociais, sob o prisma da interação entre os fatores políticos e econômicos no processo de gênese e maturação das políticas urbanas locais. Parte-se do suposto de que os condicionantes econômicos são, em alguma medida, mediados e influenciados pelo processo político e pelo "empreendimento político" dos atores públicos no processo decisório de políticas (1).

Desse ângulo, as políticas sociais devem ser apreendidas dentro de uma perspectiva histórico-concreta, onde as decisões tomadas pelos atores políticos, em determinadas conjunturas, expressam os setores sociais em conflito, ao delimitar determinadas escolhas quanto ao conteúdo e formato de políticas específicas. Uma vez implementadas estas poderão orientar, no momento seguinte, uma relativa continuidade em relação ao processo de intervenção governamental, por estarem dinamizando e transformando as estruturas sócio-econômicas nas quais atuam.

(1) Analisando a lógica da intervenção governamental nos EUA pós-2ª guerra, Mollenkopf (1983) argumenta que as iniciativas para a intervenção governamental emergem, principalmente, do sistema político e são guiadas mais por uma lógica política do que econômica. Nesse sentido, enfatiza o papel dos atores públicos no processo de formulação das políticas urbanas, mostrando que apesar dos interesses privados influenciarem a natureza da intervenção governamental, não são determinantes. Mollenkopf, J.H. The Contested City, N.Jersey, Princeton University Press, 1983(p.8-10).

Nessa direção, parece-nos que a questão dos critérios de escolha e constrangimentos estruturais, que operam sobre a formulação e implementação de políticas a nível local, apresenta-se mais como uma questão empírica do que teórica. Ou seja, através da investigação e análise empírica dos processos políticos locais será possível avaliar como os governos locais implementam políticas que refletem, em maior ou menor grau, os interesses dos grupos econômicos dominantes, caso consideremos que o conjunto de constrangimentos estruturais que operam sobre o processo político local apenas "reduz o escopo do processo decisório, sem determiná-lo". (2)

Não se pretende ignorar, contudo, a existência de limitações reais ao processo decisório de políticas, relacionadas ao volume de arrecadação e capacidade dos governos locais em gerar fundos adicionais capazes de garantir a provisão de serviços na área social, via reestruturação do sistema de tributos e taxas cobradas em âmbito municipal. Tampouco pretende-se minimizar o grau de dependência da esfera local em relação aos outros níveis de poder — estadual e federal —, aos quais os municípios recorrem buscando empréstimos decisivos à realização das despesas de capital, necessárias aos empreendimentos na área de infra-estrutura urbana.

Entretanto, a análise dos recursos e de sua maior ou menor disponibilidade permite apenas uma introdução à compreensão das políticas urbanas, pois "o fato de um governo gastar mais ou menos num departamento não revela a natureza dos programas que efetivamente são implementados". (3) Yates(1982:40)

(2) A respeito ver Saunders, Peter. Urban Politics - a Sociological Interpretation; London, Hutchinson, 1983, (mimeo), (p.196).

(3) Yates, Douglas. The Ungovernable City, Massachusetts, The MIT Press, 1982(6ª ed.)(p.14). Um dos argumentos centrais deste livro é mostrar como devido ao caráter instável e errático do processo decisório de políticas urbanas, as grandes cidades tornam-se ingovernáveis porque os "policy makers" defrontam-se, simultaneamente, com a necessidade de responder aos problemas imediatos e barganhar recursos com os outros níveis de governo.

argumenta que embora os problemas de recursos sejam importantes, especialmente, na área de construção física, as áreas de saúde, educação, serviço social e policiamento, requerem respostas políticas mais sutis que passam pelas relações de autoridade e participação entre os cidadãos e os funcionários públicos, as quais exigem sensibilidade e credibilidade. Salienta que "devido ao caráter reativo e instável do processo decisório de políticas urbanas, o sistema urbano é diferente de outros sistemas de policy-making, e, esta diferença emerge da estrutura fragmentada dos governos urbanos e da natureza dos problemas que os governos das cidades enfrentam, os quais demandam respostas e implementação de políticas", como veremos nos casos aqui analisados.

No caso brasileiro, Cintra (4) analisa as mudanças ocorridas nas relações entre o centro político e a periferia do sistema no pós-64, assinalando que, com a Reforma Tributária de 1967 e a canalização automática de recursos para o município, a falta de recursos "perdeu um pouco de substância para justificar inação", especialmente para os municípios maiores e mais industrializados. Porém, conforme salientamos em capítulo anterior, ao lado das modificações introduzidas na legislação tributária, diversificaram-se as formas de financiamento e de alocação de recursos do governo central para as unidades subnacionais. Em consequência, proliferaram os mecanismos informais e não-regulares na negociação dos repasses de recursos para os estados e municípios. A lógica política baseada no privilégio e no poder de barganha de atores específicos

(4) Cintra, A.O. (1974). "A Política Tradicional Brasileira: uma interpretação das relações entre o Centro e a Periferia", in Jorge Balán (org.). Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro, Difel.

materializa-se "como concessão àqueles que são capazes de influenciar os centros de decisão através de recursos próprios de poder", impedindo de alguma forma que o atendimento de demandas sociais se realize via mecanismos transparentes de representação e/ou com base no princípio dos direitos da cidadania. (5)

Como se sabe a natureza conflitiva da política, opondo segmentos sociais e interesses contraditórios, e desigualmente distribuídos segundo as relações de poder dominantes, desenha o campo das tomadas de decisão no processo de intervenção governamental. As políticas sociais são parte deste processo e expressam uma certa opção política num dado contexto sócio-econômico, produzindo impactos que tanto podem refletir a preferência pelos objetivos da acumulação e expansão, como a redução relativa das desigualdades e carências sociais, mesmo num quadro de maximização da acumulação capitalista. (6) Como salienta Wanderley G. dos Santos:

"(...) a análise política de qualquer atividade governamental singular, e, em particular, de sua política social, requer a inclusão dos eventuais esforços para redução das desigualdades sociais no contexto mais geral de promoção da cidadania. Os direitos sociais estão sempre associados a certa forma política de se entender a cidadania e, nesta perspectiva, torna-se mais relevante atentar para a contribuição que determinada política social traz em benefício da cidadania do que analisá-la estritamente em função dos resultados monetários,

(5) Abranches, Sérgio (1985). Os Despossuídos, Rio de Janeiro, Zahar, p.12.

(6) Santos, W.G. dos (1986). "Édipo e Sísifo - A Trágica Condição da Política Social". Iuperj, Série Estudos, nº 45.

ou qualquer outro tipo de valor físico, que traz a seus beneficiários". (7)

Tendo essas questões como pano de fundo, examinaremos os casos de Jundiaí e Piracicaba, procurando entender os meandros do processo decisório do conjunto das políticas implementadas na área social pelos executivos locais. No caso do objeto dessa pesquisa torna-se mais relevante procurar apreender o que O'Donnel e Oslak (1976) denominam "agenda de questões", ou seja, o conjunto de problemas que são objeto de ação do poder público num mesmo momento, pois sendo múltiplos os interesses dos setores de classe representados no Estado, nem sempre o interesse hegemônico constitui-se de modo predominante numa política governamental específica. (8)

Para isso traçaremos o perfil sócio-econômico das duas cidades analisadas, procurando ver como se inserem no quadro da urbanização e industrialização do Estado de São Paulo nos últimos vinte anos e quais as mudanças ocorridas, ao longo do período, do ponto de vista demográfico e social. Sob o prisma das políticas de corte social implementadas localmente, procuraremos dar relevo às inovações introduzidas pelos programas, enfatizando assim, não apenas a expansão da rede física e o incremento da cobertura alcançada, mas também a natureza da intervenção política dos governos locais na área social e os limites colocados pelas finanças públicas municipais.

Em seguida analisaremos a vida política local durante o bipartidarismo enfatizando o jogo político entre

(7) Santos, W.G. dos (1979). Cidadania e Justiça. R.Janeiro, Campus, p.83-4.

(8) Oslak, O. e O'Donnel, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en America Latina, CEDES, B.Aires (Introdução).

as diversas facções no interior de cada um dos partidos, Arena e MDB, em sua interação com os grupos sociais locais e com os níveis estadual e federal de governo.

Por fim, concentrando-nos nas administrações municipais no poder entre 1977 e 1982, examinaremos o processo decisório de políticas sociais formuladas e implementadas a nível local, tentando apreender o papel dos atores políticos em relação aos grupos sociais locais; a articulação existente entre os três níveis de poder; quais as mediações políticas existentes entre as estruturas decisórias e quais os grupos beneficiados e/ou excluídos pelas políticas governamentais locais.

Indaga-se, particularmente, quanto as inovações introduzidas no campo das políticas urbanas, seu impacto sobre as populações locais e sobre a utilização das políticas sociais enquanto recurso político.

Breve Perfil Sócio-Econômico

Situados geograficamente ao norte da região do entorno da macro-metrópole paulista, local onde está surgindo uma nova área metropolitana^(9) devido as condições favoráveis para a implantação de um novo parque industrial, em continuação à Grande São Paulo, os municípios de Jundiaí e Piracicaba têm se destacado por atividades industriais e agroindustriais bastante diversificadas, altos índices de urbanização e crescimento demográfico.^(10)

(9) Wong, Laura R. et alli. "Região de Campinas - O Surgimento de uma nova área metropolitana", Análise Demográfica Regional, SEADE, 1983 (p.3).

(10) "Campinas, Jundiaí, Americana, Piracicaba, Limeira, cidades ao longo da Anhanguera, têm hoje um problema comum: quando, como e para onde crescer". O Estado de São Paulo, "Estudo Especial: São Paulo-Interior", agosto, 1982, S.P.

Para se avaliar a expansão demográfica que tem caracterizado estas duas cidades cabe assinalar que a população de Jundiaí cresceu 3,74 vezes entre 1950 e 1980 e a de Piracicaba cerca de 2,50 vezes (tabela 1). Ressalte-se ainda que a taxa média de crescimento populacional de Jundiaí, na década de 70, foi bastante elevada ficando sete pontos percentuais acima do índice observado para a Grande São Paulo.

Por outro lado, os dados indicam uma tendência progressiva de crescimento populacional em Piracicaba, nos últimos trinta anos, observando-se tendência oposta na capital do Estado e região da Grande São Paulo, manifestando assim, a tendência mais geral de descentralização do crescimento em direção às cidades médias (Faria, 1983).

Verifica-se também que esta evolução, para os dois municípios, deveu-se principalmente ao crescimento da população urbana, conforme se pode inferir da tabela 2. A taxa de urbanização, em Jundiaí, passa de 56,5 por cento em 1950 para 85,7 por cento em 1980, sendo ainda mais significativa em Piracicaba, onde se nota que este indicador supera a taxa de urbanização do Estado, em 1980. Nos dois municípios, contudo, observa-se uma taxa de urbanização, para 1980, bastante superior àquela verificada no interior do Estado (80,4%, Tabela 3).

Nota-se que, em Jundiaí (município predominantemente industrial), a taxa de crescimento da população rural, na década de 70, é ligeiramente superior à urbana - devido as características da agricultura local baseada em pequenas e médias propriedades produtoras de frutas típicas de clima temperado, principalmente a cultura de uva. Em Piracicaba os dados revelam que a população rural decresce em termos relativos e absolutos, indicando como as transformações ocorridas na produção agrícola local tiveram seu perfil alterado na década de 70, com o advento do Pró-Álcool, pois embora a população rural permaneça ocupada no setor primário,

TÁBELA 1 - EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL, 1950-1980

MUNICÍPIOS	1950	1960	1970	1980	TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO		
					50/60	60/70	70/80
Jundiaí	69.165	118.874	150.250	258.808	31,1	12,4	31,2
Piracicaba	87.835	116.190	152.626	214.295	14,0	15,0	18,4
São Paulo	2.154.669	3.709.274	5.924.615	8.493.226	31,2	26,4	19,7
Grande S.Paulo	2.685.523	4.791.245	8.139.730	12.588.725	33,5	30,3	24,3
Est.S.Paulo	9.127.911	12.809.231	17.771.948	25.036.171	18,4	17,8	18,7

FONTE: Censos Demográficos: 1950, 1960, 1970 e 1980 - FIBGE.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL EM JUNDIAÍ, PIRACICABA E NO ESTADO DE SÃO PAULO E TAXAS DE URBANIZAÇÃO RESPECTIVAS PARA O PERÍODO DE 1950/1980

	J U N D I A Í		P I R A C I C A B A		E S T - D E S A O P A U L O	
	POPULAÇÃO		POPULAÇÃO		POPULAÇÃO	
	urbana	rural	taxa de urbanização (%)	urbana	taxa de urbanização (%)	rural
1950	39.014	30.151	56,5	48.787	40.048	55,0
1960	84.010	34.864	70,7	82.303	33.887	70,8
1970	130.084	20.166	86,6	125.384	17.029	83,8
1980	221.888	36.920	85,7	197.904	16.391	92,3
					4.840.212	4.330.212
					8.044.377	4.779.429
					14.432.244	3.526.449
					22.196.378	2.844.334
						52,6
						62,7
						80,4
						88,6

FONTE: Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970 e 1980 - FIBGE.

TABELA 3 - INDICADORES DEMOGRÁFICOS

	POPULAÇÃO TOTAL 1980	TAXA DE URBANIZAÇÃO 1980	TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO 70/80		
			TOTAL	URBANA	RURAL
Jundiaí	258.808	85,73	4.349	4.293	4.694
Piracicaba	214.295	92,35	3.460	4.469	- 4.013
São Paulo	8.493.226	98,16	3.667	3.566	11.663
Estado	25.040.712	88,64	3.488	4.512	- 2.041
Interior	12.451.987	80,41	2.601	4.562	- 2.747

FONTE: Gov.Est.de São Paulo/Secr.Economia e Planejamento/Coordenação Ação Regional.

Indicadores Sociais, 1985.

vive na zona urbana como mão-de-obra agrícola assalaria-
da. (11)

Dessa forma, as modificações demográficas anteriormente descritas relacionam-se, em grande medida, às alterações ocorridas na produção agrícola e industrial ocorrida na última década. Como se pode depreender da tabela 4, a taxa média de crescimento anual do total da população economicamente ativa, entre 1970 e 1980, tanto em Jundiaí como em Piracicaba, foi superior aos "scores" indicados para o interior, o Estado e a capital de São Paulo.

Em relação ao setor primário, nota-se que a maior taxa de crescimento negativo para a década refere-se à Piracicaba. Entretanto, a porcentagem do total da PEA ligada ao setor agropecuário, em Piracicaba (6,8) é superior ao de Jundiaí (3,9).

No que se refere ao crescimento da PEA do setor secundário (indústria de transformação, construção civil e outras atividades industriais), observa-se nos dois municípios taxa média de crescimento anual superior ao Estado e ao município de São Paulo, perdendo apenas para o interior do Estado, na última década. Cabe, também, assinalar a significativa participação, em Jundiaí, do total da PEA no setor secundário (54,15%), bastante superior à de Piracicaba (40,75%), à da capital (41,13%) e à do interior (31,44%).

Do ponto de vista do setor terciário (comércio, transportes e comunicações, prestação de serviços, etc.) no-

(11) Segundo Wong (1983, op.cit., p.6), esta afirmação "apóia-se no fato de que, no período mais recente, houve um crescimento médio do emprego agrícola por volta de 12%, representando uma taxa anual de 2,3%, enquanto o crescimento populacional do campo..." foi negativo, para essa região do Estado. A autora se refere à região de Campinas, à qual pertenciam Piracicaba e Jundiaí, antes da Reforma Administrativa de 1984.

TABELA 4 - INDICADORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA

	PEA TOTAL 1980	CRESCIMENTO DA PEA(1970-1980)				TAXA DE		PARTICIPAÇÃO DA PEA (1980)				OUTRAS ATIV.
		TOTAL	PRIM.	SEC.	TERC.	ATIV.*		PRIM.	SEC.	TERC.		
Jundiaí	106.817	5,97	- 2,0	7,17	6,26	41,27		3,92	54,15	37,86		4,08
Piracicaba	89.223	5,18	- 5,31	7,99	6,23	41,64		6,81	40,75	48,00		4,44
S.Paulo	3.783.769	4,98	- 4,23	5,50	5,35	44,55		0,30	41,13	50,41		8,15
Estado	10.411.726	5,03	- 1,02	7,15	6,01	41,58	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0
Interior	5.003.524	4,27	- 0,89	8,31	5,84	40,18		22,66	31,44	41,64		-

FONTE: Gov.Est.São Paulo et alli. Indicadores Sociais,1985.

* Percentagem representada pela população economicamente ativa em relação à população total do município/Estado/interior.

ta-se que a taxa média de crescimento, ao longo da década, foi semelhante nos dois municípios, e também ligeiramente superior aos percentuais verificados para o Estado, o interior e a capital. Contudo a participação do total da PEA no terciário é mais significativa em Piracicaba (48,0%) do que em Jundiaí (37,8%).

Quanto a evolução da estrutura industrial por ramos, é interessante observar que indústrias tradicionais como a de alimentos — que em 1970 representava cerca de 30 por cento do valor da transformação industrial (VTI), nos dois municípios analisados — perdem substancial importância na década, especialmente em Piracicaba, onde passa a representar apenas 3% do total do VTI, em 1980. De outra parte, a indústria mecânica que, em 1970, representava 22,4% do VTI passa, em 1980, a responder por cerca de 55% (Tabelas 5, 6 e 7, Anexo 3).

No caso de Jundiaí, a perda do peso do setor alimentício tem um impacto menor, mantendo-se como o ramo industrial mais importante da cidade. Embora as indústrias mecânica e metalúrgica tenham se expandido nos anos 70, não chegam a ter crescimento tão significativo, como no caso de Piracicaba.

As alterações ocorridas no perfil industrial nos anos 70, cumpre destacar o expressivo crescimento das atividades industriais, nas duas cidades. Em termos reais, o VPI (valor da produção industrial) cresceu 4.12 vezes e o VTI 5.6 vezes, em Piracicaba nesse período. Mais expressivo ainda foi o crescimento observado em Jundiaí, respectivamente, 13.5 e 14.9 vezes.

Cabe também ressaltar que o total do pessoal ocupado na indústria duplica, em ambas as cidades, ao longo da década, sendo razoável supor que este indicador reforça a idéia de crescimento significativo da indústria no período analisado.

Em relação ao perfil da produção agrícola, nota-se uma relativa diversificação da lavoura, em Jundiá, apesar do predomínio da cultura de uva, em termos de participação no valor da produção agrícola (VPA), no período analisado. Em Piracicaba, o peso da cultura de cana-de-açúcar, em termos de valor da produção, atinge quase 90 por cento, sendo de pouca monta o valor correspondente às demais culturas, que cumprem, basicamente, a função de agricultura de subsistência. A especificidade do crescimento de Piracicaba assume características próprias:

"A uma fase agrícola canavieira, foi acrescentado, no decorrer da evolução econômica do município, um conjunto industrial relativamente desenvolvido mas pouco diversificado, em que a produção de álcool e aguardente assumem posições de essencialidade". (12)

A perda de expressividade do setor agrícola em relação ao setor industrial em Piracicaba, durante os anos 70, pode ser avaliada em termos da relação existente entre o Valor da Produção Agrícola (VPA) e o Valor da Transformação Industrial (VTI)^(13), a qual passa de 24,3 em 1970 para 7,5% em 1980. (Tabelas 8 e 9, Anexo 3).

(12) Sampaio, Silvia S. (1973). Geografia Industrial de Piracicaba, tese Doutorado, USP, R. Claro, p.183 (citado em Bruno J.D. Filho (1984) "A Administração Municipal e a Questão da Terra Urbana...: o caso de Piracicaba", Dissertação de Mestrado, FGV, p.128).

(13) Segundo estudo realizado pela Secretaria de Economia e Planejamento do Est. de São Paulo, a relação entre o VPA e o VTI permite constatar a predominância de um setor sobre outro. O caso de Piracicaba, de acordo com este estudo, classificava-se como município de grande expressão agrícola e industrial, em 1970. Os dados referentes a 1980 indicam, entretanto, a perda de expressividade do setor agrícola em relação ao industrial". Finanças Públicas Municipais: um estudo de casos, Série Estudos e Pesquisas, nº 29, 1979. (p.14).

Com efeito, o crescimento do setor industrial paralelamente à retração do setor agropecuário, em Piracicaba é representativo das mudanças ocorridas na década, como: a criação do Distrito Industrial, com a instalação de empresas de grande porte como Caterpillar, Phillips, White Martins; implantação do Pró-Álcool, dinamizando o setor usineiro e as indústrias mecânicas e metalúrgicas, as quais imprimiram um desenvolvimento significativo ao município. (14)

Um dos fatores responsáveis por essa mudança deveu-se à necessidade de aumento das receitas tributárias pelas administrações municipais, através do incremento da arrecadação do ICM gerado no município. São inúmeras as prefeituras do interior do Estado que, no início dos anos 70, esforçam-se em criar condições adequadas à implantação de distritos industriais, no sentido de atrair novos investimentos e indústrias. Parece que este fator aliado às expectativas positivas de crescimento econômico que marcaram o início da década podem ter contribuído à expansão industrial de Piracicaba, posteriormente fortalecida com a implantação do Pró-Álcool.

Em resumo pode-se dizer que, desde o início dos anos 50, Jundiaí apresenta-se como um município de perfil predominantemente industrial — o qual tende a manter as mesmas características ao longo da década de 70 com o predomínio das indústrias alimentícia, mecânica, metalúrgica, minerais não-metálicos e têxtil —, passando por significativo crescimento no período. Do ponto de vista da exploração agrícola, nota-se tendência à expansão da cultura de uva, em detrimento das demais, exceto a laranja, o que provavelmente relaciona-se a adequação da produção local à política agrícola e aos incentivos do mercado nacional e inter-

(14) Almeida, M.H.L., Castro, M.H.G. de, Noronha, E.; Meneghello, R. e Rebetez, R. (1984). "Perfil Sócio-Econômico de Piracicaba", NEPP-UNICAMP, Relatório parcial de pesquisa, mimeo (cap.2).

nacional. O setor de serviços detém um peso relativamente menor do que o observado para Piracicaba, no perfil ocupacional local, em parte justificável dada a posição geográfica da cidade, localizada entre São Paulo e Campinas, os dois maiores centros de prestação de serviços do Estado.

Piracicaba, como já vimos, passa por mudanças substantivas na década, ganhando progressivamente as características de cidade com perfil predominantemente industrial e de serviços, onde se desenvolvem, especialmente, as indústrias mecânica e metalúrgica. O setor agro-pecuário apresenta-se monopolizado pela produção de cana-de-açúcar concentrada nas mãos dos grupos econômicos locais. (15) Paralelamente à expansão do setor agro-industrial, diversificou-se e ampliou-se o setor de comércio e prestação de serviços, transformando o município em centro regional de provisão de serviços de apoio às populações vizinhas.

Em ambas as cidades os indicadores demográficos e econômicos terão um efeito positivo sobre o rendimento médio familiar e quanto a qualidade de vida urbana. Como se pode depreender da tabela 10, a proporção de famílias com renda mensal inferior a dois salários-mínimos é bem menor, nas duas cidades enfocadas, do que a média verificada para o Estado e o interior. O mesmo pode ser inferido com relação aos percentuais referentes as famílias com renda superior a cinco salários-mínimos, abrangendo cerca de 48% do total de famílias nos dois municípios.

Quanto aos indicadores de analfabetismo e coeficiente de mortalidade infantil, chama a atenção, principalmen-

(15) Segundo Bruno J. Daniel Filho (1984:134), apesar de serem decrescentes os indicadores relativos à extensão da área cultivada e ao pessoal ocupado na agricultura, o Pró-Álcool teve efeitos diretos sobre a economia local, praticamente duplicando o Valor da Produção Agrícola entre 1975-1978, e, "se o desenvolvimento do setor moderno da economia é amplamente tributário da entrada do capital multinacional em Piracicaba, a produção açucareira mantém a hegemonia do grande capital local no setor".

TABELA 10 - INDICADORES SOCIAIS

TOTAL DAS FAMÍLIAS (1980)	% DAS FAMÍLIAS COM RENDA (1 9 8 0)		% ANALFABETOS NA POP.C/+ DE 5 ANOS		COEFICIENTE DE MORTALIDADE INFANTIL	
	ATÉ 2 SM	DE 2 A 5 SM	1970	1980	1970	1982
Jundiaí	13,85	37,56	25,72	15,81	88,22	26,19
Piracicaba	14,12	38,56	31,55	14,73	78,17	35,38
São Paulo	12,51	34,21	16,36	14,25	89,51	47,90
Estado	20,94	37,22	22,47	18,00	84,34	47,93
Interior	28,41	38,37	25,59	20,16	81,88	42,75

FONTE: Gov.Est.São Paulo, et alli, Indicadores Sociais, 1985 e Censo Demográfico-
co, IBGE, 1970.

te, o último não só no que se refere a substancial queda verificada na década (em Jundiaí, o coeficiente de mortalidade infantil passa de 88,2, em 1970, para 26,1, em 1982 e, em Piracicaba, respectivamente, de 78,1 para 35,3 por mil) como no seu significado quando comparados à capital, ao Estado e ao interior. São, enfim, reveladores de condições excepcionais de qualidade de vida urbana (saneamento básico, saúde pública, estado nutricional, limpeza pública) em termos de Brasil.

Infra-Estrutura Urbana

Se, de um lado, o ritmo acelerado de urbanização e de crescimento populacional do Estado dão novo relevo à questão da provisão de serviços e equipamentos sociais urbanos, de outro, a significativa expansão de alguns deles, nas duas localidades, revelam uma cobertura praticamente universal ou maior grau de eficácia em relação aos indicadores do Estado.

É o caso, por exemplo, dos serviços urbanos tais como energia elétrica, água e esgoto sanitário, os dois últimos intimamente relacionados à melhoria do coeficiente de mortalidade infantil. (16)

No que tange ao abastecimento de energia elétrica, já em 1970 Jundiaí e Piracicaba apresentavam índices de cobertura acima da média do Estado. Ambas têm este serviço sob a responsabilidade da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) e, ao longo da década, nota-se que este benefício generaliza-se para quase toda a população, tendência de resto observada em todo o Estado (tabela 11).

(16) Como se sabe, a baixa cobertura em saneamento básico no município de São Paulo foi considerada uma das causas principais do altíssimo coeficiente de mortalidade infantil detectado em 1973 (94,38 por mil nascidos vivos), tornando-se posteriormente o tema prioritário do Governo Paulo Egydio. Ver Jacobi, P.R. (1985). Políticas Públicas de Saneamento Básico e Saúde e Reivindicações Sociais no Município de São Paulo (1974-1984), tese doutorado, USP (caps. 5 e 6).

TABELA 11 - COBERTURA DA POPULAÇÃO: REDE DE ÁGUA, ESGOTO SANITÁRIO E ILUMINAÇÃO ELÉTRICA

	1	9	7	0	1	9	8	0	
Nº DE DOMICÍLIOS	ÁGUA (%)	ESGOTO SANITÁRIO (%)	ENERGIA ELÉTRICA (%)	ÁGUA (%)	ESGOTO SANITÁRIO (%)	ENERGIA ELÉTRICA (%)	Nº DE DOMICÍLIOS		
Jundiaí	35.676	63,93	54,69	80,46	73,84	97,8	60.569		
Piracicaba	30.993	77,18	65,88	88,94	80,49	97,0	49.061		
Est. S. Paulo	3.636.138	58,50	23,00	82,30	55,50	94,0	5.800.817		

FONTE: Censo Demográfico Famílias e Domicílios, São Paulo, 1970 e 1980.

Quanto ao abastecimento de água, sabe-se que até fins da década de 60 a operação do sistema de saneamento básico vinha sendo desenvolvida preponderantemente por órgãos municipais. O período 70/80 caracteriza-se pela centralização dos serviços de saneamento básico através do PLANASA - Plano Nacional de Saneamento -, o qual começa a ser implementado em 1971. No Estado de São Paulo coube à SABESP (Companhia Estadual de Saneamento Básico do Estado de São paulo) a sua execução. (17)

Vários municípios, porém, resistiram em passar a gestão de seus sistemas municipais à SABESP. Jundiaí e Piracicaba enquadraram-se nesses casos, mantendo a provisão desses serviços através de autarquias municipais, respectivamente o DAE (Departamento Municipal de Águas e Esgostos) e o SEMAE (Serviço Municipal de Água e Esgoto). As duas localidades apresentam, em 1970, índices de cobertura em abastecimento de água superiores à média do Estado, atingindo cerca de 90% do total da população urbana, no início dos anos 80.

A expansão observada em relação aos serviços de água e energia elétrica em todo o Estado, na década de 70, não encontra correspondência no que se refere aos serviços de esgoto sanitário. Embora São Paulo detenha serviços urbanos excepcionais, comparado a outros estados do país, a extensão da rede de esgotos é ainda bastante incipiente.

Piracicaba e Jundiaí, apresentam, desde 1970, percentuais bastante superiores ao do Estado. Na primeira, sob

(17) Ibid.

a responsabilidade do SEMAE, a rede de esgotos que em 1970 atingia cerca de 66% da população, passa a atender 80,4% dos domicílios, em 1980. Na segunda, a cargo do DAE, essa proporção sobe de 54,6% para 73,8% no período, ficando ambas bem acima da média estadual (55,5%). Ressalte-se, ainda, a expressiva ampliação da cobertura entre 80/82, atingindo quase 100% da população nas duas cidades. (18)

Assim, Piracicaba e Jundiaí suplantaram o ritmo de crescimento populacional do Estado, nas duas últimas décadas, acompanhado de um processo vertiginoso de urbanização. Neste quadro ganha novo relevo a questão da provisão de serviços em infra-estrutura urbana e expansão dos equipamentos sociais. Se alguns serviços urbanos — como energia elétrica, água e esgotos — expandiram-se significativamente e, hoje, revelam uma cobertura praticamente universal, o problema habitacional urbano se manteve em todo o Estado, e parece ter se agravado, nas duas cidades, a partir de 1975.

Habitação e Transporte Público

É provável que o crescimento populacional aliado à concentração urbana, tenham colocado novos problemas relativos à moradia que vão desde a aquisição da casa própria à deterioração das condições de habitação e do espaço urbano, nas duas cidades.

(18) De acordo com os Relatórios do DAE, de Jundiaí e do SEMAE, de Piracicaba, referentes à cobertura da população em 1982, ano em que se encerra a gestão administrativa que examinaremos mais adiante, a cobertura de água encanada atingia 95% da população de Jundiaí e 98%, em Piracicaba. Fixada como meta prioritária durante a gestão municipal (1977-82), a expansão da rede de água e esgoto, em Jundiaí, alcança neste período a cobertura de 95% dos domicílios urbanos, o que significou uma ampliação da rede de água e esgoto, da ordem de 51% e de 100%, respectivamente, em relação ao total de redes existentes em dezembro de 1976. No caso de Piracicaba observa-se expansão ainda mais acentuada, nesse período, atingindo quase o total da população urbana (V. Anexo 3, Tabs. IA e IB).

Assim, considerando os indicadores habitacionais relativos às condições de moradia segundo o tipo de construção, veremos que, em 1980, Jundiaí e Piracicaba passam a ter número proporcionalmente maior de domicílios rústicos urbanos do que o Estado (respectivamente 2,8%, 2,3% e 1,5%). É certo que a simples divisão entre "duráveis e rústicos" não informam muito acerca das reais condições de moradia. Cabe assinalar, contudo, que a definição de domicílios urbanos rústicos, segundo o IBGE, refere-se a aglomerados de barracos constituindo favelas ou outras formas como mocambos, alagados, etc. (19) Porém, nem todos os domicílios rústicos urbanos situam-se em favelas, uma vez que o IBGE considera rústicos também os barracos isolados, enquanto as construções de alvenaria em meio às favelas, não são computadas como moradia rústica.

De qualquer forma, a comparação dos dados de 1970 com os de 1980 (tabelas 12 e 13) nos mostra que a proporção de domicílios rústicos diminuiu para o conjunto do Estado e para os dois municípios analisados, embora tenha aumentado, proporcionalmente, o índice de domicílios rústicos em Piracicaba e Jundiaí em relação ao Estado.

(19) "Domicílios duráveis" referem-se a construções de alvenaria pedra, adobe ou madeira aparelhada, com cobertura de telha, zinco ou laje de concreto e piso de madeira, cimento, ladrilho ou mosaico. "Domicílios rústicos", a prédios com paredes e cobertura de taipa, sapé, madeira não aparelhada, material de vasilhame usado e piso de terra batida. Censo Demográfico, S.P., Vol. I, tomo XVIII, 1ª parte, p.34-35, 1970.

Considerando-se que a redução dos domicílios rústicos ocorreu principalmente na zona rural, tanto para o conjunto do Estado como nos municípios enfocados (20), é possível supor que o número de domicílios rústicos urbanos, indicados pelo Censo de 1980, refira-se principalmente a barracos de favelas. Chama a atenção, ainda, o fato de haver, proporcionalmente, maior número de domicílios rústicos urbanos em Jundiaí e Piracicaba do que na capital.

De acordo com a "Associação dos Favelados de Piracicaba" (21), os 1.156 barracos de favelas estimados em 1982 aproximava-se do número de domicílios rústicos urbanos (1.069) apontados pelo Censo, em 1980. Esses barracos distribuem-se em 27 favelas concentradas em duas grandes áreas — uma próxima ao centro da cidade e, outra num dos extremos da periferia. No caso de Jundiaí, os dados fornecidos pela Câmara Municipal para o ano de 1983 (Anexo 3, Tab.IIA) indicam que o número de barracos estimados — 3.856 — representa mais que o dobro da estimativa de domicílios rústicos (1.505) apontada pelo Censo de 1980, concentrados em 11 núcleos de favelados abrangendo cerca de 8% do total da população urbana.

(20) Infelizmente o número de domicílios rústicos por município, separando as áreas urbanas e rurais, não foram publicados pelo IBGE, em 1970.

(21) Criada em 1982, a Assoc. dos Favelados de Piracicaba tem como principal reivindicação a posse da terra. Segundo alguns dirigentes, a maioria das famílias faveladas é constituída por trabalhadores do corte de cana ou operários não qualificados. Essas informações foram obtidas junto ao "Núcleo de Assessoria e Pesquisa", da UNIMEP (Universidade Metodista de Piracicaba).

TABELA 12 - DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES POR CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO E POR TIPO DE CONSTRUÇÃO

	EST. DE S. PAULO		PIRACICABA		JUNDIAÍ	
	1970	1980*	1970	1980*	1970	1980*
Total de Domicílios	3.636.138	5.800.817	30.993	49.061	35.676	60.569
Particulares Permanentes						
- Domicílios Próprios	1.884.021	3.053.242	14.820	24.787	20.460	33.214
- Domicílios Alugados	1.118.494	1.917.339	11.397	17.835	10.615	18.828
- Outros	633.623	830.236	4.776	6.439	4.601	8.527
- Duráveis	3.247.760	5.674.771	29.733	47.876	33.659	58.902
- Rústicos	388.378	118.452	1.260	1.128	2.017	1.636

* O item "outros", para 1980, refere-se aos domicílios cedidos, outros e sem declaração

FONTE: IBGE, Censo Demográfico de Famílias e Domicílios, 1970 e 1980

Considerando a estrutura do BNH, e dado o próprio caráter da questão habitacional, envolvendo recursos humanos e financeiros de grande monta (22), os municípios encontram-se quase que totalmente dependentes da política habitacional implementada pelo governo federal. Nos casos aqui analisados examinaremos apenas os programas destinados à população de baixa renda que contaram com a participação das prefeituras locais, durante a gestão administrativa no poder entre 1977-82 (23).

Assim, em Piracicaba, o Programa Municipal de Apoio à Habitação Popular (24), criado em 1978, viabilizou a construção de cerca de 4.000 residências destinadas à população de baixa renda. Os programas responsáveis por essas

(22) Sobre o padrão de intervenção do estado brasileiro na questão habitacional, no pós-64, ver, entre outros: Draibe, Sonia e Castro, M. Helena G. de (orgs.) Brasil 1985 - Relatório sobre a Situação Social do País, NEPP/IE/UNICAMP, Ed. UNICAMP/SEA DE, vol. II, março de 1987, 1º cap.

(23) Ver dados sobre programas municipais de habitação (Piracicaba e Jundiá), Anexo 3.

(24) Este programa tinha por finalidade básica oferecer alternativas habitacionais às famílias de baixa renda, através do encaminhamento das reivindicações da população carente, estimulando a discussão de propostas alternativas à solução do problema habitacional com as famílias inscritas no "Plano Municipal de Habitação", partindo do pressuposto de que "não é de responsabilidade da prefeitura resolver a questão habitacional da cidade". Nesse sentido, o programa desenvolvia as seguintes ações: aquisição de áreas para edificação de casas populares; infraestrutura urbana básica (abertura de vias, guias e sarjetas, distribuição de água, coleta de esgotos e iluminação pública); realização de obras e equipamentos sociais para os mutuários; alienação de lotes, após a urbanização, mediante compromissos de venda e compra às famílias com renda máxima de 5 salários mínimos inscritas no programa. PAC II, Prefeitura Municipal de Piracicaba, Adm. João Hermann Neto, 1981, p. 20.

construções, que obtiveram a participação da prefeitura local foram:

- dois conjuntos Profilurb (programa do BNH destinado a famílias com renda até 5 salários-mínimos), onde a prefeitura atuava como agente promotor, cabendo-lhe a escolha do terreno, supervisão das obras e urbanização da área, uma vez que se tratava de um programa de lotes urbanizados (e não de casa pronta), não se viabilizando financiamento para a construção, embora a prefeitura tenha colocado à disposição dos beneficiários, técnicos e engenheiros;

- dois conjuntos INOCOOP (organizações privadas de utilidade pública sem fins lucrativos, que funcionavam como órgão assessor do BNH) os quais destinavam-se a famílias com renda de 5 a 10 salários-mínimos, cabendo à prefeitura, unicamente, a seleção das famílias inscritas no programa; (25)

- um conjunto CECAP (antigo órgão assessor do BNH), iniciado em 1974 (26) e concluído em 1980, o qual destinava a metade das unidades construídas a funcionários municipais. Além da ajuda na seleção de moradores o município arcou com as obras de infra-estrutura urbana: calçamento, luz, água e esgoto;

(25) Os INOCOOPS atuam em conjunto com uma cooperativa (agente promotor), com alguma entidade do Sistema Financeiro de Habitação (agente financeiro) e com uma construtora, cabendo-lhe a coordenação do programa.

(26) Iniciado em 1974 esse projeto foi abandonado em 1975 e, somente a partir de 1978 deu-se andamento às obras devido a gestões da prefeitura de Piracicaba junto à COHAB-Bandeirantes de Campinas, a qual comprou todo o empreendimento.

- um conjunto residencial construído pela Balbo Construtora (empresa privada), financiado pelo Sistema Financeiro de Habitação (S.F.H.), no qual a prefeitura comprometeu-se a indicar possíveis compradores, garantindo também a construção de uma escola, já que se tratava de projeto construído em área isolada na periferia da cidade.

No caso de Jundiaí, a administração municipal desse período (1977-82) viabilizou a implantação de quatro conjuntos habitacionais (2 conjuntos INOCOP e 2 CECAP), desempenhando papel semelhante ao referido à prefeitura de Piracicaba, embora lograsse apenas a construção de 1.458 casas.

Contudo, duas inovações importantes foram introduzidas pela administração pública local: alteração da legislação criando o lote social e criação da Fundação Municipal de Auxílio Social (FUMAS), cujo objetivo central era o desfavelamento, a partir da construção de núcleos habitacionais próximos às favelas, através de mutirão (27). O Projeto FUMAS incluía ainda um programa municipal de suplementação alimentar às crianças faveladas (Programa Pro-Nutri), o qual fornecia merenda em todos os núcleos de favelados, com recursos exclusivos do município, abrangendo, aproximadamente, 50% da clientela estimada situada na faixa de 0 a 4 anos.

(27) Criado em 1980, o Projeto FUMAS inicia suas atividades em janeiro de 1981, após a realização de cadastramento dos núcleos de favelados e abertura das inscrições para a aquisição de casa própria através da Fundação. A Lei Municipal nº 2450 de dezembro de 1980, antecipando-se a medidas semelhantes tomadas posteriormente pelo governo federal, fixou as dimensões mínimas do lote social (125m² c/5 m de frente), dos cômodos e da área construída permitida, fixando a faixa de renda familiar máxima (3 salários-mínimos) aos beneficiários do programa. "Relatório de Atividades - FUMAS, 1981/82", Prefeitura Municipal de Jundiaí.

Vários foram os obstáculos (28) enfrentados na implementação do Projeto FUMAS, desde a organização dos grupos de mutirantes até recursos que viabilizassem a construção das 182 unidades previstas, uma vez que foram concluídas apenas 58 moradias para um programa que contava com 3.170 famílias inscritas .

Pode-se dizer, em suma, que embora o governo de Piracicaba tenha logrado maior eficácia na negociação de programas junto ao BNH, viabilizando durante a gestão no poder entre 1977-82 mais que o dobro de construção de moradias populares do que a prefeitura de Jundiaí, não apresentou, contudo, nenhuma proposta de intervenção local na questão habitacional como o Projeto FUMAS acima descrito. Cabe ressaltar, entretanto, que o Programa Profilurb (posteriormente implantado pelo BNH em escala nacional) origina-se de um projeto elaborado por um grupo de técnicos da prefeitura de Piracicaba, idealizadores do "Programa Municipal de Apoio à Habitação Popular". (29)

(28) Segundo o então prefeito, os obstáculos encontrados na formação dos grupos de mutirantes eram: "baixa disponibilidade de tempo devido ao horário de trabalho, grande número de famílias chefiadas por mulheres, medo de assumir uma dívida em fase de desemprego". No caso das moradias construídas por mutirão, seria deduzido do valor da casa (fixado em 398 ORTNs, valor de março de 1982) a importância correspondente ao valor das horas trabalhadas pelo mutirante. Quanto as casas construídas por empreiteira o valor foi fixado em 572,795 ORTNs, sendo de 25 anos o prazo de quitação, em ambos os casos. De acordo com o ex-prefeito a opção em criar um programa que priorizasse os favelados devia-se ao grande número de barracos existentes em Jundiaí (cerca de 5.800), representando uma população estimada em 25.000 pessoas. Entrevista realizada com Pedro Fávoro, setembro de 1986.

(29) Estamos nos referindo à proposta de um programa de lotes urbanizados com o chamado "embrião da casa: caixa d'água, banheiro, tanque e bico de luz". Entrevista com João Hermann Neto, março 1986.

No que se refere ao sistema de transporte coletivo urbano, importa assinalar que se encontra a cargo de empresas privadas, sendo regulamentado pela prefeitura em ambas as cidades. Nenhuma modificação substantiva ocorreu, ao longo da década, quanto ao tipo de transporte coletivo utilizado (30). Como não dispomos de elementos para avaliar a eficácia e qualidade do sistema de transporte em relação a demanda dos usuários, privilegiaremos exclusivamente o processo decisório de reajustes das tarifas definido em âmbito local, a partir de 1977, apenas em Piracicaba, tema ao qual voltaremos posteriormente.

Educação

No âmbito da educação, as informações disponíveis não permitem o cálculo das taxas de escolarização, sem dúvida o indicador mais adequado à avaliação do grau de cobertura do sistema educacional. Contudo, a participação relativa dos setores público e privado (31) na provisão da educação nos diferentes graus, possibilita uma aproximação ao problema.

Com efeito, os dados da tabela 14 sugerem a preponderância da atuação do governo municipal na

(30) Uma excelente análise sobre a "política nacional de transporte coletivo urbano" encontra-se em Fagnani, Eduardo. Pobres Viajantes, Estado e Transporte Coletivo Urbano - Brasil/Grande São Paulo 1964-1984, diss. de mestrado, Depto. Cs. Sociais, Unicamp, dez. 1985.

(31) Como se sabe a participação relativa das redes pública e privada no atendimento à educação varia bastante conforme o grau de ensino e os municípios estudados. A tendência verificada para o Estado de São Paulo como um todo, tem registrado, no âmbito do ensino público, a seguinte distribuição de competências: cabe ao Estado, a responsabilidade do ensino público de 1º e 2º graus e aos municípios, o atendimento pré-escolar. A ambigüidade das atribuições e competências entre os níveis de governo pode ser inferida através do Decreto-Lei Complementar, nº 9, de 31/12/1969 (Lei Orgânica dos Municípios), art. 4º, dispondo que: "Ao Município compete concorrentemente com o Estado: I - zelar pela saúde, higiene e segurança pública; II - promover a educação, a cultura e a assistência social". Gov. do Est. de S. Paulo, Leis do Interior, Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM. Lei Orgânica dos Municípios, 1983, p.9.

TABELA 14 - PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS INICIAIS, PRÉ-ESCOLA, 1º GRAU, 2º GRAU E ESTADO DE SÃO PAULO, PÚBLICO E PRIVADO(*)

P R É - E S C O L A												1º GRAU						2º GRAU																				
C I D A D E S												1973	1978	1983	1973	1978	1983	1973**	1978	1983																		
E M P E M P E M P E M P E M P E M P E M P												E	M	P	E	M	P	E	M	P	E	M	P															
Jundiaí												22	63	15	20	57	23	11	53	36	85	-	15	85	-	15	83	-	17	54	2	44	40	1	59	65	1	34
Piracicaba												54	-	46	34	-	66	34	43	18	90	-	10	87	-	13	85	-	15	62	3	35	40	5	56	48	3	49
Estado de S.Paulo												24	44	32	11	59	30	14	59	27	83	8	9	80	11	9	80	10	10	62	35	34	59	3	38	64	2	34

(*) E - ESTADUAL; M - Municipal; P = Privado

(**) Para o ano de 1973 o Estado de São Paulo apresentava uma categoria "Federal" que respondia por 0,5 do total

Obs.: A soma dos percentuais é igual a 100

FONTE: SEADE

provisão de educação pré-escolar, desde o início da década, somente em Jundiaí, onde entretanto esta intervenção é proporcionalmente descendente, ao longo do período observado, paralelamente à queda dos índices de cobertura pelo Estado (cai de 22% em 1973 para 11%, em 1983), e crescimento do setor privado. Fato oposto ocorre em Piracicaba, no que diz respeito à atuação do governo municipal.

É preciso sublinhar, também, que a implantação das primeiras pré-escolas municipais, em Jundiaí, datam de 1967^(32) conformando uma rede de 23 escolas em 1983, responsáveis pela oferta de 2.920 vagas, número bastante aquém da demanda potencial existente, se se toma como referente o percentual de famílias com renda familiar inferior a 5 salários-mínimos (50% do total da população), provável clientela do atendimento público a essa faixa etária. No caso de Piracicaba, a intervenção municipal nessa área inicia-se em 1979^(33), sendo responsável pela oferta de 1.205 vagas em 1982, o que significa menos de 10% do atendimento da demanda potencial estimada pela Secretaria Municipal de Educação.

Apesar de não dispormos de informações muito precisas acerca da atuação da rede particular nessa faixa

(32) Surgem na 1ª gestão Fávoro (1964-68), novamente prefeito pela ARENA entre 1977-82. Segundo dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Jundiaí, havia, em 1969, 4 EMEIs (Escola de Educação Infantil) municipais que atenderam 114 alunos; em 1977, 23 escolas e 1383 alunos, em 1983, 25 escolas e 2919 alunos; e, em 1986, 42 escolas com 4448 alunos. Chama a atenção o crescimento observado entre 1983-86, uma vez que a educação pré-escolar vem se constituindo numa das metas prioritárias da atual administração peemedebista. Dados fornecidos pela atual Secretaria Municipal de Educação, profa. Magali Cardoso, outubro de 1986.

(33) Estamos nos referindo exclusivamente à provisão de vagas em pré-escola. A Prefeitura Municipal de Piracicaba (1977-1982) implementou um amplo programa educacional abrangendo berçário, creche, pré-escola e educação complementar, o qual discutiremos em seguida. Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação, Piracicaba contava com 27 unidades de pré-escola municipais em 1986, atendendo cerca de 1.450 alunos

escolar, torna-se dispensável ressaltar, nos dois casos, que a atenção às crianças em idade pré-escolar permanece na órbita das soluções individuais, equacionadas provavelmente no interior da família, uma vez que o grau de cobertura existente — público e privado — permanece bastante insuficiente.

Entretanto, o município de Piracicaba apresenta no setor educação uma experiência bastante inovadora, a medida em que são oferecidos, pela prefeitura local, diversos programas para crianças na faixa etária de 0 a 7 anos, a saber: berçário (para crianças de 2 meses a 2 anos), creche (2 a 6 anos) e pré-escola (6 a 7 anos), serviços reunidos em um único estabelecimento — os CEPEC's (Centro Polivalente de Educação e Cultura), implementados a partir de 1979 (v.tabela III A e III B - Anexo 3).

Esses centros, proporcionavam atendimento integral a criança, as quais permaneciam o dia todo na escola, recebendo, além de quatro refeições diárias, acompanhamento pedagógico permanente. Ofereciam, também, no período noturno, cursos de alfabetização, pós-alfabetização e Programa de Educação Complementar destinados a adultos de baixa renda, e bolsas de estudos orientadas a maiores de 14 anos. (34)

Vale destacar, ainda, que na própria concepção original da criação dos CEPEC's colocou-se como critério ou eixo de implementação, a localização dos centros nos

(34) Segundo dados levantados na prefeitura, entre 1981-82, foram atendidos cerca de 5.000 pessoas, através dos programas para adultos.

bairros periféricos configurando um "sistema triangular", em função da sua integração com postos de saúde e escolas estaduais de 1º e 2º grau.

Apesar dos serviços oferecidos serem de excelente nível, principalmente quanto ao pessoal, higiene e merenda escolar, pode-se constatar, pelos dados em anexo, a baixa capacidade de atendimento dos centros, perfazendo, em 1982, o total de 2.783 vagas (oferecidas à faixa etária de 2 meses a 7 anos), correspondendo, à época, a 14% da demanda ^(35) total de crianças inscritas no programa (com renda familiar de até 5 salários-mínimos). ^(36)

Quanto aos recursos da Secretaria Municipal de Educação, sabe-se que 20% do orçamento da prefeitura deve ser destinado a este setor, bem como 20% do montante oriundo do Fundo Federal de Participação dos municípios, conforme a legislação vigente. Desde que as escolas públicas de 1º e 2º grau são de competência do Estado, a gestão administrativa desse período pôde alocar recursos a programas alternativos, os quais de alguma forma vêm apresentando uma relativa continuidade na atual gestão. Do ponto de vista dos recursos destinados aos programas de alimentação (Tab.IIIc, Anexo 1), é preciso destacar que o Programa Municipal de Assistência e Educação Nutricional ^(37) para os

(35) Entrevista realizada com o ex-secretário municipal de Educação, prof. Barjas Negri, setembro de 1985.

(36) A atual gestão, também peemedebista, introduziu mudanças substantivas nos programas desenvolvidos pelos centros, dando ênfase agora à pré-escola básica, desativando os programas direcionados aos adultos, mantendo, porém, o programa de alimentação (Informações obtidas na Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba).

(37) No âmbito deste programa criou-se, posteriormente, um sub-programa na área de educação alimentar, proporcionando cursos de orientação às famílias no sentido de buscarem alternativas condizentes com os recursos disponíveis, introduzindo novos hábitos alimentares. "Relatório de Atividades da Secretaria Municipal de Educação de Piracicaba", 1983.

alunos dos CEPEC's contava com recursos exclusivos do município, o qual fornecia ainda 75% dos recursos necessários ao Programa de Merenda Escolar, destinado aos alunos da rede estadual de 1º grau, programa então desenvolvido em convênio com o Estado. (38)

No caso de Jundiaí, o atendimento municipal ao pré-escolar (tabs IIID e IIIE, Anexo 3) limitou-se a expansão da rede física (39) aumentando a capacidade de absorção da demanda, sem introduzir, contudo, nenhum tipo de inovação no que tange à intervenção do poder local no âmbito da educação. Merece ressalva o "Programa Merenda nas Férias", adotado pela Prefeitura de Jundiaí a partir de 1979, antecipando-se à implantação desta diretriz pelo "Programa Nacional de Alimentação Escolar"(PNAE) no ano de 1985. (40)

Em relação ao ensino de 1º grau, mesmo não dispondo dos dados necessários para o cálculo da taxa de escolarização, constata-se que, nas duas cidades, a rede pública estadual atende a quase totalidade das vagas disponíveis, embora venha crescendo a participação do setor priva-

(38) Como se sabe, a partir de 1984, o Estado - que era responsável por 25% da Merenda Escolar, repassando aos municípios gêneros alimentícios correspondentes a esse montante - inicia o "processo de municipalização da merenda", através do repasse de recursos aos municípios. Sobre o "Programa de Municipalização da Merenda", ver: Draibe, Sonia; Almeida, M.H.I. de; Forjaz, Cecília. "Padrão de Intervenção Social no Estado de São Paulo(1983-1986)", NEPP/UNICAMP, Relatório de Pesquisa, fevereiro de 1987 (mimeo).

(39) Segundo o ex-prefeito Pedro Fávaro "uma das metas prioritárias foi a de construir, ampliar e reformar escolas, tendo sido construídas, com recursos da prefeitura, 12 unidades de ensino de 1º grau e 2 unidades de pré-ensino". No que se refere a creches, apenas "empenharam-se em realizar doações de terrenos a entidades benéficas atendendo a necessidade de construção de creches". Entrevista realizada em setembro, 1986.

(40) Ver NEPP/IE/UNICAMP, Brasil 1985, op.cit., vol.2, 2º cap.

do nesse nível. Cabe ainda assinalar a maior proporção de matrículas cobertas pelo setor privado, em ambos os municípios, relativamente aos índices do Estado.

A administração municipal, neste nível de ensino, tem sua participação restrita à implementação do "Programa de Merenda Escolar", nas duas cidades. Entretanto, a prefeitura de Piracicaba vem promovendo desde 1980, atendimento de transporte aos alunos da zona rural e bairros periféricos, pertencentes ao 1º grau.

Quanto ao ensino de 2º grau, chama a atenção, a oscilação da taxa de matrícula, ao longo da década, em termos da cobertura pela rede pública nas duas cidades quando comparadas aos índices do Estado. (41) Dessa forma, em 1973 preponderava a cobertura do ensino de 2º grau pela rede estadual (54% em Jundiaí e 62% em Piracicaba), tendência semelhante ao percentual observado para todo o Estado (62%). Em 1978, nota-se expressiva queda no número de matrículas providas pelo ensino público (40% em Jundiaí e Piracicaba) ao lado do crescimento do setor privado, tendência essa que se reverte em 1983, com a recuperação do ensino público nesse nível (em Jundiaí, 65% e, em Piracicaba, 48%), embora ainda permaneça ligeira superioridade do setor privado, no caso de Piracicaba. A situação do Estado de São Paulo mostra-se bem mais estável, mantendo-se o predomínio do ensino público sobre o particular, no intervalo de tempo analisado. (42)

(41) Infelizmente não conseguimos obter dados anteriores ao ano de 1973, uma vez que os dados existentes obedeciam a critérios de agregação distintos, impossibilitando a sua compatibilização com os métodos de coleta de dados utilizados posteriormente pela Fundação SEADE.

(42) Sobre o problema educacional brasileiro ver: Castro, C.Moura (1986) "O que está acontecendo com a Educação no Brasil?", in: E.Bacha e H.S.Klein (orgs.). A Transição Incompleta, Paz e Terra, Rio de Janeiro, vol.2(pp.103-161).

Deixaremos de lado o ensino de 3º grau, por não dispormos de indicadores adequados que permitam a comparação público/privado, de modo mais substantivo. Dada a predominância quantitativa do ensino superior privado em termos de cobertura, como decorrência da "política educacional" adotada pelo regime autoritário^(43), achamos desnecessário indicar a proporção da cobertura de matrículas neste nível, uma vez que os casos aqui analisados seguem a tendência privatista mais geral.^(44)

Apenas citaremos as instituições atuantes nos dois municípios: Escola Superior de Agronomia da Universidade Estadual de São Paulo, Faculdade de Odontologia da Universidade Estadual de Campinas, Universidade Metodista de Piracicaba, Faculdades Diocese e Escola de Engenharia da Fundação Municipal de Ensino, em Piracicaba; Faculdades Padre Anchieta, Escola Superior de Educação Física e Faculdade de Medicina, em Jundiaí.^(45)

Saúde

O quadro do atendimento à saúde nos dois municípios, especialmente no início dos anos 70, obedecia a uma conjuntura nacional, onde a própria atuação do poder local tinha seus limites refenciados nos princípios definidores das políticas estatais de corte social, caracterizadas

(43) Para um balanço da política educacional nos anos 70, ver: NEPP/IE/UNICAMP. Brasil 1985, op.cit., vol.2, 3º cap.

(44) Basta assinalar que, no ano de 1982, o ensino público superior em Piracicaba respondia apenas por 20% do total de alunos matriculados em escolas universitárias existentes no município.

(45) Importa ressaltar que a Faculdade de Medicina de Jundiaí - instituição privada sem fins lucrativos, criada em 1963 - tinha o seu hospital-escola mantido com recursos exclusivos da Prefeitura, até janeiro de 1983. O mesmo ocorre com a Escola Superior de Educação Física, autarquia municipal.

pela centralização do processo decisório e da implementação das ações governamentais dirigidas à atenção a saúde.^(*) Nos casos aqui analisados procuramos apenas examinar a atuação dos serviços públicos de saúde providos pelas esferas federal, estadual e municipal, destacando os programas desenvolvidos e abrangência da cobertura realizada por cada um dos níveis de atendimento.

Do ponto de vista organizacional, os serviços e equipamentos de atenção à saúde em ambas as cidades encontram-se estruturados do seguinte modo:

- Em 1983, Piracicaba possuía um posto de assistência médica do INAMPS com serviços próprios de eletrocardiografia, farmácia e odontologia, não contando com hospital próprio no município. O atendimento médico-hospitalar aos previdenciários era garantido através de serviços hospitalares contratados e/ou conveniados (205 leitos de Clínica Médica e 423 leitos de Clínica Psiquiátrica)⁽⁴⁶⁾.

(*) Ver a respeito: Silva, P. Luis de Barros e Fagnani, Eduardo. "O Perfil das Políticas de Governo na Área Social", CEBRAP, nov.1983 (mimeo) e Silva, P.L.B. "Atenção à Saúde como Política Governamental", dissertação de mestrado, IFCH/UNICAMP, 1984.

(46) Informações obtidas junto ao posto do INAMPS, em Piracicaba, que contava à época com 18 médicos contratados e 26 credenciados.

A Secretaria Estadual de Saúde, que presta assistência médico-sanitária à toda a população, desenvolvia ações através do Centro de Saúde de Referência e de duas unidades apêndices periféricas prestadoras de atendimento ambulatorial. (47) O Serviço Municipal de Saúde, (48) implantado a partir de 1978, atuava através de 18 unidades de saúde (postos), 3 unidades de Pronto Atendimento, 1 posto central de atendimento odontológico, 18 consultórios isolados de odontologia (distribuídos entre as creches e pré-escolas municipais) e 3 consultórios removíveis que atuavam na zona rural.

- Jundiaí então contava com um posto de assistência médica e um Centro Integrado de Atendimento Médico (CIAM) do INAMPS, com serviços próprios de odontologia e farmácia, provendo o atendimento médico-hospitalar através de serviços hospitalares contratados ou conveniados (556 leitos de clínica médico/cirúrgica e 400 leitos psiquiátricos). A Secretaria Estadual de Saúde desenvolvia ações médico-sanitárias, implementando programas similares aos existentes em Piracicaba através de um Centro de Saúde de

(47) Eram desenvolvidos os seguintes programas pelo Estado: Programa da Criança e da Gestante, Controle da Tuberculose e Hanseníase, Vacinação, Vigilância Epidemiológica, Odontologia Sanitária, Carteiras de Saúde (licenças), laudos e atestados de saúde. Ver: "Programa de Ações Integradas de Saúde", Piracicaba, 1984 e "Contribuições para o Diagnóstico de Saúde do Município de Piracicaba", UNICAMP, FCM, 1983.

(48) Até 1978, as ações de saúde implementadas pelo município eram basicamente restritas ao atendimento emergencial via pronto-socorro. Com a implantação do "Programa Municipal de Atenção Primária", em 1978, a "Rede Básica Municipal de Atenção à Saúde" expandiu seus equipamentos passando a desenvolver as seguintes atividades: serviço de pronto atendimento, serviço de imunização, programa materno-infantil, prevenção do câncer ginecológico, serviço de atendimento escolar e serviço de promoção da saúde (programas educativos).

referência. (49) Implantado a partir de 1973, o Serviço Municipal de Saúde (50) concentrava-se no atendimento preventivo e programa de atenção primária à saúde, dispondo de 17 unidades de saúde e 1 Pronto-Socorro Municipal.

Sob o prisma da maior efetividade dos serviços de saúde (Tabela 15) nota-se, em Piracicaba, a superioridade quantitativa das consultas médicas, odontológicas e atendimentos básicos realizados pela Rede Municipal de Saúde quando comparada ao Estado e à esfera federal. (51) No caso de Jundiaí, ao contrário, percebe-se maior intensidade de atuação do nível federal, através dos postos do INAMPS.

(49) As informações sobre a atuação do INAMPS e do Centro de Saúde Estadual foram obtidas nos respectivos postos de atendimento, em Jundiaí.

(50 .) As doze primeiras unidades municipais de atenção à saúde foram instaladas na gestão arenista de Ibis Cruz (1973-1976), desenvolvendo basicamente atendimento preventivo e vacinação. Na gestão seguinte (1977-1982), também arenista, foram construídas mais cinco unidades de saúde, um pronto socorro e ampliadas as unidades já existentes, viabilizando a implantação do "Programa de Alimentação Suplementar" - para gestantes e crianças até 6 anos de idade, em convênio com os governos federal e estadual -, o qual depende da rede de postos de saúde municipais, localizadas na periferia, para distribuir leite e alimentos para clientela-alvo. A respeito ver: NEPP/IE/UNICAMP, "A Política de Alimentação e Nutrição", in: Brasil 1985, op.cit., vol.2, cap.2. Sobre a questão da alimentação no Brasil ver Cláudio Moura Castro e Marcos Coimbra. O Problema Alimentar Brasileiro, Ed.Unicamp/Papirus, 1985. Dados sobre Jundiaí, obtidos em entrevista com Pedro Fávaro, ex-prefeito (1977-82), setembro 1986.

(51) Segundo o "Relatório de Atividades do Programa Municipal de Atenção Primária-1983", 80% da clientela usuária dos serviços municipais de saúde em Piracicaba compunha-se de previdenciários, indicador que reforça a relevância da implantação das "Ações Integradas de Saúde", integrando os três níveis governamentais que atuam no campo da saúde, através do repasse de parte dos recursos do INAMPS para o município, possibilitando melhor planejamento e avaliação do sistema de saúde e, ao mesmo tempo, assegurando a universalização progressiva da clientela ao criar mecanismos que garantam assistência igualitária à população urbana e rural, beneficiária ou não da Previdência Social. Sobre as "Ações Integradas de Saúde", ver: NEPP/IE/UNICAMP. Brasil 1985..., op.cit., vol. 1, cap.3(pp.125-149).

TABELA 15 - PRODUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE, JUNDIAÍ E PIRACICABA (ano base:1983)

SERVIÇOS DE SAÚDE	CONSULTAS MÉDICAS REALIZADAS		CONSULTAS ODONTOLÓGICAS REALIZADAS		ATENDIMENTOS BÁSICOS REALIZADOS	
	Jundiaí	Piracicaba	Jundiaí	Piracicaba	Jundiaí	Piracicaba
Municipais	79.170	131.780	-	29.296	115.643	224.972
Estaduais	14.559	18.293	1.676	1.525	108.014	141.790
INAMPS	124.595	61.400 ⁽¹⁾	6.675	2.722	4.818	-
TOTAL	218.314	386.048	8.351	33.543	228.475	366.762

(1) Dados referentes exclusivamente ao Posto de Atendimento Médico (PAM)

FONTES: Prefeitura Municipal de Jundiaí e de Piracicaba; Secretaria Estadual de Saúde; INAMPS.

Chama a atenção, ainda, a superioridade dos serviços municipais de saúde de Piracicaba — inferido a partir da quantidade de serviços realizados como em termos qualitativos — uma vez que o conjunto de atividades ofertadas pelo "Programa Municipal de Atenção Primária" abrange ações preventivas, curativas e educativas, enquanto a política de atenção à saúde implementada pela Prefeitura Municipal de Jundiaí limitou-se à expansão física dos equipamentos, apresentando programas pouco inovadores e de escopo reduzido⁽⁵²⁾, sem lograr a integração da Rede Básica Municipal com a Faculdade de Medicina, subsidiada pela prefeitura local.

(52) De acordo com Pedro Fávoro (prefeito eleito para a gestão 1977-82), as unidades municipais de saúde "praticamente se restringem às campanhas de vacinação e programas de suplementação alimentar. Uma parte da clientela é atendida pelo INAMPS, mas o atendimento médico do grosso da população é feito pela medicina de grupo" (entrevista realizada em setembro de 1986). Ressalte-se que, em Piracicaba, segundo avaliação do diretor do "Centro de Saúde Estadual", as "ações de saúde pública são garantidas pela rede municipal, a única que funciona efetivamente no município, a qual foi implantada durante a gestão emedebista de João Hermann (1977-82)". Entrevista realizada com Dr. Alexandre Alves, outubro de 1985.

No que se refere à rede hospitalar, Piracicaba conta com seis hospitais gerais e um psiquiátrico, e Jundiaí com 7 gerais e 1 psiquiátrico. O coeficiente de leitos gerais para cada 1.000 ha., em Piracicaba e Jundiaí, mantém-se praticamente no mesmo patamar entre 1980-1983⁽⁵³⁾, apresentando-se próximo à média observada para todo o Estado, embora esta tenda a cair progressivamente no período observado (Tabela 16).

Em termos do acesso à rede hospitalar existente, cabe registrar a inexistência de hospitais públicos em Piracicaba — cuja população de baixa renda está limitada à utilização dos leitos oferecidos pelo INAMPS e Santa Casa, provavelmente insuficientes à cobertura da demanda local.^(54) De outra parte, o hospital-escola da Faculdade de Medicina de Jundiaí, subvencionado pelo INAMPS e pela prefeitura local, o qual atendia não-previdenciários, vem limitando sua capacidade devido à desativação da faculdade pelo atual prefeito.^(55)

(53) Não foi possível obtermos dados anteriores à 1980, para os municípios analisados.

(54) Segundo relatório da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social de Piracicaba, à qual se vinculava o Departamento Municipal de Saúde até o início de 1985, eram feitas pelo menos 2 viagens diárias com ambulâncias municipais locomovendo pacientes não-previdenciários ao Hospital das Clínicas da UNICAMP. Relatório de Atividades, Secr.Munic.de Bem-Estar Social, 1984.

(55) O atual prefeito, eleito pelo PMDB em 1982, vem desativando a faculdade de medicina por ser onerosa ao município e não se constituir em prioridade social básica, desde que foram mal-sucedidas todas as tentativas anteriores visando integrar a faculdade e o hospital-escola ao programa municipal de saúde.

TABELA 16 - NÚMERO DE LEITOS GERAIS E ESPECIALIZADOS POR 1.000 HA., PIRACICABA, JUNDIAÍ E ESTADO DE SÃO PAULO (1980-83) (*)

ANOS	P I R A C I C A B A				J U N D I A Í				E S T. D E S Ã O P A U L O			
	GERAIS		ESPECIALIZADOS		GERAIS		ESPECIALIZADOS		GERAIS		ESPECIALIZADOS	
	N.A.	Coef. 1000/ha	N.A.	Coef. 1000/ha	N.A.	Coef. 1000/ha	N.A.	Coef. 1000/ha	N.A.	Coef. 1000/ha	N.A.	Coef. 1000/ha
1980	815	3,8	498	2,3	1.086	4,2	846	3,3	82.512	3,1	47.368	2,1
1981	813	3,7	498	2,3	1.049	3,9	843	3,2	83.798	3,3	46.625	1,8
1982	813	3,6	498	2,2	1.139	4,1	540	1,9	85.502	3,2	44.505	1,7
1983	813	3,6	491	2,2	1.180	4,2	540	1,9	86.303	3,1	40.474	1,5

(*) **leitos gerais:** situados em hospitais que atendem várias especialidades; **leitos especializados:** referem-se somente aos hospitais que possuem leitos em fisiologia, psiquiatria e dermatologia

FONTE: Secretaria Estadual de Saúde, Coordenadoria de Assistência Hospitalar; Fundação SEADE

Finanças Públicas Municipais

Examinaremos por fim o comportamento das finanças públicas, nas duas cidades enfocadas, uma vez que a Reforma Tributária de 1967 modificou o perfil da dependência financeira dos municípios em relação às esferas estadual e federal, conforme já salientamos no primeiro capítulo.

Em resumo, a Reforma caracterizava-se pela centralização do poder decisório na área tributária, institucionalizando um amplo sistema de transferências correntes que canalizava recursos, principalmente para os municípios maiores e mais industrializados. Em consequência da Reforma, o montante de transferências liderado pela cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) beneficiava tendencialmente os "municípios pobres" e mais populosos. Em contrapartida, foi a cota-parte do ICM que passou a liderar as transferências para os municípios com maior nível de atividade econômica. Segundo os especialistas (56) o índice de crescimento da Receita total ampliou-se relativamente no país após a Reforma, em parte devido à ampliação das receitas de capital para os Estados e, também, devido à ampliação das transferências correntes aos municípios. (57)

Observando-se as tabelas 17 e 18, nota-se as alterações ocorridas na composição da Receita dos dois muni-

(56) Ibid, p.53. V.tb.: Barbosa, de Araújo, A. et al. Transferências de Impostos aos Estados e Municípios, IPEA, Col.Rel.de Pesquisa, nº 16, 1973.

(57) Ressalte-se, contudo, os efeitos da Reforma de 67 sobre o incremento da capacidade de arrecadação da União: comparando o "período pós-reforma com o precedente observa-se que a União ampliou em 10% a sua arrecadação, em termos relativos, enquanto os Estados perderam 5% e os municípios cerca de 40%. Finanças Públicas...,ibid, p.55.

cípios, a partir de 1967: se até 1966 predominava, tendencialmente, a participação da receita tributária própria na composição da receita total, a partir daí inverte-se o quadro predominando as transferências correntes estaduais (cota-parte do ICM arrecadado) nos dois casos, evidenciando-se o baixo peso das transferências federais.

Do lado das operações de crédito (um dos principais componentes das Receitas de Capital), observa-se em Piracicaba dois momentos significativos: em 1975 e 1980, quando este item supera os demais na composição da receita total. Em Jundiaí, as operações de crédito predominam em relação aos demais componentes da receita total entre 1974 e 1977.

Como se sabe o recurso às operações de crédito geralmente ocorre quando a receita orçamentária torna-se insuficiente à cobertura das despesas programadas. Aquelas sofrem limitações tecno-burocráticas - uma vez que dependem da capacidade de endividamento dos municípios (diretamente relacionada à sua capacidade de arrecadação) e da observância da legislação vigente sobre endividamento público -, e políticas por se constituir em um tipo de operação que requer negociações diretas entre os agentes envolvidos, através de procedimentos que privilegiam os setores com maior poder de barganha e acesso às instâncias decisórias.

Segundo entrevista realizada com o ex-prefeito de Piracicaba (58), recorreu-se às operações de crédito, em 1980, no intuito de "viabilizar programas sociais nas áreas de saneamento básico, saúde, habitação e transportes urbanos", impossíveis de realizarem-se com as receitas pre

(58) Entrevista com João Herrmann Neto, março 1986.

vistas. Por outro lado, em 1975, esses recursos destinaram-se à construção de obras viárias exigidas para a implantação do Distrito Industrial, obra prioritária da gestão emedebista do período 73/76.

Em relação à Jundiaí, as dívidas contraídas pela prefeitura, entre 1974 e 76, "totalizaram Cr\$ 364 milhões, quando o limite de endividamento dos municípios brasileiros, fixado pelo Senado, era de 70% da receita arrecadada no exercício anterior. Isto significava que Jundiaí, à época, poderia ter emprestado no máximo Cr\$ 85 milhões"⁽⁵⁹⁾. Quando assume o novo prefeito, em fevereiro de 1977, a amortização da dívida contraída pela gestão anterior correspondia a 48% do total da receita municipal.

Do ângulo da receita tributária própria, após a brusca queda ocorrida nos dois municípios imediatamente após a Reforma, nota-se sua recuperação relativa, a partir de 1970, quando os efeitos das taxas e dos impostos municipais (tabelas 19 e 20) passam a refletir sobre o nível de arrecadação.

No caso de Piracicaba, verifica-se que a maior fonte de recursos tributários próprios refere-se à cobrança das diversas taxas e ao crescimento gradativo da participação do ISS (60) na composição da receita tributária própria, provavelmente devido à expansão do setor de serviços e à reestruturação do sistema tributário municipal, promovida pelo executivo local em 1977, à qual voltaremos quando tratarmos do processo decisório de políticas implementadas e decididas localmente.

(59) Segundo depoimento, as negociações para obtenção desse empréstimo, destinado a construção do sistema viário, deram-se diretamente com o ex-ministro Mário Andreazza, durante a gestão Ibis Cruz, da Arena.

(60) Ao ISS caberia o papel de "evitar a queda da arrecadação tributária, já que fora concebido pela Reforma como sucedâneo dos impostos extintos", a saber: "Imposto sobre Transmissões Intervivos" e "Impostos Diversos". Finanças Públicas..., op.cit., p.75.

TABELA 17 - COMPOSIÇÃO DA RECEITA TOTAL SEGUNDO A SUA NATUREZA: PIRACICABA, 1962-1982

RECEITAS	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Rec.Tributária Própria	45,6	60,2	53,6	53,8	46,2	11,3	14,0	19,2	23,9	29,4	31,0	29,0	32,7	22,8	32,0	29,9	34,2	31,7	18,8	29,7	27,4
Participação das Transferências Correntes do Estado na Rec. Orçamentária	26,6	18,2	24,5	22,6	31,6	45,0	68,2	55,1	47,9	49,3	55,0	51,7	52,0	30,6	54,7	48,8	52,0	42,8	33,1	51,3	50,2
Participação das Transferências Correntes da União na Rec. Orçamentária	3,6	2,5	3,6	5,9	5,9	31,5	5,4	8,1	4,0	5,4	6,3	5,7	5,4	3,7	6,3	9,1	7,8	5,4	3,9	6,1	8,0
Operações de Crédito	4,0	-	-	-	-	-	-	8,3	19,8	0,7	0,9	6,8	1,8	40,1	-	8,2	0,1	12,9	40,0	5,6	7,5
Outros (1)	20,2	19,1	18,3	17,7	16,3	12,2	12,4	9,3	4,4	15,2	6,8	6,8	8,1	2,8	7,0	4,0	5,9	7,2	4,2	7,3	5,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Inclui as Receitas Patrimonial, Industrial e Diversas da Receita Própria

FONTE: Para o período 1962-78, dados adaptados de "Finanças Públicas Municipais: um estudo de casos", Gov.do Est.de São Paulo, Secr.Econ.e Planjemaneto, Série Estudos e Pesquisas nº 29, 1979, p.84. Para o período 79-82, dados levantados em Finanças Públicas, Execução Orçamentária (1979-82), Fundação SEADE.

TABELA 18 - COMPOSIÇÃO DA RECEITA TOTAL(*) SEGUNDO SUA NATUREZA: JUNDIAÍ, 1962-1982

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	**																				
Rec.tributária Própria	...	...	...	46,3	47,8	11,5	10,5	17,1	14,6	19,3	17,3	20,8	28,6	22,0	15,8	20,0	26,6	26,5	29,0	26,9	27,1
Participação das Transferências do Estado na Rec.Orçamentária	...	...	...	...	...	37,0	61,1	66,9	70,0	65,4	67,6	63,6	45,8	33,9	28,3	33,9	52,5	55,2	58,7	58,3	56,0
Participação das Transferências da União na Rec.Orçamentária	...	...	...	...	...	42,2	23,1	3,7	3,0	5,1	3,9	3,0	1,8	1,3	3,3	3,2	6,5	5,8	6,2	4,7	7,2
Operações de Crédito										1,9	2,2	1,6	7,2	40,1	46,2	39,8	4,1	-	-	3,9	1,4
Outros(l)				8,4	23,5	9,3	5,3	10,4	10,2	8,6	4,0	6,8	2,8	2,7	6,4	3,1	10,3	12,5	6,1	6,2	8,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Excluída a Receita Extra-Orçamentária

(**) Os dados referentes aos anos de 1965 e 1966 englobam Participação das Transferências do Estado e da União na Receita Orçamentária

(l) Inclui as Receitas Patrimonial, Industrial e Diversas da Receita Própria

... Dados não disponíveis

FONTE: Fundação SEADE

De outra parte, observa-se em Jundiaí a preponderância da participação do IPTU na composição da receita tributária própria, seguida da arrecadação de taxas e contribuições de melhoria. A baixa expressividade na arrecadação do ISS, deve-se, possivelmente, ao baixo peso do setor de serviços no conjunto do perfil ocupacional local.

Apesar de não dispormos de evidências que indiquem um maior ou menor grau de atendimento da demanda local por serviços urbanos, ao longo do período analisado, é possível indicarmos as tendências que acompanharam as despesas realizadas segundo as funções de governo (tabela 21).

Sob esse prisma, verifica-se que, entre 1972/75, foi a função serviços urbanos a que apresentou maior peso relativo no conjunto dos gastos efetuados pela prefeitura, nas duas cidades. Seguem-se as despesas com governo/administração geral; administração financeira; Educação e Cultura; e, Bem-Estar Social. É oportuno ressaltar o pico verificado, em 1975, no gasto com a função serviços urbanos, ano em que os dois municípios analisados recorrem às operações de crédito.

Examinando, agora, o intervalo 1976/82, verifica-se, nas duas cidades, o maior peso relativo das despesas realizadas com Administração Superior e Planejamento (rubrica que passa a englobar os gastos com Administração Financeira), provavelmente devido aos encargos com a amortização da dívida contraída. Dessa forma, essas despesas corresponderam em média, ao longo do período, à 42% do total da despesa pública de Jundiaí, e a 26,5% da de Piracicaba.

TABELA 19 - PIRACICABA - COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA (1962-1982)

ANOS	IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	IMPOSTO TERRITORIAL URBANO	IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÕES INTERVIVOS	IMPOSTOS DIVERSOS	IMPOSTOS SOBRE SERVIÇOS	TAXAS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
1962	4	13	28	41	-	14
1963	3	13	28	43	-	13
1964	2	9	30	54	-	5
1965	4	14	17	56	-	9
1966	-	12	19	57	-	12
1967	-	45	-	-	6	49
1968	-	45	-	-	6	49
1969	-	44	-	-	8	48
1970	-	36	-	-	16	48
1971	-	30	-	-	21	49
1972	-	25	-	-	23	52
1973	-	20	-	-	29	51
1974	-	23	-	-	28	49
1975	-	20	-	-	30	50
1976	-	17	-	-	34	49
1977	-	17	-	-	38	45
1978	-	19	-	-	29	52
1979	-	33	-	-	27	39
1980	-	21	-	-	33	46
1981	-	25	-	-	38	37
1982	-	23	-	-	39	38

FONTE: Fundação SEADE

TABELA 20 - JUNDIAI - COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTARIA PROPRIA (1962-1982)

ANOS	IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	IMPOSTO PREDIAL E TERR. URBANO (IPTU)	IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÕES INTERVIVOS	IMPOSTOS DIVERSOS*	IMPOSTOS SOBRE SERVIÇOS	TAXAS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
1962	-	22	26	27	-	25
1963	6	12	33	28	-	21
1964	0,5	10	36	34	-	19,5
1965	-	3	19	48	-	30
1966	-	7	-	65	-	28
1967	-	44	-	-	11	45
1968	-	34	-	-	33	33
1969	-	40	-	-	19	41
1970	-	15	-	-	32	53
1971	-	26	-	-	31	43
1972	-	24	-	-	32	44
1973	-	25	-	-	30	45
1974	-	55	-	-	17	28
1975	-	50	-	-	17	33
1976	-	41	-	-	23	36
1977	-	44	-	-	19	37
1978	-	33	-	-	25	42
1979	-	43	-	-	25	32
1980	-	44	-	-	25	31
1981	-	37	-	-	27	36
1982	-	38	-	-	24	38

* Impostos diversos são: Imposto s/Ind. e Profissões, Impostos de Licença, Imposto s/Jogos e Diversões, outros impostos.

FONTE: Fundação SEADE

TABELA 21 - EVOLUÇÃO DA DESPESA REALIZADA POR FUNÇÃO (%) - FAVALADA E UNIVERS
1972-1982

FUNÇÕES (1)	P I R A C I C A B A											J U N D I A I											
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
Governo e Administração	22,98	19,04	19,54	14,52	-	-	-	-	-	-	-	13,67	20,50	12,35	10,76	-	-	-	-	-	-	-	-
Adm. Financeira	11,25	12,94	7,46	5,63	-	-	-	-	-	-	-	9,78	11,36	14,71	7,49	-	-	-	-	-	-	-	-
Adm. Superior e Planejamento	-	-	-	-	25,34	30,03	30,06	-	-	-	-	-	-	-	-	75,46	65,65	51,85	-	-	-	-	-
Adm. e Planejamento	-	-	-	-	-	-	-	25,33	18,48	26,65	29,51	-	-	-	-	-	-	-	31,99	26,31	21,75	23,22	-
Legislativo	-	-	-	-	1,36	1,48	1,43	1,21	1,00	1,38	1,61	-	-	-	-	0,90	1,59	1,61	2,26	2,31	2,66	2,77	-
Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	0,62	0,41	0,64	0,65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,35
Justiça	-	-	-	-	0,46	0,42	0,62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agricultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agric./Abastec./Org. Agrária	-	-	-	-	0,03	0,04	0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Nat. e Agropec.	0,16	0,14	0,17	0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia e Rec. Minerais	-	-	-	-	0,27	0,55	0,05	-	0,02	-	-	-	-	-	-	0,01	-	-	-	-	-	-	-
Comunicações	-	-	-	-	0,22	0,22	0,22	1,18	0,11	0,14	0,14	-	-	-	-	-	0,01	-	-	-	-	-	-
Viação/Transp./Comunic.	4,37	10,26	2,70	2,41	-	-	-	-	-	-	-	3,45	2,09	4,58	3,05	-	-	-	-	-	-	-	-
Transporte	-	-	-	-	2,14	12,58	4,53	5,54	2,71	5,76	3,33	-	-	-	-	3,30	3,59	5,95	8,43	12,68	12,63	8,88	-
Defesa	-	-	-	-	-	-	-	3,85	2,78	4,54	5,23	-	-	-	-	-	-	-	1,24	1,54	1,96	1,89	-
Defesa Nat. e Seg. Pública	-	-	-	-	3,75	3,09	4,13	-	-	-	-	-	-	-	-	0,77	1,18	1,41	-	-	-	-	-
Defesa e Segurança	4,83	4,86	3,69	3,19	-	-	-	-	-	-	-	1,33	1,58	1,38	0,94	-	-	-	-	-	-	-	-
Ind./Com./Serviços	-	-	-	-	1,37	1,35	1,16	1,88	0,92	1,35	1,10	-	-	-	-	0,19	0,05	0,08	0,15	0,29	0,39	0,39	-
Indústria e Comércio	1,65	1,66	2,69	2,38	-	-	-	-	-	-	-	2,62	7,84	3,52	0,76	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabalho	-	-	-	-	-	-	-	0,08	0,04	0,04	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	-
Trab./Ass./Previdência	-	-	-	-	13,07	15,62	17,12	-	-	-	-	-	-	-	-	3,47	6,76	3,14	-	-	-	-	-
Ass. e Previdência	-	-	-	-	-	-	-	9,03	5,64	9,11	10,33	-	-	-	-	-	-	-	9,20	8,04	7,90	10,35	-
Seg.-Estad. Social	14,44	16,84	11,68	9,75	-	-	-	-	-	-	-	9,43	10,72	3,11	6,30	-	-	-	-	-	-	-	-
Educação e Cultura	13,87	13,77	11,61	11,62	13,82	12,52	16,16	13,43	9,30	12,76	13,86	15,25	15,35	10,08	7,69	5,23	7,20	3,74	15,12	13,84	12,74	12,21	-
Saúde e Saneamento	-	-	-	-	10,03	11,56	10,52	10,55	9,28	10,05	9,57	-	-	-	-	4,71	4,80	8,52	13,89	18,64	13,93	20,15	-
Saúde	3,92	3,07	2,61	1,68	-	-	-	-	-	-	-	0,21	0,19	0,49	1,33	-	-	-	-	-	-	-	-
Habituação e Urbanismo	-	-	-	-	26,14	10,54	13,95	27,30	50,31	29,80	24,67	-	-	-	-	5,96	9,18	12,70	19,72	16,34	22,13	19,76	-
Serviços Urbanos	22,55	17,42	37,65	48,78	-	-	-	-	-	-	-	44,28	30,37	47,98	62,09	-	-	-	-	-	-	-	-

(1) Algumas rubricas relativas às funções se alteraram ao longo do período: Governo e Administração e Administração Financeira, passaram para Adm. Superior e Planejamento (76-78) e Adm. e Planejamento (79-82); Viação/Transportes e Comunicação (72-75) desagregaram-se em Comunicações e Transporte; o mesmo com Defesa e Segurança; Seg.-Estad. Social (72-75) desagregou-se em Trabalho e Assistência/Prg. viciária; agregaram-se as despesas com Saúde e Saneamento, a partir de 1975; e a função Serviços Urbanos passou a denominar-se Habitação e Urbanismo, a partir de 1976.

FONTE: Fundação SEAB, Depto. de Finanças Públicas

Seguem-se, em Piracicaba, as despesas com Habitação e Urbanismo (61) (em média 25,0%); com Educação e Cultura (13%, em média); e, com Saúde e Saneamento (10,5% em média). Cabe registrar que a função saúde e saneamento Básico no período 72/75 vinha apresentando índices percentuais bastante baixos quanto a sua participação no total das despesas realizadas. Confirma-se, desse modo, a prioridade dada a essa política pelo governo local, a partir de 1976, como já salientamos ao examinarmos a intervenção municipal na área social.

No caso de Jundiaí, seguem-se as despesas com Habitação e Urbanismo (em média 15%); com Saúde e Saneamento Básico (em média 11,5%) e com Educação e Cultura (em média 10,5%). Novamente, confirma-se a prioridade ao Saneamento Básico pela Prefeitura de Jundiaí, a partir de 1976, quando se inicia a implementação do "Programa de Extensão do Abastecimento de Água e Esgoto".

Em suma, nota-se razoável semelhança no comportamento das despesas realizadas por função, nas duas cidades, durante os anos 70. É possível supor que tal fato se deve ao processo de urbanização acelerada e à intensificação das atividades econômicas registradas nas duas localidades, exigindo a modernização dos equipamentos sociais, a qual se reflete no movimento do gasto público.

* * *

(61) Essa rubrica passa a englobar a função "serviços urbanos", relativa à limpeza pública, abertura de vias urbanas, etc. É provável que o crescimento da despesa com a função Habitação/Urbanismo, nesse período, relacione-se à implantação dos programas habitacionais promovidos pela Prefeitura de Piracicaba, conforme indicamos anteriormente.

Como vimos, importantes mudanças ocorreram, ao longo da década, em termos da provisão de serviços em infra-estrutura urbana e expansão dos equipamentos sociais, paralelamente às transformações econômico-demográficas sumariamente descritas, nas duas cidades.

Sob o prisma da intervenção dos governos locais na área social, constatamos quatro importantes áreas de atuação: saneamento básico, educação pré-escolar, merenda escolar e atenção primária à saúde. No campo da habitação, a tímida atuação desse nível de governo encontra limitações tanto institucionais como financeiras, dado o próprio caráter da política habitacional implementada pelo Estado brasileiro no pós-64, centralizada estruturalmente em torno do BNH e do Sistema Financeiro Habitacional.

Constatou-se, assim, significativa expansão da cobertura em saneamento básico atingindo-se, nas duas cidades, cobertura praticamente universal, através de serviços próprios implementados com recursos municipais. Essa ocorreu, principalmente, no período 1977 a 1982 refletindo-se provavelmente na substancial melhoria dos índices de mortalidade infantil que, como vimos, apresentam-se inferiores aos índices observados para todo o Estado.

Em relação à educação pré-escolar, sobressaíram-se os programas implementados pela Prefeitura de Piracicaba, a partir de 1978. Apesar da ainda baixa capacidade de absorção da demanda por esses serviços, importantes inovações foram introduzidas pelo executivo local, no sentido de ampliar o escopo dos programas, oferecendo aos beneficiários desde acompanhamento pedagógico até quatro refeições diárias, logrando também a integração da educação pré-escolar com a assistência à saúde.

Na área de atenção à saúde salientamos a maior efetividade dos programas desenvolvidos pela Rede Básica Municipal de Piracicaba, implementados também a partir de 1978, seja do ponto de vista da maior cobertura em relação aos serviços estaduais e federais, seja quanto ao escopo dos programas incluindo ações direcionadas à educação em saúde, além de ações preventivas e curativas. Dessa ótica, parece-nos inquestionável a superioridade do "Programa Municipal de Saúde" de Piracicaba e das ações governamentais implementadas na área de educação em Piracicaba, pela gestão administrativa no poder entre 1977-1982, quando comparada às intervenções realizadas nestas áreas, pelo executivo local de Jundiaí.

Contudo, na área de habitação apontamos a formulação de um programa bastante inovador pela prefeitura de Jundiaí, a partir de 1980, tendo como alvo a população favelada. A despeito de não terem sido atingidas as metas previstas, tal intervenção se destaca por ser uma área pouco contemplada pelas administrações locais, devido a constrangimentos econômicos e institucionais que dificultam a viabilização de programas municipais. (62) Além disso, chama a atenção a tentativa de integração do "Projeto FUMAS" ao "Programa Alimentar Pro-Nutri", formulado a partir do cadastramento de famílias faveladas realizado pela prefeitura local, o qual fornecia merenda às crianças faveladas, contando com recursos exclusivos do município.

(62) No caso de Piracicaba, o Plano de Ação Comunitária (PAC II), formulado em 1980 para dar continuidade às políticas governamentais implementadas pela gestão Hermann Neto, em decorrência do adiamento das eleições municipais para 1982, é claríssimo quanto às limitações das intervenções locais na área de habitação: "A Prefeitura Municipal não está em condições, nem é de sua responsabilidade resolver a questão habitacional na cidade. Entretanto, ela está em condições de apresentar propostas didáticas à população de como encaminhar suas reivindicações e de demonstrar existirem alternativas de políticas administrativas a serem preenchidas pelos órgãos públicos". PAC II, pg.20.

Dessa forma, os dados acima descritos relativos à intervenção na área social revelam distintos modos de atuação dos governos locais quanto a formulação e implementação de políticas de corte social. No sentido de aprofundarmos a análise dos fatores que, de alguma maneira, condicionaram politicamente a escolha de políticas municipais com formatos e conteúdos distintos, procederemos à análise do processo político local. De um lado examinaremos o jogo político entre as facções intrapartidárias, durante o bipartidarismo, no sentido de apreendermos a arena política local — enquanto expressão de determinados setores sociais em conflito. De outro, analisaremos as estruturas de poder e mecanismos decisórios envolvidos no processo de formulação das políticas governamentais implementadas pela instância local de poder, na medida mesma em que a natureza conflitiva de política, opondo grupos e interesses contraditórios, delimita o campo das tomadas de decisão no processo de intervenção governamental.

A Política Local no Bipartidarismo

Estudos político-eleitorais (63) indicaram a forte correlação existente entre inclinação partidária e variáveis sócio-econômicas, ao longo do bipartidarismo. O eleitorado das áreas mais urbanizadas e industrializadas tendeu a manifestar preferência partidária oposicionista, notadamente nos grandes centros, enquanto os estados e regiões menos desenvolvidas concentravam os votos no partido governista.

Essa tendência expressou continuamente o desgaste eleitoral da ARENA e o progressivo fortalecimento do MDB, manifestando a crise permanente de legitimidade do regime, especialmente nas cidades economicamente mais dinâmicas, menos dependentes do governo central.

O distinto desempenho eleitoral dos dois partidos em Piracicaba e Jundiaí — cidades que, como vimos, passaram por significativas transformações demográficas, sociais e econômicas durante a última década apresentando altas taxas de urbanização e baixa dependência da esfera federal quanto à transferência automática de recursos — revela uma certa peculiaridade, em relação à tendência nacional dominante durante o bipartidarismo.

De um lado, Piracicaba apresenta-se como um município nitidamente oposicionista nas eleições municipais

(63) Entre outros: Lamounier, B. (1975, 1980); Reis, F.W. (1978); Sousa, M.T.S. (1984).

de 1972, antes, portanto, da expansão industrial verificada a partir de 1974, com a implantação do distrito industrial e das grandes indústrias. Curiosamente, tal tendência manifesta-se numa fase em que as atividades econômicas dominantes referem-se à plantação de cana-de-açúcar, monopolizada pelos grupos econômicos locais, e pela indústria alimentícia.

De outro, Jundiaí — cujo perfil predominantemente industrial caracterizava a produção local desde o início dos anos 60 — apresenta uma história eleitoral marcada por sucessivas vitórias da ARENA nos pleitos municipais até 1976. Somente nas eleições de 1982 esse quadro será revertido.

É certo que distintas motivações norteiam o comportamento do eleitorado quando se trata de eleições proporcionais ou majoritárias. Da mesma forma diferentes interesses movem o voto do eleitorado em relação aos três níveis de escolha — municipal, estadual e federal. Com efeito, as eleições majoritárias costumam despertar maior interesse e mobilização do que as proporcionais, à medida em que aquelas apresentam um número mais limitado de candidatos, tratando-se, ademais, da escolha de um único representante. De outra parte, laços mais estreitos entre representantes e representados dão às eleições municipais um caráter mais personalista, pois ao eleitor interessa, sobretudo, a vitória de seu candidato, vindo geralmente em segundo plano, a opção partidária.

Desse modo, ao examinarmos a trajetória da Arena e do MDB nas duas cidades, durante a vigência do bipartidarismo, é possível distinguir duas tendências: uma rela-

tiva aos pleitos municipais e outra, aos estaduais e federais.

Sob o ângulo das eleições para o legislativo estadual e federal, verifica-se uma semelhança razoável nos resultados eleitorais obtidos pelos dois partidos, nas duas cidades (Tabelas I e II, Anexo 4). Assim é que nas eleições para o Senado, a Arena foi em ambas vitoriosa, em 1966, enquanto o MDB saiu-se vencedor em todos os demais pleitos realizados durante o bipartidarismo (1970, 1974 e 1978). Quanto às eleições para a Assembléia Legislativa e Câmara Federal, verifica-se o seguinte quadro: maior proporção de votos arenistas, nas duas cidades, em 1966 e 1970; maior proporção de votos oposicionistas em ambas, nas eleições de 1974; e, finalmente, maior porcentagem de votos dados ao MDB em Jundiaí, e à Arena, em Piracicaba, nas eleições de 1978. (64)

Do ponto de vista das eleições municipais (Tabela III, Anexo 4), os resultados obtidos em Jundiaí foram: vitória da Arena em todos os pleitos realizados, durante o bipartidarismo, para a escolha de prefeito, com significativa margem de votos sobre o partido oposicionista (81,2% do total de votos em 1968; 67,0% contra 17,1% de votos dados ao MDB, em 1972; e 41,0% contra 36,0%, em 1976). Da mesma forma, foi a Arena o partido majoritário na composição da Câmara Municipal, elegendo 10 vereadores contra 7

(64) Uma hipótese plausível para justificar esse último resultado, em Piracicaba, pode estar relacionada à forte crise política enfrentada pelo executivo local emedebista nesse ano, devido à oposição da Câmara Municipal e da imprensa local à proposta de Reforma Tributária formulada pelo grupo no poder. Como veremos mais adiante, as reações suscitadas criaram um clima bastante desfavorável ao partido no poder.

do MDB em 1968; 13 vereadores contra 4 pelo MDB, em 1972; e 11 vereadores, em 1976, contra 6 pelo partido oposicionista (Quadro 1, Anexo 4).

No caso de Piracicaba, verifica-se vitória do partido governista somente nas eleições executivas municipais de 1968, quando, contudo, a proporção de votos obtidos pelo MDB (43,4%) situa-se apenas 7 pontos percentuais abaixo do total sufragado para a Arena (50,5%). Dessa forma, nota-se um relativo equilíbrio na proporção de votos dados aos dois partidos, mesmo nas eleições subsequentes favoráveis ao partido oposicionista: 48,1% de votos dados ao MDB contra 43,8% de votos arenistas, em 1972; e, 44,9% de votos emedebistas contra 44,8%, em 1976. Tal equilíbrio reflete-se ainda na composição da Câmara Municipal, ao longo do período, exceto no ano de 1972: foram eleitos 9 vereadores pela Arena e 8 pelo MDB, em 1968; 12 vereadores pela Arena e 5 pelo MDB, em 1972; e, 9 vereadores pelo MDB e 8 pela Arena, em 1976 (Quadro 2, Anexo 4).

Nota-se, assim, como os resultados das eleições municipais se distinguem daqueles referidos à escolha de representantes para os níveis estadual e federal, especialmente no caso de Jundiaí. Isso porque, como vimos, verifica-se aí uma tendência crescentemente oposicionista, a partir de 1974, no âmbito das eleições legislativas estaduais e federais, a qual não encontra correspondência nas eleições locais. (Quadros 3 e 4, Anexo 4). No caso de Piracicaba, chama a atenção sobretudo o resultado das eleições legislativas de 1978, com a derrota do MDB - partido dominante na cidade - tanto a nível do Legislativo Federal como Estadual.

Por outro lado, os resultados das eleições para o executivo municipal apontam uma relativa ausência de competição entre os dois partidos, no caso das eleições de 1968 e 1972, em Jundiáí, contrapondo-se à expressiva competitividade, assinalada em Piracicaba. Entretanto, a ausência de competição inferida a partir de indicadores quantitativos é apenas aparente, uma vez que as disputas municipais expressavam uma forte competição entre as facções internas da Arena local (Quadro 5, Anexo 4).

No caso de Piracicaba, a forte competição entre os dois partidos desde a implantação do bipartidarismo parece estar relacionada à própria história da organização do partido oposicionista, o qual desde a sua criação, agregou importantes lideranças locais. Essas abarcavam ideologicamente composições de interesses radicalmente distintos, acirrando o jogo político entre as facções internas do MDB local, especialmente a partir de 1976. Tal fato, a nosso ver, trouxe como consequência a "vitória inexplicável da Arena" (65) nas eleições legislativas de 1978, pois o "MDB sempre foi o partido mais forte da cidade". Isso porque a surda luta desencadeada entre os dois principais grupos do partido oposicionista, a partir das eleições municipais de 1976, redundou em séria crise política, especialmente entre 1977/78, opondo o executivo local emedebista à bancada emedebista majoritária na Câmara Municipal. Motivada, basicamente, pela proposta de Reforma Tributária formulada pela equipe de governo, tal crise agravou-se com a permanente oposição da imprensa local ao prefeito recém-eleito, imprimindo um clima altamente desfavorável ao grupo no poder.

(65) Entrevista com Francisco Coelho, ex-deputado estadual e fundador do MDB local. Setembro de 1986.

Para caracterizarmos as disputas intra-partidárias no período analisado, descreveremos sucintamente a história do processo político local, com ênfase nas eleições municipais e no jogo político dominante na arena política local.

Piracicaba

Criado logo após a extinção dos partidos políticos brasileiros pelo Ato Institucional nº 2, de junho de 1965, o primeiro diretório emedebista surge, em Piracicaba, através da iniciativa de um grupo de vereadores então eleitos pelo Partido Democrata Cristão (PDC). Liderada por um vereador (66) estreitamente ligado aos deputados federais Ulisses Guimarães e Pacheco Chaves, a "organização do MDB local enfrentou inúmeros obstáculos".

Em primeiro lugar "devido ao receio em ingressar na oposição ao regime militar". Em segundo lugar, devido à dificuldade de preencher o número mínimo de inscrições exigidas pela nova legislação eleitoral. (67)

(66) Tratava-se de Francisco Coelho, advogado de Pacheco Chaves (grande proprietário de terras no entorno de Piracicaba), à época deputado federal pelo PSD. Igualmente as informações que se seguem baseiam-se em entrevista realizada com F. Coelho, *ibid.*

(67) "Juntei os amigos que acreditavam na oposição: eram 2 vereadores, alguns amigos e clientes meus. O pessoal receava entrar no MDB. Muitos entraram porque eu era vereador desde 1959 e confiavam em mim. Foi difícil. Precisávamos de um número mínimo de inscritos - 556 - e no último dia do prazo, o juiz eleitoral me pediu para correr os cartórios com o livro de inscrição partidária. Quase todo o pessoal - escriturários, serventes, etc. - se inscreveu para completar o número exigido". *Ibid.*

Completadas as exigências estabelecidas, em meados de 1966, o partido recém-criado sofreu "sua única grande derrota no município", durante o bipartidarismo, nas eleições legislativas estaduais e federais realizadas em novembro desse ano, quando a Arena obtém 51% do total de votos para a Assembléia Legislativa; 42% para a Câmara Federal ; e 64% para o Senado. Entretanto, o número de votos brancos e nulos denunciadores da ilegitimidade do regime chegou a alcançar o índice de 41% na escolha de deputado federal (Tabela II, Anexo 4).

Fortalecendo-se a organização do partido "já bem articulado com as bases municipais", registrou-se acirrada disputa entre o MDB e a Arena nas eleições municipais de 1968, quando o candidato a prefeito pelo partido oposicionista perde do candidato governista, por uma margem mínima de 3.000 votos (Quadro 6, Anexo 4). Entretanto, dos sete vereadores eleitos pelo MDB, apenas três permaneceram no partido. Como se sabe, o controle das lideranças municipais e a "generosidade nos favores" oferecidos àqueles que apoiassem o partido governista, tornava a adesão à Arena extremamente útil aos políticos pouco identificados com a oposição.

Fato curioso ocorreu com o prefeito recém-eleito pela Arena, cassado poucos meses após ter assumido o poder. Segundo consta houve um "acordo político entre o prefeito eleito e um dos candidatos a prefeito pelo MDB", o qual teria desistido de sua candidatura comprometendo-se com o

candidato arenista (68). De acordo com Coelho, caso esse candidato houvesse disputado as eleições, "O MDB não teria perdido para a Arena". Com efeito, o grau de utilitarismo presente nos primeiros anos de existência do MDB em Piracicaba, expressava a competição entre fortes grupos políticos locais, denotando, principalmente a ausência de identificação ideológica com o partido oposicionista (69).

(68) Foi eleito Salgot Castillon (ex-UDN), pela Arena, o qual teria feito um acordo com D'Abrozio (candidato pelo MDB) no sentido de sair-se vitorioso, pois tratava-se de um sério concorrente à disputa municipal. De acordo com as informações obtidas, não se chegou a esclarecer esse episódio, nem tampouco o envolvimento da direção estadual da Arena com o fato. Segundo Coelho, as duas maiores forças políticas da cidade, nos anos 60, eram Salgot (prefeito entre 56/60 e ex-deputado pela UDN) e Aldrovandi (ex-deputado pelo PSP), "inimigos políticos" que vão liderar a Arena local.

(69) Do ponto de vista do comportamento do eleitorado, é conhecido o amplo desacordo existente na literatura entre identificação oposicionista e identificação partidária. Autores como W.G. dos Santos (1978), por exemplo, sustentam a não-equivalência entre as duas. Outros como B.Lamounier (1980) sustentam a existência de algum tipo de identificação mesmo que seu significado seja de mera oposição à Arena e ao governo. Para os nossos objetivos interessa apenas remarcar o utilitarismo presente na atuação dos políticos dos dois partidos, no caso de Piracicaba, apontando a inexistência de qualquer compromisso mais ideológico, sobretudo nos primeiros anos de vigências do bipartidarismo.

Com a cassação do prefeito, assume o vice — "político de pouco prestígio" —, resultando em relativa "perda de poder para a ARENA local", o que vai se refletir nas eleições legislativas de 1970. Nessas, a despeito da maior proporção de votos dados ao partido governista, é o MDB que elege o único candidato a deputado estadual com bases nitidamente locais.⁽⁷⁰⁾ Reforça-se, assim, o reduto eleitoral do partido na cidade desde as eleições de 70, quando a proporção de votos nulos e brancos chegou a superar a votação obtida pelo MDB, em termos nacionais.

O enfraquecimento da Arena, a nível local, levou à formação de um grupo político, liderado por políticos do partido governista, conhecido como "Grupo dos 100".⁽⁷¹⁾ Tinham por objetivo reforçar a estratégia do partido face às eleições municipais de 1972. Para isso lançaram três "fortes candidatos" à prefeitura no intuito de garantir a vitória da legenda, uma vez que o MDB vinha crescendo localmente.

Entretanto, um dos prováveis candidatos pela Arena, tendo seu nome vetado pelo partido⁽⁷²⁾, foi coopta-

(70) Elege-se Coelho, presidente do diretório local do MDB, derrotando Aldrovandi - candidato pela Arena à Assembléia Legislativa. Segundo Coelho, com a "cassação de Salgot e a derrota de Aldrovandi nas eleições de 70, a Arena enfraquecia-se cada vez mais na cidade". Ibid.

(71) Tratava-se de um grupo liderado por políticos da Arena, embora a maioria dos membros não fosse filiada ao partido governista.

(72) Tratava-se de Adilson Maluf, integrante do "Grupo dos 100", mas não filiado a Arena, que se elege prefeito para a gestão de 73-76, reelegendo-se, posteriormente, nas eleições de 1982.

do pelo MDB local provocando o "desequilíbrio relativo do grupo" e a vitória do partido oposicionista nas eleições executivas municipais, embora a Arena elegeisse a maioria dos vereadores eleitos (73). Nessas circunstâncias, o prefeito recém-eleito desenvolve uma gestão pautada por negociações com os políticos e grupos de interesse ligados à Arena local.

Elegendo a implantação do Distrito Industrial como obra prioritária, o executivo local passa a atender "interesses de grupos bem definidos ligados à especulação imobiliária". (74) Através da instalação do distrito pretendia-se a valorização imediata de uma larga faixa de terra não-dotada de infra-estrutura urbana, beneficiando novos grupos econômicos locais ligados ao setor de construção

(73) Segundo Coelho, o novo prefeito "teve que fazer composição com a Arena porque a sua administração passava pelo crivo da Câmara Municipal majoritariamente arenista". Ibid.

(74) Entrevista com João Hermann Netto (prefeito eleito pelo MDB em 1976), março de 1986. De acordo com Hermann "a instalação do Distrito Industrial sugere um pacto social novo, a nível local. No governo Laudo Natel promove-se uma pseudo-interiorização do desenvolvimento no sentido de expandir as empresas asfixiadas na Região Metropolitana. Pretendia-se a criação de distritos com recursos municipais onerando a oferta de serviços atribuídos ao município. O governo municipal emedebista implanta o Distrito em Piracicaba, com a promessa do Secretário Estadual de Transportes - Paulo Maluf -, de construção do eixo ferroviário e retificação do trecho que ligava Piracicaba à Anhanguera. Além disso, o Distrito surge como apêndice da Caterpillar, a qual recebe uma grande área da Prefeitura de Piracicaba para a sua instalação, ao lado da qual seria implantado o novo Distrito Industrial. (...) A opção norteava-se mais pela especulação e menos pelos benefícios trazidos pela industrialização, pois as novas indústrias implicavam a colocação de infra-estrutura básica, beneficiando as empreiteiras. (...) As pessoas que passam a comandar o processo estabelecem um novo pacto que exclui a hegemonia do Grupo Dedini, beneficiando novos grupos - Construtora Maluf (propriedade do prefeito eleito, Adilson Maluf), Abdalla, Aprilante e outros. Esses grupos tem seus interesses atendidos pela prefeitura, abrigando uma nova oligarquia na cidade num governo oposicionista".

civil:

"A oligarquia rural, representada até os anos 70, é rompida no governo Adilson Maluf, fazendo surgir a oligarquia urbana que comanda até hoje a cidade de Piracicaba. (...) O MDB local era muito reacionário... e o novo prefeito vem para o MDB com o papel que estaria reservado a Arena, pelo golpe de 64". (75)

Na verdade, a área escolhida para a implantação do Distrito, em Piracicaba, não dispunha de equipamentos urbanos essenciais — como água, esgoto e energia — nem tampouco de habitação e de transportes, para lá dirigia-se o investimento público beneficiando, sobretudo, o especulador urbano (76).

Se, de um lado, a implantação do Distrito Industrial e, posteriormente, a do Pró-Álcool foram fatores importantes para o desenvolvimento industrial do município, de outro constituíram-se em fatores agravantes das condições sociais e urbanas da cidade⁽⁷⁷⁾. Ao mesmo tempo em que as novas indústrias atraíam a mão-de-obra migrante, a valori

(75) Depoimento de João Herrmann Netto, fevereiro de 1983.

(76) Herrmann Netto, J. Democracia feita em Casa - II. Câmara dos Deputados, Brasília, 1985 (p.131): "oferecia-se terras, incentivos e devoluções dos investimentos ao longo de 20 anos".

(77) Ver Bruno J. Daniel Filho (1984). "A Administração Municipal e a Questão da Terra Urbana: O caso de Piracicaba", Dissertação de Mestrado, FGV.

zação das terras, promovida pela especulação imobiliária expulsava os trabalhadores dos bairros periféricos, fazendo surgir as primeiras favelas. Paralelamente cresciam as demandas por equipamentos e serviços urbanos resultantes da expansão demográfica, uma vez que a cidade encontrava-se totalmente desequipada exigindo investimentos na área social.

Dessa forma, a concentração de investimentos públicos direcionados à implantação do Distrito, pelo executivo local, gerou reações contrárias às diretrizes políticas priorizadas pela Prefeitura Municipal. Nesse contexto, multiplicaram-se as pressões contrárias ao partido no poder, especialmente a nível da imprensa local, até então aliada ao grupo no poder. (78)

Face à necessidade de ampliação dos suportes de sustentação política, o governo local promove a reestruturação do secretariado visando reforçar o apoio do MDB ao governo. É indicado para a Secretaria de Obras um elemento ligado à ala progressista do MDB local — João Herrmann Neto —, o qual transforma a secretaria "num instrumento essencialmente político". (79)

Em primeiro lugar, o novo secretário elabora o "Plano de Ação Social do Governo" (PASG) propondo o "esva-

(78) A Imprensa piracicaba denunciou a impropriedade do local escolhido para a implantação do distrito - situado à montante da cidade, o que agravaria a poluição do rio Piracicaba, pois os detritos seriam jogados acima da estação de captação e tratamento de água da cidade -, apontando as negociações existentes entre a Prefeitura e a Caterpillar, ao lado da qual instalou-se o distrito. Arrou-se uma séria crise política agravada pela proposta de cassação do mandato do prefeito, pela Câmara Municipal. Ibid, pp.140-43.

(79) Militante do MDB desde 1968, quando atuava no Centro Acadêmico da ESALQ, Herrmann havia se candidatado à deputado federal, em 1970, alcançando cerca de 3000 votos em Piracicaba. Apesar de sua baixa expressividade no MDB local (liderado por Francisco Coelho e Adilson Maluf), representava a ala ascendente dos jovens militantes (ligados ao deputado Mário Covas) que desenvolviam uma postura crítica ao governo municipal. Entrevista com João Herrmann Neto, março de 1986.

ziamento do Distrito Industrial" e a concentração de ações na área social. (80) Em segundo lugar, moderniza a organização interna da secretaria; promove reuniões abertas à Imprensa no sentido de "tornar transparente a atuação da Prefeitura"; prioriza o atendimento das "comunidades periféricas" propondo a atuação integrada entre a Secretaria de Obras, a Secretaria de Educação e o Serviço Municipal de Água e Esgoto - SEMAE.

É fácil imaginar como a estratégia adotada pelo novo secretário provocou dissensões no interior do secretariado municipal. Sentiam-se ameaçados pela atuação da Secretaria de Obras junto aos bairros (81) e, sobretudo, pelo apoio do funcionalismo e da máquina da prefeitura ao novo secretário.

A partir daí, crescem também os conflitos entre as facções do MDB, desaguando na convenção de escolha dos candidatos do partido às eleições municipais de 1976. Delineiam-se três facções disputando as sublegendas: uma, ligada ao presidente do MDB, em Piracicaba e ao deputado Pacheco Chaves, agregava os setores mais tradicionais do partido; outra, ligada ao prefeito Adilson Maluf, expressava os interesses do setor de construção civil; e, finalmente, a facção liderada por João Herrmann, agregava a "ala jovem", com uma proposta de renovação do partido, em âmbito local.

(80) Devido a concentração das obras públicas no Distrito Industrial, os serviços municipais tornaram-se extremamente precários: "Todos os serviços estavam paralisados e a cidade esperava uma mudança a qualquer hora". Democracia feita em Casa, op.cit., p.142.

(81) Durante sua atuação na Secretaria de Obras, Herrmann nomeia alguns assessores que participariam, posteriormente, de seu governo. Um deles, Paulo Romera e Silva, inicia o trabalho de descentralização decisória propondo a participação da comunidade nos planos de obras da prefeitura. Inicia-se, também, a construção dos primeiros Centros Comunitários. Ibid, p.144.

Percebe-se, assim, como a criação da sublegenda, pelo regime, acabou atendendo as necessidades de composição das várias tendências abrigadas no partido oposicionista, embora a sua concepção original tivesse como alvo a garantia da vitória governista evitando situações adversas. Nesse sentido, a sublegenda garantia um razoável grau de competição política nas eleições executivas municipais, acentuando a disputa mais personalista que tende a caracterizar as eleições majoritárias. Tratava-se, sobretudo, de unir os votos sob a legenda e separar os eleitos, acirrando as disputas intrapartidárias em torno de indivíduos e grupos específicos.

Isso foi particularmente verdadeiro na campanha das eleições municipais de Piracicaba, em 1976, quando a divisão intrapartidária resultante do conflito entre as diferentes facções dos dois partidos resultou em forte polarização da campanha entre os candidatos de cada partido.

Nesse contexto, das seis facções em disputa para a Prefeitura Municipal — três da Arena e três do MDB —, apenas uma apresentou proposta política de governo com diretrizes definidas e inovadoras: tratava-se da facção progressista do MDB, grupo combatido pela direção do partido, a nível local. Sem contar com o apoio da máquina partidária e do executivo local emedebista, nos primeiros meses de campanha esse grupo lançou uma proposta de governo centrada em três diretrizes básicas: ênfase na "descentralização decisória e na participação comunitá-

ria"; prioridade à provisão de serviços na área social, sobretudo em saúde, educação, creches e saneamento básico; e, atendimento prioritário das áreas periféricas da cidade. Nas últimas três semanas de campanha, o MDB local passa a apoiar o candidato desse grupo, face à impugnação da candidatura apoiada pelo prefeito em exercício (82), e crescimento da expectativa de vitória da Arena, conforme apontavam as pesquisas eleitorais (83). Elege-se, finalmente, o candidato progressista do MDB com 27.045 votos, vindo em segundo lugar um candidato da Arena II (84) com cerca de 18.000 votos, embora a diferença por legenda fosse apenas de 90 votos.

Assumindo a prefeitura no início de 1977, a nova equipe de governo propõe a implementação do 1º Plano de Ação Comunitária (PAC-I), fruto do trabalho dos assessores do novo prefeito, estabelecendo as diretrizes da administração. Em linhas gerais, enfatizava a importância do "caráter político da administração pública", sem deixar de atender as exigências técnicas do planejamento (85) desde que subordinadas à estratégia política pretendida de "promover a consciência política e a organização do povo", respondendo as exigências sociais da comunidade através

(82) O candidato apoiado pelo prefeito emedebista Adilson Maluf, teve sua candidatura impugnada um mês antes das eleições, quando descobriu-se que se tratava de elemento filiado à Arena, em uma cidade vizinha.

(83) J.Herrmann Netto, Democracia..., op.cit., p.147.

(84) Era Jairo de Mattos, professor da ESAIQ e candidato não-oficial da Arena local.

(85) "Depois de tantos anos de contínuo desprezo pela atividade política, identificada como causa de todos os males nacionais pelos autopromovidos dirigentes máximos da racionalidade administrativa - os tecnoburocratas de todos os níveis - a administração municipal de Piracicaba quer restaurar a dignidade da ação política. Não despreza o trabalho do técnico, pelo contrário, o valoriza. Mas, o valoriza sem diminuir a importância do político, porque não são incompatíveis. Ambos devem se completar sem se corromperem. Tal corrupção ocorre quando a técnica é elevada à condição de intérprete da vontade política dos cidadãos". Herrmann Neto (1985), op.cit., p.85.

da "participação popular".

Tal estratégia esbarrava, desde logo, na oposição da Câmara Municipal, majoritariamente emedebista, porém não afinada com os objetivos políticos da facção no poder. De outra parte, a situação financeira do município — deficitária devido às desapropriações e dívidas contraídas pela gestão anterior, comprometida com a instalação do Distrito Industrial — criava sérios obstáculos à implementação dos programas definidos para a área social:

"Eu assumi um governo dentro de um processo de sublegenda, que divide para não criar a hegemonia partidária, vencendo sem ter o apoio da maioria da Câmara, com uma situação administrativa muito ruim e a situação financeira comprometida. (...) Havia obras contratadas a serem concluídas, os quadros políticos eram frágeis, era uma prefeitura obreira onde ninguém estava preparado para o exercício de um papel político de reprodução dos interesses da maioria, como propúnhamos". (86)

Nesse contexto, a formação do 1º secretariado de governo expressava a necessidade do executivo em compor com as diferentes tendências do MDB local, abarcando todos os matizes ideológicos, da direita à esquerda. (87) Porém, à medida em que os grupos mais à esquerda ampliavam seu espaço e ganhavam influência crescente na formulação das

(86) J.Herrmann Neto. "Depoimento", fev. 1983.

(87) "O primeiro secretariado é misto e alia pessoas do perfil social de Piracicaba - da direita à esquerda. (...) Denomino-o arco-íris e era necessário (a esquerda continuando a dizer que eu havia posto dedo-duro e a direita, que eu havia nomeado comunistas...). Depois de tanto chaleira e água morna até que era um avanço democrático". Ibid. Democracia feita em Casa II, p.147.

políticas governamentais crescia a oposição da Câmara Municipal ao poder executivo ao mesmo tempo em que acirravam-se os conflitos no interior do secretariado. Por outro lado, o caráter personalista do prefeito eleito — centralizando as ações de governo — promoveu o seu isolamento em relação ao partido e crescente utilização política da máquina da prefeitura. (88)

Nessas circunstâncias, a primeira etapa de governo (77-78) caracterizou-se pela tendência de radicalização à esquerda (89) , aumentando os conflitos entre os que postulavam "a necessidade de se ter um aparelho de Estado para promover a transformação social e aqueles que pretendiam continuar criticando essa estratégia". (90)

É nessa fase que o governo local encaminha o

(88) "Tenho a convicção de que criamos um grande partido (grifo nosso) dentro da Prefeitura de Piracicaba, com um grande número de jovens que se aliavam aos intelectuais, aos tecnocratas, aos políticos, aos quadros. (...) Nós avançamos mas, ao mesmo tempo, éramos uma vanguarda tão à frente que enxergávamos de binóculos aqueles que cinham vindo". Herrmann Netto, "Depoimento", 1983. Além disso, "era total a centralização em torno do Herrmann, que não fazia política partidária. Bastante personalista, fazia o que queria assessorado pela esquerda". Entrevista com Barjas Negri (ex-assessor do governo João Herrmann), setembro de 1986.

(89) Nessa 1ª etapa, criaram-se a "Coordenadoria de Assuntos Técnicos"(COOTEC) e a "Assessoria de Informações", coordenados por Paulo Romera e Neidson Rodrigues - "os grandes ideólogos da nossa proposta de governo" -, alinhados às idéias do PCB: "A radicalização não era à esquerda, era uma radicalização de idéias... Umas idéias que, de toda forma, nós não conseguimos passar para a sociedade". Ibid.

(90) "Nós cometemos o aparelhismo, quer dizer, os quadros foram se resguardando cada vez mais dentro da prefeitura, atuando dentro do aparelho de saúde, da educação, da habitação. Havia uma confusão de movimentos políticos. O PCB estava aqui, o PC do B, o MR-8, o próprio PMDB mais de esquerda estava aqui. No entanto, ao invés de entendermos corretamente essa correlação de forças, a gente atuava por fora, dentro do aparelho de Estado. Um aparelhismo é incorreto. Apenas um partido político viabiliza a democracia. Não era criando um novo partido dentro do Aparelho de Estado que nós poderíamos substituir o PMDB". Entrevista com João Herrmann Neto, março 1986.

projeto de Reforma Tributária Municipal para a aprovação da Câmara, configurando uma conjuntura política bastante tensa entre o Legislativo e o Executivo, como veremos mais adiante onde trataremos do processo decisório de políticas durante a gestão emedebista de 1977 a 1982. Pode-se dizer que a 1ª etapa de governo foi marcada, principalmente, pela elaboração dos planos de governo na área social; início da implementação do Novo Código Tributário e definição da estratégia de "indução à organização popular", através da mobilização e atuação dos agentes da prefeitura junto aos bairros.

À medida em que cresciam os conflitos entre a equipe no governo e as demais facções do MDB local, nessa 1ª fase de governo, complicava-se também a relação da Prefeitura Municipal com a direção estadual do partido. No caso do projeto de Reforma Tributária e posterior proposta de cassação do mandato do prefeito pela Câmara Municipal, o MDB local tinha o respaldo das principais lideranças do partido a nível estadual. (91)

Assim é que a campanha das eleições legislativas de 1978, em Piracicaba, deu-se num quadro de forte crise política envolvendo o legislativo e o executivo municipais, e as principais facções do partido. Nesse contexto, a prefeitura passa a apoiar as candidaturas de Alberto Gold

(91) Embora a Câmara fosse contrária à aprovação da reforma, o prefeito acaba negociando a sua aprovação, alterando a proposta de aumento da alíquota de incidência do IPIU. Entretanto, não constava do "Novo Código Tributário" aprovado o novo mapa de valores dos terrenos e zoneamento, o qual foi decretado pelo Executivo logo após a aprovação da nova legislação. No início de fevereiro de 1978, a cidade explode com os novos impostos baixados e a Câmara propõe a cassação do prefeito. Esse procura o apoio das lideranças estaduais do partido, sem obter a adesão nem de Montoro, nem de Quercia. Pressionado, o prefeito negocia a não-cassação com a Câmara em troca da reestruturação de seu secretariado. Apesar desse fato ser negado pelo então prefeito, é fato sabido que logo após a votação dessa proposta pela Câmara, foram ex-
(continua)

man, Enildo Pessoa e Andálio Dantas, para deputado federal; e, de Fernando de Moraes e Eduardo Suplicy, para deputado estadual. Ou seja, a Prefeitura assumia uma posição independente em relação ao MDB local, empenhado em garantir a eleição de Francisco Coelho, presidente do diretório do partido em Piracicaba. Foi essa a primeira grande derrota eleitoral do MDB na cidade, uma vez que o único deputado eleito, com bases locais, pertencia à Arena.

A partir de 1979, inicia-se a 2ª etapa de governo: acelera-se a implementação dos programas municipais de saúde, educação, habitação e saneamento básico considerando-se como dimensão central da direção política as ações voltadas para a "mobilização, organização e conscientização política das grandes massas". (92) Na 1ª etapa, a facção partidária que mais se fortaleceu era ligada ao PCdo B — a qual utiliza-se "dos aparelhos de estado para formar quadros e agentes políticos de tipo novo, que passam a atuar na periferia induzindo a organização das associações

nerados os dois principais assessores do prefeito - Neidson Rodrigues e Paulo Romera -, alvos prediletos das críticas dos vereadores ao governo municipal. Barjas Negri e Paulo Romera, "Depoimento...", fev. 1983.

- (92) Impunha-se como diretriz fundamental a "ênfase para as organizações populares (associações de bairro, comitês de cidadãos, órgãos de classe), que deveriam se converter a cada dia nos interlocutores diretos com o governo municipal. (...) E isto envolvia necessariamente um esforço e uma aprendizagem, pois o poder público está acostumado a direcionar suas atividades para as grandes obras públicas, de grande efeito eleitoral, mas de duvidoso efeito social. (...) Foram consideradas prioritárias as áreas da educação, saúde, cultura, abastecimento, bem-estar social, transportes, lazer e habitação. (...) Era necessário agora, sem abandonar as exigências das obras públicas, disciplinar a ação do governo e a expectativa das parcelas tradicionalmente beneficiárias da ação governamental para as novas metas que se delineavam". J.Herrmann Neto, Democracia..., op.cit., p.117.

de bairro e à participação política". Já a partir de 1979 fortalece-se "o grupo ligado ao PCB que passa a ser hegemônico na condução do processo político". (93)

Devido à prorrogação dos mandatos dos prefeitos, em 1980, elaborou-se o 2º Plano de Ação Comunitária (PAC-II) que, partindo da experiência anterior englobava seus aspectos positivos dando prioridade às metas não atingidas, especialmente ao setor de Abastecimento e de Transportes. Buscava-se, também, aperfeiçoar os canais de participação da população no processo decisório de políticas, estabelecendo 'mecanismos decisórios que previam a participação dos representantes da comunidade na elaboração do orçamento municipal, assim como no processo decisório das tarifas de transporte público. (94)

Segundo um ex-assessor da prefeitura, caso não tivesse ocorrido a prorrogação do mandato, a experiência de Piracicaba poderia ter sido um "fracasso", uma vez que só foi possível atingirem as metas previstas e a consolidação dos programas sociais implantados, nos últimos dois anos de governo. (95)

De qualquer modo, os conflitos e as dissensões

(93) Entrevista com João Herrmann Neto, março de 1987.

(94) Cabe registrar a participação de Neidson Rodrigues e Paulo Romera - afastados do governo em 1978 - na elaboração do PAC-II. Entrevista com João Herrmann Neto, março de 1986: "Foram afastados porque criavam obstáculos ao avanço do processo. Neidson era excessivamente teórico, era um freio ao avanço do aparelho de estado. Entretanto, a filosofia da gestão, os princípios definidores da nova ação política devemos a ele. Mesmo fora do governo, continua influenciando a definição e implementação dos programas".

(95) Entrevista com Barjas negri, ibid.

entre as facções do partido, a nível local, inviabilizaram a continuidade da proposta política e, em grande medida, dos programas sociais implementados no período 77-82. Com efeito, o grupo peemedebista liderado por Herrmann Neto não conseguiu obter legenda para candidato a prefeito (96), nas eleições municipais de 1982, provavelmente devido a estratégia política adotada pelo grupo no poder - isolando-se da máquina partidária e das lideranças peemedebistas. (97)

Dessa forma, reelege-se à prefeitura municipal o candidato Adilson Maluf, pelo PMDB, líder da facção partidária antagônica ao grupo no poder entre 1977/82. Apesar do fracasso desse grupo quanto ao encaminhamento do processo sucessório ao executivo local, o ex-prefeito Herrmann Netto elege-se deputado federal, nas eleições de 1982, obtendo em Piracicaba cerca de 10.000 votos a mais do que o prefeito eleito (Quadro 3, Anexo 4).

(96) "Herrmann brigou por uma legenda mas nunca teve candidato próprio. A briga do Herrmann com o diretório foi para dominar o diretório local do partido. Mas não conseguiu. Ele se insurgiu contra a incorporação do PP. Mas, era preciso incorporar o PP porque metade da bancada do PMDB tinha ido para o PP. Finalmente, nós (grupo do Coelho) detivemos 52% dos votos e conseguimos 2 sub-legendas para candidato a prefeito. Herrmann perdeu, mas candidatou-se a deputado federal e obteve mais votos em Piracicaba, do que o Adilson Maluf (3ª sub-legenda) que se reelegeu para a prefeitura". Entrevista com F.Coelho, setembro de 1986.

(97) (...) "Acreditamos que nós somos o PMDB; que somos o núcleo pensante e a massa crítica de um partido, e que, portanto, devemos dar orientação a esse partido e transformá-lo em um partido de massa. Mas, esta relação de forças não é imediata, nunca fomos majoritários e sempre procuramos fazer acordo. (...) Um determinado momento, fomos cassados a nível estadual. Por que? Porque a representação política a nível estadual era outra. Apesar do Goldman ser secretário do partido, ele mesmo preferia fazer acordos com outros setores do que com setores avançados de Piracicaba. Quais as vantagens que nós lhes dávamos? Nenhuma, porque mais para a frente ele sairia do partido e nós ocuparíamos um espaço que seria permanente dos comunistas.(...) Por outro lado, nós tínhamos o povo ao nosso lado. Mas, o povo participa do processo de sucessão através de um partido. Nós não tínhamos o controle da máquina partidária local. Aqui havia um partido cartorialmente definido, com uma executiva, com um número de pessoas que definia quem tem 21 votos: 3 legendas, 7 votos para cada uma. Nosso fracasso foi termos apostado no aparelhismo da máquina da prefeitura e não no controle do aparelho partidário". Entrevista com Herrmann Neto, março 1986.

Cabe, também, registrar a expressiva votação para o governo do Estado, obtida pelo PMDB em Piracicaba: 61% do total de votos, superando de longe os índices registrados para a capital (42,06), para o interior (46,41) e para o Estado (44,92). (Tabela IV, Anexo 4).

Aliás, é interessante observar como nessas eleições altera-se substantivamente a composição das forças políticas locais, devido à consolidação do PMDB como partido hegemônico na cidade, rompendo-se então a grande competitividade registrada entre os dois partidos, ao longo do bipartidarismo. Basta assinalar que a proporção de votos obtidos, por esse partido, nas eleições executivas municipais alcançou 62,7% do total de votos, seguido pelo PDS, o qual obteve apenas cerca de 15% dos votos. De modo semelhante, os resultados das eleições legislativas municipais deram ao PMDB 60,8% do total de votos, indicando a supremacia do partido a nível local. (Tabela V, Anexo 4).

Se, de um lado, a facção no poder entre 1977/82 não foi capaz de fortalecer a política partidária ao isolar-se da cúpula emedebista local, de outro parece-nos ter sido bem sucedida ao eleger as políticas sociais como meta prioritária de governo, ampliando as bases de apoio ao partido, através do movimento de organização popular nos bairros de periferia. É verdade que a exigência da vinculação de votos, em todos os níveis, e a municipalização das eleições de 1982 — arquitetada pelos estrategistas do regime para reverter a tendência plebiscitária que vinha caracterizando os pleitos durante o bipartidarismo — poderiam resultar em crescimento do partido mais forte em âmbito local, uma vez que pretendia-se trans

formar as disputas locais em foco decisivo à orientação do eleitorado (98). Nessa direção, o expressivo crescimento que teve o PMDB, nas eleições de 1982, em Piracicaba — tendência, de resto, observada em todo o país, contrariando as expectativas do regime — apresentava-se como um fenômeno, em alguma medida, previsível. Entretanto, achamos possível supor que a intensidade da vitória registrada pelo PMDB em Piracicaba, nas eleições de 1982, deveu-se de alguma maneira à estratégia política adotada pelo grupo no poder e ao sucesso da intervenção do governo local (77/82) na área social, desde que a mobilização dos bairros periféricos e a indução à participação na gestão dos programas sociais, pela Prefeitura Municipal, podem ter contribuído ao fortalecimento da identificação partidária. Voltaremos a tratar desse tema mais adiante, ao examinarmos o processo decisório das políticas decididas e implementadas, a nível local, durante esse período.

(98) Sobre os efeitos não previsíveis da municipalização dos pleitos, em 1982, ver M.Teresa S. de Sousa (1984:275).

Jundiaí

Desde a implantação do bipartidarismo, em 1965, até as eleições municipais de 1976, a história política de Jundiaí caracterizou-se pela tendência ao predomínio do partido governista. Somente nas eleições de 1982 essa tendência será revertida, com a primeira vitória do PMDB nas eleições municipais.

Entretanto, o jogo político durante o bipartidarismo não se apresentou de modo monolítico. À semelhança da luta intrapartidária ocorrida no MDB piracicabano, as fissuras do partido governista, em Jundiaí, manifestaram-se através da disputa pelo poder local entre diferentes facções da Arena, a nível local.

De outra parte, a "fraqueza política" do MDB local, ao longo do bipartidarismo, deveu-se em grande medida ao "processo de arenização" dos políticos eleitos pelo MDB, pois, uma vez eleitos passavam a dar "sustentação aos prefeitos arenistas". (99) Nessas circunstâncias, os políticos eleitos pelo MDB — além do seu "baixo peso político na correlação de forças dominante" — tenderam a circunscrever suas "iniciativas políticas às questões locais", impedindo que se imprimisse uma "direção mais ideológica à atividade partidária".(100)

Segundo o fundador do MDB local, o "conservadorismo político da cidade, resultante da uma relativa alienação e indiferença da população local em relação à política, contri-

(99) Entrevista realizada com Dr. Archipo Franzaglia Jr., fundador do Diretório do MDB em Jundiaí, no ano de 1968, e ex-vereador pelo Partido Democrata Cristão (PDC), ligado ao grupo de Franco Montoro e Plínio de Arruda Sampaio. Setembro, 1986.

(100) Ibid.

buíram ao caráter localista e fisiológico" de boa parte do MDB, em Jundiaí. Tratava-se, sobretudo, de priorizar as composições locais, minimizando as questões nacionais, mesmo durante a "primeira onda de transição do regime". (101)

Contudo, à predominância eleitoral da Arena, no âmbito das eleições municipais, não correspondia um comportamento eleitoral semelhante no que se refere às eleições legislativas estaduais e federais, durante o bipartidarismo. Mesmo nas eleições legislativas de 1966, os resultados eleitorais favoráveis ao partido governista foram menos significativos do que os índices registrados em Piracicaba, a despeito de o MDB não encontrar-se ainda organizado, a nível local. Dessa forma, nessas eleições, a Arena obteve em Jundiaí, 39% do total de votos para deputado estadual; 37% para deputado federal; e, 50% para o Senado; enquanto em Piracicaba os resultados foram, respectivamente, 51%, 42% e 64% (Tabela II, Anexo 4). Cabe ainda assinalar que, nessas eleições, os dois candidatos locais a deputado estadual, pela Arena, obtiveram a mesma média de votos que o único candidato concorrente pelo MDB. (Quadro 3, Anexo 4).

Nas eleições municipais de 1968, registrou-se forte disputa entre os três candidatos à prefeitura, pela Arena (Quadro 5, Anexo 4). Pelo partido oposicionista, o único

(101) De acordo com o fundador do diretório local do MDB, nem a cidade, nem o partido chegaram a mobilizar-se em torno das questões que marcaram a atuação nacional do partido, a partir de 1974, "como, por exemplo, o movimento pela anistia". Ressalta a "inexistência de movimento sindical na cidade, apesar da predominância do setor industrial, pois as lideranças sindicais locais são inexpressivas, preocupadas com ações estritamente assistenciais".(...) "Somente a partir de 1983 começaram a surgir as primeiras sociedades de bairro e a fortalecer a Pastoral da Igreja, com as CEB's". Ibid.

candidato concorrente obtém apenas 7,6% dos votos, percentual inferior ao índice de abstenção (Tabela III, Anexo 4) verificado. Saiu-se vencedor, o candidato representante da "ala renovadora" da Arena local, ex-militante do PSP, antes da vigência do bipartidarismo. (102) Do ponto de vista dos resultados eleitorais verificados na escolha dos representantes do legislativo municipal, registrou-se 41,0% de votos favoráveis à Arena e 36,1%, ao MDB. Contudo, dos sete vereadores eleitos pelo partido oposicionista, apenas três permaneceram vinculados a ele, durante o mandato previsto (Quadro 1, Anexo 4).

Os resultados das eleições legislativas de 1970 reforçaram a posição ascendente que o partido oposicionista vinha alcançando, nessa cidade, no âmbito dos pleitos nacionais. Foi o MDB o partido mais votado nas eleições para o senado (35% do total de votos contra 28% para a Arena). Embora o partido governista recebesse a maioria dos votos para a Câmara Federal e Assembléia Legislativa, cabe assinalar que a proporção de votos nulos e brancos foi superior à porcentagem de votos obtidos por esse partido (Tabela II, Anexo 4).

Entretanto, as eleições municipais de 1972 registraram, novamente, uma ampla vitória da Arena, a qual obteve 67,0% do total de votos para o executivo local (contra 17,1% para o MDB) e, 55,2% do total de votos para a Câmara Municipal (contra 17,1% para o MDB). Foram eleitos apenas 4 vereadores pelo MDB, sendo que dois deles passam a dar sustentação à

(102) Foi eleito Valmor B. Martins, considerado "renovação" no interior dos grupos em disputa pela Arena, devido as propostas de governo priorizadas: criação do DAI com ênfase na política de saneamento básico; Reforma administrativa, estabelecendo critérios de seleção ao ingresso no funcionalismo municipal através de concurso público; prioridade à construção das pré-escolas municipais, programa iniciado pela gestão petebista anterior, sob a prefeitura de Pedro Favaro. No final dessa gestão (68-72), é implantado o Distrito Industrial, em Jundiá. Nota-se como a "modernização urbana" foi a tônica da administração municipal, tanto em Jundiá como em Piracicaba, nos anos 70.

prefeitura arenista, permanecendo no partido de oposição. (103)

Da mesma forma, verificou-se nessas eleições forte competitividade entre os três candidatos em disputa pela Arena, os quais receberam votações significativas apresentando uma pequena diferença de votos entre si. Elegeu-se à prefeitura, Ibis Cruz — funcionário público federal, apoiado por um grupo médico local. (104) Sua gestão caracterizou-se, sobretudo, pela construção do "anel viário" em torno da cidade (105); elaboração do Plano Diretor e, implantação de várias unidades de atendimento à saúde com finalidades "políticas e assistenciais". (106)

É interessante assinalar que a implantação da "Rede Básica de Atenção à Saúde" foi coordenada pelo secretário municipal de saúde, um dos proprietários da SOBAN — empresa de medicina de grupo ligada ao prefeito, desde a campanha eleitoral. Segundo um ex-secretário municipal de saúde (107) os "postos de saúde criados durante essa gestão tinham objetivos puramente eleitoreiros e funcionaram como comitê eleitoral, durante a campanha de 1976". A facção no poder, "ligada ao Andreazza, Delfim Netto e Paulo Maluf" (108), pretendia assumir o "monopólio da assistência médica na cidade e a luta pelo

(103) Entrevista com Dr. Archipo Franzaglia Jr., *ibid.*

(104) O prefeito recém-eleito era apoiado pela SOBAN — entidade que prestava assistência médica, coordenada por um forte grupo médico, o qual pretendia promover o crescimento da empresa através de sua influência sobre a prefeitura local. Entrevista com Dr. Eugênio Ferrari (ex-secretário municipal de saúde), dezembro 1986.

(105) Durante essa gestão, o município contraiu um grande empréstimo no sentido de atender as exigências dessa obra, conforme indicamos anteriormente ao analisarmos as finanças públicas municipais e as consequências das operações de crédito realizadas sobre a execução orçamentária municipal.

(106) Entrevista com Pedro Fávoro, prefeito eleito em 1976 pela facção arenista que se opunha à facção apoiada pelo Grupo SOBAN. Setembro, 1986.

(107) Eugênio Ferrari, secretário de saúde entre 1977/78, durante a gestão Fávoro, e candidato a prefeitura pelo PI em 1982.

(108) O prefeito Ibis Cruz colaborou posteriormente com o governo de Paulo Maluf, trabalhando como assessor da Secretaria Estadual de Transportes. *Ibid.*

poder local, transformou-se em luta pelo poder de pressão do prefeito sobre as empresas médicas".

Com efeito, a partir de 1973, as duas principais facções da Arena local iniciam uma acirrada disputa em torno do controle do sistema de saúde local. Havia uma grande competitividade entre os dois principais grupos médicos, ambos vinculados à Arena, disputando a celebração de convênios de assistência médica com as grandes empresas e indústrias locais.

Assim, nas eleições municipais de 1976, a competição entre os dois mais fortes candidatos à prefeitura, pela Arena, expressava a luta entre dois grupos médicos — SOBAN e Jundiaí-Clínicas — pelo controle sobre o sistema de saúde na cidade. (109)

Nesse contexto, a campanha eleitoral desenvolveu-se polarizando a disputa entre essas facções: de um lado, o grupo no poder apoiado pela SOBAN e pela ala malufista lançou a candidatura do Secretário Municipal de Saúde à prefeitura; de outro, o grupo "arenista independente", apoiado pela Jundiaí-Clínicas, lançou a candidatura de Pedro Fávaro, antigo político da cidade. (110) Segundo consta, esse candidato foi escolhido pelo grupo médico de oposição à facção no poder, por dispor de "forte capital político" e conhecer intimamente o funcionamento da máquina da prefeitura. (111)

(109) Segundo Eugênio Ferrari, nessas eleições estava em jogo a "própria sobrevivência do grupo médico que comandava a Jundiaí-Clínicas, uma vez que o prefeito Ibis Cruz pretendia desapropriar o Hospital Santa Rita, de propriedade desse grupo, devido à construção das obras viárias que davam acesso ao Distrito Industrial". Ibid.

(110) Político tradicional da cidade, eleito pela primeira vez em 1947 como vereador pelo PSP; reeleito, pelo mesmo partido, em 1951. No início dos anos 60, foi secretário municipal da fazenda, durante a gestão petebista em exercício (1960/64). Em novembro de 1964 é eleito para o executivo local, pelo PTB, iniciando a implantação das 1^{as} pré-escolas municipais e da Faculdade Municipal de Medicina de Jundiaí, autarquia sem fins lucrativos, subsidiada pela prefeitura. "O Velho Político", Jornal da Cidade, Jundiaí, 27 de Julho de 1986.

(111) Entrevista com Dr. Eugênio Ferrari, ibid.

Os resultados das eleições municipais de 1976 repetiram a vitória da Arena, por uma ampla margem de votos sobre o partido opositor: 70,2% do total de votos para a prefeitura municipal (contra 17,1% para o MDB), e 53,4% do total de votos para a Câmara Municipal (contra 27,7% de votos emedebistas). Reforça-se, novamente, o distinto desempenho do partido opositor em relação aos resultados eleitorais logrados nas eleições legislativas nacionais, uma vez que nas eleições de 1974, o MDB fora vitorioso, em âmbito local, obtendo 45,0% do total de votos à deputado estadual (contra 31,0% de votos para a Arena); e, 67,0% do total de votos para o Senado (contra 21,0%, para a Arena).

Elege-se prefeito o candidato pela facção "independente" da Arena, liberal-conservador, cuja gestão caracterizou-se por uma atuação de crítica ao governo de Paulo Maluf: "Só fui ligado mais ideologicamente ao PSP (em 1947), que realmente funcionava como partido. Não visava apenas as eleições, e sim a organização permanente a nível local. Desde 1960, não existem partidos na realidade, os homens se agrupam com objetivos estritamente eleitorais. A mesma tendência permanece depois da revolução de 64, os diretórios só visam as eleições. Há muito para ser feito em termos de fortalecimento dos partidos políticos brasileiros. Sempre mantive uma posição independente dentro da Arena e do PDS, em relação ao grupo Maluf e à política econômica do governo federal" (112) "(...) As legendas são aglomerados aqui e ali, sem doutrina certa. Se existe algum partido com uma linha de atuação definida é o PT. Mas não concordo com o radicalismo. Um partido político

(112) Entrevista com Pedro Fávares, setembro 1986.

deveria representar a união dos cidadãos em torno de determinados valores morais e políticos. Tem que ter uma ideologia: defender a democracia, a empresa privada, a educação gratuita, a justiça social" (113).

Assim, a prefeitura eleita para o período 1977/82, estabeleceu como diretrizes de governo "a recuperação das finanças públicas municipais, a moralização da prefeitura, e os programas sociais, sobretudo, nas áreas de saneamento básico, educação, saúde e habitação popular". (114)

Sob o prisma da política municipal de saúde, as diretrizes estabelecidas visavam apenas garantir as campanhas de vacinação, o programa materno-infantil e o atendimento através dos programas de suplementação alimentar:

"As unidades municipais de saúde não têm como objetivo o atendimento médico e sim, as campanhas de vacinação e programas de suplementação alimentar. Uma parte pequena da clientela é atendida pelo INAMPS, mas o grosso da população, pela medicina de grupo" (grifo nosso). (115)

Com efeito, consolida-se durante essa gestão, o poder de pressão do grupo médico vinculado ao prefeito eleito. De acordo com o ex-secretário municipal de saúde, tentou-se "implementar um programa municipal de saúde, que propunha a integração da Faculdade de Medicina com a Rede Básica Municipal, o qual teve sua continuidade interrompida por esbarrar

(113) "O Velho Político", Jornal da Cidade, Jundiaí, 27 de Julho de 1986.

(114) Vale lembrar que as finanças da prefeitura encontravam-se extremamente precárias, devido às operações de crédito realizadas pela gestão anterior.

(115) Entrevista com Pedro Fávaro, *ibid.*

em interesses econômicos fortes, ligados à medicina empresarial". (116)

Nesse período, consolida-se também a organização do MDB, a nível local sob o comando de Jairo Maltoni e André Benassi, deputados mais votados em Jundiaí nas eleições legislativas de 1978. O primeiro (deputado federal), desligou-se do PMDB, passando para o PDS em 1980, devido às suas "antigas ligações com o grupo Maluf". (117) O segundo (deputado estadual), expressava os "setores moderados" do PMDB, após a reforma partidária de 1979, elegendo-se prefeito, em 1982, com o apoio dos grupos econômicos locais ligados à produção de uva (118).

Dessa forma, a organização do PMDB local, após a

(116) Segundo Ferrari, idealizador do programa na área de saúde, "Fávaro foi um instrumento do poder econômico mais forte e mais organizado na área médica", razão que levou o então secretário de saúde a afastar-se da prefeitura de Jundiaí, em 1978, diante da impossibilidade de levar a cabo o programa previsto, devido às pressões do grupo médico vinculado ao prefeito. Voltaremos a tratar desse tema, mais adiante, onde examinaremos o processo decisório das políticas governamentais locais.

(117) Entrevista com Dr. Archipo Franzaglia Jr., fundador do MDB, em Jundiaí. Setembro, 1986.

(118) Segundo consta, o prefeito peemedebista eleito em 1982 pertence a uma das maiores famílias produtoras de uva, em Jundiaí.

reforma partidária, foi articulada por um grupo composto majoritariamente por ex-arenistas:

"O MDB de Jundiaí, desde a sua criação, conta somente com dois políticos mais ideológicos — Francisco Carbonari (vereador) e Ariovaldo Alves (atual secretário municipal de finanças). Além desses, apenas dois moderados mantiveram alguma coerência com as propostas do partido (Anistia, Diretas-Já, etc.) de oposição ao regime: o atual prefeito e o vereador Pedro Beagin. Os restantes sempre foram comprometidos com a Arena". (119)

Nesse quadro, o PMDB local foi vitorioso nas eleições municipais de 1982, obtendo 47,5% do total de votos para a prefeitura, seguido do PTB (17,3%); PDS (14,0%) e PT (8,0%). Resultados semelhantes caracterizaram as eleições para a Câmara Municipal, em que o PMDB recebeu 44,4% do total de votos, vindo em segundo lugar o PTB (16,3%) seguido do PDS (14,4%) e do PT (7,7%). (Tabela V, Anexo 4).

De acordo com o ex-prefeito Fávaro, a derrota de seu grupo em 1982 deveu-se "à vinculação de votos" e, sobretudo, ao "caráter dessas eleições, pois importava dizer não ao regime, importava menos o candidato". Fato é que o candidato indicado para sucedê-lo recebeu apenas 12.440 votos, enquanto os dois candidatos mais votados pelo PMDB receberam, respectivamente, 27.472 e 26.943 votos (Quadro 7, Anexo 4).

Segundo Eugênio Ferrari, candidato a prefeito pelo PT em 1982, a partir dessas eleições os grupos médicos perdem seu poder de pressão junto à prefeitura, surgindo "novos gru-

pos de pressão", mais ligados ao prefeito eleito pelo PMDB. Entre estes destaca-se, segundo Ferrari, o grupo ligado à produção de uva.

O importante a destacar nas eleições de 1982 é, sem dúvida, o fato de marcarem um ponto de inflexão em relação aos resultados eleitorais referidos às eleições municipais, durante o pós-64. Rompeu-se aí o predomínio absoluto dos resultados eleitorais favoráveis ao partido governista, emergindo uma nova composição de forças políticas a nível do poder local.

Políticas Governamentais e Processo Decisório (1977 a 1982)

Neste item examinaremos o processo decisório de políticas decididas e implementadas localmente, em Piracicaba e Jundiaí, pelas gestões administrativas no poder entre 1977/82, com ênfase nas seguintes questões:

a) em que medida a tradição político-eleitoral de um município desenha um certo perfil de intervenção na área social, destacando quais os grupos beneficiados ou não pelas políticas governamentais implementadas localmente;

b) quais os papéis dos atores políticos no processo decisório das políticas governamentais locais e quais os constrangimentos — burocráticos, econômicos e políticos — que pesam sobre o processo de intermediação de interesses entre os distintos níveis de governo;

c) como as estruturas decisórias se inter cruzam com relações clientelistas particulares, seja do ponto de vista das relações intergovernamentais, seja quanto às relações que se estabelecem entre os grupos de interesses locais;

d) e, finalmente, até que ponto as políticas sociais constituem-se em recurso político importante face aos objetivos de ampliação das bases eleitorais que dão sustentação aos políticos locais.

Piracicaba

As diretrizes governamentais voltadas, prioritariamente, para a intervenção na área social levaram a equipe do governo recém-eleito, em 1976, a estabelecer como estratégia

de ação imediata reformas que viabilizassem melhor utilização dos recursos disponíveis e maior agilização da máquina administrativa local. Tal estratégia impunha, de um lado, reformular a estrutura tributária municipal dentro dos limites impostos pela legislação tributária federal e, de outro, proceder à reforma administrativa dos aparelhos de governo locais. Pode-se dizer que essas reformas, ou melhor, o processo de definição dessas reformas caracterizou a primeira etapa da administração no poder, pois percebia-se serem elas decisivas à implementação do "projeto de democracia participativa", esboçado no PAC-1. (120)

Assumindo compromissos com as "necessidades sociais das camadas menos privilegiadas da população", o PAC-1 estabelecia as "diretrizes básicas para a ação do governo municipal", priorizando as áreas de "educação, saúde, cultura, abastecimento, bem-estar social, transportes, lazer e habitação", através de duas diretrizes fundamentais: a nível político, impunha-se a "ênfase para as organizações populares (associações de bairros, comitês de cidadãos, órgãos de classe), que deveriam se converter a cada dia nos interlocutores diretos com o governo municipal. Isto representaria um esvaziamento do gabinete do prefeito dos tradicionais grupos econômicos que sempre pressionaram o poder público e o amarraram a seus interesses, e uma nova coerência com a orientação política da administração que passava a considerar as reivindicações não um fim em si, mas como um meio para mobilização, organização de conscientização das massas"; a nível administrativo, "com fortes repercussões políticas, era necessário reorganizar a Administração e a própria política de arrecadação de recursos públicos para que se começasse a implementação de uma política

(120) Programa de Ação Comunitária (PAC-1), elaborado pela equipe do Governo Herrmann, para a primeira etapa de governo.

tributária a mais justa possível".

Contudo, constrangimentos políticos de várias ordens reduziram os impactos provocados pela reforma tributária implementada (de caráter progressivo), obstaculizando ainda a implementação da reforma administrativa. Segundo Herrmann Neto:

"Percebemos que se pretendêssemos levar adiante a reforma administrativa geral, formal e institucional ficaríamos o mandato todo reformando e não trabalharíamos. A estrutura municipal é viciada em todos os lugares e não adianta culpar o prefeito anterior ou o partido que perdeu. A estrutura é exatamente a cópia local da infernal máquina burocrática em que se transformou o Estado moderno. (...) Por isso preferimos ao invés de trabalhar em reformas, politizar os quadros que trabalhavam conosco, fazer com que entrassem no processo popular e democrático". (...) "O importante é mudar a direção do aparelho e a quem ele serve. Mergulhar a máquina fundo na sociedade, nas suas entranhas e nos seus problemas, de tal forma que sua lama e lodo penetrem pela burocracia adentro mostrando a todos o quadro real do Município. (...) Primeiro, retiramos a idéia reformista e passamos a adotar a estrutura informal (grifo nosso). Não importava a forma com que a máquina existia... mas a que e para quem, servia. Passamos a trabalhar por objetivos em que valiam as metas a serem alcançadas e os valores humanos e materiais que dispúnhamos. Aonde não havia estrutura, criávamos programas específicos que eram dirigidos por gerências particulares a cada um. Esta decisão passa a ter um sentido político muito grande. (...) Como a secretaria é órgão administrativo e não se extingue, os seus quadros vão criando novas metas para que se justifique a existência de seu trabalho e possam mos-

trar serviço. Assim as secretarias não perseguem objetivos, mas são reprodutoras de suas funções. Não raro criam rivalidades e duplicidades de funções além de competirem para se verificar quem é mais forte e quem detém mais poder dentro da máquina. (...) Esta estrutura viciada leva a disputas estéreis e tremendamente prejudiciais à população. (...) Contra isto houve a criação dos programas e suas gerências como antídoto à máquina inoperante, pois a estrutura informal quebrou a rivalidade das funções e unificou pelos objetivos. Estabelecem-se as metas a serem atingidas e que depois de obtidas são extintas. Não se criam cargos. O necessário é um quadro técnico-político e uma escrivãzinha. Dali se requisitam e se somam os recursos existentes em toda a administração, e a máquina põe-se a executar, obedecendo ao que a população organizadamente encaminhou". (J.H.Neto, 1985:107-8).

Com efeito, durante essa gestão, a estrutura de poder municipal caracterizou-se pela criação de programas específicos, em várias áreas de intervenção social, os quais desenvolviam ações paralelas à estrutura administrativa existente. Os diversos programas criados, como os de saúde, habitação, e educação complementar, eram geridos por equipes coordenadoras formadas por técnicos e políticos articulados com o executivo municipal, através de mecanismos decisórios informais, no sentido de evitar-se o emperramento característico da máquina municipal burocratizada. Buscava-se agilizar a implementação dos programas a baixos custos.

Ao lado da estrutura administrativa informal criou-se uma nova estrutura institucional formal: esta cuidava do encaminhamento das verbas necessárias à implementação dos programas, sendo responsável pela administração dos recursos segundo as exigências legais requeridas. Para isso criou-se uma "estrutura administrativa formal" por decreto, ins-

titucionalizando as secretarias necessárias à administração financeira dos novos programas criados. (121)

Não obstante, foram as polêmicas geradas em torno da reforma tributária que marcaram, particularmente, os primeiros dois anos de governo, suscitando oposições ao projeto, pelos grupos econômicos locais, exacerbando as dificuldades de relacionamento entre o executivo e o legislativo. As tensões criadas culminaram com a tentativa de cassação do mandato do prefeito pelo legislativo, em 1978, com o apoio da imprensa local. (122)

Tratava-se de um conjunto de medidas que mexiam profundamente no Código Tributário em vigor, das quais interessa-nos discutir apenas aquelas que causaram maior impacto provocando forte oposição ao Executivo local. São elas: as mudanças introduzidas no ISS e no IPTU e seus reflexos sobre a composição da Receita Tributária Própria; e, a criação de algumas taxas baseadas em critérios seletivos de contribuição.

(121) "Como havia a necessidade de se empenharem verbas para que as obras se realizassem e necessário se fazia a comprovação destas despesas, criamos uma estrutura administrativa formal... Para realizá-la utilizamo-nos das mesmas armas do regime... Havia um dispositivo do Ato Institucional nº 8 que permitia a criação de secretarias por decreto. (...) Assim é que se somaram estas duas medidas radicais — a adoção da informalidade da máquina administrativa ao lado da ação formal da estrutura legal pela via da ilegitimidade constitucional". Op.cit., p. 109. Assim, a estrutura informal caracterizava-se pela descentralização administrativa no âmbito da implementação dos programas sociais (Saúde, Educação e Habitação), desvinculando-os das Secretarias Municipais às quais se subordinavam, enquanto a "estrutura formal" cuidava da administração dos recursos. (Ver Organograma, Anexo 5).

(122) Embora a composição da Câmara Municipal fosse majoritariamente emedebista, apenas dois vereadores apoiavam o executivo. Os oito restantes vinculavam-se à facção liderada pelo ex-prefeito também emedebista (entrevista com João Herrmann Netto, março 1986). As reformas pretendidas "foram taxadas pela imprensa como fortalecimento político do grupo no poder", levando à aliança entre o legislativo e a imprensa com "o objetivo de desestabilizar o governo". Depoimento de João Maffei Neto, Assessor de Informações da Prefeitura de Piracicaba e correspondente local do "O Estado de São Paulo". Fevereiro 1983.

No caso do IPTU, por exemplo, as mudanças introduzidas afetavam efetivamente os contribuintes. Em primeiro lugar, retirava-se o desconto de 70% sobre os valores venais dos imóveis, fixado pela gestão anterior. Além disso, o novo Código majorava os valores venais dos terrenos, a partir de critérios seletivos que estipulavam valores diferenciados, segundo o número de equipamentos sociais que beneficiavam a propriedade. O objetivo central era atingir, sobretudo, os proprietários de imóveis não-edificados, através de uma política contrária aos interesses dos especuladores imobiliários, que levasse ao incremento da Receita Tributária Própria viabilizando recursos para a intervenção na área social.

A Reforma propunha ainda a criação de taxas — como a Taxa de Demanda Futura e a Taxa de Asfalto —, cujos valores seriam definidos de modo seletivo segundo critérios que oneravam principalmente os bairros e setores da cidade que já possuíam os benefícios em infra-estrutura básica, e os proprietários de terrenos ociosos. À semelhança dos objetivos visados através do IPTU, buscava-se levantar recursos para as áreas periféricas carentes de equipamentos urbanos e infra-estrutura básica, taxando aquelas já beneficiadas.

Diante das celeumas provocadas pela proposta de Reforma Tributária enviada à Câmara e à crescente oposição dos grupos dominantes locais (123) ao governo recém-eleito o Executivo municipal utilizou-se de uma série de artifícios políticos no sentido de garantir a sua aprovação.

(123) Os grupos que se opunham a reforma, incluíam desde as facções emedebistas contrárias ao Governo Herrmann, passando pela ARENA (todas as facções), pela Imprensa (os dois diários locais), os proprietários rurais ligados ao Pró-Álcool, os grupos ligados a Construção Civil, incluindo até algumas multinacionais como a Caterpillar.

Em primeiro lugar, tentou-se negociar o projeto com a Câmara Municipal em torno da nova alíquota estipulada para a cobrança do IPTU, que passava de 1 para 2% a alíquota fixada sobre o valor venal dos imóveis. Segundo o então prefeito "tratava-se de um parágrafo provavelmente de menor impacto diante do conjunto das reformas propostas" (124), o qual havia criado, entretanto, um complicado impasse político nas relações entre o Legislativo e o Executivo. Negociou-se, assim, a retirada da proposta da nova alíquota logrando-se a aprovação da Reforma Tributária em dezembro de 1977. Contudo, enquanto processavam-se as negociações, a Prefeitura já havia dobrado os valores venais dos terrenos, fixados por Decreto-lei através da nova Planta Genérica de Valores (125), garantindo a receita preconizada para o IPTU.

Em consequência, recrudesceram as oposições do Legislativo ao Executivo Municipal, chegando à proposta de cassação do mandato do então prefeito, articulada pelas facções emedebistas que se opunham ao grupo no poder. Ao que parece o prefeito negociou a não-cassação em torno de mudanças no secretariado, pleiteadas pela Câmara. (126) De qualquer modo, malograda a tentativa de cassação, iniciou-se a implementação da Reforma Tributária.

(124) João Herrmann Netto, Depoimento, fev. 1983.

(125) "Fez-se um trato entre Arena e MDB para negociar de 2 para 1. Mas, quando negociamos eu já tinha lançado em dobro os valores venais dos terrenos. Em fevereiro de 78 a cidade explode com os impostos e mantive o imposto mais de 1.000% acima do anterior". Depoimento, ibid, 1983.

(126) Segundo Herrmann, foram enormes as pressões do MDB contra a estratégia adotada pelo Executivo local na aprovação da reforma, provocando, inclusive, amplas articulações da direção estadual do partido e de lideranças expressivas, como Montoro e Quéricia, que recusaram-se a apoiá-lo. Embora o prefeito negue a negociação da "não-cassação" em torno de assessores da Prefeitura, considerados "radicais de esquerda" pela classe política local, é fato sabido a exoneração de dois importantes secretários - talvez os mais importantes, na elaboração das diretrizes e reformas de governo -, imediatamente após esse episódio. (Depoimento, ibid, p.164).

Devido a importância das medidas introduzidas pelo novo Código Tributário, achamos necessário descrever as mudanças empreendidas na obtenção das receitas próprias, seu impacto sobre o perfil de arrecadação local e os constrangimentos políticos colocados à sua implementação.

Inspirada em textos sobre a Reforma Tributária de Gênova (orientada pelo programa do PCI), o novo código tributário, encaminhado à aprovação do legislativo, tinha como diretriz básica "levar recursos aos bairros que não os possuíam e criar novos recursos a partir dos bairros que já possuíam os benefícios em infra-estrutura". (127) Seu caráter redistributivo transparece através da progressividade dos novos critérios de taxaço e de fiscalizaço do Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e da criaço da "Taxa de Demanda Futura", pela qual os proprietários de imóveis ou terras imobilizadas pagariam pela "potencialidade da utilização dos serviços públicos colocados à disposição da propriedade". (128) Ou seja, taxava-se os especuladores imobiliários em benefício da expansão dos equipamentos e serviços públicos para a periferia da cidade.

Em relação ao ISS — cuja lista de serviços tributáveis quanto à fixação das alíquotas são rigidamente definidas pela esfera federal —, inverteram-se as prioridades na fiscalizaço e cobrança: sob orientação da prefeitura municipal, a fiscalizaço e cobrança deveria ser rigorosa com as grandes empresas e condescendente com os pequenos produtores

(127) João Hermann Netto, depoimento gravado em fevereiro de 1983, com a participação de alguns integrantes da equipe recém-saída do governo municipal, tendo por objetivo fazer um balanço dos seis anos de gestão.

(128) Daniel Filho, B.J. (1984). "A Administração Municipal...", op.cit., p.222.

de serviços. (129)

No que concerne às receitas geradas a partir da nova orientação na fiscalização da cobrança do ISS, os resultados foram bastante insatisfatórios: de 1977 até 1982, o ISS teve crescimento negativo em termos reais da ordem de 5%, apresentando elevação significativa (14%) apenas de 1978 para 1979 (Tabela I, Anexo 5). Atribui-se a modéstia dos resultados obtidos ao não pagamento dos impostos pelas grandes empresas atuadas.

De um lado, revela-se a fragilidade dos governos locais frente ao grande capital, porque dotados de baixo poder de influência sobre as instâncias decisórias efetivas, às quais o poder econômico tem acesso e capacidade de pressão. De outro, é possível imaginar a utilização deste tipo de estratégia enquanto recurso político que legitima o poder local frente as camadas sociais desfavorecidas, pois embora os resultados objetivos da arrecadação do ISS fossem irrelevantes, a ação do poder público — privilegiando a fiscalização sobre o grande capital — permitia que se reforçasse a imagem simbólica de um governo "democrático e participativo".

Foram, contudo, as mudanças introduzidas na legislação municipal sobre o IPTU, as que provocaram reações mais contundentes ao projeto de Reforma. Em primeiro lugar, porque as mudanças penalizavam diretamente a especulação imobiliária — que se beneficia da valorização resultante do cresci-

(129) (...) "estavam fiscalizando o barbeiro, o tintureiro, o sapateiro... Onde estava o ISS do Dedini, da Malza, da Congel, dos grandes grupos?... Só o Dedini, por exemplo, hoje me deve 300 e poucos milhões de cruzeiros. Por causa de uma dura fiscalização, tivemos acesso à documentação da empresa, por via judiciária. Multamos a empresa. Não pagaram. (...) não interessa tanto, neste momento, a questão financeira, mas sim a questão política de que o poder local intervém decididamente sobre o grande capital".Entrevista com Herrmann Neto, maio de 1981, citada em Daniel Filho (1984:213).

mento urbano —, "taxando quem enriquece com terras imobili-
zadas beneficiadas pela expansão das melhorias realizadas pe-
lo poder público". (130) Em segundo lugar, estabelecia me-
canismos que elevavam a incidência do IPTU sobre imóveis não
construídos prevendo critérios diferenciados na cobrança do
imposto incidente sobre imóveis construídos, no sentido de
não penalizar os locatários. (131)

Com tais medidas a prefeitura buscava a reestrutura
ção tributária do município, tornando-a progressiva, de modo
a viabilizar os gastos na área social, atendendo, dessa for-
ma, as reivindicações por equipamentos sociais da periferia
urbana. Buscava-se, também, elevar a oferta de construções
na cidade, posto que a elevação do IPTU sobre imóveis não
edificados tenderia a inviabilizar a manutenção de terrenos
ociosos (132):

"O fato mais importante dentre as modificações o-
corridas, do ponto de vista do contribuinte, foi a brutal
elevação nominal dos lançamentos do imposto territorial in-
cidente sobre imóveis não edificados do exercício de 77 para
78. No conjunto, os lançamentos de 78 foram mais do que 35
vezes superiores aos de 77. Porém, como sobre os terrenos não
edificados ainda recaem acréscimos em função de equipamentos
urbanos, houve aumentos individuais ainda maiores. Dado o

(130) Entrevista com João Herrmann neto, março de 1986.

(131) Segundo pesquisa por amostragem feita pela prefeitura de Piracicaba, em outubro
de 1977, 41% dos imóveis da cidade eram alugados. Daniel Filho (1984:172).

(132) Pelo novo Código Tributário, os valores dos terrenos não ocupados levavam em
conta o número de equipamentos urbanos existentes: terrenos com 5 equipamentos,
por exemplo, teriam acréscimo no valor venal de 100%; com 4 equipamentos, de
90%, etc. Determinou-se, ainda, um valor mínimo para o imposto não inferior a
5% da Unidade Fiscal (UF) vigente no município, alterando-se, também, os valo-
res das multas referentes a infrações do proprietário. Em consequência das al-
terações estabelecidas, os valores venais de terrenos ociosos sofreram varia-
ções, em termos reais, de -47,93% a 1889,55%, em relação à administração ante-
rior. Daniel Filho (1984, pp.176-184).

alto índice de desocupação dos terrenos urbanos de Piracicaba, em torno de 40%, um número muito grande de propriedades foram atingidas por estas majorações — 25.192 terrenos —, o que serviu de estopim para fortes reações no município..." (Daniel Filho, 1984:200).

Com efeito, ao observarmos a evolução da arrecadação do IPTU, entre 1973 e 1982 (Tabela II, Anexo 5), nota-se sua brutal elevação nos anos de 78 e 79 (respectivamente 45,9 e 114%), exatamente os primeiros dois anos de vigência do novo Código Tributário. Em 1980, constata-se uma queda real de 48,79%, com ligeira recuperação em 81 e queda posterior, em 82. Ocorre que de 1979 para 1982, os lançamentos do IPTU foram praticamente mantidos em termos nominais, provocando sua queda em termos reais, descontada a inflação.

De acordo com Daniel Filho (1984:205), torna-se difícil "concluir pela eficácia ou não da utilização do IPTU, tal como se deu em Piracicaba, para elevar a oferta de habitações em relação à demanda... bem como para diminuir a renda fundiária do conjunto de proprietários que receberia menores aluguéis e teria menores ganhos especulativos ao deixar terrenos vagos em função da elevada tributação, mesmo porque, depois do abrupto aumento real lançado sobre este tipo de terreno, houve um arrefecimento da política de penalizar terrenos deixados vagos..."

Em termos de receita tributária própria, nota-se, contudo, um aumento efetivo na arrecadação do IPTU, o qual vinha apresentando quedas contínuas desde 1975, à medida em que mesmo no ano de 1980 — quando ocorre uma queda real de 48,7% — seu valor real permanece cerca de 55% acima do ar-

recadado em 1977, último ano de vigência do antigo código tributário municipal.

Cabe registrar, também, as dificuldades encontradas pela administração municipal em 1978 (ano em que passam a vigorar os novos critérios de taxaço), desde que o boicote ao pagamento do IPTU e a pressão dos contribuintes sobre o executivo local levaram-no a anistiar o pagamento das duas últimas parcelas desse imposto, face ao agravamento da crise política entre o Legislativo e o Executivo, e a oposição da imprensa local às novas medidas.

Pode-se dizer, em resumo, que em consequência da Reforma Tributária empreendida em Piracicaba verificaram-se resultados expressivos sobretudo em 1978 e 1979, quando se observa o crescimento da Receita Tributária Própria em função da elevação do IPTU (1978 e 1979); do ISS (1979) e das Taxas e Contribuições de Melhoria (1978). Em 1980, a Receita Tributária Própria sofre uma queda real de quase 20% (Tabela III, Anexo 5), à medida em que caía a arrecadação dos tributos próprios. Convém ressaltar, nesse ano, a significativa elevação da Receita Total, uma vez que premida por fortes pressões internas a Prefeitura recorreu a empréstimos externos, no intuito de "viabilizar as diretrizes pretendidas na área social" (133), utilizando-se das Operações de Crédito, que corresponderam a 40% do total da receita orçamentária do município, em 1980 (Tabela IV, Anexo 5). Em 1981 e 1982, nota-se uma relativa recuperação da Receita Tributária Própria, ainda inferior aos resultados obtidos no início da reforma.

(133) Entrevista com Herrmann Netto, março 1986.

É preciso salientar, no caso de Piracicaba, um constrangimento legal efetivo à utilização do IPTU como tributo progressivo, capaz de incentivar ou restringir formas mais equânimes de utilização dos recursos públicos, enquanto instrumento extra-fiscal. (134) Pois, em se tratando de uma cidade com características agro-industriais liderada pela produção industrial ligada ao Pró-Álcool, os terrenos dos grandes proprietários de terras cadastrados pelo INCRA "ficam infensos às determinações desse imposto estabelecidas pelo governo local", mesmo quando situados em regiões urbanas privilegiadas, sobre as quais incide o Imposto Territorial Rural. (Daniel Filho, 1984:216) Dessa forma, justamente o restrito grupo de grandes proprietários de terras rurais situadas no entorno da cidade ficaram isentos do pagamento do IPTU.

Em relação as novas taxas criadas, como a Taxa de Demanda Futura já citada, objetivava-se principalmente obter os recursos necessários à execução de um novo sistema de captação de águas. Baseada nos mesmos princípios redistributivistas que nortearam as alterações no IPTU, a nova taxa estabelecia o pagamento de uma quantia extra pelos proprietários de terrenos urbanos ociosos, os quais dispunham, potencialmente, do serviço de águas e esgotos. (135)

Os mesmos percalços enfrentados durante a aprovação

(134) A respeito ver Anastasia, A.A.J. "O IPTU como Instrumento de Administração Urbana", Análise e Conjuntura, B.Horizonte, 1(1):149-164, jan/abr, 1986.

(135) Calculou-se o preço da taxa a partir de critérios que viabilizassem a receita necessária à construção do novo sistema de captação de águas, em um espaço de quatro anos. Daniel Filho (1984:221). Entretanto, segundo Barjas Negri, o sucesso da política de saneamento básico implementada em Piracicaba, durante o governo Herrmann, deveu-se ao estabelecimento de "tarifas realistas" que permitiram a extensão dos serviços de água e esgoto a cerca de 97% da população e, sobretudo, ao fato da prefeitura não subsidiar o sistema: "Tratava-se de um serviço público administrado pela ótica privada". Entrevista realizada em outubro de 1986.

do Novo Código Tributário ressurgiram quando do encaminhamento desse projeto à Câmara Municipal, o qual acabou sendo derrubado na Justiça por ser considerado ilegal. Em vista disso, o Executivo local usou de um artifício político, transformando a Taxa de Demanda Futura em Taxa de Expansão e Manutenção de Serviços de Água e Esgoto (TEMSAE), a qual taxava todos os proprietários de terreno exceto aqueles que quisessem construir sua casa.

Apesar de não dispormos dos dados necessários à avaliação da eficácia dessa taxa, enquanto instrumento capaz de prover os recursos necessários à construção do novo sistema de captação de águas, importa ressaltar a efetividade do programa de saneamento básico levado a cabo durante a gestão Herrmann, conforme já salientado anteriormente (136), uma vez que o novo sistema atingiu cobertura praticamente universal (97% do total da população).

Como sugerimos no início deste capítulo, a análise dos recursos, e de sua maior ou menor disponibilidade, permite apenas uma introdução ao exame das políticas governamentais decididas e implementadas a nível local. Por se tratarem de decisões políticas que refletem em maior ou menor grau a capacidade de intervenção dos governos locais face aos constrangimentos estruturais e institucionais, parece-nos que a restrição de recursos não é determinante exclusivo do processo decisório de políticas. Em alguma medida viu-se, no caso de Piracicaba, as diferentes estratégias utilizadas pela administração municipal, diante da necessidade de obtenção de novas receitas ao investimento na área social. Dado o caráter reativo e instável da estrutura fragmentada dos governos

(136) Previam-se obstáculos sérios para o setor de abastecimento de água, devido ao crescimento populacional e econômico da cidade, a partir dos anos 70, aliado à queda na vazão do rio Piracicaba resultante da implantação do sistema SANEGRAN. Daniel Filho, op.cit., p.221.

urbanos e à natureza dos problemas enfrentados (Yates, 1982: 14), vimos como os obstáculos criados à implementação da reforma tributária municipal, em Piracicaba, acabaram exigindo a redefinição da atuação do poder local quanto à obtenção de recursos, visando efetivar as diretrizes anunciadas.

Nesse sentido, o governo municipal recorreu às operações de crédito, negociando recursos diretamente em Brasília, a partir da elaboração de projetos contratados com firmas de consultoria, em São Paulo. Essas firmas — especializadas na elaboração de projetos em super-estrutura — formavam um forte "lobby" com poder de pressão sobre Brasília (137). Segundo um ex-assessor do governo municipal de Piracicaba, a negociação de recursos era possível devido aos seguintes fatores: a) existência de um "lobby" (agregando as empresas de consultoria) com forte poder de pressão e acesso às agências decisórias federais; b) disponibilidade de recursos federais para financiar projetos especiais; e c) grande salto econômico verificado no município, principalmente na década de 70, permitindo maior margem de barganha na negociação dos recursos (138).

Entretanto, de acordo com o ex-prefeito Herrmann Neto, a negociação de recursos em Brasília era "particularmente favorecida por tratar-se de um governo que se opunha efetivamente ao governo Paulo Maluf": "Brasília não conseguia

(137) Segundo depoimento, apenas os projetos elaborados por essas firmas, conseguiam ser negociados em Brasília, à medida em que as linhas de financiamento encontravam-se atreladas aos "projetos especiais", criados sobretudo pelo BNH. De uma certa maneira, somente os portadores de tais projetos tinham acesso às agências decisórias devido ao jogo de interesses estabelecido entre esses "lobbies" e os atores burocráticos com poder decisório para liberar recursos. Argumento semelhante é utilizado por Medeiros (1983, cap.3) ao descrever as mediações burocráticas entre algumas administrações municipais do Espírito Santo e o governo federal.

(138) Ibid.

digerir a vitória de Maluf no Estado de São Paulo, contrariando os propósitos do governo Geisel" (139) Além disso, havia surgido uma "nova burocracia em Brasília, enquistada sobretudo no IPEA/IPLAN e no GEIPOT do BNH", a qual mostrava-se mais "sensibilizada a novas propostas políticas de gestão municipal, abrindo um certo espaço para a esquerda" (140).

Ainda segundo Herrmann, embora não houvesse "transparência nos mecanismos de alocação de recursos federais", baseados na barganha e na capacidade de negociação de atores políticos específicos, instituíram-se, em Piracicaba, procedimentos de prestação de contas à população, garantindo a "transparência da utilização dos recursos a nível local".

Nesse sentido, o governo municipal estabeleceu como regra a "corrupção social dos recursos obtidos na esfera federal" (J.H.N., sic), desviando uma parcela substantiva dos recursos negociados — os quais vinham atrelados à construção de super-es-

(139) Entrevista, *ibid*, março de 1986. Cabe lembrar que dos 101 prefeitos, eleitos pelo MDB em 1976, apenas 23 permaneceram no partido, tal a ordem de favores e privilégios oferecidos pelo governo Paulo Maluf àqueles que mudassem para o partido governista. Por outro lado, diz Herrmann "o terceiro escalão do governo federal destestava Maluf, e eu fui me apropriando dessa divisão. Comecei a jogar o governo federal contra o governo estadual e começaram a surgir os recursos do governo federal. Mas esses recursos dirigiam-se aos grandes projetos urbanos. Então inventamos um negócio que se chamava CS (corrupção social), ou seja, a gente contratava asfalto com o dinheiro obtido; a empreiteira nos dava a fatura do asfalto e fazia creche, posto de saúde, escolas, centros comunitários". *Ibid*.

(140) *Ibid*. Vale destacar que o acesso à negociação de recursos em Brasília por governos municipais oposicionistas é apontado por Reilly (1980), onde o autor destaca que entre os três municípios por ele examinados, apenas a prefeitura de Caruaru — o único emedebista; o mais populoso e urbanizado; e, o menos dependente das transferências automáticas da União —, tinha acesso aos canais decisórios federais, isso já no período 1973/75. Segundo Reilly, embora os outros dois municípios prescindissem de recursos federais, uma vez que lhes era garantido o atendimento de suas reivindicações pelo governo estadual, também arenista e compromissado com as oligarquias dominantes, é praticamente certo que apenas os municípios mais ricos e populosos dispunham de poder de barganha para negociar em Brasília.

trutura (rodovias, viadutos) que viabilizasse a implantação dos conjuntos habitacionais para a população de baixa renda - para a expansão dos serviços e equipamentos sociais, sobretudo, na área de saúde e educação.

Explica-se, assim, a implantação dos 18 postos municipais de saúde durante essa gestão, viabilizando a implementação do Programa Municipal de "Atenção Primária à Saúde", bem como a construção dos Centros Polivalentes de Educação e Cultura (CEPEC's), os quais, como vimos, atendiam crianças na faixa de zero a sete anos, em período integral. O mais importante, nesses programas, foi a sua integração propiciando à clientela atendida um conjunto de benefícios como: quatro refeições diárias, acompanhamento pedagógico permanente, assistência odontológica à saúde, além de vários programas destinados aos adultos (no período noturno) e acompanhamento pedagógico aos escolares inseridos na rede pública de 1º grau.

Nesse quadro, o governo municipal utilizava-se de duas estratégias distintas no processo de prestação de contas. Ao governo federal, justificavam a "corrupção social dos recursos" em função das prioridades reivindicadas pelos bairros mais carentes das áreas periféricas, apoiando-se no poder de pressão da mobilização permanente da população e na necessidade de cumprir as diretrizes sociais prometidas pela equipe no poder, para evitar o "caos social". A população periférica mobilizada, demonstravam a "coragem e a seriedade" da administração municipal, ao ser capaz de assumir uma posição de enfrentamento com o governo federal no sentido de responder efetivamente às demandas sociais mais urgentes, pleiteadas pela população.

Do ponto de vista das relações intergovernamentais com a esfera estadual, o governo de Piracicaba enfrentou obstáculos permanentes: não tinha acesso à máquina administrativa estadual chegando-se inclusive a um impasse complicado, devido à retenção dos recursos federais, destinados à Piracicaba, pelo BANESPA, atrasando a implementação dos programas previstos (141). Além disso, segundo o ex-prefeito, o governo estadual chegou a "modificar os índices de ICM recolhido pelo município, alterando as guias de recolhimento e atrasando o repasse automático desse imposto" (142). Pode-se mesmo dizer que o grau de constrangimentos colocados pela esfera estadual de governo às prefeituras de oposição entre 1979-82, redundaram em ruptura das relações entre esses dois níveis de poder, considerando-se como interlocutores válidos apenas as prefeituras governistas e as de oposição que passaram para a Arena. Caso contrário não teria sido tão alto o número de prefeitos eleitos pelo MDB paulista, em 1976, que acabaram "transferindo-se" para a Arena e/ou PDS: dos 101 prefeitos emedebistas eleitos nessas eleições apenas 23 permaneceram no partido oposicionista.

Examinaremos, agora, a maneira como se constituiu o processo decisório das políticas governamentais no âmbito da relação entre o executivo local e os centros comunitários

(141) "Como eu tinha um repasse de recursos do governo federal, fui tentar liberá-los através do Banco do Estado, agente repassador. Quando fui liberar me disseram que deveria ir ao Palácio assinar um contrato com o Maluf. Mas, eram recursos federais à disposição do município, que necessitavam de um banco de 1ª linha (o Banespa) para repassá-los, porque o BMH era banco de 2ª linha. Aí entramos com uma representação judicial e pedido de intervenção no Estado, porque o Estado estava bloqueando recursos do governo federal... Os recursos foram liberados em 24 horas".Entrevista com Herrmann Neto, ibid.

(142) No caso do Espírito Santo, Medeiros(1983)aponta manipulações semelhantes, à medida em que o governo estadual atrasava o repasse automático do ICM para as prefeituras oposicionistas. Medeiros (1985), op.cit., cap.5.

e/ou associações de bairro, enfatizando a articulação existente entre a prefeitura e a população através de "canais permanentes e diretos de comunicação", criados pela gestão no poder (143).

Sob este prisma, é importante distinguir dois momentos que caracterizaram essa gestão: o primeiro abrangendo os três primeiros anos de governo e o segundo, correspondente ao período 80/82, em função da extensão dos mandatos municipais.

No primeiro momento, foram criadas duas novas assessorias de governo no intuito de viabilizar as diretrizes propostas em relação à participação popular no processo de definição e implementação das políticas municipais, com ênfase nas áreas de saúde e saneamento básico, educação pré-escolar, habitação popular e transportes coletivos. Criou-se o Conselho Superior de Governo, reunindo um pequeno grupo de secretários e assessores diariamente, às 7:00 horas da manhã (conhecido como Grupo das 7). Criou-se, também, a Assessoria de Informações que atuava como órgão concentrador das informações referidas às várias secretarias, agências administrativas e reivindicações da população. Paralelamente iniciaram-se reuniões com a população nos bairros tendo por objetivo a discussão das reivindicações e prioridades da administração, daí resultando a criação de alguns "Escritórios de Atendimento Regional", os quais funcionavam nos bairros para receber e encaminhar demandas à prefeitura.

Em consequência dessas ações surgiu o 1º Plano de

(143) Romera e Silva, P.A. "De Piracicaba 77 ao Brasil 85: uma história do futuro", in: Herrmann Neto, J. (1985). Democracia feita em Casa II, op.cit., p.66. Cabe assinalar a existência de apenas 3 centros comunitários no início da gestão, chegando a totalizar mais de 60, em meados de 1982, resultando na formação da Federação das Organizações Populares de Piracicaba (FOPOP).

Ação Comunitária (PAC-1), traçando as metas e diretrizes para a intervenção na área social. Os programas de atuação nas áreas de Saúde, Educação, Habitação, Transporte Coletivo, Infra-estrutura e Saneamento, surgidos a partir das reivindicações dos bairros, mantinham a seguinte rotina:

- a) formação de uma comissão, composta das lideranças dos bairros, para discutir o assunto com técnicos da prefeitura ou de outros órgãos estaduais; (144)
- b) levantamento de informações nas repartições públicas;
- c) decisão dos serviços ou obras a serem realizadas;
- d) assinatura do contrato ou início da atividade prevendo a fiscalização e acompanhamento da obra ou serviço pelas comissões.

De acordo com o ex-prefeito "este primeiro movimento organizacional não era espontâneo e não acreditamos em espontaneísmo, era induzido pela administração". Esse movimento de "indução" à participação e organização popular, ainda segundo Herrmann Neto, acabava quando os centros comunitários já consolidados estabeleciam seus estatutos e mecanismos de escolha para a eleição de seus representantes nas comissões:

"Nós induzíamos a população a se mobilizar em primeiro lugar e a se organizar, depois caíamos fora. O processo de consciência política era deles. Quer dizer, eu faço e num determinado momento eu sou mais stalinista do que leninista. Eu tiro o PC do B do governo que tinha acabado de transformar

(144) "... todo envolvimento da Administração Municipal inicia-se com o 'ato reivindicatório', indo alcançar a definição de políticas e assumindo a característica de intervenção no sistema..." (...) "Estava estabelecida também a participação comunitária como forma de orientar o planejamento urbano". Ibid, p.68.

o aparelho de saúde em um aparelho do partido. O Partidão estava com a educação, o outro com a saúde e a habitação. Mas, eu dizia abaixo o centralismo democrático, o partido do governo é o PMDB(sic). O MR-8 também tentou acoplar alguns centros comunitários à sua política, mas a gente conseguiu evitar que essas organizações de bairro se transformassem em organizações partidárias. Isso foi muito bom porque, passados 4 anos que saímos do governo, nem o PT que é o partido mais de periferia conseguiu tomar conta dos centros comunitários. A ausência da política partidária foi muito importante, pois o povo adquiriu consciência de que só se fortaleceria se fosse autônomo, independente. Aqui, por exemplo, não apareceram CEBs. Por que? Porque os espaços de mobilização política estavam ocupados pelo próprio povo" (145).

Não obstante, o processo de descentralização decisória nesse primeiro momento tinha seus limites referidos à discussão das prioridades e encaminhamento das demandas, confluindo necessariamente para outras instâncias decisórias centralizadas como a Assessoria de Informações e o Conselho Superior de Governo, com poder deliberativo.

Entretanto, o grau de mobilização nos bairros chegou a tal ponto que, em circunstâncias específicas, viu-se o prefeito obrigado a mudar de posição diante do poder de pressão dos bairros organizados. Por outro lado, a mobilização permanente transformou-se em instrumento de pressão do Executivo sobre o Legislativo durante a votação de vários proje-

tos rejeitados pela Câmara Municipal (146). Cabe assinalar ainda as inúmeras tentativas malogradas de cassação do mandato do prefeito pela Câmara (onze tentativas entre 1977/82), atribuídas à enorme capacidade de mobilização da prefeitura e ao poder de pressão das organizações populares atreladas ao executivo local.

Na segunda etapa de governo, sofisticaram-se os mecanismos de articulação entre o executivo e as organizações populares. Em primeiro lugar, redefiniu-se a organização e o papel do Conselho Superior de Governo através do Plano de Ação Comunitária (PAC-II), observando as seguintes diretrizes:

a) as secretarias, coordenadorias e programas afetos à área social (saúde, educação, promoção social, habitação, cultura, lazer, esporte e abastecimento) passaram a constituir a Câmara Social;

b) as secretarias, coordenadorias e programas vinculados à execução de obras, constituíram a Câmara Executiva;

c) as secretarias e coordenadorias relacionadas às finanças da Prefeitura, às questões jurídicas e aos aspectos administrativos, passaram a formar a Câmara Meio;

d) e, por fim, a reunião de todos os órgãos e programas (Câmaras Social, Executiva e Meio) passaram a constituir o Conselho Superior de Governo, o qual tinha como fun-

(146) Segundo Barjas Negri (ex-Secretário Municipal de Educação) a pressão dos bairros forçou o prefeito a voltar atrás em várias decisões quanto aos locais escolhidos para a construção dos CEPEC's, por exemplo. Por outro lado, os projetos CURA e PROFILURB foram rejeitados pela Câmara, apesar da "discussão havida nos bairros e da negociação dos recursos em Brasília estar avançada". Diante da mobilização e pressão das organizações populares, a Câmara foi obrigada a aprová-los. Entrevista, ibid.

ção manter a unidade política e administrativa do governo municipal.

Esse Conselho Superior de Governo reunia-se semanalmente com representantes das organizações populares — agora centralizadas em torno da Federação das Organizações Populares de Piracicaba (FOPOP) —, militantes políticos, quadros do governo e conselhos de bairro, formando uma grande assembléia que discutia uma pauta elaborada e distribuída previamente (147). Todas as entidades organizadas no Município tinham assento no Conselho Superior de Governo, participando dele apenas os elementos credenciados por suas organizações através de eleições realizadas nos centros comunitários.

A partir das discussões travadas nesse forum foi criado o Conselho Tarifário de Natureza Social — composto por representantes dos sindicatos, entidades estudantis, organizações de bairros e representantes das empresas privadas de transporte — com o objetivo de discutir o sistema de transporte coletivo e a política de definição das tarifas. Cabia à prefeitura dar assessoria técnica para a elaboração das planilhas. Através desse conselho estabeleceu-se um percentual fixo dos custos que compõem a tarifa; o reajuste semestral das tarifas, acompanhando os reajustes salariais e mantendo constante o percentual de gasto salarial familiar com transporte; foram aprovadas ainda novas linhas integrando diretamente bairro a bairro (as linhas existentes até então eram todas bairro/centro, encarecendo o transporte e aumentando o tempo dispendido pelo passageiro)..

Foi, contudo, a instituição do Conselho Orçamentário

(147) PAC-II, p.25.

rio dos Cidadãos o resultado mais importante das decisões processadas no Conselho Superior de Governo. O Conselho Orçamentário reunia a representação de todos os bairros da cidade para a discussão e elaboração do orçamento municipal, discutindo em cada bairro os seguintes itens: restrições orçamentárias; origem e destinação dos recursos; fixavam-se as prioridades governamentais e o encaminhamento das demandas que ultrapassavam a esfera das competências municipais. (148)

É fácil imaginar a reação das classes econômicas locais dominantes à atuação do Conselho Superior de Governo. As novas regras e procedimentos de tomada de decisão haviam ampliado de modo substantivo o poder decisório das entidades representativas das classes populares, bem como estabelecido novos mecanismos de controle sobre a destinação dos recursos públicos. Tanto é que a extinção do Conselho Superior de Governo constituiu-se na primeira medida adotada pelo prefeito Adilson Maluf, reeleito pelo PMDB, em 1982.

De acordo com João Herrmann Neto, a ascensão de "Adilson Maluf, em 1982, proporciona uma visão muito clara do que é o comportamento democrático do PMDB. Nós temos desde um Ulisses até um Roberto Cardoso Alves a um Arraes na executiva nacional. O que é esse PMDB? (...) Então como nós não tínhamos acesso ao partido aqui em Piracicaba, não tínhamos o acesso para fazer a sucessão. Mas o que nós lucrámos com isto? Nós conquistamos espaços. Não alugamos prédios. Hoje por onde você passa, você vê símbolos como o Brizola faz. Foram criados símbolos e incorporados à sociedade. E, por mais que o Adilson tente, jamais tirará da população aquele negócio

(148) O Conselho Orçamentário dos Cidadãos foi responsável pela elaboração do orçamento da cidade para 1982/83. Romera da Silva (1985), op.cit., p.68.

de que no tempo do João tinha creche, maternal, etc. Ele pode retirar o serviço mas não retira o anseio de que o serviço seja prestado. Nós não estávamos aqui para erradicar pobreza. Viemos para elevar o grau de consciência política das massas. O processo era dialético: quanto menor a participação, menor era o atendimento. Se havia um grande grau de participação da comunidade, mais as coisas avançavam, mais benefícios o povo conquistava e maior era a defasagem em relação ao processo político local. Os vereadores de alguns bairros explodiam de horror porque não podiam acompanhar o processo" (149) .

Com efeito, em entrevista realizada com o presidente da FOPOP (150) a grande diferença entre a atual prefeitura peemedebista e a administração municipal de 1977/82, é a questão da participação popular: "Herrmann concretizou as organizações populares. Os programas de saúde e educação eram diferentes, nós tínhamos acesso às decisões porque o prefeito ouvia os bairros. O atual prefeito não fez nada de novo, sua forma de governar é construindo grandes obras".

Nota-se, assim, que a percepção das organizações populares quanto a forma de participar parece relacionar-se, principalmente, aos debates e consultas realizadas nos bairros. Por outro lado, o líder da FOPOP atribuía ineficácia da atual gestão à péssima atuação dos vereadores eleitos em 1982: "Só atuam sob pressão das massas, mas fogem dela. A maioria quer destruir os centros comunitários e a FOPOP, porque isso atrapalha. A grande mágoa dos vereadores é que nós

(149) Entrevista, março de 1986.

(150) Entrevista com Sr. Wanderley Dionísio, presidente da Federação das Organizações Populares de Piracicaba, junho de 1985.

assumimos um papel em Piracicaba que está apagando o papel dos vereadores, da Câmara".

É, sem dúvida, inegável que a participação em Associações de Moradores e/ou Centros Comunitários foi a forma de participação mais estimulada pelo governo emedebista no poder entre 1977/82 (151). Foi grande o número de associações de bairro surgido durante essa gestão e, até 1984, o peso das reivindicações populares, canalizadas através dos movimentos de bairro, aparecia como um contraponto permanente à atuação do governo eleito em 1982 (152). Isso porque, durante a gestão anterior, as assembléias de bairro, representativas ou não, eram constantes aparecendo sobretudo como órgão consultivo, e, em alguns casos, como instância deliberativa. Daí o caráter polêmico da gestão Herrmann, por uns defendido por seu "carisma", capacidade de liderança e pela abertura dada à participação popular na administração municipal; por outros combatido — especialmente pela facção peemedebista vinculada ao atual prefeito — e acusado de desenvolver um estilo populista com objetivos puramente eleitorais.

Se, de um lado, justifica-se o "estilo populista" (153) atribuído a essa administração ao privilegiar a articulação direta com as massas; o atrelamento do movimento popular à máquina da prefeitura e, não raro, a cooptação de

(151) Ver, a respeito, M.H.I. de Almeida; E.Noronha; M.H.G. de Castro; R.Rebetez. "O Impacto das Políticas Públicas em Piracicaba e Rio Claro: Extensão, Avaliação e Demanda dos Usuários", Relatório Final de Pesquisa, set.1985, onde no cap.III, analisa-se comparativamente as várias formas de participação observadas nos dois municípios, a partir dos resultados de um survey realizado em 1984.

(152) Ver o quadro de reivindicações da população levantado através do acompanhamento dos jornais locais entre abril e agosto de 1984, que apresentamos no Anexo 6.

(153) Fato, aliás, reconhecido pelo próprio João Herrmann: "Eu era populista, me acreditavam pelo meu afeto. Não dá para desvincular o projeto pessoal da política. Eu vivia um sanduíche ideológico, desacreditado pela direita e vigiado pela esquerda". Entrevista, ibid, março de 1986.

lideranças populares no intuito de "seduzir" a mobilização nos bairros; ao deixar de lado a política partidária, chegando até a abalar a representatividade do poder legislativo. De outro, é inegável que ao priorizar a intervenção na área social e garantir uma série de benefícios à população, essa gestão permitiu que a extensão dos benefícios — sobretudo nas áreas de saúde, educação, saneamento básico e habitação popular — à população mais carente, passasse a ser vista como um direito adquirido pelo conjunto da população (154). Essa hipótese é reforçada pela intensidade das reivindicações por serviços urbanos, encaminhadas à prefeitura pelas associações de bairro, e, noticiadas pela imprensa piracicabana, no 1º semestre de 1984 (Anexo 6). Indicam, assim, que o estímulo à participação popular no processo decisório de políticas, embora induzido pela equipe no poder, foi capaz de reforçar a organização de grupos identificados com a consecução de fins comuns.

Examinaremos, agora, o processo decisório de políticas locais numa prefeitura governista, buscando apreender as semelhanças e diferenças do estilo de intervenção governamental, seja quanto ao formato e conteúdo das políticas implementadas, seja no que se refere aos canais de processamento de demandas e mecanismos decisórios contemplados.

(154) Em pesquisa anterior verificou-se que os serviços urbanos mais positivamente avaliados pelos usuários — água e esgoto sanitário —, aparecem como o item que apresenta o maior número de demandas, indicando que a maior cobertura de um serviço (como mostramos anteriormente) passa a ser vista como um direito pela população não-atingida, a qual o reivindica exatamente por considerá-lo um direito adquirido. M.H.T. de Almeida et al.(1985), op.cit., p.114.

Jundiaí

Atuando como oposição dentro da ARENA, o prefeito eleito em novembro de 1976, elege a área social como prioritária, dentro de uma visão liberal-conservadora, cuja proposta básica tinha como objetivo: "Restaurar em nosso município um clima de paz e de trabalho, reconquistar o equilíbrio em todas as áreas e abrir perspectivas de dias melhores para todos", sob o lema do 'trabalho realizado com amor'." (155).

Dentre as políticas implementadas durante esta gestão, a ênfase maior é dada ao saneamento básico, abastecimento de água, educação e infra-estrutura urbana, de modo semelhante ao caso de Piracicaba. Em plano secundário, são feitas algumas intervenções no setor de saúde, cultura e habitação. Importantes iniciativas em relação à preservação do meio ambiente, são tomadas, especialmente no que se refere a medidas relativas a proteção dos mananciais, dada a prioridade à água e saneamento (156).

À semelhança do ocorrido em Piracicaba, viu-se a prefeitura obrigada a adotar medidas que viabilizassem investimentos na área social, uma vez que o endividamento contraído pela gestão anterior e o déficit financeiro apurado no balanço de 1976 (Tabela VI, Anexo 5) comprometiam seriamente a Receita orçamentária municipal. Conforme já assinalamos anteriormente, a amortização da dívida contraída correspondia a 48% do total da receita, o que significava dispor de recursos basicamente

(155) As informações que se seguem foram extraídas de documento elaborado em julho de 1982 pela prefeitura municipal "Jundiaí-Prestação de Contas" - Melhor Qualidade de Vida Trabalhando pela Periferia - Água, Esgoto, Escolas, Asfalto, Iluminação, Lazer". Administração Pedro Fávoro/Ary Fossen (1977-82).

(156) "A racionalização dos serviços de limpeza pública, a defesa dos mananciais, a preservação dos recursos naturais do município, a criação de grandes áreas de reservas florestais e biológicas, a legislação visando o parcelamento do solo sem agressão à natureza, os serviços de água e esgotos implantados, demonstram a atenção da Administração Pedro Fávoro/Ary Fossen com o meio ambiente", Jundiaí-Prestando Contas", junho 1982.

para cobrir os gastos com administração e funcionalismo municipal (157).

Em primeiro lugar tentou-se negociar, com a SEPLAN, em Brasília, o rescalonamento da dívida ou recursos a fundo perdido "para o atendimento das obras prioritárias", desde que — de acordo com o prefeito — a "Secretaria de Planejamento da Presidência da República era a responsável pelo problema da dívida de Jundiaí" (158). Tentativas realizadas posteriormente com o Ministério da Fazenda, mostraram-se também inúteis (159). Diante disso a prefeitura municipal decidiu suspender os pagamentos da dívida ao Banco do Brasil durante dois anos. De acordo com o ex-prefeito "decidi não pagar para ver se haveria intervenção", o que evidentemente não ocorreu. Da do que a legislação previa a intervenção da União "para reorganizar as finanças dos Estados e dos Municípios" (Navarro de Brito, 1970:57) em situações similares à ocorrida em Jundiaí, é possível especular que a não-intervenção, nesse caso, relacione-se às circunstâncias especiais em que se deu a negociação e aprovação do empréstimo para Jundiaí. Tratava-se, na verdade, de uma negociação entre elementos da Arena municipal com tecnocratas e políticos do partido governista, em Brasília, caracterizada

(157) Entrevista com Pedro Fávoro (set.1986): "O levantamento efetuado em 77 indicava que a arrecadação prevista para os anos subseqüentes não seria suficiente nem para pagar as despesas de rotina. Era preciso, portanto, adotar medidas urgentes que permitissem investir em obras de saneamento, transportes, saúde e educação".

(158) Era Ministro do Planejamento, Reis Velloso. Segundo o ex-prefeito Fávoro, o Senado havia liberado um empréstimo superior à capacidade de endividamento do município, devido as ligações existentes entre o ex-prefeito — Ibis Cruz — com Mário Andreazza.

(159) "Fui procurar Delfin Netto em sua chácara aqui em Jundiaí e obtive a seguinte resposta: "O senhor quer Cr\$ 200 milhões para Jundiaí, mas com esse dinheiro eu poderia perfurar 200 poços artesianos para fornecer água ao Piauí". Porém, "na verdade Delfin não resolvia nem o problema de Jundiaí, nem o do Piauí". Ibid.

por procedimentos informais e clientelísticos (160), confirmando como o acesso aos recursos dependia de fatores ocasionais e do poder de barganha de atores específicos (Rezende, 1982: 493).

Posteriormente o executivo local conseguiu renegociar a dívida diretamente com o Banco do Brasil, porém o seu reescalonamento só foi autorizado em dezembro de 1980 (161). Assim é que, em fevereiro de 1983, quando assume o novo prefeito eleito pelo PMDB, "a amortização da dívida situava-se por volta de 13% do orçamento municipal" (162) (Tabela V, Anexo 5).

Em segundo lugar, adotou-se um conjunto de medidas no sentido de reformular o sistema de lançamento, arrecadação e controle das receitas municipais. Entre as medidas adotadas, destacaram-se: a implantação do Projeto TRIMOB, congregando a cobrança dos impostos predial/territorial e as taxas de serviços urbanos; informatização e computadorização do sistema de cadastro imobiliário; elaboração de nova "Planta de Valores", onde o critério de avaliação de imóveis foi estabelecido de forma precisa, simples e racional" (163); reforçamento do sistema de controle, verificação e fiscalização da arrecadação do ISS; implantação de um sistema de auditoria junto às empresas comerciais e industriais visando a melhoria da arrecadação do ICM.

-
- (160) Lembramos que o limite de endividamento dos municípios brasileiros, fixado pela legislação era de 70% da receita arrecadada no exercício anterior. No caso de Jundiá, foi autorizado um empréstimo de Cr\$ 364 milhões, quando o máximo permitido dentro dos critérios legais estabelecidos não poderia ultrapassar Cr\$ 85 milhões.
- (161) Através da renegociação com o Banco do Brasil foi possível incorporar as prestações não pagas durante 2 anos ao saldo devedor e redistribuí-las ao longo do prazo restante do contrato. Por outro lado, obtiveram a ampliação do prazo para pagamento em mais 9 e 8 anos, respectivamente ao 1º e 2º empréstimos.
- (162) Entrevista com Pedro Fávoro, *ibid.*
- (163) Documento "Jundiá - Esperança Reencontrada Caminhando em Paz", Administração Pedro Fávoro, 1981. Todas as informações referentes à Reformulação do Sistema de Arrecadação e Controle, foram extraídas deste documento.

Finalmente, traçou-se um "plano de ação" de contenção de despesas que implicou na redução do quadro de pessoal e, conseqüentemente, redução dos "respectivos encargos sociais e controle rigoroso no que se refere a compra de material permanente e combustíveis, com uma redução de cerca de 40% das despesas" (164).

Do ponto de vista das medidas adotadas em relação à melhoria do sistema de arrecadação, nota-se seus efeitos positivos sobre a arrecadação do ISS, ampliando-se sua participação na composição da receita tributária própria, a partir de 1978. No que concerne ao IPTU e às Taxas, tais efeitos mostraram-se irrelevantes, uma vez que ambos tenderam a cair, em termos percentuais, quanto à sua participação na composição da receita própria, entre 1977 e 1981. (Tabela VI, Anexo 5).

Dessa forma, exceto no que se refere à decisão de não pagamento da dívida municipal, expressando a vontade política do executivo local quanto ao redirecionamento dos recursos à área social, o conjunto de medidas adotadas visando o fortalecimento da receita municipal, tiveram um caráter estrito de racionalidade técnica e administrativa, uma vez que não foram tomadas iniciativas no sentido de promover reformas no sistema de tributação municipal. Dito de outra forma, ao contrário do caso de Piracicaba, em Jundiaí não se promoveram reformas no sistema de arrecadação local de natureza mais redistributiva.

Do ponto de vista das relações intergovernamentais com as esferas estadual e federal, sobretudo quanto à liberação dos

(164) Ibid, p.6.

recursos previstos, a prefeitura municipal não encontrou nenhum obstáculo, apesar de se tratar de um governo arenista que se opunha ao governo Maluf. De acordo com o ex-prefeito Fávoro:

"A Revolução de 64 fez uma coisa boa porque liberou a tutela dos municípios em relação ao Estado. Acabaram com a vinculação política para a liberação de recursos. A partir de 67, com a reforma tributária, acaba a subserviência dos municípios ao Estado Central e as transferências são automáticas. Os recursos estavam sempre disponíveis na data prevista, tanto os federais como os estaduais" (165).

Importa também ressaltar as "vantagens" da Reforma Tributária de 1967, destacada pelo ex-prefeito como bastante positiva, beneficiando, principalmente, as grandes cidades:

"Hoje os prefeitos lamentam a injustiça da Reforma Tributária de 67. Mas, é preciso sair com os recursos que tem e não ficar esperando. Os grandes municípios não podem se queixar dos recursos, é preciso gerir bem. O administrador não passa de um chefe de família e o chefe de família tem as suas prioridades. A nossa prioridade sempre foi o social" (166).

Não obstante, a contradição do discurso transparece quando o ex-prefeito refere-se aos efeitos desastrosos da dívida herdada por sua administração, atribuindo esse fato às mediações de interesse existentes no processamento de demandas no interior da máquina burocrática federal e estadual. Tanto é que aponta alguns obstáculos à obtenção de recursos nas esferas superiores

(165) Entrevista com Pedro Fávoro, setembro de 1986.

(166) Ibid. Vale destacar a "visão ética" da política, reiterada sucessivas vezes pelo ex-prefeito ao se referir ao social: "Tenho uma visão ética da política, minha maior preocupação é o social não como objetivo político. Hoje, a ação política está deteriorada; só se pensa em ganhos pessoais, não há idealismo. Pode parecer paternalismo... mas o que gratifica é entregar bens públicos e sociais à população. O mais importante na minha última gestão foi o Saneamento Básico, mas isso não dá retorno político.

de governo, como, por exemplo, a fragilidade da representação política e do sistema partidário:

"Desde 1960 não existem mais partidos, os diretórios só visam as eleições. Hoje o que dificulta a obtenção de recursos é a falta de representação política dos municípios. Faltam deputados federais e estaduais para fazerem a mediação. Mas, não tive dificuldade de acesso à Brasília. Tratávamos diretamente com a Secretaria de Planejamento. Entretanto, fui prejudicado, em meu governo, no relacionamento com o governo estadual, porque o deputado Jairo Maltoni (ex-MDB, atual PDS) fazia o possível para dificultar nosso relacionamento com Maluf" (167) .

Nessa direção, o ex-prefeito indica alguns obstáculos criados pelos vereadores emedebistas à aprovação de certos projetos, como, por exemplo, ao projeto de construção de casas populares via contrato com o BNH, vetado pela Câmara Municipal a partir de uma articulação entre os representantes do MDB e alguns vereadores da ARENA, vinculados ao antigo prefeito — Ibis Cruz. Mesmo assim, salienta as "boas relações entre o executivo e o legislativo, ao longo de seu mandato:

"Apesar de ter o apoio de apenas 3 vereadores da Arena — porque os outros 8 arenistas eram vinculados ao ex-prefeito Ibis, e, os seis vereadores restantes pertenciam ao MDB — não tive maiores dificuldades com a Câmara".

O caráter conciliatório do discurso do ex-prefeito indica algumas ambigüidades. Pois, se é verdade (como ele próprio afirma) que encontrou dificuldades em seu relacionamento com a Câmara, quanto à aprovação do projeto de habitação popular, sobretudo porque não contava com o apoio da maioria da

(167) Ibid.

bancada municipal. É, também, possível supor que as relações políticas entre o Executivo e o Legislativo Municipal fossem relativamente solidárias, uma vez que o MDB jundiáense tendia fortemente para a Arena e/ou PDS, como mostramos, não havendo desacordos profundos entre as várias facções partidárias, exceto no caso da disputa pelo controle do sistema municipal de saúde.

No que se refere ao processo decisório de políticas governamentais decididas e implementadas, a nível local, cumpre destacar sua centralização em torno do executivo. Contrário à ampliação dos mecanismos decisórios e ao estímulo à participação popular, o governo no poder encarava a intervenção na área social como questão exclusivamente técnica (168).

Nesse sentido, priorizou-se o programa municipal de saneamento básico (169), fixando tarifas diferenciadas cujos critérios de reajustes para os pequenos consumidores tenderam a situar-se abaixo dos índices inflacionários (Tabela VII e Gráfico 1, Anexo 5), beneficiando, sobretudo, os consumidores de baixa renda (170).

Em relação à questão habitacional, criou-se o Projeto FUMAS destinado aos favelados e contando com recursos exclusivos do município, uma vez que a proposta do Programa Municipal de Habitação — prevendo a construção de 1.000 casas populares — foi vetada pela Câmara. Ressalte-se, porém, a implementação do

(168) "O atual governo do PMDB está estimulando a população dessas associações de bairro com objetivos políticos. Elas aparentemente participam, mas aparentar uma discussão com participação popular não resolve, porque se trata de uma questão técnica". Ibid.

(169) De acordo com Pedro Fávoro, desde a sua 1ª gestão na prefeitura (64-68) foi aprovada a lei que vincula a aprovação dos loteamentos à construção da rede de esgotos e a "Lei de Defesa dos Mananciais". Na sua 2ª gestão (76-82) a defesa do meio ambiente expressou-se através da criação de um "Conselho de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA), em funcionamento desde 1978, com o objetivo "de fiscalizar e adotar medidas saneadoras" em relação à poluição promovida pelas indústrias. (Documento - Jundiá, Esperança...", op.cit., p.28).

(170) Cabe lembrar que em Piracicaba não se definiu uma política de reajustes diferenciados quanto à provisão de serviços em saneamento básico, embora a administração municipal tenha instituído uma taxa extra-fiscal (TEMSAE) onerando os proprietários de terrenos não-edificados dotados de água e esgoto, no sentido de arrecadar recursos para a extensão do saneamento aos bairros periféricos.

projeto FUMAS a partir do último ano de gestão, constituindo-se em recurso político não desprezível face à proximidade das eleições.

No que tange à educação, enfatizou-se a "construção, ampliação e reformas" dos prédios escolares: foram construídas, com recursos da prefeitura, 12 unidades de ensino de 1º grau e 2 unidades de pré-escola; instalaram-se, também, 5 unidades de pré-escola em prédios da prefeitura, as quais funcionavam em três períodos. Ao contrário do caso de Piracicaba, o objetivo fundamental era ampliar a rede física e a capacidade de absorção da demanda, sem apresentar nenhuma inovação quanto ao conteúdo dos programas. Contudo, merece ressalva o programa "Merenha nas Férias", implantado em Jundiaí a partir de 1979, antecipando-se a implantação desta diretriz pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ocorrida a partir de 1985.

Foi, sobretudo, na área de atenção à saúde que se expressaram os diferentes interesses em jogo articulados pela classe política local. Em primeiro lugar, o governo municipal estabeleceu como meta setorial integrar o programa de atenção a saúde à Faculdade de Medicina (171), a qual funcionaria como centro básico de assistência médica local.

Para concretizar essa diretriz, a Secretaria Municipal de Saúde formulou um projeto de integração entre os três níveis de atendimento a saúde propondo a hierarquização da rede, a partir da articulação entre a Rede de Atenção Primária à Saúde (postos municipais) com a Faculdade de Medicina (172). Tratava-se de um "programa de vanguarda baseado em documento elaborado pela Organização Panamericana de Saúde (OPAS)", com ênfase na medicina preventiva e em ações comunitárias de saúde.

(171) Cabe lembrar o interesse particular do prefeito Fávoro na consolidação da Faculdade de Medicina de Jundiaí criada durante a sua 1ª gestão na prefeitura (1964-68).

(172) Entrevista com Dr. Eugênio Ferrari (ex-secretário municipal de saúde), dezembro de 1986.

Nesse sentido, impunha-se a "transformação radical" da Faculdade de Medicina, a qual deveria concentrar-se na formação de médicos generalistas, contrariando frontalmente os interesses da classe médica local ligada, sobretudo, à medicina de grupo — até então bastante beneficiada pelos convênios celebrados com o Hospital, onde funcionava a faculdade.

Em segundo lugar, já em meados de 1977, estabeleceu-se — pela primeira vez no Estado de São Paulo — um convênio padrão para Hospital-Escola (previsto pelo acordo MEC-MPAS, de 1974), através de contatos diretos articulados entre o Secretário Municipal de Saúde de Jundiaí com os ministérios da Saúde e da Previdência Social. Este convênio previa:

a) ações de saúde mais complexas e sofisticadas de modo que o Hospital-Escola detivesse o controle técnico-científico do programa, desenvolvendo o atendimento médico-hospitalar necessário à integração;

b) os postos municipais e centros estaduais de saúde atuariam como porta de entrada básica do sistema;

c) o INAMPS repassaria recursos ao Hospital-Escola, responsável pela gerência e administração dos custos.

É fácil perceber que tal política não interessava aos grupos médicos locais, os quais seriam os grandes perdedores, uma vez que se inviabilizariam os convênios entre o hospital e a medicina de grupo. Por outro lado, a grande maioria dos postos municipais de saúde, criados durante a gestão Ibis Cruz, eram alugados e funcionavam precariamente (173), dificultando a implementação do programa.

(173) Haviam sido criados com objetivos eleitorais, funcionando, basicamente, como comitê eleitoral. Ibid.

Neste contexto, surgiram inúmeros obstáculos à efetivação da nova proposta de saúde. Em primeiro lugar, tentou-se, inutilmente, conseguir verbas junto ao Ministério da Saúde para a construção de novos postos de saúde (174). Em segundo lugar, o grupo médico responsável pela direção da Faculdade de Medicina iniciou forte pressão contra o Secretário Municipal de Saúde, acusando-o de "comunista" devido às suas ligações com um grupo de sanitaristas progressistas, da Faculdade de Saúde Pública da USP, alguns dos quais haviam sido convidados a trabalhar no Hospital-Escola (175). Finalmente, tornava-se cada vez mais explícita a decisão do prefeito em não apoiar o novo programa de saúde, diante de seus compromissos com interesses particulares de um grupo médico local, conforme descrevemos anteriormente.

Impedido de promover as mudanças necessárias ao funcionamento do Hospital-Escola para operacionalizar a implementação do programa, o Secretário Municipal de Saúde tenta fortalecer a atuação dos postos municipais de saúde, buscando o apoio da Secretaria Estadual de Saúde (176). Negocia-se um convênio com o governo do Estado, o qual passaria a arcar com os custos do programa, garantindo ainda a ampliação do Programa de Suplementação Alimentar e recursos técnico-científicos.

A partir daí, inicia-se a implementação do Programa Municipal de Saúde (alterado em relação aos objetivos origi-

(174) Segundo o ex-Secretário de Saúde, apesar da formalização do convênio com os Ministérios da Saúde e da Previdência Social, surgiram fortes obstáculos à concretização do programa, à medida em que este contrariava o perfil de assistência médica privatizante acoplado aos interesses da burocracia federal. Ibid.

(175) Foram convidados dois sanitaristas conhecidos, também, por suas atividades políticas: Dr. David Capistrano filho e Dr. Kurt Kleitson.

(176) Vale destacar que a Secretaria Estadual de Saúde, sob a gestão de Walter Leser assumira como diretrizes básicas: a ênfase na integração dos serviços a nível local; a desconcentração executiva; a prioridade da carreira sanitarista e a expansão da rede de postos de saúde. Jacobi, P. (1986:191).

nais), cujos impactos positivos, junto a clientela-alvo, reativaram as pressões dos grupos médicos sobre o executivo local. Exacerbando-se o grau de conflito, crescem os obstáculos colocados pelo prefeito à implementação do programa, culminando com o afastamento do Secretário Municipal de Saúde.

A despeito da formalização institucional do novo programa — garantida através dos convênios com as esferas estadual e federal — verifica-se sua desativação parcial, em decorrência do afastamento do Secretário Municipal de Saúde, mantendo-se um programa bastante tímido (como já mostramos anteriormente), solidário aos interesses da medicina empresarial, diretamente representada no executivo local.

Cabe assinalar que as controvérsias geradas em torno da Faculdade de Medicina, resultaram na sua desativação, pela atual prefeitura peemedebista. Argumenta-se que a faculdade exige muitos recursos; que não é de competência municipal a manutenção do hospital-escola; e, sobretudo, quanto as tentativas malogradas de integração entre a faculdade e o Programa Municipal de Saúde.

* * *

Concluindo, nota-se como a prioridade dada a intervenção na área social, particularmente no que se refere à modernização dos equipamentos sociais urbanos, foi a tônica das duas gestões analisadas. Tratam-se, na verdade, de cidades médias onde o grau de carências urbanas e as clivagens sociais se apresentam de modo menos intenso do que nas grandes cidades e regiões metropolitanas. Nesse sentido, a ênfase no social, pelos dois governos municipais enfocados, significou sobretudo modernização urbana.

Esta se deu através da definição e implementação de políticas — as quais atenderam diversos interesses em jogo —, que dizem respeito a distintas arenas decisórias, seja a nível das relações intergovernamentais, seja quanto ao relacionamento do executivo municipal com a arena política e os grupos sociais locais. Não obstante, diferenças substantivas nos procedimentos e mecanismos decisórios nortearam o processo de escolha e implementação de políticas governamentais, por cada uma das gestões enfocadas.

Em ambos os casos, observa-se como a fragmentação da estrutura local de governo se traduz através do jogo político articulado entre grupos e facções partidárias (Mollenkopf, 1983:85); dos constrangimentos burocráticos, econômicos e políticos às ações do executivo local; do poder de pressão das instâncias superiores de governo ao processo decisório de políticas; do caráter reativo e instável do nível local de poder (Yates, 1982:30) face as demandas e reivindicações da população; e, por fim, através do papel de mediação (Tarrow, 1977:4) exercido pelas prefeituras municipais, seja em relação às estruturas de poder dominantes, seja quanto à administração do conflito urbano, expressando determinadas composições de interesse beneficiadas por políticas específicas (Biarez, 1981:476).

Do ponto de vista do processo político local, particularmente no pós-68, vimos como a manutenção das eleições executivas municipais garantiram a sobrevivência de uma semi-competitividade política, a nível local, mesmo durante o auge da ditadura militar (1968-74). Nessa direção, constatou-se

forte competitividade entre a ARENA e o MDB, desde a implantação do bipartidarismo, nas eleições municipais de Piracicaba. Entretanto, mais competitivas e acirradas foram as disputas travadas entre as faccões intrapartidárias, nas duas cidades, visando obter a hegemonia e concretização de seus interesses.

Nesse contexto, a instituição das sublegendas significou um mecanismo de acomodação entre as diferentes tendências em jogo inseridas nos dois partidos. Ao mesmo tempo, acentuaram o caráter personalista que caracteriza as eleições majoritárias, resultando em alto grau de cooptação política, ao unir os votos sob a legenda e separar os eleitos em torno de grupos específicos, dificultando, de alguma maneira, o trabalho político-partidário.

Entretanto, os casos aqui analisados demonstram, com clareza, a existência de um pluralismo razoável caracterizando a vida política local, durante esse período. Pluralismo este que se explicita de modo mais contundente, sobretudo, a partir de 1974 — marco histórico do processo de distensão e abertura do regime.

Sob este prisma, são lapidares as estratégias de atuação política desenvolvidas pelos distintos grupos de esquerda, em Piracicaba, bem como a tentativa de implantação de um "projeto de vanguarda" na área de saúde, em Jundiaí, por médicos sanitaristas identificados também com a esquerda, em uma administração arenista. Cabe, ainda, salientar que dado o caráter pluralista da arena política local (Alford et al., 1978: 209) verifica-se como no caso de Piracicaba, o controle da máquina administrativa pela esquerda não implicou em desestabilização do sistema político local, à medida em que os interesses econômicos dominantes localmente têm acesso e influência sobre

as estruturas de poder superiores mais ativas, as quais sustentam e garantem a realização de seus interesses (Castells, 1981: 19; Saunders, 1984:28).

Em ambos os casos, apontamos os constrangimentos existentes ao processo decisório de políticas governamentais locais. Obstáculos de ordem legal — como os limites impostos pela legislação tributária federal — impediram que a Reforma Tributária implementada, em Piracicaba, atingisse os grandes proprietários de terras situadas no entorno da cidade, que são cadastradas pelo INCRA e infensas aos mecanismos tributários municipais, como o IPTU.

Por outro lado, o poder de pressão política das grandes empresas — atuadas pela fiscalização municipal e devedoras de parcelas substantivas do ISS —, impediu a atuação eficaz do executivo local. Além disso, a oposição da imprensa e do legislativo (apoiado pela direção estadual do MDB) às medidas de tributação progressiva e de cunho redistributivista, decididas pela administração municipal, acabaram por exigir a anistia fiscal aos devedores, inviabilizando os objetivos de obtenção de recursos e fortalecimento da receita orçamentária local para investimentos na área social.

Da mesma forma, observou-se, em Jundiaí, constrangimentos econômicos colocados à facção arenista "independente" eleita em 1976, diante do comprometimento da receita municipal com a amortização da dívida contraída pela gestão anterior. Mal-sucedida nas negociações tentadas com o governo federal, a administração municipal viu-se obrigada a suspender o pagamento previsto para poder governar.

Nesse sentido, é possível identificar o cruzamento de interesses clientelistas entre as estruturas poder e agências decisórias; uma vez que o fantástico empréstimo obtido,

em 1974, pela facção arenista à testa da prefeitura de Jundiaí, torna visível a troca de favores com atores políticos importantes da esfera federal. De outra natureza, mas também clientelística, foi a necessidade da administração de Piracicaba em contactar com empresas de consultoria — dotadas de forte poder de pressão sobre Brasília — para elaborar projetos urbanos passíveis de serem aprovados pela burocracia federal, visando obter os recursos necessários à intervenção na área social, diante dos obstáculos criados à Reforma Tributária.

De outra parte, constrangimentos burocráticos de vários tipos dificultaram, em Jundiaí, a implementação do novo programa de saúde — como no caso da malograda negociação entre o Secretário Municipal de Saúde com o Ministério da Saúde —, apesar da formalização do convênio entre os três níveis de atendimento à saúde. Também de ordem burocrática e política foram os obstáculos criados pelo governo do Estado de São Paulo à liberação do ICM e dos recursos obtidos na esfera federal, pela prefeitura de Piracicaba.

A despeito dos constrangimentos burocráticos, jurídicos e econômicos, vimos como o caráter político do processo decisório de políticas decididas e implementadas localmente, revelou a natureza dos interesses e grupos beneficiados ou excluídos pelas políticas adotadas.

Assim, a decisão da administração municipal de Piracicaba em estabelecer a "corrupção social" dos recursos federais; a ênfase na criação de mecanismos decisórios que contemplassem a participação popular na gestão da administração pública; a transparência do processo decisório expressada através da elaboração do orçamento municipal pelo "Conselho de Cidadãos"; e, por fim, a criação de uma estrutura administra-

tiva paralela e informal (177) capaz de superar os obstáculos burocráticos inerentes à máquina governamental local, revelaram a vontade política do executivo em efetivar as diretrizes na área social. Da mesma forma a decisão do prefeito de Jundiaí em afastar o Secretário Municipal de Saúde, no sentido de atender os interesses da medicina empresarial de grupo, a ele vinculados, revelou a natureza da coalizão de interesses que sustentava o poder local.

Nesse sentido, destaca-se o compromisso do grupo no poder em Piracicaba e dos programas sociais progressistas implementados com os interesses das classes populares. É possível também sugerir a inviabilidade de um programa setorial - como de Jundiaí - não solidário aos interesses da administração no poder. Desse ponto de vista, é provável que, mesmo fragmentada, a estrutura local de governo torna viável a efetivação de determinados programas de corte social, dependendo do perfil ideológico da administração no poder (Preteceille, 1981, 1985).

É certo que, nos dois municípios, a política social aparece como um recurso político importante. No caso de Jundiaí, a expansão dos postos de saúde municipais, durante a gestão 1972/76, tinha como objetivo a sua utilização enquanto comitê eleitoral. Da mesma forma, implantou-se aí um programa

(177) Iarrow (1977:167-72) mostra como os governos locais italianos liderados pelo PCI, implementam políticas "inovadoras", esforçando-se para transformar suas gestões em "modelos com objetivos redistributivos". Preteceille (1981:413), constata que as comunas francesas tradicionalmente administradas pela esquerda, apoiam-se na mobilização política de seu eleitorado para exercer pressão sobre o Estado Central e expandir a provisão de serviços e equipamentos coletivos urbanos. Cecarelli (1982: 327-52) indica como a estratégia do PSI e PCI italianos e do PCE (Espanha), a nível local, intensificou a criação de "sistemas decisórios paralelos" - como associações de moradores, novos grupos de pressão, etc. -, os quais foram, muitas vezes, incorporados e/ou cooptados pelos programas locais dos partidos de esquerda, implicando em ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório de políticas, expansão de seus suportes políticos e maior efetividade dos programas sociais. Ver Apêndice.

habitacional municipal destinado aos favelados (FUMAS), no ano eleitoral de 1982, com impactos limitados visando, porém, ampla clientela, dada a magnitude do número de favelas em âmbito local. Por outro lado, a efetividade dos programas implementados nas áreas de saúde, educação, saneamento básico e habitação aliado ao processo de mobilização e participação popular, parecem ter contribuído à consolidação do PMDB em Piracicaba, conforme indicam os resultados eleitorais de 1982.

Não se pode ignorar, contudo, a utilização da máquina municipal pelo governo Herrmann, como mecanismo de mediação política pelo qual a máquina ((178)) estabeleceu uma relação direta entre as demandas das diversas clientelas grupais (Associações de Bairro, Centros Comunitários, etc.) e os órgãos públicos encarregados da administração municipal. Nessa direção, o controle do poder local garantiu ao governo municipal recursos de poder decisivos no âmbito das instâncias administrativas locais, que lhe permitiram ampla capacidade de mobilização de apoio, favorecendo, de um lado, o processo de absorção de certos grupos e lideranças pela máquina da prefeitura e, de outro, o esvaziamento da representatividade do Legislativo, minimizando a importância da política partidária.

Porém, se no caso de Jundiaí as decisões tomadas tenderam a circunscrever-se ao âmbito das políticas distributivas e regulatórias (Lowi, 1964), concretizando-se em políticas com impacto mais restrito, afetando sobretudo os interesses diretamente envolvidos, cujos efeitos são pouco percebidos.

(178) Sobre a política de máquina, ver Eli Diniz (1982), cap. 1.

dos pelos atores não beneficiados. No caso de Piracicaba, algumas decisões tomadas no âmbito das políticas redistributivas — marcadas pelo enfrentamento de interesses e setores sociais contraditórios — tornaram mais visíveis quais os segmentos sociais excluídos e quais os beneficiados.

Nesse sentido, a prioridade à intervenção na área social aliada à definição de mecanismos participativos, pelo governo de Piracicaba (1977-82), permitiram que um conjunto de benefícios implementados na área social, passasse a ser visto como um direito adquirido, pelo conjunto da população. Mostraram, enfim, que o caráter político do processo decisório de políticas governamentais locais pode ser estimulado pela estrutura municipal de governo — como no caso de Piracicaba — ao promover a organização representativa de associações de bairro e abrir-se à canalização de demandas por grupos diferenciados levando, de um lado, à crescente fragmentação dos interesses organizados territorialmente e, de outro, reforçando o processo de ampliação da cidadania, base necessária à construção democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho apontamos as mudanças ocorridas no âmbito político-institucional e tributário, sobretudo na esfera federal, e suas consequências sobre a atuação dos governos locais, no pós-64. Destacamos a ambigüidade da nova dependência, que passou a caracterizar as relações entre as unidades sub-nacionais de governo e as instâncias estadual e central de poder. Nesse sentido, indicamos os limites de atuação dos governos locais, durante o bipartidarismo, salientando, de um lado, seu relativo grau de autonomia quanto à provisão de serviços e equipamentos sociais em decorrência dos novos mecanismos automáticos de transferência de recursos e da manutenção das eleições executivas municipais, importantes à tentativa de legitimação do regime. De outro, ressaltamos que significativos instrumentos de controle sobre a política local — como a diversificação das fontes de financiamento e a instituição das sublegendas — foram reservados ao poder político central, redefinindo e sofisticando a dependência dos governos municipais em relação às estruturas superiores de poder.

De uma certa forma, a natureza da "nova dependência" surgida durante o autoritarismo, obstaculizou as articulações políticas anteriormente prevalecentes, sobretudo no que tange às práticas clientelistas tradicionais e às alianças populistas, instituindo complexos mecanismos de mediação de interesses entre as esferas de governo, baseados na barganha e cooptação, ampliando assim a rede de cumplicidade e de privilégios dos atores sociais que tinham acesso às instâncias decisórias.

Ao mesmo tempo argumentamos quanto ao novo papel das estruturas locais de governo — no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais — devido ao processo de urbanização, expansão demográfica e industrialização aceleradas, que caracterizaram a formação social brasileira, sobretudo nos últimos vinte anos. Como se sabe, em consequência desse processo diminuíram as diferenças entre as várias regiões do país no que se refere à taxa de urbanização e observou-se tendência à concentração urbana em cidades médias — com população entre 100.000 e 500.000 habitantes (Faria, 1983).

Nesse contexto, examinamos a expansão dos equipamentos sociais urbanos, providos por governos locais, em municípios médios paulistas ao longo do bipartidarismo. Partimos do pressuposto de que dadas as características do processo de urbanização e a tendência à industrialização verificadas no interior do Estado de São Paulo, seria possível detectarmos um padrão de expansão relativamente homogêneo de provisão em equipamentos coletivos urbanos — atribuídos a esfera de competência municipal —, em cidades com perfil ocupacional semelhante, exercendo papéis similares na provisão de bens e serviços para as populações circunvizinhas. Por outro lado, comparamos a provisão de serviços e equipamentos sociais locais sob o prisma da direção político-partidária verificada, em cada cidade, durante a vigência do bipartidarismo.

As hipóteses sugeridas tinham como referente as seguintes questões: a) sendo mais complexa a divisão social do trabalho e crescente o processo de urbanização, provavelmente aumentariam as demandas por serviços e equipamentos sociais, resultando em ações governamentais que atendessem às novas exigências, uma vez que os municípios mais populosos e industria-

lizados passaram a dispor de recursos transferidos automaticamente a partir da Reforma Tributária de 1967; e b) na mesma medida em que a instituição das sublegendas pelo regime favorecia às administrações municipais da Arena (implicando em seu maior poder de barganha frente as estruturas superiores de poder), permitia também que diferentes faccões do partido oposicionista — MDB — ampliassem seus suportes eleitorais locais utilizando-se das políticas sociais como recurso político.

Não encontrando evidências mais gerais em apoio às hipóteses sugeridas que nos permitissem desenhar um certo padrão de expansão dos equipamentos sociais, concentramos a análise nas duas maiores cidades (em tamanho populacional) da amostra utilizada. Ambas apresentaram expansão dos equipamentos sociais urbanos, providos pela administração municipal, ao longo do período analisado, apresentando, porém, distintas tradições político-eleitorais no que concerne às eleições municipais. Além disso, apesar de se tratarem de cidades semelhantes do ponto de vista da dinâmica das atividades econômicas locais, verificou-se que, em cada município, a expansão dos equipamentos sociais — nas áreas de saúde e educação pré-escolar — obedeceu a momentos temporais distintos, segundo as diretrizes políticas adotadas pela administração no poder.

Nessa direção, procuramos mostrar, no último capítulo, como os condicionamentos econômicos e burocráticos ao processo decisório de políticas governamentais, decididas e implementadas pelas administrações municipais de Piracicaba e Jundiáí foram mediados e influenciados pelo empreendimento político dos atores públicos, articulando-se em diferentes arenas decisórias. Essas — seja referindo-se às relações do executivo local com as esferas estadual e federal de governo,

seja no tocante às mediações existentes entre a prefeitura e os grupos políticos ou setores sociais locais — revelaram como as decisões tomadas, em conjunturas históricas determinadas, expressaram os setores sociais em conflito, delimitando a escolha de políticas com um certo formato e conteúdo. Expressaram, sobretudo, como a natureza conflitiva da política opondo grupos e interesses sociais distintos, desenha o campo das tomadas de decisão no processo de intervenção governamental.

Sob esse prisma, examinamos os constrangimentos econômicos e institucionais mais ativos, os quais limitam as finanças públicas municipais restringindo o poder de intervenção da esfera local de governo na área social. No entanto, verificamos a relativa permeabilidade desses constrangimentos estruturais às iniciativas políticas locais — como, por exemplo, a Reforma Tributária "inventada" pela facção emedebista no poder em Piracicaba, e, a suspensão do pagamento da dívida contraída pela gestão anterior, em Jundiaí, ambas eleitas pela Arena.

Apontamos também como, ao longo do período examinado, o acesso aos recursos federais — destinados a "projetos especiais" que beneficiavam principalmente municípios mais ricos, urbanizados e com maior poder de barganha — dependeram, sobretudo, de relações de clientela particulares ^(1) articuladas pelas gestões no poder, em ambas as cidades. Dessa ótica, parece-nos adequado imaginar que o grau de endividamento

(1) Vale ressaltar que procedimentos informais e clientelísticos dessa natureza, são apontados por Tarrow (1977); Graziano (1981); Tartowski (1981); e outros autores em trabalhos dedicados à análise das relações entre o centro e a periferia urbana observadas em países como a Itália, França e Polônia. V. Apêndice.

e de corrosão das finanças municipais ocorridos contemporaneamente no país deveram-se, em alguma medida, à multiplicação de procedimentos e mecanismos informais quanto aos critérios de alocação dos recursos federais para as unidades subnacionais de governo. Seria de extrema utilidade que novas pesquisas fossem desenvolvidas nessa direção para chegarmos à afirmações mais conclusivas. (2).

Do ponto de vista das relações entre as prefeituras municipais oposicionistas e o governo estadual, indicamos o grau de obstáculos criados pelo governo Maluf à prefeitura de Piracicaba, sugerindo também alguns indicadores que reforçam o predomínio do jogo de favores, apoiado em ampla cooptação política, desenvolvido por este nível das relações intergovernamentais. Um dos maiores indícios quanto à exclusividade de acesso às agências decisórias estaduais, pelas prefeituras do partido governista, está no alto número de executivos locais eleitos pelo MDB em 1976 (totalizando 101 prefeitos), que passaram para a Arena e/ou PDS nesse período (ao todo 78). Além disso, algumas pesquisas apontam a manipulação dos índices de ICM e atraso no repasse automático desse imposto para prefeituras municipais oposicionistas, durante o bipartidarismo, em outros estados brasileiros (Medeiros: 1983; Reilly: 1980), à semelhança do constatado em Piracicaba.

Foi possível detectar com clareza o caráter fragmentado da estrutura local de governo. De um lado, pressionado que é pelas esferas estadual e central de governo, tendo, em um certo sentido, a subordinar-se ao aparato buro-

(2) Lembramos, contudo, que uma série de estudos sobre finanças públicas municipais no Estado de São Paulo, vêm sendo desenvolvidos por um grupo de pesquisadores do Instituto de Economia da UNICAMP, coordenador pelo prof. Wilson Cano, chegando a resultados semelhantes aos nossos, em alguns casos analisados. V.tb. Zimmermann, G. (1987) "Estudo de Casos de Finanças Públicas Municipais: Campinas", Dissertação Mestrado, IE/ UNICAMP.

crático — administrativo das estruturas superiores de poder. Por outro lado, em se tratando do nível de poder mais descentralizado do estado e o mais acessível aos cidadãos, tal fragmentação acentua-se diante da multiplicidade de pressões exercidas pelos grupos de interesse e facções políticas dominantes, a nível local, sobre as administrações municipais. Somam-se a essas as reivindicações e demandas das classes populares às prefeituras municipais (3), interlocutor mais visível e percebido pela população como o responsável pela solução das carências urbanas mais imediatas (Yates:1982) (4).

Nos casos aqui analisados, vimos como o múltiplo jogo de pressões com os quais os governos locais se defrontam desdobram-se em conflitos que envolvem diferentes grupos e setores sociais disputando uma série de benefícios e equipamentos sociais. Isso foi particularmente decisivo no que concerne à tentativa malograda de implementação do programa de saúde municipal — integrando os três níveis de atendimento à saúde — em Jundiaí, como também em relação aos obstáculos criados ao projeto de Reforma Tributária, em Piracicaba, dado seu caráter progressivo e redistributivo. No primeiro caso, venceram os interesses do grupo médico privado vinculado à prefeitura municipal, inviabilizando um programa já formalmente articulado com as esferas estadual e federal de governo. No segundo caso, recorreu-se a inúmeros artifícios políticos capazes de contornar as reações dos interesses econômicos dominantes contrários a uma reforma desse tipo, durante os três

(3) A respeito ver Cardoso, R. "Formas de Participação Popular no Brasil Contemporâneo", Rev. da Fundação SEADE, S.P., v.1, nº 3, set/dez.1985.

(4) É ampla a bibliografia existente que analisa questões relativas à fragmentação do poder local em interação com o seu papel de intervenção no âmbito da provisão direta e cotidiana dos serviços e equipamentos sociais. V.Apêndice.

primeiros anos de governo. Em seguida, a administração municipal buscou novas formas de obtenção de recursos que viabilizassem os programas sociais prioritários. Em ambos os casos as decisões tomadas foram, sobretudo, políticas: refletiram e expressaram os interesses privilegiados pelos grupos políticos no poder; definiram quais os grupos excluídos e os beneficiados; tornaram visíveis as diferenças qualitativas entre uma administração progressista mais compromissada com os interesses populares — como no caso de Piracicaba —, e uma administração liberal-conservadora, como a de Jundiaí.

Dessa ótica, salientamos que a análise dos recursos e da maior ou menor disponibilidade de equipamentos sociais urbanos não revela a natureza dos programas que são efetivamente implementados (Yates: 1982). Nos casos analisados, por exemplo, partiu-se de uma constatação empírica: a presença de equipamentos municipais nas áreas de saúde e pré-escola. Não obstante, o exame do conteúdo das políticas implementadas, seu escopo, cobertura e mecanismos de participação contemplados no processo de definição e gestão dos programas sociais revelou-se qualitativamente distinto nas duas cidades. Enquanto o governo de Jundiaí elegeu as prioridades de intervenção na área social do ponto de vista da "racionalidade técnica e administrativa" strictu sensu, centralizando as decisões em torno do executivo local, o governo de Piracicaba privilegiou a mobilização popular e mecanismos participativos no processo decisório de políticas.

Merece destaque, contudo, a prioridade a intervenção na área social ressaltada pelas duas facções partidárias, no poder entre 1977 e 1982, ambas de oposição às facções dominantes dos respectivos partidos em âmbito local. De um lado,

a análise do processo político local revelou a forte competitividade existente entre as facções intrapartidárias como marca dos pleitos municipais; de outro, indicou como a provisão de serviços e equipamentos sociais pelos governos locais adquire uma dimensão de centralidade na administração do conflito urbano. Nesse sentido, indicamos as diferenças substantivas que marcaram as sucessivas prefeituras da Arena, em Jundiaí, bem como os dois "Emedebês" no poder em Piracicaba, como fatores impeditivos ao estabelecimentos de um certo perfil de intervenção, a nível local, segundo a orientação político-partidária (5), uma vez que dizem respeito ao perfil político-ideológico da facção no poder.

Ao mesmo tempo ficou claro que a presença de grupos de esquerda nos aparelhos locais de governo — como no caso de Piracicaba — revelam a maior competitividade e pluralismo do nível local de poder, durante o regime autoritário, sobretudo numa conjuntura de abertura política marcada, no entanto, por sucessivos avanços e recuos como amplamente demonstrado pela literatura pertinente. Sob esse prisma, parece-nos plausível supor que a direção dos governos locais por grupos de esquerda tende a ser mais aceita pelos interesses econômicos e políticos dominantes, porque incapazes de por em risco a estrutura de poder dominante. Em parte porque as políticas que afetam a direção do crescimento econômico são geralmente decididas em âmbito nacional e estadual atendendo os requerimentos econômicos exigidos pelo processo de acumulação capitalista; em parte, porque de uma certa forma contribuem ao processo de legitimação do Estado, reforçando simbolicamente a imagem do pluralismo.

(5) A respeito ver Preteceille (1981; 1985).

No caso de Piracicaba vimos, por exemplo, como o processo decisório de políticas não tendeu a ser determinado pelos requerimentos econômicos, nem pelas exigências técnicas necessárias à formulação de políticas que racionalizem a solução dos problemas urbanos. Viu-se, ao contrário, como o caráter político do processo decisório de políticas governamentais implementadas a nível local, foi estimulado pelas estruturas municipais de governo ao induzirem a organização representativa de associações e abrirem-se à canalização de demandas por grupos diferenciados. Nesse sentido, a administração no poder criou uma estrutura administrativa paralela e informal — contemplando mecanismos decisórios de descentralização e participação na gestão dos programas implementados — capaz de superar os obstáculos burocráticos inerentes à "máquina administrativa viciada da prefeitura", redundando em maior efetividade e eficácia das políticas sociais locais.

Por outro lado viu-se, também, como o conjunto de programas sociais implementados em Piracicaba dependeram, de alguma forma, do desvio de recursos federais destinados a grandes obras. Desta perspectiva, é possível dizer que enquanto executores das políticas ou programas federais (principalmente as linhas de crédito "especiais" abertas pelo BNH) os governos locais oposicionistas puderam utilizar-se de "programas especiais" garantindo, simultaneamente, a expansão de seus suportes eleitorais e/ou a reestruturação do governo urbano e a realização dos interesses hegemônicos representados no Estado Central (como, por exemplo, a articulação e mediação de interesses entre a burocracia federal e os "lobbies" organizados por empresas de consultoria com poder de pressão sobre Brasília). Esses fatores podem ter contribuído a maior ou menor capa

cidade de intervenção dos governos locais, durante o período examinado, em relação a provisão de serviços e equipamentos sociais. Pois, a despeito da crescente intervenção do Estado Burocrático-Autoritário em âmbito local; à concentração intensiva do processo decisório na esfera federal; e, a tendência à expansão dos equipamentos sociais providos pelo nível estadual de governo, permaneceu um espaço restrito de atuação para os governos locais — com maior poder de barganha e de iniciativa política —, à medida em que se intrincaram os mecanismos de intermediação política entre os distintos níveis de poder.

Por fim, ressaltamos a importância da utilização das políticas sociais como recurso político, nos dois casos analisados. Especialmente em Piracicaba sugerimos como a efetividade dos programas implementados, aliados à mobilização e participação popular, podem ter contribuído à consolidação do PMDB, em âmbito local, conforme indicam os resultados eleitorais verificados em 1982. Ao mesmo tempo ressaltamos que, apesar da utilização política da máquina administrativa municipal efetuada pelo grupo no poder, não se pode negar as consequências concretas das ações governamentais locais reduzindo o perfil de desigualdades existente. Mesmo de impacto limitado, tais ações garantiram aos segmentos mais destituídos um conjunto de benefícios que passaram a ser vistos como um direito adquirido pelo conjunto da população. Neste sentido, é possível imaginar que quaisquer que tenham sido seus efeitos positivos sobre os beneficiários seu impacto democratizante foi razoável, tanto sobre a vontade e disposição participativa de setores da população como sobre as instituições públicas, reforçando o processo de ampliação da cidadania, passo fundamental à transição democrática que ainda vivemos.

VOLUME 2

L. I. CAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

APÊNDICE

**GOVERNO LOCAL, PROCESSO POLÍTICO E EQUIPAMENTOS SOCIAIS:
UM BALANÇO BIBLIOGRÁFICO**

GOVERNO LOCAL, PROCESSO POLÍTICO E EQUIPAMENTOS SOCIAIS: UM BALANÇO BIBLIOGRÁFICO

Introdução

Este trabalho tem por objetivo examinar a literatura recente sobre a questão da intervenção governamental, a nível local, no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais.

Trata-se de um conjunto de ações, desenvolvidas pelos governos locais, cuja análise implica entender a natureza do poder local nas condições do capitalismo avançado; suas relações com a estrutura econômica, o estado e os distintos níveis de poder e estruturas decisórias; os constrangimentos de várias ordens — sócio-econômicos, burocráticos e institucionais — que desenham o perfil de intervenção a nível local; os efeitos do processo de urbanização sobre a implementação de políticas sociais; os mecanismos de intermediação de interesses, bem como a influência dos fatores políticos — tradição político-partidária, grau de participação política — sobre a tomada de decisões e de não-decisões, no sentido de recortar as especificidades e limites dos governos locais.

Para isso faremos um balanço crítico das abordagens que nos pareceram mais relevantes ao entendimento dessas questões, procurando situar as principais tendências e inflexões discutidas pela bibliografia internacional. Sem pretender ser exaustiva, seja devido à abrangência do tema, seja dada a dificuldade de acesso a uma boa parte da bibliografia inexistente no Brasil, esta resenha procura fornecer um panorama dos estudos realizados a partir dos anos 60.

VOLUME 2

L. I. CAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

APÊNDICE

**GOVERNO LOCAL, PROCESSO POLÍTICO E EQUIPAMENTOS SOCIAIS:
UM BALANÇO BIBLIOGRÁFICO**

GOVERNO LOCAL, PROCESSO POLÍTICO E EQUIPAMENTOS SOCIAIS: UM BALANÇO BIBLIOGRÁFICO

Introdução

Este trabalho tem por objetivo examinar a literatura recente sobre a questão da intervenção governamental, a nível local, no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais.

Trata-se de um conjunto de ações, desenvolvidas pelos governos locais, cuja análise implica entender a natureza do poder local nas condições do capitalismo avançado; suas relações com a estrutura econômica, o estado e os distintos níveis de poder e estruturas decisórias; os constrangimentos de várias ordens — sócio-econômicos, burocráticos e institucionais — que desenham o perfil de intervenção a nível local; os efeitos do processo de urbanização sobre a implementação de políticas sociais; os mecanismos de intermediação de interesses, bem como a influência dos fatores políticos — tradição político-partidária, grau de participação política — sobre a tomada de decisões e de não-decisões, no sentido de recortar as especificidades e limites dos governos locais.

Para isso faremos um balanço crítico das abordagens que nos pareceram mais relevantes ao entendimento dessas questões, procurando situar as principais tendências e inflexões discutidas pela bibliografia internacional. Sem pretender ser exaustiva, seja devido à abrangência do tema, seja dada a dificuldade de acesso a uma boa parte da bibliografia inexistente no Brasil, esta resenha procura fornecer um panorama dos estudos realizados a partir dos anos 60.

A partir de uma perspectiva gramsciana GLUCKSMAN

(1977) ressalta que "a especificidade do local relaciona-se ao desigual desenvolvimento econômico, político e cultural" do sistema capitalista, descartando algumas abordagens marxistas que reduzem a particularidade do local à reprodução das contradições gerais da estrutura nacional de classes. A importância da "luta de classes nos aparelhos hegemônicos locais" como locus de articulação das "práticas de classe", à medida em que condensam e materializam as relações globais de força, indicam a necessidade de se identificar o "bloco hegemônico no poder local e os segmentos de classe que lhe dão sustentação ideológica". (6) Fica claro que essa abordagem, apesar de se afastar do funcionalismo marxista, que reduz a análise do local aos requerimentos da reprodução econômica e social, também restringe a investigação à estrutura de poder dominante.

Em trabalho recente CASTELLS (1981) examina as relações entre as classes sociais, o estado e a delimitação espacial das instituições políticas, destacando como as características do desenvolvimento capitalista pós 2ª guerra levaram ao aprofundamento da crise urbana, redefinindo o papel dos governos locais. (7)

Segundo o autor, apesar da centralização do Estado e concentração de recursos sob o capitalismo avançado, os go-

(6) GLUCKSMAN, Christine B. (1977). "L'Object Local et Théorie de l'État" in: Lucien Sfez (org.) L'Object Local, Paris, PUF. (p.37-43)

(7) CASTELLS, M. (1981). "Local Government Urban Crisis and Political Change", Political Power and Social Theory, vol.2 (pp.1-19).

A partir de uma perspectiva gramsciana GLUCKSMAN

(1977) ressalta que "a especificidade do local relaciona-se ao desigual desenvolvimento econômico, político e cultural" do sistema capitalista, descartando algumas abordagens marxistas que reduzem a particularidade do local à reprodução das contradições gerais da estrutura nacional de classes. A importância da "luta de classes nos aparelhos hegemônicos locais" como locus de articulação das "práticas de classe", à medida em que condensam e materializam as relações globais de força, indicam a necessidade de se identificar o "bloco hegemônico no poder local e os segmentos de classe que lhe dão sustentação ideológica". (6) Fica claro que essa abordagem, apesar de se afastar do funcionalismo marxista, que reduz a análise do local aos requerimentos da reprodução econômica e social, também restringe a investigação à estrutura de poder dominante.

Em trabalho recente CASTELLS (1981) examina as relações entre as classes sociais, o estado e a delimitação espacial das instituições políticas, destacando como as características do desenvolvimento capitalista pós 2ª guerra levaram ao aprofundamento da crise urbana, redefinindo o papel dos governos locais. (7)

Segundo o autor, apesar da centralização do Estado e concentração de recursos sob o capitalismo avançado, os go-

(6) GLUCKSMAN, Christine B. (1977). "L'Object Local et Théorie de L'état" in: Lucien Sfez (org.) L'Object Local, Paris, PUF. (p.37-43)

(7) CASTELLS, M. (1981). "Local Government Urban Crisis and Political Change", Political Power and Social Theory, vol.2 (pp.1-19).

Com efeito, a dinâmica do processo de urbanização requer uma crescente intervenção por todas as esferas de governo, implicando na alocação de recursos consideráveis, que afetam distintos interesses e geram novas expectativas. É no âmbito da intervenção governamental, especialmente na área social, que os governos locais se defrontam com situações complexas e contraditórias: encontram-se constrangidos por uma série de dificuldades estruturais (escassez de recursos, crescente controle dos governos centrais) e conjunturais (expansão das demandas e pressões por mudanças pelos movimentos sociais e por seu eleitorado), as quais redefinirão o papel dos governos locais e sua estratégia de ação em relação aos distintos níveis de poder e estruturas decisórias.

Urbanização, Equipamentos Sociais e Governo Local

A análise da relação entre processo de urbanização, intervenção governamental, produção e distribuição de equipamentos coletivos urbanos (11) vem se constituindo em uma das questões centrais da sociologia urbana contemporânea através de distintos tipos de enfoque.

No campo da sociologia urbana marxista, Castells e

(11) Greffe indica que a produção e distribuição dos equipamentos sociais constituem "um dos meios mais diretos da política social", uma vez que permitem "integrar a força de trabalho ao sistema, estruturando-os profissionalmente, sanitariamente e geograficamente em resposta às exigências das transformações do sistema econômico". GREFFE, X. (1975). La Politique Social, Paris: PUF (p.238).

Argumenta que a crescente complexidade da divisão social do trabalho levou à concentração espacial dos meios de produção e do consumo coletivo devido à necessidade de reprodução da força de trabalho e do capital ao desenvolvimento capitalista. Como os "meios de consumo coletivo" (saúde, transporte, habitação, educação, etc.) não produzem lucro, o novo tipo de desenvolvimento urbano implicou na necessidade da intervenção estatal, refletindo não somente as exigências requeridas pelos interesses capitalistas monopólicos, bem como "contradições secundárias" causadas por algumas unidades de "Estado Local", administradas pela esquerda, as quais representam os interesses dominados. Entretanto, diz o autor, como a política urbana é dominada pelos interesses capitalistas monopólicos, as "concessões" do estado aos governos locais são marginais, contribuindo à realização dos interesses capitalistas e ao fortalecimento do governo central. (13)

Evidentemente, tratamos de modo superficial e resumido as análises desenvolvidas por ambos os autores, dado que nosso objetivo é apenas destacar a intrínseca relação, atribuída pelos dois autores, entre processo de urbanização e concentração de equipamentos sociais face as necessidades da reprodução. (14) Fica claro, contudo, que a despeito da efetiva con-

(13) Lojkin refere-se aos limites e constrangimentos dos governos locais na França liderados pelo PCF. LOJKINE, J. (1981:pp.278-290).

(14) Segundo Lojkin: "Enquanto os meios de circulação material (meios de comunicação) e social... são condições necessárias da reprodução do capital, os meios de consumo coletivos só intervêm no nível da reprodução da força de trabalho ..." (op.cit, p. 161).O mesmo afirma Castells: "... a crescente importância da força de trabalho... traduz-se numa importância semelhante dos meios de consumo necessários à sua reprodução". (CASTELLS, 1980;p.21).

Assim, a lógica da intervenção governamental obedece distintas estratégias devido às tensões organizacionais que vão se multiplicando entre os diferentes níveis de governo e à tendência a fragmentação das agências burocrático-administrativas. A essas tensões e conflitos internos ao aparato burocrático-administrativo justapõe-se uma outra ordem de pressões externas à máquina estatal, as quais são particularmente relevantes no que tange à intervenção dos governos locais na provisão de serviços e equipamentos sociais (19). Ocorre que a maior visibilidade dos executivos locais frente ao seu eleitorado torna-os mais vulneráveis ao múltiplo jogo de pressões, resultando em um contínuo processo de conflito entre as agências decisórias e níveis de poder, marcado pela negociação, barganha e compromisso destes atores políticos com diferentes grupos e associações profissionais, partidos políticos, etc.

Nesse contexto, SAUNDERS (1984:28) examina diferentes tipos de intervenção estatal destacando como a "provisão em serviços de consumo social" pelos governos locais está no centro do conflito entre as esferas local, regional e central de governo, em parte devido às tensões geradas em torno das prioridades da produção e do consumo e, em parte, devido às

(19) MOLLENKOPF (1983) mostra como o "empreendimento político e as coalizões pró-crescimento" tornaram-se decisivos à consolidação do Partido Democrata nos EUA, pós 2ª guerra, à medida em que os políticos desse partido utilizaram-se dos programas federais para intervir na arena local, expandindo, ao mesmo tempo, os suportes eleitorais do partido, a nível local e nacional. Para o autor os prefeitos eleitos pelo Partido Democrata — enfatizaram, retoricamente, as idéias de ação comunitária e participação; criaram novas burocracias (e mantiveram a burocracia tradicional) e utilizaram-se dos programas federais urbanos para expandir suas bases políticas e modernizar a estrutura do governo urbano. MOLLENKOPF, J.H. (1983). The Contested City, Princeton Univ. Press (p.86).

ser relativamente controlada pelos interesses dominantes externos ou pelos partidos políticos — não é capaz de gerar novas soluções aos problemas emergentes, pois não consegue engajar a cooperação ativa dos vários grupos situados fora do aparelho de estado no processo de formulação de políticas; a estratégia corporativista sofre de problemas semelhantes ao tentar limitar a capacidade de intervenção do estado através da barganha em torno de interesses específicos, excluindo ainda todos os interesses não-incorporados, o que põe em risco o processo de legitimação; e, por fim, os processos decisórios pluralistas ampliam a possibilidade de pressão dos cidadãos na busca de consenso, trazendo alguns riscos ao processo de formulação de políticas, caso as classes dominadas detenham o controle desse processo. (25)

Apesar dessas ressalvas, concordamos com Saunders no que se refere à natureza mais competitiva e fragmentada do processo de intervenção governamental a nível local. Cabem, contudo, algumas observações sobre os arranjos estruturais desenvolvidos ao nível municipal, os quais mediatizam estas funções potencialmente antagônicas — acumulação e legitimação — postuladas pela teoria do Estado.

Em primeiro lugar é preciso assinalar que apesar da maior vulnerabilidade dos governos municipais às pressões populares — dada a natureza dos arranjos eleitorais que lhes dão sustentação —, e da necessidade de responderem de forma mais imediata as demandas por serviços, as autoridades locais

(25) Ver OFFE (1975), op.cit.

A despeito destas limitações, tentaremos situar as questões relativas à análise dos processos políticos locais, baseando-nos no suposto de que nenhum paradigma ou corpo teórico isolado é capaz de dar conta do conjunto de problemas que conformam uma certa realidade social, econômica e política, referida a uma conjuntura histórico-concreta. Isto significa que julgamos necessário um certo grau de pluralismo teórico e tolerância epistemológica, no sentido de tentar entender a realidade social.

Para efeito de melhor sistematização, dividimos a discussão bibliográfica em 4 itens:

1. Controvérsias sobre a Questão do Poder Local;
2. Urbanização, Equipamentos Sociais e Governo Local;
3. Clientelismo, Política Partidária e Governos Locais; e
4. Política Social e Processo Decisório.

Controvérsias sobre a Questão do Poder Local

É grande a influência das teorias americanas e da abordagem funcionalista sobre a questão do poder local. No âmbito das divergências entre elitistas e pluralistas, por exemplo, situa-se grande parte dos estudos sobre poder local nos EUA, durante a década de 60. À identificação da estrutura concentrada e piramidal de poder, característica de uma comunidade específica (HUNTER, 1953), a vertente pluralista postulava a inexistência de uma elite no poder em New Haven (DAHL, 1961:85), sugerindo que o caráter desigualitário da distribuição dos recursos políticos havia sido substituído por uma "dispersão das desigualdades". Assim, para os pluralistas, a investigação sobre a natureza do poder local deve tratar dos vários campos de tomada de decisões, ao invés da forma de estruturação do poder. (1)

A abordagem funcionalista, por sua vez, analisa as respostas dos atores políticos locais às políticas e reformas propostas pelo Estado Central, focalizando a distribuição do poder — ou seja, a manutenção do poder pelas elites econômicas e políticas, e a ampliação de suas esferas de influência —, independentemente dos interesses locais (2), uma vez que privilegia as funções das políticas locais enquanto parte do sistema social como um todo.

Numa postura crítica a esses trabalhos, as análises marxistas enfatizam o primado das relações de classe, re-

(1) HUNTER, F. (1953). Community Power Structure, Chapel Hill, Un. of California Press; DAHL, R. (1961). Who Governs? N.Haven, Yale Univ.Press; V. a crítica aos pluralistas de BACHARAT e BARATZ (1962) "Two Faces of Power", American Political Science Review, LXI, 4.

(2) GREMION, P. e WORMS, J.P. (1968). Les Institutions Regionales et la Société Locale, Paris: CNRS.

relacionando a questão do poder local à estrutura econômica e ao papel do Estado. Há, contudo, distintas abordagens entre essas análises seja privilegiando a esfera econômica (LOJKINE, 1972, 1981; HARVEY, 1974), seja a esfera política (CASTELLS, 1974).^(3) Outros, como por exemplo BIAREZ (1981), analisam o "tipo de mediação de poder de classe que é exercido pelos atores locais" sugerindo que a noção de poder local refere-se "a um nível político relacionado ao processo de governo das forças sociais, que tende a se manter sob a pressão do Estado Central e da formação social e a subordinar-se ao aparato central do Estado".^(4)

Na mesma direção, BIRNBAUN (1973, 1974) enfatiza a importância das análises sobre os papéis dos atores políticos locais ressaltando que as ações dos prefeitos eleitos "estão no centro da estrutura do poder local" assinalando que "a profissionalização dos papéis políticos e a competição eleitoral podem, às vezes, referir-se a um poder local independente do mundo dos negócios". Trata-se, para o autor, de desenvolver uma "teoria coerente do poder político local que inclua tanto as concepções marxistas de classe social e estrutura econômica como as noções de sistema, papéis dos atores, suas funções e os processos de tomada de decisões e de não-decisões".^(5)

(3) Na linha de POULANTZAS (1968), CASTELLS assinala que em sendo o poder uma relação entre classes sociais, a noção de poder local não se justifica desde que as relações de poder, numa dada localidade, expressam uma estrutura de classes específica. CASTELLS, M. (1974) "Remarques sur L'Article de Birnbaun", Revue Française de Sociologie, 15(p. 239).

(4) BIAREZ, Silvie. "Ideological Planning and Contingency Programming", International Journal of Urban and Regional Research, vol.5., nº 4, dez.1981.

(5) BIRNBAUN, P. "Le Pouvoir Local: de la Décision au Système", Revue Française de Sociologie, XIV, 1973 (pp.345-9); ver também sua crítica a CASTELLS: BIRNBAUN, P. "Le Petit Chaperon Rouge et Le Pouvoir Local", Revue Française de Sociologie, vol XV, nº 2, juin, 1974.

A partir de uma perspectiva gramsciana GLUCKSMAN

(1977) ressalta que "a especificidade do local relaciona-se ao desigual desenvolvimento econômico, político e cultural" do sistema capitalista, descartando algumas abordagens marxistas que reduzem a particularidade do local à reprodução das contradições gerais da estrutura nacional de classes. A importância da "luta de classes nos aparelhos hegemônicos locais" como locus de articulação das "práticas de classe", à medida em que condensam e materializam as relações globais de força, indicam a necessidade de se identificar o "bloco hegemônico no poder local e os segmentos de classe que lhe dão sustentação ideológica". (6) Fica claro que essa abordagem, apesar de se afastar do funcionalismo marxista, que reduz a análise do local aos requerimentos da reprodução econômica e social, também restringe a investigação à estrutura de poder dominante.

Em trabalho recente CASTELLS (1981) examina as relações entre as classes sociais, o estado e a delimitação espacial das instituições políticas, destacando como as características do desenvolvimento capitalista pós 2ª guerra levaram ao aprofundamento da crise urbana, redefinindo o papel dos governos locais. (7)

Segundo o autor, apesar da centralização do Estado e concentração de recursos sob o capitalismo avançado, os go-

(6) GLUCKSMAN, Christine B. (1977). "L'Object Local et Théorie de l'État" in: Lucien Sfez (org.) L'Object Local, Paris, PUF. (p.37-43)

(7) CASTELLS, M. (1981). "Local Government Urban Crisis and Political Change", Political Power and Social Theory, vol.2 (pp.1-19).

vernos locais permanecem sendo o nível mais descentralizado do Estado, o mais penetrável pela sociedade civil e o mais acessível aos cidadãos. Enquanto unidade de análise, o município deve ser entendido como "expressão específica de relações de produção determinadas", que não se reduz à simples réplica das relações globais de poder, embora seja amplamente condicionado pelo "poder social em geral".

Do ponto de vista da representação política dos interesses sociais, o autor sugere que se trata do único nível de governo em que os interesses contrários à estrutura de poder dominante não têm capacidade de provocar uma crise geral do sistema. Isso significa que a presença relativa dos interesses das classes populares nos aparelhos locais de estado, tende a ser mais aceita pelas classes dominantes, as quais necessitam desenvolver estratégias políticas particulares — como manipulação eleitoral, restrições orçamentárias, uso clientelístico da máquina política local, redução das competências e responsabilidades dos governos locais —, no sentido de manter o controle local.

Dessa forma a "estrutura de poder dos notáveis" na base da arena política local "expressa e sintetiza uma forma particular de aliança e de conflito de classe em cada situação local", devido ao "duplo papel dos notáveis locais": de um lado utilizam-se de seu poder em relação à sociedade local para obter recursos do Estado Central; de outro, colocam-se como elementos representativos dos interesses locais diante do Estado Central, canalizando demandas específicas e arbitrando os conflitos sociais. (8)

(8) V.tb. LEDRUT, R.(1977) "Politique Urbaine et Pouvoir Local", Espaces et Société(6).

Nesse sentido, Castells assinala que a medida em que as políticas urbanas dependem das alianças de classe e conflitos políticos existentes a nível local, a intervenção dos governos locais na crise urbana não tem apenas caráter regulatório. Expressam, principalmente, os diferentes interesses em jogo, tendo como consequência a "integração ou o conflito social". (9)

Tradicionalmente, os governos locais constituíram-se no meio pelo qual os interesses dominantes dividiam o "bolo urbano" de um modo que garantisse a representação dos interesses remanescentes, minimizando o conflito. Agora, entretanto, os governos locais não mais representam adequadamente os interesses dominantes, pois as políticas urbanas geram conflitos permanentes entre os excluídos e aqueles diretamente beneficiados. Daí a "dupla fraqueza dos governos locais", pressionados, de um lado, pelas agências burocráticas do Estado Central e pela escassez de recursos, e, de outro, pela população usuária dos serviços e equipamentos sociais. Contudo, em relação à população urbana, a fraqueza dos governos locais é apenas aparente, porque a "ideologia urbana partilhada pelos cidadãos produz efeitos ambivalentes ao estabelecer uma falsa coesão simbólica que, ao mesmo tempo, reconhece direitos políticos e sociais similares para toda a população". (10)

(9) CASTELLS (1981:9-11) coloca o governo local como uma das instituições-chave do Estado Capitalista, no contexto da crise urbana, pois embora a decisão de políticas seja centralizada, cabe ao nível local a implementação e administração dos serviços. Assim, enquanto o "Estado Central" atua pela lógica da acumulação capitalista, os governos locais contribuem para a legitimação do Estado, garantindo o controle social.

(10) BORJA, JORDI (1978). "Urban Movements in Spain", in M.HARLOE (ed.) Captive Cities, London, John Wiley & Sons. (pp.190-1).

Com efeito, a dinâmica do processo de urbanização requer uma crescente intervenção por todas as esferas de governo, implicando na alocação de recursos consideráveis, que afetam distintos interesses e geram novas expectativas. É no âmbito da intervenção governamental, especialmente na área social, que os governos locais se defrontam com situações complexas e contraditórias: encontram-se constrangidos por uma série de dificuldades estruturais (escassez de recursos, crescente controle dos governos centrais) e conjunturais (expansão das demandas e pressões por mudanças pelos movimentos sociais e por seu eleitorado), as quais redefinirão o papel dos governos locais e sua estratégia de ação em relação aos distintos níveis de poder e estruturas decisórias.

Urbanização, Equipamentos Sociais e Governo Local

A análise da relação entre processo de urbanização, intervenção governamental, produção e distribuição de equipamentos coletivos urbanos (11) vem se constituindo em uma das questões centrais da sociologia urbana contemporânea através de distintos tipos de enfoque.

No campo da sociologia urbana marxista, Castells e

(11) Greffe indica que a produção e distribuição dos equipamentos sociais constituem "um dos meios mais diretos da política social", uma vez que permitem "integrar a força de trabalho ao sistema, estruturando-os profissionalmente, sanitariamente e geograficamente em resposta às exigências das transformações do sistema econômico". GREFFE, X. (1975). La Politique Social, Paris: PUF (p.238).

Lojkine enfatizam — sob óticas distintas — a importância das políticas urbanas e, particularmente, a expansão dos "meios de consumo coletivo", em sua interrelação com o crescente papel do Estado, nas condições atuais do Capitalismo Monopolista, destacando como essa situação pode "provocar a emergência dos movimentos sociais urbanos". (12)

CASTELLS (1976, 1980) centra a análise da intervenção estatal e das políticas urbanas na esfera do "consumo coletivo", fortemente influenciado pelo estruturalismo althusseriano e pelas teorias de Poulantzas sobre o estado. LOJKINE (1981), embora apoiado nas análises do "Capitalismo Monopolista de Estado" desenvolvidas pelo PCF, também desenvolve uma teoria sobre o desenvolvimento urbano empregando o conceito de "consumo coletivo".

Nas duas abordagens o Estado reflete a "luta de classes", mas enquanto Castells enfatiza "a autonomia relativa da instância política" como não diretamente determinada pela instância econômica, Lojkine tende a privilegiar a intervenção econômica do Estado.

Não é nosso objetivo aprofundar a análise sobre as semelhanças e diferenças de abordagem teórica entre esses autores. Simplesmente, chamamos a atenção para alguns pontos no sentido de demarcar a natureza das proposições por eles desenvolvidas, em relação à questão da intervenção do estado no urbano, sob o capitalismo avançado.

(12) CASTELLS, M. (1976). Lutas Urbanas e Poder Político, Porto, Afrontamento; _____. (1980) Cidade, Democracia e Socialismo, R. Janeiro, Paz e Terra; Lojkine, J. (1981). O Estado Capitalista e a Questão Urbana, S. Paulo, Martins Fontes. Os comentários que se seguem apresentam sucintamente as idéias centrais dos autores.

Assim, o ponto de partida de Castells é a análise do espaço enquanto expressão da estrutura social e da interação-resultante das práticas sociais — entre as instâncias econômica, política, ideológica. Argumenta que as unidades urbanas constituem-se em "unidades coletivas de reprodução da força de trabalho", as quais se organizam e são estruturadas pelo processo de consumo coletivo, à medida em que o capitalismo avançado requer a crescente concentração da força de trabalho. Consequentemente, ressalta a tendência à socialização do consumo, envolvendo novas demandas por meios de consumo coletivo, pela classe trabalhadora, o que exacerba as contradições gerando uma crescente politização e organização operária em torno dessas reivindicações, as quais se expressam nos novos movimentos sociais urbanos.

Lojkine, por sua vez, critica as análises de Castells principalmente do ponto de vista metodológico, pois considera inseparáveis as análises sobre produção e consumo, insistindo ainda na centralidade da análise das relações de classe, enquanto base específica das relações de poder que dominam a organização da produção.

Enfatizando a importância dos estudos históricos e comparados sobre desenvolvimento urbano, aponta como a socialização da produção, no estágio atual do capitalismo, provocou uma crise aguda do sistema, à medida em que as grandes empresas monopólicas expropriaram as pequenas e médias empresas, resultando no surgimento de uma nova classe operária e de um novo setor de classe acoplado ao grande capital. A partir daí, sugere que as questões urbanas tornaram-se centrais à estratégia da luta anti-capitalista.

Argumenta que a crescente complexidade da divisão social do trabalho levou à concentração espacial dos meios de produção e do consumo coletivo devido à necessidade de reprodução da força de trabalho e do capital ao desenvolvimento capitalista. Como os "meios de consumo coletivo" (saúde, transporte, habitação, educação, etc.) não produzem lucro, o novo tipo de desenvolvimento urbano implicou na necessidade da intervenção estatal, refletindo não somente as exigências requeridas pelos interesses capitalistas monopólicos, bem como "contradições secundárias" causadas por algumas unidades de "Estado Local", administradas pela esquerda, as quais representam os interesses dominados. Entretanto, diz o autor, como a política urbana é dominada pelos interesses capitalistas monopólicos, as "concessões" do estado aos governos locais são marginais, contribuindo à realização dos interesses capitalistas e ao fortalecimento do governo central. (13)

Evidentemente, tratamos de modo superficial e resumido as análises desenvolvidas por ambos os autores, dado que nosso objetivo é apenas destacar a intrínseca relação, atribuída pelos dois autores, entre processo de urbanização e concentração de equipamentos sociais face as necessidades da reprodução. (14) Fica claro, contudo, que a despeito da efetiva con-

(13) Lojkin refere-se aos limites e constrangimentos dos governos locais na França liderados pelo PCF. LOJKINE, J. (1981:pp.278-290).

(14) Segundo Lojkin: "Enquanto os meios de circulação material (meios de comunicação) e social... são condições necessárias da reprodução do capital, os meios de consumo coletivos só intervêm no nível da reprodução da força de trabalho ..." (op.cit, p. 161). O mesmo afirma Castells: "... a crescente importância da força de trabalho... traduz-se numa importância semelhante dos meios de consumo necessários à sua reprodução". (CASTELLS, 1980;p.21).

tribuição ao avanço da sociologia urbana, estes estudos tendem a ver a política urbana como meramente funcional aos interesses do capital, ignorando o jogo de interesses conflitivo entre as diversas frações de classe ligadas aos interesses dominantes, como se o capital constituísse um "bloco monolítico de interesses", claramente expressos.

Como diz HARLOE (1979:144), "a ênfase dada por essas teorias à direta relação existente entre o estado central e os interesses do capital monopólico", deve-se à influência histórica da centralização do Estado francês e da fraqueza dos governos locais; à íntima ligação da Burocracia Pública com setores do grande capital e ao controle direto exercido pelo estado central sobre os governos locais, especialmente pelos gaulistas ao excluírem a esquerda do poder. Segundo Harloe, a análise das políticas urbanas governamentais não pode se reduzir aos seus aspectos funcionais, uma vez que o predomínio dos interesses capitalistas é, sobretudo, tendencial. Assim, as políticas estatais são essencialmente contraditórias expressando um "compromisso entre interesses políticos e econômicos opostos".⁽¹⁵⁾ A questão crucial é entender como apesar dos constrangimentos colocados pelo processo de acumulação capitalista há margem de manobra para o desenvolvimento de diferentes estratégias políticas competitivas, permitindo aos vários órgãos do Estado "iniciar políticas, revertê-las, fazer escolhas e equívocos".⁽¹⁶⁾

Sob este prisma, a expansão da capacidade de intervenção dos governos locais contemporaneamente se expressa, principalmente, no campo da provisão de serviços. Têm como característica o fato de serem "cotidianos, diretos e geograficamente localizados, além de dependerem fundamentalmente de uma relação pessoal, externa ao processo de 'policy-making' que os define: a relação entre os usuários dos serviços, por um lado, e os agentes responsáveis pelo seu funcionamento, por ou-

(15) HARLOE, M. "Marxism, The State and the Urban Question: Critical Notes on two Recent French-Theories", mimeo.

(16) V. GOUGH, Ian (1979). The Political Economy of the Welfare State, Macmillan Press, London, (pp.43-4).

tro". (17) Isso significa que a provisão de serviços, pelos governos locais defronta-se com diferentes tipos de consumidores e produtores que disputam entre si e com os diferentes níveis de poder um amplo espectro de bens e serviços, tendendo a reforçar o caráter fragmentado da estrutura local de governo.

Nessa mesma direção, BIAREZ (1981) destaca o caráter político da intervenção governamental a nível local, constituindo-se em um complexo processo de mediação e penetração de interesses filtrado pelos "notáveis locais" e pela inabilidade das autoridades governamentais em manter "alguma coerência com a política econômica nacional". No entanto, enquanto executores das políticas estatais, os líderes locais utilizam-se dos planos e programas nacionais como um termo de referência que garante, simultaneamente, a expressão dos interesses hegemônicos representados no estado central combinados aos interesses locais. Resulta, assim, uma "forma de organização da vida social que assiste e adapta ambiente local a um tipo particular de sociedade industrial". (18)

(17) YATES, D. (1982). The Ungovernable City, Massachussets, The Mit Press (6ª ed., pp. 31-32). O argumento central do autor é mostrar como a fragmentação urbana afeta profundamente o processo decisório de políticas nas cidades, tornando-as ingovernáveis.

(18) BIAREZ (1981:477) coloca a provisão em infra-estrutura no centro da definição de poder local e indica como os governos locais da França intervêm apenas indiretamente no setor econômico, distinguindo-se de SFEZ (1977), que vê o local como instrumento do Estado Central. BIAREZ, SYLVIE (1981). "Ideological Planning and Contingency Programming", International Journal of Urban and Regional Research, vol.5, nº 4; SFEZ, L. (1977). L'Object Local, Paris: Union Générale d'Édition (pp.17-21).

Assim, a lógica da intervenção governamental obedece distintas estratégias devido às tensões organizacionais que vão se multiplicando entre os diferentes níveis de governo e à tendência a fragmentação das agências burocrático-administrativas. A essas tensões e conflitos internos ao aparato burocrático-administrativo justapõe-se uma outra ordem de pressões externas à máquina estatal, as quais são particularmente relevantes no que tange à intervenção dos governos locais na provisão de serviços e equipamentos sociais (19). Ocorre que a maior visibilidade dos executivos locais frente ao seu eleitorado torna-os mais vulneráveis ao múltiplo jogo de pressões, resultando em um contínuo processo de conflito entre as agências decisórias e níveis de poder, marcado pela negociação, barganha e compromisso destes atores políticos com diferentes grupos e associações profissionais, partidos políticos, etc.

Nesse contexto, SAUNDERS (1984:28) examina diferentes tipos de intervenção estatal destacando como a "provisão em serviços de consumo social" pelos governos locais está no centro do conflito entre as esferas local, regional e central de governo, em parte devido às tensões geradas em torno das prioridades da produção e do consumo e, em parte, devido às

(19) MOLLENKOPF (1983) mostra como o "empreendimento político e as coalizões pró-crescimento" tornaram-se decisivos à consolidação do Partido Democrata nos EUA, pós 2ª guerra, à medida em que os políticos desse partido utilizaram-se dos programas federais para intervir na arena local, expandindo, ao mesmo tempo, os suportes eleitorais do partido, a nível local e nacional. Para o autor os prefeitos eleitos pelo Partido Democrata — enfatizaram, retoricamente, as idéias de ação comunitária e participação; criaram novas burocracias (e mantiveram a burocracia tradicional) e utilizaram-se dos programas federais urbanos para expandir suas bases políticas e modernizar a estrutura do governo urbano. MOLLENKOPF, J.H. (1983). The Contested City, Princeton Univ. Press (p.86).

distintas atribuições dos diferentes níveis de governo:

"A prioridade básica do governo central é manter a realização do lucro pelo setor privado ao passo que os governos locais devem atender os requerimentos por consumo dos vários grupos da população local". (20)

Baseando-se no caso inglês, o autor sugere que enquanto nos processos decisórios de políticas nacionais — relacionadas à produção — predominam as mediações de interesse de cunho corporativista, o processo de formulação de políticas, ao nível local, se dá de modo mais competitivo (21) e pluralista em torno dos setores de consumo, articulando diferenciados interesses que tendem a ultrapassar as clivagens de classe. Por outro lado, o acirramento de tensões entre os dois processos de intermediação aliado ao maior peso político dos setores corporativos têm provocado "tendência à ingovernabilidade da Grã Bretanha", uma vez que os governos locais foram se abrindo a um conjunto de demandas populares que não encontram eco nas agências decisórias centrais, dominadas por interesses corporativistas. (22)

A partir dessas premissas, Saunders tenta compatibilizar os diferentes modos de intervenção estatal com distintas estratégias decisórias, apontando a alocação de fun-

(20) SAUNDERS, P. (1984) "Rethinking Local Politics", in: M.BODDY and C.FUDGE (eds). Local Socialism?, Macmillan.

(21) V.tb. DUNLEAVY, P. "The urban Basis of Political Alignment", British Journal of Political Science, 9, 1979 (pp.409:43).

(22) A respeito ver CAWSON, A. e SAUNDERS, P. (1983). "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle", in: R.King (ed.) Capital and Politics, Routledge and Kegan Paul.

ções (23) entre os níveis de governo (central, regional, local) como um mecanismo capaz de explicar o caráter contraditório das pressões sobre o governo, nas sociedades de mercado. Neste sentido, atribui a cada nível de intervenção estatal um tipo de procedimento que viabilize o processo de tomada de decisões: as intervenções alocativas resolvem-se através de soluções burocráticas; as intervenções produtivas, através de soluções corporativas e as intervenções no campo do consumo social contemplam procedimentos mais pluralistas e tendem a se constituir num tipo de intervenção mais característica dos governos locais. (24)

Nota-se, assim, que Saunders tende a simplificar as proposições desenvolvidas por Offe. Ocorre que ao distinguir entre as "intervenções alocativas, autoritárias e produtivas" do Estado, Offe mostra como o estado capitalista — que desempenhava um papel basicamente alocativo nas sociedades industriais do século XIX —, tende, agora, a intervir cada vez mais na produção. Nesta etapa, existem somente três estratégias de ação possíveis, embora nenhuma delas constitua-se em solução adequada à tomada de decisões extremamente complexa, necessária às intervenções produtivas: a máquina burocrática — que pode

(23) O autor combina a tipologia de O'Connor (baseada na dupla função do Estado Capitalista: acumulação e legitimação) com a análise de OFFE (1975) que distingue os 3 tipos de intervenção - alocativa, autoritária e produtiva - do Estado Capitalista. OFFE, Claus (1975). "Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", in: OFFE et al. (eds.) Stress and Contradiction in Modern Capitalism, Lexington (p. 132-33), O'CONNOR, J. USA: A Crise do Estado Capitalista, R.J., Paz e Terra, 1977.

(24) Para uma crítica a Saunders, ver: DUNLEAVY, P. "The Limits to Local Government", in: M.BODY & C.FUDGE (eds.) Local Socialism?, London, Macmillan, 1984.

ser relativamente controlada pelos interesses dominantes externos ou pelos partidos políticos — não é capaz de gerar novas soluções aos problemas emergentes, pois não consegue engajar a cooperação ativa dos vários grupos situados fora do aparelho de estado no processo de formulação de políticas; a estratégia corporativista sofre de problemas semelhantes ao tentar limitar a capacidade de intervenção do estado através da barganha em torno de interesses específicos, excluindo ainda todos os interesses não-incorporados, o que põe em risco o processo de legitimação; e, por fim, os processos decisórios pluralistas ampliam a possibilidade de pressão dos cidadãos na busca de consenso, trazendo alguns riscos ao processo de formulação de políticas, caso as classes dominadas detenham o controle desse processo. (25)

Apesar dessas ressalvas, concordamos com Saunders no que se refere à natureza mais competitiva e fragmentada do processo de intervenção governamental a nível local. Cabem, contudo, algumas observações sobre os arranjos estruturais desenvolvidos ao nível municipal, os quais mediatizam estas funções potencialmente antagônicas — acumulação e legitimação — postuladas pela teoria do Estado.

Em primeiro lugar é preciso assinalar que apesar da maior vulnerabilidade dos governos municipais às pressões populares — dada a natureza dos arranjos eleitorais que lhes dão sustentação —, e da necessidade de responderem de forma mais imediata as demandas por serviços, as autoridades locais

(25) Ver OFFE (1975), op.cit.

confrontam-se, também, com as reivindicações do setor privado. Entretanto, o grau de dependência dos governos locais em relação às demandas do setor privado varia, à medida em que os "governos urbanos ocupam diferentes posições no conjunto das estruturas de autoridade do estado". Dessa ótica, o maior ou menor grau de descentralização das estruturas do estado resultará em maior ou menor vulnerabilidade dos governos locais às demandas do setor privado. (26) Assim, nos sistemas onde a arrecadação fiscal é centralizada; as políticas governamentais decididas de modo centralizado; e a implementação das políticas a nível local é constrangida pelos governos nacionais, os governos municipais não serão tão suscetíveis às exigências do setor privado local. Por outro lado, os sistemas políticos que contemplam mecanismos de arrecadação locais e detêm uma relativa autonomia decisória quanto aos padrões de gasto público e à implementação de políticas a nível local, tenderão à maior vulnerabilidade dos governos locais tanto em relação aos interesses econômicos dos setores privados dominantes localmente, como em relação às demandas e pressões dos setores populares — porque necessitam de suportes eleitorais e deverão incentivar a participação política popular.

De acordo com PIVEN et al (1978:209), nesse último caso (os autores baseiam-se no sistema federativo norte-

(26) PIVEN et al.(1978) indicam que os arranjos estruturais desenvolvidos a nível municipal relacionam-se ao "grau de centralização ou de descentralização das funções governamentais e ao grau de segregação das funções econômicas e políticas dos governos urbanos". Assim, as variações no escopo e conteúdo do tipo de descentralização e a segregação e fragmentação das atividades governamentais podem explicar os diferentes modos de administração do conflito a nível urbano. ALFORD, R.; FRIEDLAND, R. and PIVEN, FRANCES FOX. "Political Conflict, Urban Structure and the Fiscal Crisis", in; D.ASHFORD (ed.). Comparing Public Policies, Sage, 1978. (pp.197-225).

americano) os governos locais deverão desenvolver estratégias que viabilizem o cumprimento de papéis contraditórios: de um lado dificultarão o acesso às agências ligadas às decisões econômicas; de outro, facilitarão o acesso àquelas relacionadas à legitimação política. Dessa forma, o processo decisório de políticas relativo às condições de crescimento econômico tende a ser relativamente "invisível", mais impermeável às pressões populares e à influência dos políticos eleitos, desenvolvendo mecanismos próprios que garantam a mediação dos interesses econômicos pertinentes através de relações de clientela, ancoradas, ideologicamente, na lógica do planejamento racional e das decisões técnicas. Em contrapartida, as agências que atraem a participação política popular implementam políticas mais visíveis e — como necessitam de suporte político — confrontam-se com demandas conflitivas que envolvem interesses de grupos distintos e, frequentemente, o exercício da patronagem.

Consequentemente, essas agências tentam converter demandas geradas pela mudança social e crescimento econômico — as quais são não-administráveis — em demandas por representação simbólica e patronagem pública, que são relativamente administráveis. (27) Em segundo lugar, a segregação das funções de acumulação e legitimação, nos EUA, é ainda afetada pela alocação dessas funções entre diferentes níveis de governo. Geralmente as políticas que afetam a direção do crescimento econômico são decididas nos níveis metropolitano, regional e nacional de governo, enquanto as políticas destinadas a estimular a participação popular tendem a limitar-se à provisão de ser-

(27) A respeito ver EDELMAN, M. (1964). The Symbolic Uses of Politics, Univ. of Illinois Press (1ª cap.).

viços, e são formuladas localmente (PIVEN et al, 1978:211).

Em suma, pode-se dizer que — no caso americano — as estruturas formais do estado asseguram o papel dos governos locais — no que concerne à acumulação de capital —, institucionalizando agências para além do controle popular e, ao mesmo tempo, limitando o escopo e impacto da participação política através de novos programas e de agências altamente politizadas, mas com poder limitado.

Cabe assinalar ainda, que as estruturas políticas municipais do sistema federativo americano tendem a reforçar formas de identificação política sem uma base de classe, estimulando a organização da representação formal de associações através da patronagem e da incrementação de serviços públicos em bases territoriais (PIVEN et al:224). Consequentemente, predominam nas arenas locais, os grupos de interesse organizados em base territorial, promovendo a fragmentação dos interesses de classe e estimulando a competição intra-classes, reforçando a imagem simbólica de uma democracia pluralista. (28)

Portanto, em contraposição ao determinismo econômico presente tanto em algumas análises marxistas (LOJKINE, 81; HARVEY, 74) como em análises liberais (29) e ainda em contraposição ao determinismo político (CASTELLS, 80) que também

(28) Segundo PIVEN et al (1978), nos países com partidos políticos nacionais fortes e organizações sindicais com orientação classista, o caráter competitivo e fragmentado da política municipal tende a ser amortecido. Enquanto, em países como os EUA, onde o sistema político é marcado pelo pluralismo e por uma grande fragmentação governamental, a política municipal é intensamente competitiva e fragmentada.

(29) WILSON (1964), p.ex., vê o crescimento das cidades como uma simples função das mudanças tecnológicas sobre a produção, provocando a emergência de novas demandas e expansão dos equipamentos sociais. WILSON, J.Q. (1968). The Metropolitan Enigma, Cambridge: Harvard Univ. Press.

correlaciona o desenvolvimento urbano e a expansão dos equipamentos coletivos locais à lógica da reprodução do capital e da força de trabalho, há que se tentar entender o processo de intervenção governamental a nível local examinando a interação entre a política e a economia procurando ver como os fatores econômicos são mediados e influenciados pelo sistema político. Dessa forma, torna-se relevante procurar entender os papéis dos atores políticos no processo decisório de políticas; quais os constrangimentos que pesam sobre o processo de intermediação de interesses entre os distintos níveis de governo; como as estruturas decisórias se inter cruzam com relações clientelistas particulares; em que medida a tradição político-eleitoral de um município desenha ou não um certo perfil de intervenção na área social; quais os grupos beneficiados e quais os excluídos pelas políticas governamentais implementadas localmente; e, finalmente, como as políticas sociais podem se constituir num recurso político importante face às necessidades de ampliação das bases eleitorais que dão sustentação aos políticos locais.

CLIENTELISMO, POLÍTICA PARTIDÁRIA E GOVERNOS LOCAIS

. A Noção de Clientelismo

Um dos problemas apontados no estudo do clientelismo tem sido a crescente disjunção entre os estudos descritivos e a conceituação do fenómeno. Alguns autores sugerem que este problema decorre da excessiva ênfase dada ao "caráter diádico"⁽³⁰⁾ do tipo de associação clientelista, ou seja, enquanto forma específica de comportamento, minimizando as determinações dadas pela estrutura social (Graziano, 1983:425). Decorrem daí explicações circulares à medida em que se desloca o foco da análise interativa entre as estruturas ou "situações clientelísticas" e a estrutura geral da sociedade, privilegiando-se o nível das relações interpessoais ao nível local.

O problema real, segundo Graziano, é entender qual a base de classe da política clientelista, pois para além de significar troca de favores, o clientelismo permite contextualizar as regras de interação social, sendo assim "constitutivo dos aspectos cruciais da ordem institucional de uma sociedade".⁽³¹⁾ De modo que a estruturação de relações entre trocas específicas e generalizadas "desenha o perfil de ligações entre as várias desigualdades existentes, em diferentes sociedades" (ibid, p.429).

(30) Landé, p.ex., define a base diádica do clientelismo como "uma relação direta, envolvendo alguma forma de interação entre dois indivíduos, com conotação de envolvimento pessoal", constituindo relações voluntárias e difusas que refletem escolhas livres e dependem de uma relação de reciprocidade entre os dois membros". Landé, C.H. "The Dyadic Basis of Clientelism" in: W.Schmidt et al.(eds.) Friends, Followers and Factions, Univ. of California Press, 1977. (p.13).

(31) Graziano, Luigi. "Political Clientelism and Comparative Perspectives": (Introduction) in International Political Science Review, vol.4, nº 4, 1983.

Assim, as peculiaridades do clientelismo enquanto modo de estruturação das desigualdades sociais, indicam que a solidariedade existente nas relações patrões-clientela é contingente e se funda num pacto que limita e condiciona o acesso da clientela aos recursos⁽³²⁾, através da violação direta das premissas universais, que dão conteúdo à plena cidadania (Graziano, 1983:331). Logo, as duas funções centrais ao conceito de clientelismo — proteção e mediação — representam menos um serviço prestado à clientela, significando, principalmente, uma imposição forçada obtida através de meios coercitivos, os quais limitam o direito de acesso de todos os cidadãos aos recursos privados e públicos.

Desse ponto de vista, em contraste com o sistema italiano⁽³³⁾ e de outras sociedades pluralistas — em que o processo histórico de alargamento e de conquista da cidadania, pelas classes dominadas, reforçou a percepção pública quanto ao caráter ilegítimo das práticas clientelistas — no caso brasileiro o padrão clientelista pode ter uma "legitimidade própria", à medida

(32) Eisenstadt caracteriza o clientelismo como um modo de regulação dos repasses de recursos, configurando uma situação tipicamente de barganha entre patrões e clientela, tendo como funções a troca de benefícios (relacionada à teoria da troca política) e estabelecer a solidariedade nas sociedades em que a credibilidade social está abalada. EISENSTADT, S.N. e RONIGER, R. (1980). "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", *Comparative Studies in Society and History*, 22(1):43-78.

(33) Graziano (1983) discute o conceito de clientelismo baseando-se, especialmente, no caso italiano. Sobre o clientelismo partidário na Itália ver também: SILVERMAN, S.F. "Patronage and Community-Nation Relationship in Central Italy", in SCHMIDT et al(eds). *Friends, Followers and Factions*, Un.of California Press, 1977; CHUBB, J. "The Social Bases of an Urban Political Machine: The Christian Democratic Party in Palermo", in EISENSTADT and LEMARCHAND (eds). *Political Clientelism, Patronage and Development*, Beverly Hills, C.A. SAGE, 1981. Sobre a França: DONNEUR et PADIOLEAU (1982). "Local Clientelism in Post-Industrial Society: the example of the French Communist Party", *European Journal of Political Research*, 10.

em que o bom funcionamento dos serviços não é visto como "um direito inerente à cidadania", mas como uma concessão àqueles que detém maior poder de negociação. (34)

Visto como um modo de regulação da transferência de recursos numa dada sociedade, o exercício da patronagem clientelista depende do controle de uma série de fatores, como: acesso aos centros de poder político; aos centros decisórios que definem e implementam serviços e bens públicos (saúde, educação, etc.); acesso à distribuição pública de bens privados, como, p. ex., empregos na máquina do Estado, entre outros.

É preciso, também, estabelecer algumas distinções entre os "tipos de clientelismo". Assim, a "patronagem pura" pode ser entendida como um tipo de relação que caracteriza uma certa estrutura de Estado, na qual a autoridade é dispersa; a intervenção estatal tem um escopo limitado; havendo ainda, uma "separação considerável entre os níveis local, regional e nacional de governo". O "clientelismo partidário", de outro lado, tende a associar-se à proliferação e ampliação do escopo das atividades estatais e também à crescente integração entre os níveis e estruturas de poder. De acordo com WEINGROD (1977:325), "as distinções básicas são entre um Estado que regula e um Estado reformista, e, entre segmentação e integração".

No primeiro caso, a necessidade de mediadores emerge da defasagem existente entre os distintos níveis de poder, como por exemplo o isolamento das unidades locais ou regionais de governo. No segundo, o "clientelismo partidário" se expande à medida em que as estruturas partidárias vão se aproximando e se

(34) Ver, especialmente, a brilhante análise de Eli Diniz sobre as relações de clientela estabelecidas pela máquina chaguista em torno dos serviços públicos do Rio de Janeiro. DINIZ, ELI. Voto e Máquina Política. (op.cit., caps.2 e 3). Embora clientelismo e política de máquina tenham sentidos distintos, a análise sobre a máquina chaguista e a distribuição material de benefícios em troca de votos indica sua semelhança com o "clientelismo partidário de massa", que examinaremos em seguida.

"instalando" nos Aparelhos do Estado, caracterizando processos particulares de transição, como a passagem de uma sociedade tradicional à de massas. Dessa forma os partidos políticos podem atuar como "pontes" exercendo uma função de mediação "no sentido de quebrar o isolamento social e promover a integração nacional". O estudo do clientelismo, sob este ângulo, veria como os partidos políticos procuram usar as "instituições e recursos públicos em favor de seus próprios fins", e como favores de vários tipos são trocados por votos. (35)

Aprofundando essas questões, GRAZIANO (1976:155-160), discute a "natureza das novas clientelas e o caráter do novo clientelismo de massa". Ressalta que as "novas clientelas" são constituídas por categorias profissionais, coalizões de interesse, grupos de empregados, etc., desde que a patronagem passou a ser dirigida pelos partidos políticos. Trata-se de um novo clientelismo — que consiste em "favores de massa" dirigidos a grupos ou até a comunidades inteiras —, caracterizado pela emergência de novos mecanismos de intermediação de interesses, os quais permeiam tanto o nível administrativo quanto o legislativo, como, por exemplo, a alocação de verbas e projetos para localidades específicas, que se convertem em votos para deputados ao tornar pública a sua mediação política.

(35) A análise de Weingrod baseia-se em pesquisa sobre o clientelismo partidário italiano, onde o autor destaca o caráter ambíguo da patronagem partidária na Sardenha: de um lado permitiu a renovação dos grupos políticos na arena política e, de outro retardou o desenvolvimento da economia local. ALEX WEINGROD. "Patrons, Patronage and Political Parties". in SCHIMIDT et al. (1977). Friends, Followers and Factions, Univ. of California Press. (pp.323-337).

Há, contudo, um elemento particular que unifica o fenômeno clientelista, seja ele social ou político, tradicional ou moderno: é a troca de favores.^(36) Ou seja, a natureza do grupo enquanto "categoria" não exclui um tipo coletivo de particularismo, semelhante, do ponto de vista qualitativo, ao "particularismo individualista das relações diádicas".^(37)

GRAZIANO (1976:164) destaca ainda os efeitos políticos produzidos pelo "clientelismo partidário de massa", caracterizado pela política de máquina e distribuição material de benefícios, causando, de um lado, a corrupção e desideologização da política e, de outro, abalando a legitimidade e credibilidade dos líderes políticos, os quais não mais desfrutam nem da legitimidade dos "notáveis" nem, tampouco, da "moderna legitimidade" conferida por um projeto de transformação social. Além disso, o clientelismo partidário corresponde a uma estratégia de ação política que tem por objetivo reduzir a incerteza do processo eleitoral nas sociedades pluralistas,^(38) transformando a máquina — detentora do controle monopolístico sobre todos os tipos de recursos — em intermediador obrigatório entre os indivíduos e o poder público.

Nos regimes socialistas, por outro lado, sugere-se que o clientelismo constitui um elemento estrutural do sistema po-

(36) [interessante registrar a distinção entre troca política e troca clientelista, sugerida por Ceri: "Enquanto a troca política (baseada na extensão dos benefícios e do grau de consenso político) pode ser concebida como um fator de politização do mercado, o clientelismo atua como um fator de mercantilização da política". CERI, PAOLO. "Le Condizioni dello Scambio Politico", 1981, p.647 (mimeo).

(37) Baseando-se em OLSON (1971), Graziano mostra que o grupo, assim como o Estado, se vale da coerção, excluindo dos benefícios não só os indivíduos que não pertencem ao grupo, mas também aqueles que, embora pertencendo, não contribuem para as atividades do grupo. GRAZIANO, L. (1976). "A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior", European Journal of Political Research 4 (pp.149:174).

(38) V. MÉDARD, J.F. (1976) "Le Rapport de Clientele", Revue Française de Science Politique, 26.

lítico-econômico "tratando-se de uma resposta das unidades mais baixas do sistema ao estreitamento dos canais de articulação de interesses, à escassez e à supercentralização do sistema", tornando-se o elemento determinante das políticas públicas, especialmente no que se refere ao processo de alocação de recursos do centro do Estado às subunidades administrativas. (39)

No caso do processo político latino-americano, KAUFMAN (1977) indica a ocorrência de dois fenômenos, aparentemente contraditórios: o corporativismo e o clientelismo. Isso porque o "personalismo das relações clientelistas contrariam as implicações burocrático-legais do corporativismo". Entretanto, as relações entre os arranjos corporativistas e o clientelismo acabaram segundo o autor contribuindo para uma maior flexibilidade das estruturas legais corporativistas extremamente rígidas. (40)

Por outro lado, os estudos que relacionam o "novo clientelismo de massa" à implementação de políticas governamentais locais, indicam que a maior ou menor capacidade de um município em conseguir recursos do Estado, dependerá tanto da ênfase dada a políticas específicas que respondam a demandas localizadas, como das conexões políticas e mecanismos de intermediação de interesses que permeiam as relações entre o centro e a periferia, privilegiando seja a habilidade da burocracia, ou partidos políticos, ou ainda as lideranças políticas locais e/ou regionais, como veremos a seguir.

(39) TARKOWSKI (1983) mostra como as relações clientelistas na Polônia se tornaram mais do que um "adendo" ao ineficiente sistema institucional, à medida em que o escopo de transações informais permitiu a proliferação de "processos distributivos paralelos", os quais se constituem elemento estrutural do sistema político-econômico. JACEK TARKOWSKI, "Patronage in a Centralized System - The Case of Poland", International Political Science Review, vol.4, nº 4.

(40) KAUFMAN, R. "Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict". In: J. Malloy (ed.). Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Univ. of Pittsburgh Press, 1977 (p. 113).

. Clientelismo, Política Partidária e Governos Locais

Para abordarmos a relação entre clientelismo, processos políticos e capacidade de intervenção dos governos locais quanto a formulação e implementação de políticas governamentais a nível local, examinaremos sucintamente algumas questões sugeridas pela literatura recente sobre os casos francês e italiano.

A questão básica assinalada por estes estudos refere-se a complexidade dos sistemas burocráticos — característica do Estado Capitalista avançado — aliada à inexistência de mecanismos transparentes no processo de alocação de recursos entre os distintos níveis de governo, como um dos fatores mais decisivos na redefinição do papel dos governos locais.

A partir dessas considerações TARROW (1977), por exemplo, examina a natureza da política local em cidades pequenas da Itália e da França, analisando comparativamente o papel do processo de mediação política entre os políticos locais e o Estado Nacional. (41)

Em primeiro lugar, o autor destaca como as elites políticas locais atuam principalmente como "intermediadoras" devido a necessidade de negociar recursos do Estado para implementar políticas. Contrapondo-se ao "antigo notável local ou líder clientelista" — que detinha o monopólio das relações da localidade com o mundo exterior, garantindo a provisão de benefícios seletivos e individualistas referidos a grupos econômicos e sociais específicos —, o novo "policy broker" negocia bens cole-

(41) Este estudo baseia-se em entrevistas feitas com prefeitos de 250 localidades distribuídas em quatro regiões da França e da Itália, abrangendo províncias com menos de 50.000 habitantes. A amostra utilizada toma municípios com distintas estruturas sócio-econômicas e que apresentam diferentes tradições político-eleitorais. TARROW, SIDNEY (1977). Between Center and Periphery, Yale Univ. Press; v. tb. PIZZORNOA. "Amoral Familism and Historical Marginality" in: M. Dogan and R. Rose (eds.) European Politics: a Reader, Boston, Little Brown & Co., 1971.

tivos para a comunidade, conciliando a necessidade de crescimento econômico com o atendimento de demandas que implicam em maior equidade.

Sem deter o "monopólio da representação dos interesses de sua comunidade, o "policy broker" defronta-se, simultaneamente, com a necessidade de relacionar-se com os diversos partidos e grupos políticos que têm acesso ao centro decisório e com as múltiplas agências burocráticas que se expandem e penetram todos os setores da nação. (TARROW, 1977:235)

Consequentemente, o papel de "intermediação" revela de um lado, a fragilidade do poder político local dependente que é da proximidade de seus contatos com a alta burocracia para ter acesso aos recursos públicos. De outro, à medida em que a negociação de recursos vincula-se à disponibilidade de certos "bens de consumo coletivo" (para os governos locais), os quais são determinados pelas políticas definidas e implementadas através da coalizão governante, configura-se uma certa ausência de autonomia dos líderes políticos locais quanto ao processo decisório de políticas para as suas cidades.

Além disso, Tarrow indica que, nos municípios analisados, não se constatou tendência à uma associação positiva entre voto favorável ao partido ou coalizão governante e alocação de recursos do Estado para a implementação de políticas locais. Sugere ainda que tanto nas cidades pequenas como nos grandes centros, a capacidade de obtenção de recursos associa-se principalmente ao "ativismo político" e menos à filiação partidária das elites políticas no poder.

Embora nos dois países — França e Itália —, tenha se verificado um processo de integração entre as comunidades lo-

cais e a política nacional, aferida em termos da semelhança do comportamento político-eleitoral a nível local em relação às eleições nacionais, a integração entre o Centro e a periferia, nos dois países, segue distintas estratégias que se relacionam à formação do Estado Nacional e a organização do sistema político.

Assim, predomina na França, o "ativismo administrativo" nas relações entre o "maire"⁽⁴²⁾ e o Sistema Burocrático Integrado constituído em torno de uma rede de ligações informais estabelecidas entre os níveis hierárquicos de poder, mas que condiciona as negociações de políticas ao interior da máquina burocrática ⁽⁴³⁾. O processo de consolidação do sistema administrativo francês, a partir da emergência do Estado Bonapartista altamente centralizado e da construção de um aparato burocrático forte, resultou em um modo de "integração dirigista" entre o centro e a periferia caracterizado por uma grande capacidade do Estado em implementar políticas nacionais, onde os mecanismos de alocação de recursos para as localidades passam pelo "ativismo

(42) No período analisado os "maires" franceses (que governavam as comunas) eram eleitos, porém, subordinados as Prefeituras Departamentais, lideradas pelos prefeitos nomeados pelo Ministro do Interior, e que corporificavam o Estado Central a nível local.

(43) Segundo Crozier, as irracionalidades geradas pela racionalização burocrática criam tensões e bloqueios entre os níveis de poder levando a uma certa imobilidade do aparelho burocrático da qual resulta uma teia de entendimentos informais permeados pela cumplicidade entre os diferentes agentes do Estado, o prefeito e os "notáveis" eleitos localmente, visando superar as dificuldades causadas pela excessiva centralização do processo decisório francês. CROZIER, M. (1973) The Stalled Society, N.York, Viking Press. Contrapondo-se a Crozier, Tarrow mostra que os sistemas burocráticos difusos (como o italiano) são mais flexíveis aos arranjos de cumplicidade entre os atores envolvidos na barganha política à medida em que a fragmentação das jurisdições e a difusão do controle permitem que os partidos políticos se transformem em "policy-brokers" nas relações existentes entre o centro e a periferia. (TARROW, 1977, *ibid.*, p.40).

administrativo" dos grupos políticos locais, os quais atuam como administradores de recursos estatais para responder às demandas locais (44). Devido ao caráter centralizado do Estado e do aparelho burocrático e ao "reformismo tecnocrático" da coalização governante, o processo decisório de alocação de recursos durante o período analisado (1968-1974), enfatizou a formulação de políticas regulatórias (45) seletivas e concentradas nos centros mais urbanizados — cuja população depende principalmente do setor de serviços —, ou nas cidades que passavam por um crescimento demográfico mais acelerado. (TARROW, *ibid*, cap.3).

Em relação à Itália, o autor mostra o predomínio do "ativismo político" nas relações entre os prefeitos e o núcleo central do processo decisório de alocação de recursos para a periferia, caracterizando um modo de integração "clientelista" dependente do jogo de influências pessoais e das negociações políticas entre os atores políticos locais e o sistema partidário, que se processa à margem do aparelho de estado central. Devido a unificação tardia do estado italiano, às diferenças étnico-linguísticas, à existência de uma rede de ligações familiares e pessoais no interior da burocracia, à natureza do processo de industrialização concentrado e tardio, com a liquidação do fascismo e a emergência de um sistema partidário dominado pela Democracia-Cristã, a política local é penetrada pelos interesses partidários identificados com os interesses das facções locais.

(44) Sobre as relações e processo de mediação de interesses entre os prefeitos e as elites políticas locais francesas ver: HOWARD MACHIN, "The French Prefects and Local Administration", in Parliamentary Affairs, spring 1974 (pp.237-50) e JEAN PIERRE WORMS e JEAN-CLAUDE THOENIG "Le Préfet et ses Notables", in Sociologie du Travail, 3, sept. 1966 (pp.249:75).

(45) Estamos nos baseando na tipologia formulada por Lowi diferenciando as políticas "distributivas", "regulatórias" e "redistributivas". Ver LOWI, THEODORE J. "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", World Politics, nº 16, julho de 1964 (pp.677:715).

Enquanto o sistema administrativo francês delimita o escopo da agenda política circunscrevendo as negociações políticas a um conjunto de diretrizes fixadas pelo estado central, que refletem um impacto limitado do sistema partidário francês sobre o processo decisório de políticas, o sistema partidário italiano constitui-se em canal privilegiado no processo de barganha política quanto à alocação de recursos e benefícios para a periferia. Nesse contexto, devido à natureza heterogênea dos suportes políticos que sustentaram a hegemonia da democracia-cristã sobre a coalizão governante "populista" (46), a abertura distributiva do aparelho de estado às diversas facções políticas locais que davam sustentação à coalizão dirigente não seguiu a lógica do crescimento econômico, como no caso francês (47). A estratégia de canalização de recursos estatais para a periferia foi consistente com a direção democrata-cristã, permitindo às facções locais uma ampla margem de manobra política na negociação dos recursos para as suas comunidades, onde não estavam em jogo, necessariamente, os requerimentos do crescimento econômico. Estes fatores, segundo o autor, explicariam porque na Itália, ao contrário da França, verificou-se um certo padrão distributivo de

(46) No fundamental o argumento do autor diz respeito à: 1) caracterização da estrutura burocrática-administrativa; 2) caracterização do sistema partidário; e, 3) caracterização da coalizão governante. Assim, quando o estado é altamente centralizado e legitimado, o aparelho administrativo-burocrático unificado e a coalizão governante é de cunho "populista", expressando diferentes interesses de classe, nota-se uma tendência à implementação de políticas redistributivas para a periferia, como nos casos da Noruega e Finlândia, onde as comunidades rurais são beneficiadas por políticas públicas redistributivas. No caso italiano, a "frágil legitimidade do Estado aliada à fragmentação do Aparelho Burocrático" permitiu que a coalizão populista incrementasse políticas distributivas incentivando a canalização e processamento de demandas via sistema partidário. Em sistemas federativos, como o americano, as elites locais têm mais influência sobre o processo de alocação de recursos para a periferia, dado o caráter segmentado do sistema burocrático-administrativo, predominando, contudo, as políticas regulatórias devido à coalizão de interesses dominantes centrados no mercado. Por outro lado, em sistemas federativos como o alemão caracterizado por uma organização administrativa-burocrática integrada, é menor a influência dos grupos políticos locais sobre o processo decisório de políticas. (JARROW, op.cit., cap.2).

(47) Ibid, pp.98:100.

alocação de recursos para a periferia contemplando as regiões pouco industrializadas, cidades pequenas e comunidades rurais.

A hipótese central de Tarrow sugere, assim, que a implementação das políticas nacionais a nível local requer a iniciativa dos governos locais que atuam como mediadores entre os cidadãos e as organizações burocráticas ou sistemas partidários, seja na tentativa de captar recursos, seja no sentido de implementar políticas mais adequadas às necessidades de suas localidades. Neste processo, os políticos locais desenvolvem diferentes estratégias de atuação dependendo das conexões políticas existentes entre o Centro e a periferia.

De qualquer forma, nos dois países a destinação desigual de recursos do Estado para a periferia não obedecia critérios definidos, a priori embora ocorresse tendência à relativa uniformidade na França. Em ambos os países, a maior ou menor capacidade de um município em obter recursos do estado para a implementação de políticas locais relacionava-se ao ativismo político ou administrativo das lideranças políticas locais e sua capacidade de "sensibilizar" os atores mais decisivos no processo de barganha política. Tanto o "Clientelismo Italiano" como o "Dirigismo Francês", limitavam a ação dos governos locais de esquerda, e obstaculizavam a participação política dos cidadãos no processo decisório de políticas permeado por mecanismos não transparentes e bastante informais.

Apesar dos constrangimentos econômicos e institucionais, a atuação política dos prefeitos filiados aos partidos de esquerda, nos dois países, mostrou-se mais comprometida com as orientações programáticas dos partidos. As diferenças observadas entre os dois países são, segundo Tarrow, consequência do

a descentralização do processo decisório italiano, a reorganização das unidades territoriais na França — e suas consequências sobre as estratégias políticas da esquerda. Refere-se, principalmente, aos problemas causados pela intensificação das pressões sobre os governos locais por sistemas decisórios paralelos (como grupos de pressão institucionalizados, associações, corporações e novos sistemas de controle regionais e nacionais), os quais operam através de agências burocratizadas levando a uma maior fragmentação dos governos urbanos. (50)

Essas mudanças, segundo o autor, tiveram um impacto considerável sobre a estrutura organizacional do PCI e do PCE, sendo marginais no caso do PCF:

"As máquinas partidárias articularam-se territorialmente tornando-se mais sensíveis às questões locais... Desenvolveu-se uma atitude mais flexível em relação aos grupos de interesse locais e movimentos sociais urbanos. As reivindicações desses grupos potencialmente competitivos foram estrategicamente incorporadas pelos programas locais dos PCs. Alguns destes grupos foram cooptados pelas organizações partidárias. Esse processo de ajustamento partidário acentuou a capacidade do PCI e do PCE em controlar situações locais. Contudo, a experiência do PCF seguiu um caminho distinto: poucas inovações foram introduzidas e pouca abertura foi dada aos novos movimentos sociais". (CECARELLI, 1982:331)

No caso italiano, o autor mostra como a estratégia do PCI-PSI a nível local (principalmente entre 1975-80) enfatizou os serviços sociais, contenção da despesa pública, maior

(50) CECARELLI, PAOLO. "Local Government Control and European Communist Parties", in: ZEITLIN (ed.) Political Power and Social Theory, vol.3, JAI Press, 1982 (pp.327-352).

eficiência da máquina administrativa e ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório de políticas, redundou em vitórias dessa coalizão, nas eleições locais de 1980, à medida em que os governos locais de esquerda expandiram seus suportes políticos abrindo-se aos vários "grupos de interesse paralelos".

É preciso lembrar, no entanto, que mesmo em localidades tradicionalmente administradas pelo PCI, como, por exemplo, Bolonha — onde contemplou-se a participação democrática da população na gestão dos serviços e definição de políticas — as autoridades locais permaneceram dependentes do governo central do ponto de vista jurídico-financeiro. Sugere-se, contudo, que a combinação entre as mudanças sociais em processo na Itália Central aliada às novas formas de participação a nível local, oferece a possibilidade de superação da "separação entre a sociedade política e a sociedade civil, ponto de ruptura do Estado Burguês". (51)

No caso francês, PRETECEILLE (1981, 1985) examina a relação existente entre distribuição espacial dos serviços em relação à distribuição das classes sociais na Grande Paris e à atuação dos governos locais na produção e distribuição destes serviços. Tem por objetivo entender como os diferentes grupos sociais se organizam em torno das relações de consumo a partir do impacto causado pelos "meios de consumo coletivo urbano" (educação, saúde, habitação e transporte público) sobre os movimentos sociais.

Apesar do controle e das restrições institucionais do Estado sobre os governos locais na França (como: aprovação

(51) Ver JACCI, M.; MULLER, R. and SCHMIDT, S. (1977) Red Bologna. London, Writers and Readers Publ. Coop. (pp.25-28).

dos orçamentos locais pelo representante do Estado Central a nível regional; Regulamentação das taxas locais e do Estatuto dos Servidores públicos municipais, pelo Estado Central), o autor aponta a necessidade da pesquisa urbana comparar os efeitos econômicos, sociais e políticos sobre a definição e implementação de políticas locais, pelos governos locais administrados por partidos de esquerda com os de direita. (52)

Nesse sentido, salienta que a multiplicação de trabalhos e estudos setoriais sobre políticas governamentais específicas foram de relevância decisiva, tratando-se agora de considerar o impacto dos meios de consumo coletivo (sobre o urbano) como um todo, pois "muitos vêm a distribuição social dos serviços como um processo de redistribuição ou como uma estratégia de controle social, sem deixar claramente evidente quem de facto se beneficia". (PRETECEILLE, 1981:413)

A partir daí, o autor seleciona localidades caracterizadas por uma estrutura similar de serviços, baseando-se em indicadores ocupacionais e sócio-demográficos, constatando, assim, algumas diferenças entre as comunas, segundo a sua tradição político-eleitoral, no que se refere à distribuição dos equipamentos sociais e mobilização de recursos, como quanto às distintas estratégias de pressão das prefeituras (de direita e de esquerda) sobre o governo central.

Constata, por exemplo, que as comunas tradicionalmente administradas pelos partidos da direita mobilizam recursos do Estado através de "laços de cumplicidade e de cooperação", constituindo-se em "agentes ativos do sistema hegemônico" de dominação, cuja legitimação é politicamente necessária para re-

(52) PRETECEILLE, E. (1981) "Left-Wing Local Governments and Services Policy in France", International Journal of Urban and Regional Research, 5-3, Preteceille, E.; Pinçon, Monique e Rendu, Paul. Segregation Urbaine, Classes Sociales et Equipements Collectifs en Région Parisienne, Ed. Anthropos, 1985 (cap.1).

forçar a dominação de classe. Nessas comunas, com perfil populacional predominantemente constituído pelas classes médias e alta, observa-se um alto grau de facilidade de acesso aos serviços públicos e privados.

Por outro lado, os municípios comunistas e socialistas apóiam-se na mobilização política de suas populações para exercer pressão sobre o Estado e obter recursos necessários ao atendimento das demandas sociais. Na maioria dos municípios comunistas, com população majoritariamente operária, observa-se a predominância dos serviços e equipamentos coletivos públicos, à medida em que um dos fatores explicativos da permanência e estabilidade dos comunistas no poder, em várias localidades francesas, deve-se ao conteúdo e à continuidade das políticas sociais implementadas por estes governos. De acordo com Preteceille, isto pode indicar que a variável político-partidária abre espaço para a formulação de políticas autônomas pelos governos locais. Salienta, contudo, que o grau de variação das condições objetivas entre as comunas — tamanho, industrialização, etc., — dificulta a interpretação de diferenças baseadas exclusivamente na direção política.

Mesmo assim o autor salienta que, nos anos 70, as municipalidades de esquerda tenderam a implementar políticas cada vez mais conflitivas com o poder central, mobilizando a população contra transferências de impostos locais; passando a exigir novos subsídios do Estado para a expansão de equipamentos coletivos, etc., fatores que levaram a ampliação dos suportes políticos do PSF e do PCF, levando a vitória das eleições nacionais em 81. (53)

(53) PRETECEILLE, E. "Crise Hegemonique et Restructuration Territoriale de L'État" - La Gauche et la Décentralization en France", Paris, 1985 (mimeo).

processo de estruturação de cada um dos partidos. (48)

Assim, na Itália, os governos locais liderados pelo PCI detém uma grande autonomia — em relação à cúpula do partido — para implementar políticas inovadoras, esforçando-se para transformar suas gestões em "modelos" com objetivos redistributivos. Na França, por outro lado, apesar da existência de "comunas-modelo" administradas pelo PCF, nota-se que as ações têm maior impacto administrativo do que político, devido ao maior peso do Estado Central sobre as administrações locais e ao controle sistemático da cúpula do PCF sobre os governos locais comunistas. (49)

Comparando a atuação dos PCs europeus a nível local, CECARELLI (1982) enfatiza o papel das mudanças políticas e institucionais — como o processo de democratização espanhol,

(48) O autor se refere aos fatores econômicos, políticos e sociais que historicamente influenciaram a estrutura organizacional de cada um dos partidos, implicando no caráter leninista (excessivamente centralizado e hierarquizado) do PCF e numa estrutura mais flexível e aberta às negociações políticas, pelo PCI. (TARROW, 1977; 167-172).

(49) Como se sabe o PCF (cujas bases eleitorais situam-se, predominantemente, no proletariado urbano) concentrou-se geograficamente nas grandes cidades e subúrbios da grande Paris, defendendo uma estratégia política mais defensiva, centrada na bipolarização da luta de classes, na ênfase das lutas econômicas, sendo cauteloso em relação às alianças. O PCI, por sua vez, considera básica a formação de alianças face a sua estratégia de construção da hegemonia (no sentido gramsciano) sobre o conjunto da sociedade italiana. Dessa forma as elites locais do PCI representam um dos pilares da "via italiana ao socialismo" expressando a presença do partido em todos os níveis de poder e, maior heterogeneidade quanto as suas bases eleitorais. Ver, a respeito, BLACKMER & TARROW (eds.). Communism in Italy and France, Princeton Univ. Press, 1975 (caps. 7, 8, 9 e conclusão); e GRAZIANO, L., GIROTTI e BONET. "Coalition Politics at the Regional Level and Center-Periphery Relations", International Political Science Review, vol. 5, nº 4, 1984.

Entretanto, segundo o autor, o programa de descentralização implementado pela coalizão governante de esquerda (1981) foi contestado tanto pela direita como pela CGT francesa temerosa de que a maior autonomia dos governos locais conduzisse "ao reforço do poder político quase feudal de um notável, justamente onde a administração do Estado é mais suscetível e capaz de moderar a pressão dos grupos de interesses locais dominantes, em função de uma política nacional que leve em conta o conjunto das relações políticas". (PRETECEILLE, 1985:11).

Nessa linha de investigação CASTELLS (1980) aponta as causas do caráter de vanguarda da política municipal liderada pelos partidos de esquerda:

- em primeiro lugar, destaca como a segregação urbana, resultante do processo de urbanização capitalista, tende a concentrar os trabalhadores favorecendo, do ponto de vista eleitoral, a concentração dos votos de esquerda;

- enquanto órgão do Estado encarregado da gestão e distribuição dos serviços urbanos, o governo local — sob o capitalismo monopolista — passa a intervir cada vez mais na provisão desses serviços levando à "crescente socialização dos meios de consumo";

- finalmente, como o voto de esquerda a nível local permite melhores "serviços e equipamentos sociais sem ameaçar a estabilidade política geral, dado que o governo do Estado continua nas mãos da burguesia", os municípios foram se transformando, para a esquerda, em "sala de espera do governo do Estado democrático". O problema é como fazer dessa posição "um elemento de transformação do Estado e da Sociedade". (54)

Não é nosso objetivo discutir o impacto causado por mudanças nos processos políticos locais sobre o processo mais geral de transformação da sociedade. Achamos, ao contrário, que esta só se efetivará a partir de profundas mudanças estruturais que contemplem o conjunto da sociedade. Embora algumas experiências locais possam trazer inovações importantes do ponto de vista da gestão, distribuição e participação da população no processo de formulação e implementação de políticas urbanas, acreditamos no seu limitado impacto..

Entretanto, interessa-nos entender qual a capacidade de intervenção dos governos locais na produção e distribuição dos equipamentos sociais, quais os mecanismos de intermediação de interesses que viabilizam politicamente a escolha de políticas sociais específicas, a sua relação com a tradição político-eleitoral local e os constrangimentos burocrático-legais que permeiam as relações entre os diferentes níveis decisórios e estruturas de poder.

Isso posto, examinaremos sucintamente algumas questões teóricas referentes ao processo decisório de políticas governamentais a nível local, o que requer rápidas considerações sobre a natureza da política social, uma vez que os governos locais defrontam-se, particularmente, com problemas relacionados à intervenção na área social.

POLÍTICA SOCIAL E PROCESSO DECISÓRIO

Política Social: Conceituação e Problemas

O termo "política social" vem sendo usado há mais de um século, sem que se tenha clareza quanto a especificação do conceito (55). Greffe afirma que a variedade das "medidas sociais torna difícil agrupá-las em uma explicação única". Tratam-se de medidas ou intervenções - que dizem respeito a luta contra a pobreza, à necessidade de assegurar o crescimento, ao controle das classes sociais, etc. -, as quais expressam "alterações legais quanto aos direitos e deveres, produção de equipamentos sociais, desenvolvimento de mecanismos de transferências sociais. São, portanto, medidas que intervêm em vários domínios (educação, saúde, transporte, habitação, etc) e se dirigem tanto a indivíduos como grupos". (56)

A mesma dificuldade está presente na definição de MISHRA (1982:X): "Política social pode ser definida em termos relativamente estreitos ou amplos, não há nada intrinsicamente certo ou errado sobre essas definições... Em sentido genérico, aqui o termo será empregado em relação aos propósitos e objetivos da ação social relativa tanto às necessidades como aos padrões estruturais ou arranjos que produzem tais necessidades. Nossa definição não se restringe nem a ação dos governos...

(55) A história do "conceito" encontra-se em SCHMITT, C.M. e CAHNMAN, W. "The Concept of Social Policy", Journal of Social Policy, 8, nº 1, Jan., 1979 (pp.47-59). Estes autores definem o "conceito de Política Social em termos de ação social dirigida aos problemas que afetam o conjunto da sociedade e a contínua consecução de metas para se atingir os objetivos da sociedade".

(56) GREFFE, X. La Politique Sociale, Pariss, PUF, 1975 (p.11).

nem ao contexto das sociedades industriais". Ou ainda, na clássica definição liberal de MARSHALL (1965:7): "A expressão 'Política Social' não é um termo técnico com um significado preciso. Neste livro, será empregada sempre com referência à política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda". (57)

Com efeito, no centro da discussão contemporânea sobre política social, contrapõem-se duas perspectivas opostas: a neo-liberal e a marxista.

Na visão neo-liberal, o objetivo da política social é garantir aos indivíduos a satisfação de algumas necessidades básicas, as quais não podem ser resolvidas via mercado. Portanto, encontra-se aí implícita a idéia de que a implementação de políticas sociais poderá minimizar as condições desiguais de acesso ao mercado, no suposto de que a "igualdade de chances" otimizará a participação dos indivíduos numa estrutura social desigual, ao promover maior igualdade de oportunidades.

Ao contrário, a perspectiva marxista vê justamente a persistência das desigualdades como um indicador claro de que a política social é mais um "fator de diferenciação do que de homogeneização de condições" (GREFFE, 1975:12). Logo, diz Greffe, todas as sociedades articuladas por relações de exploração, baseadas na desigualdade, têm que garantir a reprodução das relações de produção: "a política social constitui parte da estratégia da classe dominante a qual visa controlar a repartição dos fluxos de trabalhadores num sistema de clas-

(57) MISHRA, Ramesh. Society and Social Policy, Macmillan Press, 1982 (2ª ed.); Marshall I.H. Política Social, Rio, Zahar, 1967.

ses desiguais". Ou seja, a perspectiva marxista tende a restringir a definição de política social seja a reprodução da força de trabalho, seja a reprodução das condições de acumulação capitalista, detectando alguns limites efetivos da intervenção estatal na área social - do ponto de vista do processo mais geral de transformação social -, o que contudo não esgota problema.

É preciso assinalar que a literatura marxista recente vem aprofundando e sofisticando essas análises. O'Connor, por exemplo, refere-se às duas funções principais do Estado Capitalista - acumulação e legitimação. A primeira refere-se aos requerimentos econômicos, a segunda aos sociais, configurando funções mutuamente contraditórias, uma vez que o gasto social do Estado tende a crescer, enquanto a arrecadação estatal é incapaz de prover os recursos necessários, à medida em que a apropriação do lucro continua sendo privada, gerando uma crise fiscal permanente. (58)

De outra perspectiva, Offe se preocupa em especificar os "mecanismos de seletividade", através dos quais o Estado garante seu caráter de classe, indo além da conhecida polêmica entre Poulantzas e Milliband. Nessa direção, Offe mostra como através desses mecanismos - que permeiam a estrutura interna do aparato estatal - o Estado gera "políticas de classe", filtrando interesses específicos, os quais entram em choque com os requerimentos do "Capitalismo Avançado", nas condições atuais, e que impõem o planejamento de políticas nacionais que atendam o "conjunto dos interesses capitalistas como um todo", exacerbando as contradições internas do "Welfare X

(58) O'CONNOR, J. (1977) USA: A Crise Fiscal do Estado Capitalista, S.Paulo, Paz e Terra (19-21).

State". (59) Se Offe avança do ponto de vista da teoria do Estado, mantém a mesma idéia de política social restrita à necessidade de reprodução, ou seja: "Política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não-assalariado em trabalho assalariado". (60) Em suma, o autor deixa claro que as inovações sociais em matéria de políticas públicas, resultam da compatibilidade das estratégias pelas quais o aparelho de dominação política responde às exigências da reprodução do Capital e do Trabalho, de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societária por elas canalizadas. Por outro lado, Przeworski indica como o "compromisso keynesiano" e a implementação de políticas sociais, pelo estado capitalista, permitiram compatibilizar a democracia com o capitalismo (61).

Discutindo as limitações e dificuldades da conceitualização de política social, Santos salienta que "a inexistência de uma definição precisa de política social explica-se por seu caráter de metapolítica matriz de princípios ordenadores de escolhas trágicas, embutidas estas em praticamente todas as políticas específicas... Assim, a formulação de critérios para avaliar ou desenhar políticas sociais não pode ser outra coisa que permanente experimento com o imprevisível..." (SANTOS, 1986:24).

O autor demonstra que dada a estrutura de escassez existente, a escolha de uma política social implica "essencialmente a escolha de um princípio de justiça", uma vez que

(59) OFFE, C. "Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre a Seletividade das Instituições Políticas", in C. OFFE (1984). Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

(60) OFFE, C. "Teoria do Estado e Política Social", op.cit., p.15.

(61) Segundo Przeworski et al.: "A combinação de democracia e capitalismo constitui um compromisso..." (...) "Foi o keynesianismo que proporcionou os fundamentos ideológicos e políticos que estão na base da democracia capitalista", à medida em que o "compromisso keynesiano" caracterizou-se por um programa dual: pleno emprego e igualdade (referida ao conjunto de serviços sociais que constituíram o Estado de Bem-Estar). A. Przeworski e M. Wallerstein. "Capitalismo e Democracia: uma Reflexión desde la Macroeconomía", Crítica & Utopia, B. Aires, nº 8 (pp.79-80).

inexistem critérios lógico-científicos ou derivados de comandos institucionais capazes de produzir decisões automáticas que garantam, simultaneamente, a solução dos problemas de equidade e da acumulação de capital. Ou seja, a preferência pela acumulação ou pela equidade é insuficiente para proporcionar a realização do valor "justiça social". Qualquer que seja a opção ideológica norteadora da intervenção - maximização da acumulação ou da equidade -, levará, no limite, a "modificação relativa do perfil das desigualdades existentes, sem aboli-las". (ibid, p.7).

A questão fundamental consiste, portanto, em equacionar e hierarquizar um conjunto de problemas que deverão ser enfrentados por qualquer política social, cujos constrangimentos básicos decorrem da elegibilidade de diferentes critérios pertinentes a cada problema, visando aumentar a probabilidade de eficácia das políticas escolhidas. Isto posto, trata-se de construir a "matriz produto-problema que opera sobre o mapa da estrutura social da escassez", capaz de revelar quais carências e qual custo social deverá ser privilegiado, tendo claro que "não há como evitar a fatalidade de ordenar escolhas trágicas na ausência de infalível princípio de justiça e diante dos resultados imprevisíveis produzidos pela mão invisível do caos". (62)

Portanto, a discussão sobre a natureza das políticas sociais deve levar em consideração duas ordens de questões, em alguma medida controvertidas: uma de ordem valorativa (no sentido de definir quais os objetivos a serem alcançados);

(62) SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Édipo e Sísifo - A Trágica Condição da Política Social", IUPERJ, Série Estudos, nº 45, março, 1986.

outra operacional (delimitando a viabilidade e a forma de alcançar tais objetivos). De modo que na análise das políticas governamentais, distinguem-se três fases principais:

- a definição e elaboração das políticas, em que são escolhidos os objetivos, tendo em vista uma certa concepção de sociedade. Esta fase envolve questões relacionadas ao tipo de processo decisório, mecanismos de participação; centralização x descentralização; mecanismos de captação de recursos; relações entre o Estado e o setor privado; critérios quanto à destinação dos recursos; hierarquização de programas; seletividade x universalização dos benefícios;

- execução ou implementação, onde surgem problemas burocrático-administrativos obstaculizando os objetivos previstos;

- a avaliação, necessária no sentido de avaliar criticamente as disparidades entre metas e resultados. (63)

FRANCO (1984) chama a atenção para a tendência recente observada nos métodos de "racionalização" do processo decisório de políticas governamentais, o qual se move no âmbito da relação custo/benefício, enfatizando a questão do financiamento e dos impactos econômicos. Apesar da importância dos aspectos econômicos, da influência dos legados das administrações anteriores e dos entraves colocados à intervenção governamental pela máquina administrativa, a "racionalização" não assegura uma política socialmente mais justa e eficaz, caso não haja "vontade política e possibilidade política" de implementá-la (FRANCO, 1984:91). É preciso ter claro,

(63) FRANCO, Rolando. "Las Grandes Controversias de la Política Social", in Rev. Paraguaya de Sociología, ano 21, nº 59 (enero-abril), 1984 (p.62).

diante da escassez de recursos prevalecente, que o espectro de alternativas possíveis favorecerá alguns e prejudicará outros. Desde que as soluções encontradas favoreçam a maior parte da população, especialmente os setores sociais mais necessitados, trata-se de saber para quem e como as decisões são tomadas.

Política Social e Processo Decisório

As primeiras tentativas de estudos comparativos em políticas governamentais sugerem que as características dos sistemas políticos — principalmente competição partidária, participação política, tipo de controle partidário sobre o Estado e natureza da coalizão governante — constituíam-se em "determinantes independentes" do processo decisório de políticas, de corte social, como educação, saúde, transportes, etc. (64) Subjacente a este enfoque pressupunha-se que ao maior grau de desenvolvimento econômico corresponderia, paralelamente, uma tendência à maior participação dos setores sociais, ao maior grau de competição partidária e eleitoral, levando à expansão do gasto social pelo Estado.

Estudos posteriores (65) descreveram as ligações entre variáveis relativas ao grau de desenvolvimento econômico (urbanização, industrialização, renda) cruzando-as com as características do sistema político (tipo de controle sobre o

(64) Ver, p.ex., DUANE, Lockard (1963). The Politics of State and Local Government, N. York, Macmillan; FENION, J.H. (1966). People and Parties in Politics, N.York, Scott / Foresman, citados em I.R.DYE (1976), "Politics x Economics: the development of the literature on policy determination", Policy Studies Journal, 7(4):652-62.

(65) DYE, I. (1966). Politics, Economics, and the Public, Chicago: Rand McNally.

estado, grau de competição partidária, etc.) e com as áreas de intervenção estatal (educação, saúde, previdência, transportes, habitação, tributação), sugerindo que as características dos sistemas políticos pluralistas tinham "menos efeito sobre a formulação de políticas públicas do que aquelas que refletiam o grau de desenvolvimento econômico" (DYE, 1976: 654). Ou seja, polemizando com os politicistas, a vertente estruturalista postulava que o conjunto de recursos econômicos seria mais decisivo do que os fatores políticos no processo decisório de políticas governamentais. (66)

Ainda na perspectiva pluralista, a abordagem de grupos considera fundamental não só determinar os atores envolvidos no processo decisório de políticas públicas como também enfatiza os "constantos processos de mobilização, articulação, negociação e confrontação de grupos de interesses". Tratando-se de diversos interesses em jogo, as decisões tópicas são tomadas em várias arenas, pois envolvem distintos grupos sociais e o governo, o qual constitui a "arena legítima". (67)

É fácil perceber que - para a "teoria de grupos" -

(66) Analisando, comparativamente, os determinantes do gasto público pelo "Welfare State" com seguridade social, em vários países, Wilenski indica que as determinações políticas pesam menos do que o grau de desenvolvimento econômico no processo de formação de políticas (WILENSKI, H.L. (1975) The Welfare State and Equality, Berkeley, Univ. of California Press). Por outro lado, Castles analisa comparativamente os padrões de gasto público em 18 países capitalistas, no período 1960-75, concluindo que o modo pelo qual os modernos sistemas partidários estruturaram e organizaram a participação política para as classes médias e baixas, influuiu de modo decisivo sobre o condicionamento dos padrões de gasto público e sobre a natureza das escolhas eleitorais. CASTLES, F. (1981. "How does Politics Matter? Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes", European Journal of Political Research, 9, pp.119-133.

(67) OLIVEIRA, A.M. MELO. "Introdução Crítica à Literatura sobre Políticas Públicas", IUPERJ, Cadernos, nº 3, 1982.

a interação entre grupos com interesses comuns, que se associam para pressionar o governo, constitui-se no núcleo central da política. A política diz respeito à luta entre grupos para influenciar o processo decisório de políticas públicas, cabendo ao sistema político a administração do conflito entre os grupos, através do estabelecimento de regras para a competição. (68) Trata-se, portanto, de uma visão pluralista da estrutura de poder, que enfatiza o conflito e sua negociação através da articulação entre grupos e coalizões de interesse. As principais críticas a esse modelo referem-se à ausência de uma análise mais abrangente sobre a estrutura sócio-econômica e política na qual se constitui o processo de articulação entre os grupos. Outras referem-se à existência de várias arenas onde as decisões se processam de modo distinto (Lowi:1964).

Em contraposição a este enfoque, as implicações da "teoria das elites políticas" para a análise de políticas públicas, podem ser resumidas nos seguintes pontos:

a) como a política reflete os interesses e valores da elite no poder, só ocorrerão inovações nas políticas governamentais, quando ocorrerem mudanças de elites - as quais expressam a composição social da sociedade. Portanto, apesar desta abordagem também privilegiar a análise dos atores envolvidos no processo decisório de políticas, esta consiste apenas em inferir o conteúdo das políticas públicas a partir da identificação do comportamento das elites políticas, tendendo a excluir da análise o papel da competição partidária e da possibilidade dos grupos ou classes sociais influírem sobre o processo decisório (OLIVEIRA, 1982:19);

(68) A respeito ver TRUMAN, DAVID B. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion (2ª ed.), N.York, A.KNOPF, 1971 (citado em OLIVEIRA, 1982,p.).

b) O "consenso" partilhado entre as elites é fundamental à estabilidade do sistema social. Logo, dado o caráter conservador das elites interessadas em preservar-se no poder, só entrarão na agenda política as inovações capazes de serem absorvidas pelos detentores do poder. Esta abordagem equivocada das relações de poder reduz o conflito àqueles que ocupam posições-chave nas agências governamentais. Desconsidera, assim, a possibilidade de mudanças de políticas como decorrência de alterações na percepção dos problemas, pelas elites no poder (como em uma situação de crise, p.ex.), sem que ocorra alternância ou substituição de elites. (69)

Embora essas diferentes abordagens tenham contribuído, de modo significativo, para o refinamento teórico da análise política, achamos necessário examinar como os fatores sócio-econômicos interagem com os políticos, numa situação histórico-concreta, desenhando um certo formato de intervenção governamental. Trata-se, portanto, de entender porquê e como os governos intervêm, quais os recursos políticos que dão acesso à tomada de decisões, e quais os impactos causados beneficiando certos grupos e/ou excluindo outros.

LAMOUNIER (1982) ressalta o caráter político do processo decisório "como algo relativamente autônomo", sem desconhecer contudo, que toda política pública "obedece a condicionantes específicos, econômicos, técnicos, jurídicos, etc".

(69) O modelo piramidal de análise de políticas públicas, desenvolvido pelos elitistas, foi sintetizado por DYE, I. (1972, p.24). Understanding Public Policy, N.Jersey, Prentice-Hall.

Parte do pressuposto de que o "sistema de decisões e o sistema de participação se estruturam mutuamente" e como toda política pública é uma forma de intervenção na realidade, por conseguinte, "por mais concentrado que seja o processo decisório", as políticas serão sempre condicionadas por interesses ou expectativas sociais.

Neste sentido, assinala a natureza dinâmica do processo de formação de políticas públicas caracterizado "por constantes barganhas, pressões, contra-pressões, e não raro por redefinições do próprio objeto das decisões". Logo a "resolução de um problema através de uma política pública cria outros", realinhando e alterando os interesses afetados, os quais procuram redefinir as questões em jogo, modificando a "agenda política".

No âmbito dessa problematização, o autor elabora um esquema para análise de políticas públicas, trabalhando com 3 noções básicas, as quais permitem distinguir o aspecto político dos processos decisórios: a) formação da agenda política, entendida como capacidade do poder político determinar os objetos imediatos do conflito (SHATTSCHNEIDER, 1960); b) análise das arenas decisórias - regulatória, distributiva e redistributiva (LOWI, 1964:689) e c) técnicas de implementação de políticas, que variam inter e intra arenas, resultando em um amplo espectro de alternativas cuja escolha depende de decisões políticas. Importa ainda assinalar que "a cada uma das arenas corresponde uma estrutura típica de participação e formação de alianças". (70)

(70) Segundo Lowi os objetos de decisão podem ser classificados em: arenas regulatórias - que limitam o âmbito das decisões, especificando as condições para a realização de uma atividade; arenas distributivas - que estimulam ou obstaculizam atividades já regulamentadas, como a aplicação de subsídios ou sanções, configurando-se a arena clientelista, por excelência, à medida em que a distribuição dos recursos é controlada por grupos que detêm poder estabelecendo condições para a efetivação da troca de apoio entre os agentes em questão; e, arena redistributiva, que se configura quando a estrutura de renda ou de propriedade é afetada por decisões substantivas. LOWI, I. "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", World Politics, vol.XVI, nº 4, 1964; Bolivar Lamounier, "Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Metodológico de Referência", 1982, (mimeo).

Com efeito, Lowi enfatiza que as relações políticas são determinadas pelos tipos de políticas em jogo, tratando-se, portanto, de identificar os "tipos" de políticas públicas a partir de seu impacto na sociedade. É sob esse prisma que as "áreas de políticas (distributiva, regulatória e redistributiva) ou atividades governamentais constituem arenas reais de poder" (ibid: 689), à medida em que cada arena decisória tende a desenvolver uma estrutura política própria, e um certo tipo de processo decisório.

A partir do esquema de Lowi, Salisbury (1968) sugere que o "tipo" de política pública será determinado pelo grau de integração ou de fragmentação do sistema decisório de governo e do padrão de demanda e/ou de articulação de interesses existente, enfatizando, assim, a análise dos atores envolvidos - os que tomam as decisões e aqueles por elas afetados. (71)

Dessa perspectiva importa examinar a forma como os interesses se estruturam para influenciar o processo de formação e definição de algumas políticas. SCHMITTER (1979) estabelece uma diferenciação entre representação e intermediação de interesses com o objetivo de detectar os mecanismos que promovem a sua fragmentação. Trabalha com 3 formas de intermediação de interesses: a) o pluralismo (onde a competitividade de interesses não é automaticamente controlada pelo Estado nem permite o "monopólio da representação" por um grupo organizado); b) o corporativismo (caracterizado por um número li-

(71) Segundo o autor "embora o sistema de alocação de recursos pese sobre o montante efetivamente gasto, o sistema político continua sendo decisivo na determinação do tipo de política adotada, ou seja, quais os grupos beneficiados, quais os prejudicados, qual a extensão e o grau de conflito existente..." SALISBURY, R. (1968). "The Analysis of Public Policy: a search of theories and roles", in: A. RAMNEY. Political Science and Public Policy, Chicago, Markham Publ.Co.(p.165).

mitado de unidades de interesses organizados, não competitivos e licenciados pelo Estado); e c) o sindicalismo ou "corporativismo societal", em que as unidades de grupos de interesse não se encontram hierarquicamente organizadas, não são competitivas e tampouco controladas pelo Estado, tendendo a assumir o "monopólio da representação", relacionada à crescente participação dos sindicatos no processo de formulação das políticas governamentais, como por exemplo, na Social-Democracia. (72)

Sob este prisma, a análise do processo de formulação de políticas governamentais a nível local requer examinar a relação existente entre os diferentes grupos envolvidos neste processo; como se dá a relação desses grupos com o Executivo e o Legislativo local e quais os mecanismos de intermediação desenvolvidos entre os diferentes níveis de governo. Significa também procurar entender como uma determinada composição de interesses se traduz em políticas específicas, articulando-se em arenas decisórias que detém um poder relativo, no interior do sistema político.

Como indica LOWI (1964), considerar o tipo de relação política que os atores relevantes estabelecem entre si e com os governos locais torna-se decisivo, pois permite entender o tipo de arena política que se estrutura em torno das questões relativas às políticas urbanas implementadas localmente. A partir daí, é possível determinar em que medida o padrão de conflito por elas gerado será capaz de influenciar o grau em que as políticas governamentais serão implementadas.

(72) SCHMITTER, P. (1979). "Still the Century of Corporatism?", in SCHMITTER & LEMBRUCH (eds.). Trends Toward Corporatist Intermediation, Sage (pp.15/21).

Dessa forma, em primeiro lugar a análise do conjunto de políticas governamentais, decididas e implementadas localmente, há que levar em conta o modo como as diferentes idéias políticas — expressas através dos partidos, facções, grupos, associações, etc. — interagem com as estruturas sócio-econômicas, produzindo uma diversidade de respostas públicas, que caracterizam a crescente intervenção do estado capitalista contemporâneo, particularmente na área social. Este tipo de abordagem procura localizar as causas da diversidade dos "policy outcomes", a partir da interação recíproca dos diversos fatores políticos, econômicos e sociais, no processo de determinação das políticas (73), numa situação histórica específica.

Torna-se, assim, relevante examinar como os fatores políticos e sócio-econômicos influenciam o processo de "policy-making" e suas consequências. A partir daí, importa especificar em que medida e sob quais circunstâncias a composição política dos governos, o papel da política partidária, ou ainda o processo de intermediação de interesses em torno de políticas específicas, constituem-se em variáveis importantes e que contam na explicação das diferentes respostas dos governos locais, as quais se traduzem em políticas governamentais com um certo formato.

Uma segunda ordem de questões refere-se aos constrangimentos institucionais burocráticos e administrativos so-

(73) A respeito ver CASTLES, Francis. "Politics and Public Policy", in F.G.CASTLES(ed.) The Impact of Parties, B.Hills, Sage, 1982 (p.2-7).

bre o processo de formulação e implementação de políticas a nível local, procurando detectar como as instituições locais interagem com as nacionais. (74) Nesse sentido, a relação entre o processo político local e a formulação de políticas governamentais permitem desvendar uma diversidade de "compromissos e de barganhas políticas" entre as múltiplas agências estatais subordinadas diferentes esferas de governo, à medida em que se expande e se fortalece o papel de intervenção do Estado, sob o capitalismo contemporâneo. Essas questões tornam-se particularmente relevantes no caso brasileiro, especialmente no período pós-64, dadas as características do Estado Burocrático-Autoritário implantado, e a natureza do regime político.

É possível, assim, imaginar que a influência da Burocracia Central sobre as políticas e estratégias dos governos locais se multiplica, à medida em que cresce o papel de intervenção do Estado nacional, controlando recursos, concentrando decisões. Porém, o nível de decisões locais vai ganhando mais importância na mesma medida em que se expande a intervenção na área social, provendo mais serviços e benefícios para seus cidadãos.

CECARELLI (1982:335) sugere duas hipóteses básicas na análise dos governos locais: a primeira refere-se à importância do nível local de governo no processo de expansão e garantia dos direitos dos cidadãos, ao permitir a integração das classes populares ao sistema político; a segunda re-

(74) Ashford, por exemplo, examina comparativamente os constrangimentos políticos (institucionais e constitucionais) sobre a autonomia decisória dos governos locais, da França e da Inglaterra, no processo de formação de políticas. Centrando a análise nos conflitos entre o centro e a periferia, o autor destaca a maior "flexibilidade da estrutura político-administrativa" e maior influência dos governos locais da França sobre o processo de "policy-making" nacional, devido a existência de uma complexa rede de "ligações e de cumplicidade" entre a Burocracia e os líderes políticos locais. DOUGLAS ASHFORD (1982). British Dogmatism and French Pragmatism, Allen & Unwin.

laciona-se aos novos papéis desempenhados pelos governos locais no estado capitalista, detendo, agora, novas responsabilidades regulatórias sobre a implementação de um número razoável de políticas públicas. Desse processo resulta a emergência de "sistemas decisórios paralelos" de formulação de políticas governamentais ao nível local, os quais representam novos grupos funcionais de interesses organizados e que convivem, lado a lado, com o processo decisório formal. (75)

Com efeito, o caráter fragmentado da estrutura local de governo decorre, sobretudo, do múltiplo jogo de pressões com que se defrontam. Trata-se de um nível de poder que tende a se manter sob a pressão das esferas estadual e central de governo; que tende a subordinar-se ao aparato administrativo-burocrático do Estado Central; encontrando-se, assim, pressionado pelas estruturas superiores de poder, pelos interesses de classe dominantes localmente e, também, por demandas das classes populares. Daí o "caráter instável e reativo" dos processos decisórios urbanos configurando uma complexa teia de relações entre contextos decisórios distintos que envolve diferentes estratégias, constrangimentos e recursos políticos. Como diz YATES (1982:9-10): "Os caminhos do processo decisório nas cidades constituem-se de modo instável, errático, confuso. Trata-se de um labirinto... Entre o poder e a decisão, interagem os caminhos intrincados do processo decisório de políticas".

(75) O autor analisa a interação entre os governos locais italianos administrados pelo PCI e pelo PSI com os sindicatos e as associações de moradores no processo decisório de políticas sociais. Trata-se, para o autor, de uma forma de "processo decisório público que envolve um componente do Estado e grupos de interesse funcionais", o qual, no entanto, não se enquadra nem no modelo corporativista e nem pode ser reduzido aos "lobbies" característicos dos grupos de interesse, à medida em que os governos locais de esquerda têm que expandir seus suportes políticos abrindo-se a uma variedade de grupos de interesse, no sentido de ampliar as bases do consenso através da "cooperação e do estabelecimento de acordos mútuos". CECARELLI, P. "Local Government Control and European Communist Parties", in: ZEITLIN (ed.) Political Power and Social Theory, vol.3, JAI Press (pp.327-52).

Conclusão

Como já foi assinalado, a dinâmica do processo de urbanização e de industrialização requer uma crescente intervenção, particularmente na área social, por todas as esferas de governo, implicando na alocação de recursos consideráveis que afetam distintos interesses e geram novas expectativas.

O exame da literatura recente sobre o papel dos governos locais mostrou que é no âmbito da intervenção governamental, especialmente na provisão de serviços e equipamentos sociais, que as administrações locais defrontam-se com situações complexas e contraditórias, constrangidas tanto por dificuldades estruturais (escassez de recursos, controle do Estado Central, etc.) quanto conjunturais (demandas e pressões do eleitorado, dos vários grupos organizados em base territorial, movimentos sociais).

Esses problemas reforçam o caráter fragmentado e mais competitivo dos governos urbanos onde há margem de manobra para a emergência de distintas estratégias políticas que expressam interesses econômicos e políticos contraditórios, disputando entre si um amplo espectro de bens e serviços, apesar dos constrangimentos colocados pelo processo de reprodução da força de trabalho e da acumulação capitalista.

Conseqüentemente, configura-se um complexo processo de mediação e penetração de interesses, filtrado pelos políticos locais, à medida em que a lógica da intervenção governamental obedece distintas estratégias, devido as tensões que vão se multiplicando entre os diferentes níveis de poder e à tendência a fragmentação das agências burocráticas. A essas

tensões e conflitos internos ao aparelho burocrático-administrativo justapõe-se uma outra ordem de pressões externa à máquina estatal, as quais são particularmente relevantes no que tange à intervenção dos governos locais: a maior visibilidade dos executivos locais frente ao seu eleitorado torna-os mais vulneráveis ao múltiplo jogo de pressões, aguçando o grau de conflito entre os níveis de poder e estruturas decisórias, resultando daí um processo de intermediação marcado pela negociação, barganha, compromisso dos atores políticos, associações, favorecendo o exercício da patronagem e do clientelismo.

Entretanto, enquanto executores das políticas estatais, os políticos locais utilizam-se dos programas federais e estaduais garantindo, simultaneamente, a expressão dos interesses representados nas estruturas superiores de poder combinados aos interesses locais, permitindo-lhes expandir seus suportes eleitorais e modernizar a estrutura de governo urbano. Nos sistemas onde a arrecadação e o processo decisório de políticas públicas é centralizado, os governos locais poderão ser menos suscetíveis às pressões por duas razões: a) primeiro, porque numa estrutura de dominação mais centralizada são mais restritos os recursos políticos que dão acesso ao sistema decisório; b) em consequência, são mais reduzidos e menos permeáveis os canais de processamento de demandas. Por outro lado, nos sistemas políticos mais descentralizados, que contemplem mecanismos de arrecadação locais e relativa autonomia decisória, os governos locais podem ser mais vulneráveis aos interesses populares e dominantes, confrontando-se com reivindicações conflitivas que envolvem diferentes interesses, pois

aí é mais intenso o grau de liberdade para a articulação de demandas distintas.

Como as políticas que afetam a direção do crescimento econômico são geralmente decididas ao nível metropolitano, regional e nacional, as políticas decididas e implementadas a nível local parecem ser menos sujeitas aos requerimentos econômicos e/ou às exigências técnicas necessárias à formulação de políticas que racionalizem a solução dos problemas urbanos. Ao contrário, o caráter político do processo decisório de políticas governamentais, a nível local, pode ser estimulado pelas estruturas municipais de governo ao promoverem a organização representativa de associações e abrirem-se à canalização de demandas por grupos diferenciados, levando, de um lado, à crescente fragmentação dos interesses organizados em base territorial e, de outro, reforçando simbolicamente a imagem do pluralismo.

Em contraposição às análises que correlacionam exclusivamente o desenvolvimento urbano e a expansão dos equipamentos sociais locais à lógica da reprodução do capital e da força de trabalho, achamos também necessário investigar o processo de intervenção governamental, a nível local, procurando ver como a interação entre os fatores políticos e econômicos são mediados pelo sistema político. Dessa perspectiva, torna-se relevante examinar os papéis dos atores políticos no processo decisório; quais os constrangimentos (sócio-econômicos, burocráticos e institucionais) que pesam sobre os canais de intermediação de interesses entre os distintos níveis de poder; como as estruturas decisórias são intercruzadas e penetradas por relações de clientela particulares; em que medida a tradição político-eleitoral de uma localidade desenha ou não um certo perfil de intervenção na área social;

quais os grupos beneficiados e quais os excluídos; e, finalmente, como as políticas sociais podem se constituir num recurso político importante face à necessidade de ampliação das bases eleitorais que dão sustentação aos políticos locais, gerando conflitos entre os excluídos e os beneficiados, ao mesmo tempo em que reconhece direitos políticos e sociais para toda a população.

A N E X O 1

Perfil Sumário dos Centros Sub-Regionais (*)

. Catanduva, Votuporanga, Fernandópolis e Jales

Subordinados hierarquicamente ao polo Regional de São José do Rio Preto, área de ocupação recente e base primária/terciária, situada no Oeste do Estado, estes centros sub-regionais têm sua área de influência sobre um grande número de pequenos centros locais, cujas características evidenciam uma rede urbana em formação apresentando desequilíbrios intra-regionais na distribuição da população e da produção, configurada como área de evasão demográfica.

Nessa região apenas os centros-regionais e o seu polo dominante ganharam população nos anos 70, embora com taxas diferenciadas, Cabe registrar que, excetuando-se o centro da região, somente Catanduva apresenta tamanho urbano acima da média do Estado.

. Andradina

Situada no extremo ocidental do Estado de São Paulo, Andradina encontra-se hierarquicamente subordinada ao Centro regional de Araçatuba, área de povoamento recente, cuja economia baseia-se no setor primário com predominância da pecuária de corte. A indústria é incipiente, destacando-se apenas aquelas ligadas a produção agropecuária.

Inserido em uma rede urbana também caracterizada por esvaziamento populacional, o único centro com função de sub-região deste subsistema vem registrando taxas de crescimento negativo ao longo da última década.

(*) A descrição dos centros sub-regionais baseia-se em trabalho elaborado pela Secretaria do Interior - "Organização Regional do Estado de São Paulo: Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos", 1982.

. Presidente Wenceslau, Dracena, Adamantina e Osvaldo Cruz

Situados no Oeste paulista, região de fronteira com os Estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, esses Centros encontram-se polarizados pelo centro regional de Presidente Prudente, Único município deste subsistema com tamanho urbano acima da média estadual.

Como todos os subsistemas urbanos que se asentaram sobre o Planalto Ocidental, a atividade econômica básica liga-se ao setor primário com predomínio da pecuária de corte. Nos últimos dez anos vem se desenvolvendo a cultura de cana-de-açúcar devido a instalação de usinas para a produção de álcool. O parque industrial é ainda inexpressivo.

De modo geral, a rede urbana desta área encontra-se também em processo de formação, apresentando contínuas perdas de população, sendo bastante incipientes as interações entre os centros urbanos que a compõem. Dos quatro centros urbanos com função sub-regional, somente Presidente Wenceslau teve crescimento demográfico positivo durante a última década. E, do ponto de vista do papel funcional, Dracena apresenta uma maior rede de influência subordinando doze municípios.

. Tupã, Assis e Ourinhos

Também localizados no Oeste Paulista, em sua porção sudeste, os centros sub-regionais de Tupã, Assis e Ourinhos encontram-se polarizados pelo centro Regional de Marília.

A expansão da cultura do café pode ser apontada como a principal responsável pela organização do espaço regional desta área, onde o café permanece como a cultura dominante e de grande significado econômico, seguido pela produção de soja, cana e milho. A estrutura industrial, como as demais do oeste paulista, liga-se à produção de gêneros orientados para o mercado de abrangência regional.

Ao contrário dos centros sub-regionais descritos anteriormente com papel funcional bastante limitado nas

suas zonas de influência, estes municípios exercem papéis polarizadores em seus respectivos subsistemas urbanos, quanto a comercialização e prestação de serviços à população e na transformação dos produtos agrícolas regionais. Ourinhos é entre eles o centro sub-regional mais importante — exercendo influência direta sobre 14 cidades, desempenhando também um papel polarizador extra-estadual sobre as cidades do "Norte do Paraná velho". Estes três centros sub-regionais classificam-se entre as cidades que estão acima da média do Estado, quanto a ordenação do tamanho urbano.

Quanto ao comportamento demográfico, todos os centros com posição hierárquica destacada — centros regionais, sub-regionais, zonais e sub-zonais — apresentam taxas positivas de crescimento populacional ao longo da última década, embora os centros locais tendessem ao esvaziamento populacional.

. Jaú e Lins

Situados na parte central do Estado estes municípios subordinam-se ao polo regional de Bauru, o qual ocupa posição de destaque na rede urbana paulista fazendo a intermediação entre a Macro-Metrópole, de base econômica industrial e sujeita a permanentes fluxos de populações intra e interestaduais, e a região oeste do Estado, essencialmente primária, caracterizada por significativa evasão populacional.

A ocupação desta área vincula-se também a expansão cafeeira, tendo se constituído em ponto de partida para a penetração do oeste paulista.

As atividades econômicas desta região orientam-se principalmente para a agropecuária, indústrias açucareiras, de álcool, têxteis e laticínio, e para o setor de serviços — importante na geração de renda de vários centros urbanos dessa região.

Na última década os centros-regionais — Jaú e Lins — tiveram um crescimento populacional bastante dinâmico, ao contrário dos centros locais, zonais e sub-zonais que apresentam tendência à evasão.

A rede urbana polarizada por Lins (7 municí-

nios) é mais articulada do que a de Jaú (11 municípios), funcionalmente menos elaborada e pouco integrada.

. Araraquara, Franca, São Carlos, Barretos e Jaboticabal.

Estes centros sub-regionais vinculam-se ao sub-sistema de Ribeirão Preto, situado na parte nordeste do Estado e cuja ocupação data do início do século XIX, com a expansão da pecuária nesta área. A estruturação da rede de cidades inicia-se, contudo, a partir da expansão do café, apoiada no sistema ferroviário.

Recentemente com o impacto do PRD ALC00L e das mudanças ocorridas no setor secundário orientado para a produção de bens de capital no ramo da metal-mecânica, vem se alterando o quadro econômico da região à medida em que diversificam-se as atividades produtivas, com o desenvolvimento industrial e do setor de serviços.

São Carlos, Araraquara e Jaboticabal, situados na subárea mais articulada do subsistema (entre os de Bauru e de Campinas), formam com seu polo regional — Ribeirão Preto — um agrupamento urbano que ultrapassa os limites regionais. Nessa subárea, 13 cidades sob a influência destes centros sub-regionais incluem-se entre os 100 maiores centros do Estado, segundo o tamanho urbano.

Franca e Barretos, situados no norte da região, lideram os fluxos de natureza sub-regional na subárea que apresenta uma rede urbana mais rarefeita, caracterizada por bolsões de esvaziamento populacional onde predominam centros de porte inferior.

Em geral, os centros sub-regionais desta área participam das transformações econômicas aludidas acima, consolidando-se na hierarquia funcional e apresentando um crescimento populacional bastante dinâmico.

. Piracicaba, Limeira, Rio Claro, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, Jundiaí e Bragança Paulista.

Estes centros sub-regionais situam-se no sub-sistema comandado por Campinas, o qual intermedia a área metropolitana e o interior do Estado. Trata-se da região mais populosa do Estado, depois da Grande São Paulo, caracterizada por uma organização industrial complexa, elevado padrão tecnológico e mercado com abrangência nacional.

O processo de desenvolvimento desta área — a partir da expansão cafeeira no final do século passado — foi gradativamente constituindo a infra estrutura necessária para absorver a diversificação dos vários segmentos industriais, em um processo complementar ao da área metropolitana. Atualmente apresenta um parque industrial moderno e integrado; uma agricultura bastante dinâmica e diversificada; e um setor de serviços consolidado, como consequência da urbanização e industrialização crescentes.

A importância histórico-econômica do subsistema de Campinas reflete-se na articulação de sua rede urbana, onde se destacam 27 centros classificados entre os cem maiores do Estado, polarizada pela cidade de Campinas, a segunda maior do Estado em tamanho urbano.

Jundiaí, Piracicaba, Rio Claro, Limeira, Bragança Paulista, São João da Boa Vista e São José do Rio Pardo, atuam como centros de apoio imediato ao polo regional, fornecendo bens e serviços aos centros menores e exercendo o controle dos principais fluxos econômicos do subsistema.

A maioria dos 87 municípios que integram essa área tiveram crescimento demográfico positivo nos últimos dez anos, observando-se, contudo, uma pequena mancha de evasão populacional a oeste da região (entre São Carlos e Rio Claro) e outra entre São João da Boa Vista e São José do Rio Pardo.

Em resumo, os 07 centros sub-regionais polarizados por Campinas acompanham a tendência dinâmica de crescimento e recomposição setorial que caracteriza este subsistema, sofrendo diretamente os impactos do crescimento metropolitano, com

tendência a extravassar sua área de influência em direção a outros subsistemas. É o caso, por exemplo, das cidades de Rio Claro, Limeira e Piracicaba que vêm expandindo suas zonas de influência sobre alguns centros do subsistema de Sorocaba.

. Tatuf, Itapetininga, Capão Bonito, Itapeva, Avaré e Botucatu.

Localizados na parte sudeste do Estado de São Paulo, estes centros sub-regionais vinculam-se ao subsistema urbano polarizado por Sorocaba.

Essa área — de ocupação mais antiga — passou por diferentes fases de crescimento econômico até a introdução da cultura do algodão, no início do século, quando inicia-se a expansão de indústrias têxteis, especialmente no município de Sorocaba e seu contorno.

Do ponto de vista econômico a principal atividade desta região vincula-se, atualmente, ao setor industrial voltado tanto para a transformação dos produtos agrícolas regionais como à expansão da indústria metal-mecânica, de comunicações e de papel.

Cabe assinalar que o desenvolvimento e o processo de urbanização desta região deu-se de modo irregular e heterogêneo. De um lado, a subárea mais próxima à área metropolitana, tem um papel importante na organização da rede urbana, apresentando um desenvolvimento no setor industrial e de serviços bastante expressivo. De outro, a parte sul desta região caracteriza-se por um processo de urbanização extremamente rarefeito, apresentando as menores taxas de crescimento econômico e demográfico do Estado.

Consequentemente o sistema de cidades polarizado por Sorocaba caracteriza uma hierarquia funcional mal estruturada onde a distribuição interna dos centros sub-regionais, dada a debilidade de sua rede viária e a competição de outros centros externos à área, permitem a formação de grandes bolsões de pequenos centros locais marginalizados do crescimento regional, os quais dificultam a consolidação destes centros como provedores de bens e serviços para as suas áreas de influência. Assim,

os dois maiores centros sub-regionais da Região — Botucatu e Avaré — sofrem a competição de outros centros como Ourinhos e Bauru, enfraquecendo sua capacidade de polarização. Quanto aos demais, apenas Itapetininga ocupa uma posição de centralidade na área exercendo um papel significativo na provisão de serviços sobre 5 municípios localizados na sua área de influência.

. Guaratinguetá e Taubaté

Situados no subsistema do Vale do Paraíba, estes centros sub-regionais subordinam-se ao polo Regional de São José dos Campos, área localizada entre as duas Metrôpoles nacionais — Rio e São Paulo — e que recebe o impacto direto das transformações processadas na grande São Paulo.

O processo de ocupação dessa região consolidou-se com a expansão da cultura do café, no final do século XIX. Taubaté e Guaratinguetá estão entre os núcleos mais antigos da região, detendo alguma importância desde o final do século XVIII.

Atualmente, a economia da região baseia-se principalmente no setor industrial, desenvolvido especialmente no médio Vale, com ênfase nos ramos de mecânica, metalúrgica, material elétrico e de comunicações, Química, cuja produção atende o mercado nacional. Quanto as atividades primárias destacam-se a pecuária e os hortifrutigranjeiros.

Nesse sentido, a estruturação do sistema de cidades, reflete as diferentes ocupações econômicas dos vários municípios que a compõem, à medida que os centros mais importantes na rede urbana — sub-regionais e zonais — localizam-se espacialmente na parte mais dinâmica do Médio Vale.

Taubaté subordina 10 centros de nível de tamanho urbano semelhante ao seu pólo regional. Guaratinguetá exerce influência sobre 15 centros, sendo dois de nível zonal. Ambas detêm função de centralidade sobre os centros situados em sua área de influência, no que se refere a provisão de bens e serviços.

. Registro

Situa-se no subsistema do litoral, zona de ocupação muito antiga e cujas características históricas do desenvolvimento e organização das atividades econômicas resultaram em um espaço regional altamente diferenciado com distintos padrões de integração: a baixada Santista, com funções industriais e terciárias, constituindo praticamente um único aglomerado urbano e o vale do Ribeira, de base agrícola.

Sobordinada ao centro Regional de Santos, Registro polariza a porção sul do litoral paulista — Vale do Ribeira —, com economia de base agrícola caracterizada por propriedades rurais de pequeno porte. As atividades industriais têm importância pontual orientadas basicamente para os produtos regionais (pesca, banana e chá).

Esta subárea caracteriza-se também pela existência de centros urbanos pouco dinâmicos, rarefação populacional e, conseqüentemente, pela baixa articulação da rede urbana, onde apenas Registro, apesar seu pequeno porte, detém um papel de destaque na hierarquia funcional.

Concluindo, pode-se dizer que os 35 centros paulistas com funções sub-regionais e de apoio complementar no fornecimento de bens e serviços sobre as suas áreas de influência, refletem as distintas fases do processo de desenvolvimento econômico do Estado, que gradativamente foi estruturando espacialmente o sistema de cidades segundo padrões diferenciados e complexos. Assim, aqueles que se apresentam mais integrados à rede urbana são os que apresentam maiores taxas de urbanização, maior participação na produção e que tendem à industrialização. No entanto, a posição espacial destes centros na rede urbana define papéis diferenciados na divisão territorial do trabalho, notando-se fortes divergências entre o tamanho, grau de desenvolvimento econômico e as funções desempenhadas por um dado centro. De modo que enquanto centros de pequeno porte cumprem funções sub-regionais na região oeste do Estado, cidades maiores e próximas à área metropolitana têm posição inferior na hierarquia funcional.

A N E X O 2

Quadro 1
Estado de São Paulo
Hierarquia Funcional dos Centros Urbanos e Relações de Dependência

CENTROS REGIONAIS	CENTROS SUB-REGIONAIS	CENTROS ZONAIS	CENTROS SUBZONAIS
S. Paulo (Metrópole)			
Santos	Registro		Itanhaém
São José dos Campos	Registro	Cacupava Jacareí Caramuru	
	Taubaté	Campos do Jordão	
	Guaratinguetá	Lorena Cruzeiro	Cachoeira Paulista
		São Roque	Piedade
		Ru	
Sorocaba	Tatuí		
	Botucatu	Conchas S. Manuel	
	Avareá	Taparicuru Itapetininga	Cerqueira Cesar
	Itapetininga	Itararé	
	Capão Bonito	Apiaí	
Campos		Valinhos Amparo Santa Rita Mogi-Mirim Americana Capivari	Águas de Lindóia
	Jundiaí	Jatibá	
	Bragança Paulista	Atibaia	
	Piracicaba	Tietê São Pedro	
	Rio Claro		
	Limeira	Piracununga	Araras
	São João Boa Vista	Esprito Santo do Pinhal	Leme
	São José do Rio Preto	Casa Branca	
Ribeirão Preto			Sertãozinho Bela Vista Santa Rita do Passa Quatro
		Ituverava São Joaquim da Barra Orlândia Altinópolis	Itapetininga
	Francisco Barral S. Carlos	Bebedouro	Monte Apolônio
	Araraquara	Itatinga	Matão
	Jaboticabal	Monte Alto Tequetinga	Itapetininga
Barro			Quatana
		Lins Pirajó	
	Jau	Barro	Barro Bonito
	Lins		Premissão Gatuna
		Cafelândia	
São José do Rio Preto			Paulo de Faria Nova Granada Tanabi Mirassol Monte Aprazível José Bonifácio
		Olimpia	
	Celaduvá	Nova Horizonte	Urupês
	Voluporanga	Nhandeara Auriflama	Cardoso
	Fernandópolis Jales	São. Fé do Sul	
Aracatuba			Guararapes Valparaíso
		Buritama Birigui Pindópolis	
	Andradina	Paraná Barrato	Mirandópolis
Presidente Prudente			Santo Anastácio Marinópolis Rancheria Pirapozinho Teodoro Sampaio
	Presidente Venceslau		Presidente Epitácio
	Draçons	Tupi Paulista	Itapetininga
	Adamantina		Lucélia
	Osvaldo Cruz		
Marília		Garça Pombosa	
	Tupã		
	Assis	Paraguape Paulista	Patim
	Ourinhos	Pirajó	Santa Cruz do Rio Pardo Fátima

FONTE: Gov. do Est. de S. Paulo, Secr. do Interior, Coord. de Ação Regional, "Organização Regional do Estado de São Paulo: Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos", 1982, p.23-4.

SETOR OCUPACIONAL	MÉDIA DOS CONJUNTOS(%)	MUNICÍPIOS ACIMA DA MÉDIA
INDÚSTRIA	29,50	Araraquara, Bragança Paulista, Franca, Guaratinguetá, Jaú, Jundiaí, Limeira, Piracicaba, Rio Claro, São Carlos, São João da Boa Vista, Tatuí e Taubaté
AGRICULTURA	19,70	Adamantina, Avaré, Capão Bonito, Dracena, Fernandópolis, Itapetininga, Itapeva, Jales, Oswaldo Cruz, Pres.Wenceslau, Registro, S.José Rio Pardo,Tatuí, Tupã
SERVIÇOS DISTRIBUTIVOS	19,20	Adamantina, Andradina, Araraquara, Assis, Avaré, Barretos, Catanduva, Dracena, Fernandópolis, Guaratinguetá, Jales, Lins, Ourinhos, Piracicaba, Rio Claro, São João da Boa Vista, Tupã e Votuporanga
SERVIÇOS PESSOAIS	17,22	Adamantina, Andradina, Araraquara, Assis, Avaré, Barretos, Botucatu, Catanduva, Dracena, Fernandópolis, Guaratinguetá, Itapetininga, Jaboticabal, Lins, Ourinhos, Piracicaba, Pres.Wenceslau, Rio Claro, S.J.Boa Vista,Tatuí, Taubaté,Tupã e Votuporanga
SERVIÇOS SOCIAIS ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12,52	Araraquara, Assis, Botucatu, Catanduva, Dracena, Guaratinguetá, Itapetininga, Jaboticabal, Lins, Piracicaba, Presidente Wenceslau, Registro, São Carlos, Taubaté, Oswaldo Cruz

FONTE: Tabela 1

Tipos	Municipal								Estadual								Federal			
	Posto de Saúde		Amb. Médico		Pronto Socorro		Hospital		Centro de Saúde		SUCEN		Lab. A. Lutz		Hospital		PAN INAMSP		CIAM	
	76	82	76	82	76	82	76	82	76	82	76	82	76	82	76	82	76	83	76	83
<u>Grupo 1</u>																				
Paulista	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	1	1	-	-	1	2	-	-	-	1	-	-	1	1	-	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1
	12	17	-	-	1	1	-	-	3	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1
	-	6	-	-	-	-	-	-	3	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
<u>Grupo 2</u>																				
Jonito	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
do R. Paro	-	-	-	1	-	-	-	-	2	1	-	...	-	...	-	-	...	...	...	...
o Cruz	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<u>Grupo 3</u>																				
	-	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
<u>Grupo 4</u>																				
ina	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
is	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	1	1	1	-	1
tu	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	-	1	2	2	1	1	-	1
iva	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	1	-	1	-	-
is	2	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
ahai	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
<u>Grupo 5</u>																				
ara	-	-	-	-	-	1	-	-	4 ^a	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
aba	-	17	-	-	1	2	-	-	3 ^b	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
ro	-	-	-	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1
los	-	-	-	-	1	1	-	-	2	1	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-
i	-	-	-	-	-	-	-	2	3	4	-	1	-	1	-	-	1	1	-	-
nguetã	1	5	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
a B. Vista	-	-	-	-	1	1	-	-	3	3	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
<u>Grupo 6</u>																				
	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
ina	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Spolis	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
ninga	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	1	-	-	1	1	-	1
	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-
enceslau	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
o	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4 ^c	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-
inga	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-

Fonte: Cadastro de Estabelecimentos de Saúde - IBGE (1976) e

Listagem Elaborada pelo IBGE - Janeiro - 1982

Lenda: PAM = Posto de Atendimento; CIAM = Centro Integrado de Atendimento Médico; SUCEN = Superintendência do Controle de Atendimento de Endemias.

a) Sendo 3 Sub-Centros de Saúde e um serviço especial de saúde mantida pela Faculdade de Saúde Pública da USP.

b) Um Centro de Saúde e dois Postos Periféricos de Atendimento

c) Um Posto de Saúde Central e três Ambulatórios isolados.

... Dados não disponíveis.

MUNICÍPIOS

MUNICÍPIOS																
1 9 6 8				1 9 7 2				1 9 7 6				1 9 8 2				
Eleitorado		Prefeito	Eleitorado	Prefeito	Eleitorado	Prefeito	Eleitorado	Prefeito	Eleitorado	Prefeito	Eleitorado	Prefeito	Eleitorado	Prefeito	Eleitorado	Prefeito
Eleito		Eleito	Eleito		Eleito		Eleito		Eleito		Eleito		Eleito		Eleito	
Grupo 1																
Araçatuba Paulista																
15.020	Arena	20.388	Arena	25.663	Arena	37.131	PDS									
29.213	MD8	37.574	Arena	54.671	Arena	75.893	PMDB									
20.072	Arena	24.255	Arena	29.374	Arena	35.939	PMDB									
52.715	Arena	67.597	Arena	91.474	Arena	127.181	PMDB									
27.803	Arena	36.498	Arena	48.354	Arena	77.172	PMDB									
Grupo 2																
Caçapava Bonito																
5.577	Arena	6.995	Arena	10.427	Arena	16.482	PMDB									
13.730	Arena	15.975	Arena	20.893	Arena	28.581	PMDB									
10.722	Arena	11.559	Arena	13.744	MD8	18.948	PMDB									
9.559	Arena	9.701	Arena	11.343	Arena	14.371	PMDB									
Grupo 3																
Itatui																
11.046	Arena	13.614	Arena	16.385	MD8	26.883	PMDB									
Grupo 4																
Araraquã																
16.595	Arena	21.096	Arena	25.775	Arena	30.087	PMDB									
21.476	MD8	24.217	MD8	28.616	Arena	37.768	PMDB									
23.703	MD8	26.612	Arena	31.219	Arena	41.114	PMDB									
24.404	MD8	23.051	Arena	27.293	Arena	35.282	PMDB									
18.213	Arena	21.598	Arena	25.974	Arena	35.666	PMDB									
16.054	Arena	16.969	Arena	21.134	MD8	27.794	PMDB									
14.675	Arena	17.429	Arena	22.048	Arena	28.069	PMDB									
12.838	Arena	14.971	Arena	17.554	Arena	24.648	PDS									
Grupo 5																
Araraquã																
34.710	Arena	41.743	Arena	58.332	MD8	69.817	PMDB									
50.260	Arena	63.007	MD8	78.756	MD8	110.706	PMDB									
31.753	Arena	37.753	Arena	46.172	Arena	62.365	PMDB									
31.097	Arena	35.931	Arena	43.798	Arena	62.818	PMDB									
32.876	MD8	41.702	MD8	53.536	Arena	77.765	PMDB									
21.243	MD8	25.632	Arena	31.243	Arena	41.898	PMDB									
15.601	Arena	15.872	Arena	19.537	MD8	27.068	PMDB									
Grupo 6																
Araré																
13.036	Arena	16.757	Arena	19.861	Arena	25.288	PMDB									
15.680	Arena	15.819	Arena	17.158	Arena	21.278	PMDB									
11.046	Arena	13.614	Arena	18.365	MD8	26.883	PMDB									
11.036	Arena	12.891	Arena	14.720	Arena	19.112	PMDB									
13.089	Arena	14.536	Arena	18.867	Arena	25.030	PMDB									
17.401	Arena	21.379	MD8	26.855	Arena	37.390	PMDB									
10.191	MD8	12.210	Arena	15.929	Arena	20.244	PMDB									
10.000	Arena	11.361	Arena	13.529	Arena	16.370	PMDB									
6.386	Arena	7.876	Arena	11.773	MD8	16.533	PDS									
13.939	Arena	16.366	Arena	20.664	Arena	27.765	PMDB									

QUADRO 5 - ELEIÇÕES EXECUTIVAS MUNICIPAIS

	1 9 6 8		1 9 7 2		1 9 7 6	
	Eleitorado	Prefeito Eleito	Eleitorado	Prefeito Eleito	Eleitorado	Prefeito Eleito
Grupo 1						
Bragança Paulista	15.020	Arena	20.388	Arena	25.663	Arena
Franca	29.213	MDB	37.574	Arena	54.671	Arena
Jauá	20.072	Arena	24.255	Arena	29.374	Arena
Jundiaí	52.715	Arena	67.597	Arena	91.474	Arena
Limpeira	27.803	Arena	36.498	Arena	48.354	Arena
Grupo 2						
Araraquara	34.710	Arena	41.743	Arena	50.932	MDB
Piracicaba	50.260	Arena	63.007	MDB	78.756	MDB
Rio Claro	31.753	Arena	37.753	Arena	46.172	Arena
São Carlos	31.097	Arena	35.931	Arena	43.798	Arena
Taubaté	32.876	MDB	41.702	MDB	53.536	Arena
Guaratinguetá		MDB		MDB		Arena
S. João B. Vista		Arena		Arena		MDB

QUADRO 6 - COMPOSIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL, DE 1968 a 1976

Municípios	1968		1972		1976	
	Arena	MDB	Arena	MDB	Arena	MDB
Grupo 1						
Bragança Paulista	8	5	13	-	11	4
Franca	8	7	14	1	9	6
Jaú	12	3	15	-	12	3
Jundiaí	10	7	13	4	11	6
Limeira	11	4	11	4	8	7
Grupo 5						
Araraquara	8	7	10	5	8	7
Piracicaba	9	8	12	5	8	9
Rio Claro	9	6	12	3	15	-
São Carlos	13	1	12	3	9	6
Taubaté	7	8	7	8	9	6
Guaratinguetá	7	9	7	8	9	6
S.J. Boa Vista	7	6	8	5	6	7
Capital	11	10	14	7	8	13
Estado São Paulo	4.632	1.024	4.918	808	4.231	1.666

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral

Tabela - 1 População Urbana e Rural - 1970/1980

Município	1970			1980		
GRUPO-1	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
Bragança Paulista	24.338	9.182	33.520	62.673	21.375	84.048
Franca	70.366	4.622	74.988	144.117	4.880	148.997
Jauú	20.482	7.288	27.770	62.139	11.872	74.011
Jundiaí	137.582	20.424	158.006	221.888	36.920	258.808
Limeira	59.680	7.146	66.826	137.809	12.749	150.558
GRUPO-2						
Campão Bonito	11.376	18.914	30.290	25.304	20.222	45.526
Itapeva	15.956	5.484	21.440	38.377	27.167	65.544
S. José do R. Pardo	8.936	8.158	17.094	21.897	14.259	36.156
Oswaldo Cruz	13.868	9.477	23.345	17.615	8.501	26.116
GRUPO-3						
Ratuí	16.516	2.626	19.142	45.236	10.253	55.489
GRUPO-4						
Andradina	55.554	9.528	65.082	42.044	5.614	47.658
Assis	51.774	7.764	59.538	61.222	6.135	67.357
Barretos	36.678	7.790	44.648	65.707	7.062	72.769
Botucatu	31.950	6.884	38.834	58.333	6.206	64.539
Catanduva	46.878	9.042	55.920	65.948	6.918	72.866
Lins	36.642	6.280	42.922	44.731	6.296	51.027
Durinhos	49.134	9.722	58.856	52.671	7.068	59.739
Jaboticabal	18.720	5.468	24.188	41.017	5.968	46.985
GRUPO-5						
Araraquara	62.579	8.978	71.557	118.778	9.331	128.109
Piracicaba	60.998	6.572	67.470	197.904	16.391	214.295
Rio Claro	43.072	4.554	47.626	104.091	6.121	110.212
São Carlos	57.323	6.788	64.111	110.235	9.307	119.542
Taubaté	69.568	4.266	73.834	161.411	7.854	169.265
Garatinguetá	35.448	7.134	42.582	72.961	11.918	84.879
São João da B. Vista	18.562	4.996	23.558	45.729	10.206	55.935
GRUPO-6						
Avaré	20.108	4.510	24.618	41.091	5.827	46.918
Dracena	35.657	13.302	48.959	28.785	7.186	35.971
Tupã	42.436	15.736	61.172	46.262	10.326	56.588
Adamantina	28.956	11.258	40.214	24.254	7.790	32.044
Fernandópolis	34.462	11.558	46.020	40.505	6.484	46.989
Itapetininga	23.186	5.662	28.848	63.403	20.981	84.384
Jales	32.358	18.448	50.806	28.782	9.808	38.590
Pres. Venceslau	16.458	6.942	23.400	26.724	3.436	30.160
Registro	10.600	6.156	16.756	28.681	10.425	39.106
Votuporanga	37.938	7.788	45.726	45.665	6.616	52.281

Tabela nº 2 DISTRIBUIÇÃO DA PEA por setor de atividades nos Centros Sub-Regionais do estado de São Paulo
(ANO BASE: 1980)

MUNICÍPIOS	PEA INDUSTRIAL		PEA AGRÍCOLA		PEA Distributiva (Comércio transportes e outros)		PEA Prestação de Serviços Pessoais		PEA Atividades Sociais e administrativas		PEA TOTAL
	N.A.	%	N.A.	%	N.A.	%	N.A.	%	N.A.	%	N.A.
Adamantina	2.067	14,87	4.853	34,90	2.779	19,99	2.402	17,27	1.630	11,72	13.905
Andradina	5.083	27,88	2.962	16,25	3.870	21,23	3.802	20,86	2.195	12,04	18.230
Araraquara	16.994	32,86	5.143	9,95	11.782	22,78	9.082	17,56	8.147	15,75	51.713
Assis	6.190	23,60	4.077	15,54	5.779	22,03	5.975	22,78	3.664	13,97	26.230
Avare	4.569	23,67	4.066	21,07	3.858	19,99	4.166	21,59	2.388	12,37	19.300
Barretos	6.980	23,61	4.807	16,26	6.618	22,38	7.354	24,87	3.509	11,87	29.570
Botucatu	7.556	24,81	3.568	13,41	4.839	18,19	4.983	18,73	5.255	19,76	26.600
Bragança Paulista	13.099	36,74	6.371	17,87	5.673	15,91	6.077	17,05	3.827	10,74	35.649
Campão Bonito	2.498	15,22	8.232	50,18	2.013	12,27	1.647	10,04	1.014	6,18	16.404
Catanduva	7.429	24,55	5.138	16,98	6.836	22,59	6.376	21,07	4.108	13,58	30.260
Dracena	2.308	16,38	3.303	23,43	3.513	24,92	2.721	19,31	2.036	14,45	14.095
Fernandópolis	3.696	18,69	4.646	23,50	4.678	23,66	4.202	21,35	2.357	11,92	19.771
Francia	38.471	55,60	4.339	6,27	10.067	14,55	8.681	12,55	6.286	9,09	69.193
Guaratinguetá	9.281	29,90	2.735	8,81	6.114	19,69	6.629	21,35	5.482	17,66	31.049
Itapetininga	7.107	22,42	7.702	24,30	6.054	19,10	5.709	18,01	4.462	14,08	31.700
Itapeva	4.798	21,59	8.373	37,68	3.283	14,77	3.200	14,40	2.060	9,27	22.222
Jaboticabal	5.789	29,03	3.660	18,35	3.300	16,55	3.895	19,53	2.985	14,97	19.943
Jales	2.287	15,11	5.123	33,85	3.247	21,46	2.586	17,09	1.720	11,37	15.133
Jau	13.726	41,89	5.267	16,08	4.879	14,89	5.098	15,56	3.697	11,28	32.766
Jundiaí	57.838	54,14	4.189	3,92	18.210	17,05	14.928	13,98	9.860	9,23	106.817
Limeira	29.059	46,68	8.078	12,98	10.888	17,49	8.615	13,84	4.996	8,03	62.258
Lins	4.107	19,38	3.150	14,85	4.556	21,48	4.938	23,29	4.203	19,82	21.206
Oswaldo Cruz	1.975	23,91	3.601	43,59	1.385	16,76	167	2,00	1.132	13,70	8.260
Ourinhos	6.657	28,66	2.863	12,33	6.173	26,58	4.893	21,07	2.490	10,72	23.226
Piracicaba	36.358	40,75	6.078	6,81	17.334	19,43	17.053	19,11	11.047	12,38	89.223
Presidente Venceslau	3.161	26,41	2.569	21,46	2.264	18,92	2.329	19,46	1.608	13,44	11.969
Registro	3.006	21,43	4.288	30,56	2.425	17,28	2.156	15,37	1.787	12,74	14.030
Rio Claro	17.024	38,59	3.359	7,61	9.308	21,10	8.453	19,16	5.464	12,39	44.117
São Carlos	23.001	44,51	4.905	9,49	8.491	16,43	7.970	15,42	6.787	13,13	51.674
São João da Boa Vista	6.884	30,11	4.265	18,66	4.888	21,38	4.032	17,64	2.522	11,03	22.859
São José do Rio Pardo	3.546	23,12	5.422	35,35	2.722	17,75	2.099	13,68	1.478	9,64	15.339
Tatuí	7.141	34,54	4.099	19,83	3.335	16,13	3.755	18,16	2.133	10,32	20.673
Taubaté	27.845	44,11	2.602	4,12	10.733	17,00	11.442	18,13	9.306	14,74	63.127
Tupã	4.690	19,96	5.865	24,96	4.713	20,06	5.013	21,34	2.908	12,38	23.496
Votuporanga	6.158	28,36	3.950	18,19	4.434	20,42	4.194	19,32	2.667	12,28	21.713
Média dos Conjuntos		29,50		19,69		19,19		17,22		12,52	

FONTE: Censo Mão de Obra - IBGE (1980)

Tabela 1 - Proporção das matrículas para Pré-escola e 1.º Grau
No setor público e privado (*) (**)

Grupos	Pré-escola									1.º Grau								
	1973			1978			1983			1973			1978			1983		
	E	M	P	E	M	P	E	M	P	E	M	P	E	M	P	E	M	P
Grupo 1																		
Bragança Paulista	42	15	43	26	-	74	34	6	60	75	1	24	70	-	30	78	-	22
Franca	33	33	34	29	46	25	17	59	24	86	4	10	88	2	10	89	-	11
Jauú	65	12	23	49	3	48	31	39	30	89	1	10	89	-	11	89	-	11
Jundiaí	22	63	15	20	57	23	11	53	36	85	-	15	85	-	15	83	-	17
Limiteira	14	65	21	9	48	43	3	73	21	80	4	16	80	-	20	83	-	17
Grupo 2																		
Capão Bonito	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Itapeva	74	-	26	50	-	50	55	-	45	93	-	7	93	-	7	94	-	6
S. J. do Rio Pardo	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Oswaldo Cruz	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Grupo 3																		
Tatui	64	-	36	75	-	25	69	-	31	87	2	11	93	-	7	88	3	9
Grupo 4																		
Andradina	100	-	-	19	81	-	17	70	13	96	2	2	96	-	5	93	-	7
Assis	100	-	-	55	-	45	57	19	24	91	1	8	93	-	7	93	-	7
Barretos	17	63	20	13	77	10	14	74	12	92	2	6	92	-	8	91	-	9
Botucatu	32	27	41	33	24	43	48	15	37	86	-	14	88	1	11	84	5	11
Catanduva	33	42	25	63	10	27	63	4	33	90	-	10	85	-	15	85	-	15
Lins	53	-	47	30	-	70	62	-	38	84	-	16	82	-	18	84	-	16
Ourinhos	48	-	52	7	82	11	20	68	12	91	2	7	88	-	12	89	-	11
Jaboticabal	52	19	29	14	71	15	25	56	19	87	3	10	87	-	13	87	-	13
Grupo 5																		
Araraquara	28	49	23	18	69	13	19	64	17	90	1	9	92	-	8	90	-	10
Piracicaba	54	-	46	34	-	66	34	43	18	90	-	10	87	-	13	85	-	15
Rio Claro	35	64	1	20	66	14	14	77	9	95	2	3	89	-	11	100	-	-
São Carlos	23	55	22	9	81	10	10	67	23	85	1	14	82	1	17	83	-	17
Taubaté	28	21	51	11	52	37	8	59	33	77	10	13	79	5	16	79	6	15
Guatatingueta	53	28	19	35	28	37	43	17	40	91	2	7	86	4	10	82	7	11
S. João da Boa Vista	49	20	41	14	49	37	20	46	34	79	-	21	60	6	24	86	-	14
Grupo 6																		
Avareí	32	61	7	15	46	39	19	64	17	88	3	9	86	-	14	90	-	10
Dracena	64	-	36	100	-	-	27	32	41	98	-	2	92	-	8	84	-	16
Tupã	79	8	13	49	33	18	26	61	13	91	-	9	91	-	9	99	-	1
Adamantina	...	...	...	26	50	25	58	39	3	90	-	10	92	-	8	92	-	8
Fernandópolis	-	-	100	51	-	49	64	24	12	100	-	-	94	-	6	99	-	1
Itaetininga	38	40	22	21	51	28	16	63	21	...	...	...	92	-	8	91	-	9
Jalás	100	-	-	100	-	-	84	-	16	100	-	-	100	-	-	100	-	-
Pres. Venceslau	35	65	-	18	82	-	18	82	-	99	-	1	99	-	1	98	-	2
Registro	-	-	100	-	-	100	-	-	100	97	-	3	90	3	7	89	-	11
Votuporanga	100	-	-	...	...	...	42	-	58	97	-	3	98	-	2	96	-	4

Fonte: SEADE

Legenda: (*) E = Estadual; M = Municipal; P = Privado

(**) A soma das percentagens de matrículas para cada um dos níveis
(Estadual, Municipal e Privado) é igual a 100.

... = Dados não disponíveis

TABELA 4 - EVOLUÇÃO DOS VOTOS OBTIDOS PELA ARENA NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS EM ALGUNS MUNICÍPIOS MÉDIOS

PAULISTAS: 1966 - 1978 (*)

MUNICÍPIOS	1966			1970			1974			1978		
	SENADO	Câmara Federal	Assembl. Legislat.	SENADO	Câmara Federal	Assembl. Legislat.	SENADO	Câmara Federal	Assembl. Legislat.	SENADO	Câmara Federal	Assembl. Legislat.
Grupo 1												
Bragança Paulista	75,0	77,0	76,8	54,1	86,5	88,3	35,6	52,7	55,1	24,6	45,4	48,0
Franca	65,3	52,1	50,5	50,7	66,6	61,8	19,1	25,3	25,0	16,8	41,5	41,6
Jaú	79,7	80,2	80,0	58,3	91,3	91,0	37,6	53,1	52,5	25,6	60,8	63,2
Jundiaí	72,4	61,6	63,0	44,4	54,8	58,0	23,8	43,0	40,7	13,1	33,3	36,3
Lineira	63,4	45,2	44,0	50,0	90,6	89,0	23,3	29,4	28,4	16,6	37,1	36,1
Grupo 5												
Araraquara	66,2	51,4	50,7	41,4	64,1	62,3	27,4	38,9	36,7	17,5	41,0	43,3
Piracicaba	85,3	71,1	72,8	49,0	66,1	65,7	30,6	32,8	30,2	21,0	52,0	54,5
Rio Claro	76,0	70,7	71,6	41,7	68,3	67,1	25,2	39,2	39,5	15,1	43,8	46,0
São Carlos	72,2	80,0	78,5	46,9	89,6	89,3	22,8	34,7	34,0	16,1	27,6	28,3
Taubaté	62,2	48,7	49,8	37,0	71,1	69,0	31,7	44,0	42,9	16,5	41,7	43,1
Guaratinguetá	62,3	57,0	61,3	41,7	81,5	82,4	33,2	35,4	32,0	20,3	40,3	40,7
S.J.80a Vista	64,2	62,6	69,4	42,5	48,7	46,4	34,5	53,4	55,1	30,4	54,7	51,1

(*) Excluídos os votos brancos e nulos os complementos destes percentuais correspondem aos votos do MDB

FONTE: I.R.E. - São Paulo

TABELA 6 - DESEMPENHO DA ARENA E DO MDB NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1968 A 1976

MUNICÍPIOS	1 9 6 8						1 9 7 2						1 9 7 6					
	PREFEITURA			CÂMARA MUNICIPAL			PREFEITURA			CÂMARA MUNICIPAL			PREFEITURA			CÂMARA MUNICIPAL		
	Arena	MDB	Nulos Branços	Arena	MDB	Nulos Branços	Arena	MDB	Nulos Branços	Arena	MDB	Nulos Branços	Arena	MDB	Nulos Branços	Arena	MDB	Nulos Branços
Grupo 1																		
Bragança Paulista	62,2	31,7	6,1	57,0	33,0	10,0	92,8	-	7,2	87,0	-	13,0	65,4	25,1	9,5	64,0	24,0	12,0
Franca	36,2	57,4	6,4	49,0	41,0	10,0	91,0	3,4	5,6	81,0	10,0	9,0	52,2	42,2	5,6	53,0	38,0	9,0
Jau	74,2	22,5	3,3	71,0	19,0	10,0	95,7	-	4,3	91,0	-	9,0	61,8	33,0	5,3	69,0	21,0	10,0
Jundiaí	81,2	7,6	12,1	47,0	36,1	16,7	67,0	17,3	15,7	55,2	16,4	29,1	70,2	18,3	11,5	53,4	28,0	19,6
Lineira	80,6	-	19,3	63,0	22,0	10,0	75,4	13,1	11,5	59,0	25,0	16,0	43,9	41,9	14,2	44,0	41,0	15,0
Grupo 5																		
Araraquara	56,4	36,2	7,4	48,0	40,0	12,0	93,4	-	6,5	56,0	32,0	12,0	40,3	52,5	7,2	50,0	40,0	10,0
Piracicaba	59,5	43,4	3,6	49,0	40,0	11,0	43,8	58,1	8,1	60,0	25,0	15,0	44,8	44,9	11,3	41,0	46,0	13,0
Rio Claro	53,0	36,9	10,1	53,0	32,0	15,0	60,0	23,1	16,0	61,0	18,0	21,0	74,6	4,2	21,8	73,0	-	27,0
São Carlos	92,6	-	7,4	74,8	17,2	6,0	93,0	-	7,0	70,3	20,1	9,6	51,6	37,5	10,9	53,1	35,5	11,4
Taubaté	25,5	65,1	8,4	42,0	46,1	11,9	34,1	58,2	7,7	39,5	45,9	14,6	69,3	27,2	3,5	55,0	37,1	7,9
Guaratinguetá	46,0	46,9	7,1	45,1	45,6	9,3	31,9	61,2	6,9	40,5	47,3	12,2	54,9	36,7	8,4	51,6	38,6	9,8
S.J.Boa Vista	46,2	46,1	7,7	49,4	38,5	12,1	49,4	45,7	4,9	52,2	38,8	9,0	44,1	50,2	5,7	46,0	47,0	7,0

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral

TABELA 7 - EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS DE SAÚDE EM ALGUNS MUNICÍPIOS MÉDIOS OPOSICIONISTAS

POPULAÇÃO TOTAL (1980)	PREFEITO ELEITO				REDE BÁSICA MUNICIPAL DE SAÚDE							
	1968	1972	1976	1982	POSTO DE SAÚDE	AMBULATÓRIO ~ MÉDICO		PRONTO SOCORRO		HOSPITAL		
						1976	1982	1976	1982	1976	1982	
AMERICANA	MDB	MDB	MDB	PMDB	1	10	-	-	-	-	-	1
MOGI-GUAÇU	Arena	MDB	MDB	PMDB	-	5	-	-	1	1	-	-
MOGI-MIRIM	Arena	MDB	MDB	PMDB	-	5	-	-	-	1	-	-
SERTÃOZINHO	Arena	Arena	MDB	PMDB	-	-	1	4	-	1	-	-
MATÃO	MDB	MDB	MDB	PMDB	-	2	-	-	-	-	-	-

FONTE: I.R.E., Fundação SEADE, I.B.G.E.

A N E X O 3

INDICADORES ECONÔMICOS

TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INDUSTRIAL POR RAMOS

PIRACICABA										
PARTICIPAÇÃO NO VII (%)										
	Indústria Alimentos	Mecânica	Têxtil	Metalmúrgia	Papel e Papelão	Mat.Elétrico e de Comunicação	Mobiliário	Química	Bebidas	Outros
1970	31,1	22,4	4,9	19,7	6,5	1,5	3,5	1,8	1,1	7,5
1975	8,0	44,6	1,9	15,4	6,1	5,3	2,3	4,1	2,9	9,4
1980	3,0	54,5	5,2	11,9	6,1	3,7	2,2	4,4	0,1	8,9

JUNDIAÍ										
PARTICIPAÇÃO NO VII (%)										
	Indústria Alimentos	Mecânica	Têxtil	Metalmúrgia	Produtos Minerais não Met.	Mat.Elétrico e de Comunicação	Madeira	Química	Bebidas	Outros
1970	27,7	6,3	11,9	12,6	13,4	2,5	6,8	3,5	4,9	10,5
1975	21,8	2,8	10,6	9,7	12,4	3,4	7,8	4,3	3,9	23,3
1980	18,7	12,3	9,0	10,0	11,2	4,9	7,6	3,9	6,7	15,7

FONTE: Censo Industrial 1970, 1975 e 1980 - FIBGE

TABELA 6 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS NA INDÚSTRIA POR RAMOS DE PRODUÇÃO : PIRACICABA E JUNDIAÍ
1970/1975/1980

RAMOS DE PRODUÇÃO	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS					
	1 9 7 0		1 9 7 5		1 9 8 0	
	Piraci caba	Jundiaí	Piraci caba	Jundiaí	Piraci caba	Jundiaí
T O T A L	620	507	787	576	749	627
Extração de Minerais	8	6	9	5	17	9
Produtos de Minerais não Metálicos	98	129	96	107	119	122
Metalúrgica	67	37	106	45	91	58
Mecânica	65	34	131	66	144	74
Mat.Elétrico e de Comunicação	11	14	18	15	20	18
Mat.de Transporte	16	5	32	18	17	9
Madeira	30	21	29	30	25	29
Mobiliário	53	33	49	25	40	38
Papel e Papelão	8	5	13	10	11	8
Couro e Peles e Pród.p/viagem	4	-	3	-	2	-
Química	13	7	19	10	17	12
Perfumaria, Sabões e Velas	2	1	*	1	2	2
Prod.de Matérias Plásticas	3	8	5	14	8	16
Têxtil	7	26	10	34	14	29
Vestuário, Calçados, Art. Tecidos	35	34	36	29	47	33
Produtos Alimentares	109	88	100	90	77	90
Bebidas	20	23	15	17	7	12
Editorial e Gráfica	16	18	29	22	36	35
Borracha	10	4	6	4	8	4
At.de Apoio e Ser.Car.Industrial	-	-	50	20	22	16
Diversas	45	14	31	14	25	13
Unid.Aux.Administrativas	-	-	-	-	25	34

* Dado não publicado pelo IBGE

FONTES: Censos Industriais - 1970, 1975, 1980

TABELA 7 - CRESCIMENTO DO VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL: PIRACICABA E JUNDIAÍ (1970-1980)

	J U N D I A Í				P I R A C I C A B A			
	PESSOAL OCUPADO		V P I	V T I	PESSOAL OCUPADO		V P I	V T I
	LIGADO		(Cr\$)	(Cr\$)	LIGADO		(Cr\$)	(Cr\$)
	A PRODUÇÃO				A PRODUÇÃO			
	TOTAL				TOTAL			
1970	21.607	19.043	4.975.402	2.330.870	11.867	10.422	3.186.413	1.068.619
1975	31.898	28.582	11.914.026	5.035.448	17.972	15.693	9.102.838	3.668.978
1980	42.328	35.985	67.545.253	34.880.246	24.248	20.632	13.151.804	6.034.917

FONTE: Censo Industrial - IBGE

Obs.: VPI e VTI foram deflacionados conforme IGP da FGV, ano base=1977

**TABELA 8 - VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL E VALOR DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA,
JUNDIAÍ E PIRACICABA - 1970/1975/1980 (em 1.000 cruzeiros)**

	J U N D I A Í			P I R A C I C A B A		
	VPA	VTI	VPA/VTI	VPA	VTI	VPA/VTI
1970	116.255	2.330.870	4,98	259.913	1.068.619	24,32
1975	162.277	5.035.448	3,22	291.181	3.668.978	7,93
1980	122.423	34.880.246	0,35	454.294	6.034.917	7,52

FONTE: Censo Industrial, IBGE - Censo Agrícola IBGE

Obs.: O VPA e o VPI foram deflacionados conforme IGP, ano base = 1977

TABELA 9 - % DO PESSOAL OCUPADO E Nº DE ESTABELECIMENTOS NOS SETORES AGRÍCOLA, INDUSTRIAL E

SERVIÇOS

ANOS	TOTAL DO PEO	A G R Í C O L A				I N D U S T R I A L				S E R V I Ç O S			
		JUNDIAÍ		PIRACICABA		JUNDIAÍ		PIRACICABA		JUNDIAÍ		PIRACICABA	
		Nº DE ESTAB.	% PEO	Nº DE ESTAB.	% PEO	Nº DE ESTAB.	% PEO	Nº DE ESTAB.	% PEO	Nº DE ESTAB.	% PEO	Nº DE ESTAB.	% PEO
1950	14.027	353	24,96	1.330	66,79	235	74,5	359	32,29	17	0,54	44	0,92
1960	22.063	869	21,68	1.695	58,09	367	73,88	396	35,86	535	4,44	675	6,05
1970	31.881	1.522	19,40	2.439	41,86	507	67,78	620	42,28	1.263	12,82	1.246	15,86
1975	43.937	1.180	12,68	1.719	28,16	576	72,59	787	55,39	1.156	14,72	1.193	16,45
1980	54.347	1.398	10,78	1.398	22,85	627	77,88	749	61,67	1.587	11,34	1.629	15,48

FONTE: Censos Agropecuários, Industrial e Serviços.

SANEAMENTO BÁSICO

TABELA 1A - EXTENSÃO DA REDE DE ESGOTO (1976/1982)

ANO	JUNDIAÍ**		PIRACICABA***	
	Extensão da Rede (m)	Rede Existente (m)	Extensão da Rede (m)	Rede Existente (m)
1976	-	205.909	-	345.346*
1977	16.543	222.452	31.229	376.575
1978	70.386	292.838	33.945	412.510
1979	37.935	330.773	61.401	473.901
1980	51.355	382.128	40.201	514.102
1981	5.786	387.914	39.525	553.627
1982	26.459	414.373	25.607	578.034
TOTAL	208.464		232.688	

(*) Nota Estimada pelo SEMAE

(**) FONTE: Departamento de Água e Esgotos de Jundiaí

(***) FONTE: Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba

TABELA IB - EXTENSÃO DA REDE DE ÁGUA (1976/1982)

ANO	JUNDIAÍ(**)		PIRACICABA(***)	
	Extensão da Rede (m)	Rede Existente (m)	Extensão da Rede (m)	Rede Existente (m)
1976	-	284.555	-	561.054*
1977	9.299	293.854	37.534	598.588
1978	32.521	326.375	80.164	688.752
1979	25.896	352.271	61.993	750.745
1980	25.766	378.037	40.503	791.248
1981	7.400	385.437	60.724	851.972
1982	28.417	413.854	26.922	878.894
TOTAL	129.299		307.840	

(*) nota - Estimada pelo SEMAE

(**) FONTE: Departamento de Água e Esgotos - Jundiaí-SP

(***) FONTE: Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba-SP

TABELA IC - EVOLUÇÃO DAS REDES COLEDORAS DE ESGOTO: JUNDIAÍ

	Extensão (m)	Acréscimo (%)
Dez.1970	155.627	-
Dez.1972	178.000	12,56
Dez.1976	205.909	13,55
Dez.1982	414.373	50,30

FONTE: DAE, Jundiaí, SP.

TABELA ID - EVOLUÇÃO DAS REDES DE ÁGUA (REDES ADUTORAS E SUB-ADUTORAS), JUNDIAÍ

	Extensão (m)	Acréscimo (%)
Dez.1970	42.336	-
Dez.1972	44.156	4,12
Dez.1976	61.075	27,74
Dez.1982	99.587	38,65

FONTE: DAE - Jundiaí, SP

TABELA IE - EVOLUÇÃO DAS REDES DE ÁGUA (REDES FINAIS DE DISTRIBUIÇÃO), JUNDIAÍ

	Extensão (m)	Acréscimo (%)
Dez.1970	118.792	-
Dez.1972	176.956	32,86
Dez.1976	284.555	37,81
Dez.1982	413.654	31,20

FORTE: DAE - Jundiaí, SP

TABELA IF - EVOLUÇÃO DAS LIGAÇÕES DE ÁGUA, JUNDIAÍ

	Extensão (m)	Acréscimo (%)
1972	23.420	-
1976	29.035	19,33
1982	44.828	35,23

FORTE: DAE - Jundiaí, SP

HABITAÇÃO E
TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

TABELA IIA - ESTIMATIVA POPULACIONAL EM FAVELAS - JUNDIAÍ

NÚCLEO	ÁREA(m ²)	Nº BARRACOS/1.000 m ² (média pela foto)	BARRACOS ESTIMADOS	Nº HABITANTES (5 hab/barraco)
Jd.S.Camilo	175.000	9	1.575	7.875
Rui Barbosa	129.055	10	1.300	6.500
Jd.Tamoio	30.910	10	310	1.550
Vila Ana	28.350	10	280	1.400
Vl.Esperança	10.500	14	150	750
Stos.Dumont	4.910	13	105	320
Vl.Maringá	6.100	10	82	305
Vila Nambi	6.050	8	48	240
Jd.Shangai	2.130	19	40	200
Leito FEPASA	2.180	8	68	85
Vl.Comercial	605	18	19	55
TOTAL	395.790	9,74	3.856	19.280

Levantamento com base nas fotos aéreas de 1983 (área e nº de barracos) e Censo da Vila Ana (pessoas por barraco-em 19/7/84)

FONTE: Câmara Municipal de Jundiaí

TABELA IIB - PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO: PIRACICABA E JUNDIAÍ (1978-1983)

PROGRAMAS	PIRACICABA Número de Unidades Construídas	JUNDIAÍ ⁽³⁾ Número de Unidades Construídas
Profilurb ⁽¹⁾	1.726	446 (concluídas)
INOCOOP ⁽²⁾	500	830 (em andamento)
CECAP ⁽²⁾	480	182 (em negociação)
Balbo ⁽²⁾	1.300	-
TOTAL	4.006	1.458

(1) Dados extraídos do PAC II (Plano de Ação Comunitária), Gov. João Hermann, 1981.

(2) FONTE: Prefeitura Municipal de Piracicaba

(3) FONTE: DAE, Jundiaí

TABELA IIC - PRÓ-NUTRI (JUNDIAÍ)

PRÓ-NUTRI	1981	1982
Média de Merendas		
Distribuídas por dia	1.820	2.830

FONTE: Relatório de Atividades 1981/82 - Projeto FUMAS, Prefeitura Municipal de Jundiaí

TABELA IID - PROJETO FUMAS (JUNDIAÍ)

	1980	1981	1982	TOTAL
Número de Barracos Cadastrados	2.235	...	...	...
Número de Fichas de Inscrição no Programa	2.000	780	390	3.170
Número de Famílias Faveladas que adquiriram Casa Própria	-	-	58(*)	58

... (dados não disponíveis)

(*) Sendo 36 casas construídas por mutirão e 22 através de empreiteiras

FONTE: Relatório de Atividades 1981-82 - FUMAS; Prefeitura Municipal de Jundiaí

TABELA IIE - PIRACICABA - PROJETOS GRATUITOS DE CASAS POPULARES (1977/1981)

ANO	PROJETOS
1977	317
1978	262
1979	232
1980	189
1981	167
TOTAL	1.167

FONTE: Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos

TABELA IIF - PIRACICABA - TRANSPORTES URBANOS - ÔNIBUS
1970/1981

ANO	DEMONSTRAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES URBANOS			
	Número de		Volume de passageiros transportados	
	Linhas(*)	Veículos(*)	Por ano	Média diária
1970	36	47	11.979.528	32.821
1971	38	49	13.396.380	36.702
1972	40	52	13.397.522	39.455
1973	43	56	15.970.840	43.756
1974	44	60	16.368.880	44.846
1975	45	62	17.185.672	47.084
1976	47	59	16.802.337	46.034
1977	50	64	17.176.590	47.059
1978	60	74	19.349.862	53.096
1979	59	77	20.445.637	56.015
1980	71	83	23.152.194	63.430

(*) Os dados referem-se à 31 de dezembro

FONTES: 1970-1980 Empresa Auto Ônibus Paulicéia Ltda e
Empresa Auto Ônibus João Marchiori Ltda
1981 Empresa Auto Ônibus Paulicéia e Viação Panorâmica Ltda

EDUCAÇÃO

**TABELA IIIA - PIRACICABA - ATENDIMENTO DOS CENTROS POLIVALENTES
DE EDUCAÇÃO E CULTURA - CEPEC's - (1982)**

LOCALIZAÇÃO	VAGAS OFERECIDAS POR FAIXA ETÁRIA				TOTAL
	BERÇÁRIO (2 meses a 2 anos)	CRECHE (2 a 5 anos)	PRÉ-ESCOLA (6 a 7 anos)	EDUCAÇÃO COMPLEMENTAR (7 a 11 anos)	
Piracicamirim	22	80	40	240	380
Sta. Terezinha	22	80	40	240	382
Algodão	20	80	40	240	380
V. Fátima	20	80	40	240	380
J. Caxambú	20	80	40	240(*)	380
J. S. Paulo	22	80	40	30	172
V. Sônia	22	80	40	-	142
V. Independência	20	80	40	-	140
Paulicéia	22	80	40	-	142
V. Cristina	22	80	40	-	142
Jaraguá	21	80	40	-	141
TOTAL	233	880	440	1.230	2.783

NOTA (*): A Educação Complementar não foi oferecida pois as salas de aulas foram cedidas à Delegacia Regional de Ensino

FONTE: Secretaria Municipal de Educação

**TABELA IIIB - PIRACICABA - ATENDIMENTO NAS PRÉ-ESCOLAS MANTIDAS
PELA PREFEITURA DO MUNICÍPIO (1982)**

LOCALIZAÇÃO	VAGAS OFERECIDAS (6 a 7 ANOS)
Jardim Esplanada	125
Parque Jupia	75
Artemis	150
Jardim Califórnia	100
Morumbi	100
Saltinho	50
Jardim Ipanema	50
Creche São Vicente	50
Creche J.Morganti	25
Creche Ada Dedini	40
TOTAL	765

FONTE: Secretaria Municipal de Educação

**TABELA IIIC - PIRACICABA - ATIVIDADES DA MERENDA ESCOLAR
(1977/1982)**

ANO	REFEIÇÕES SERVIDAS/ANO	ESCOLARES SERVIDOS/ANO	ESCOLAS SERVIDAS
1977	4.310.366	29.500	110
1978	5.008.653	30.622	107
1979	5.264.569	30.921	105
1980	5.039.863	33.284	111
1981	6.816.527	40.596	115
1982	5.506.795	33.857	121

FONTE: Setor de Merenda Escolar - Secretaria Municipal de Educação

TABELA IIID - JUNDIAÍ - ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

	Nº DE UNIDADES	ALUNOS MATRICULADOS
1969	4	114
1973	23	870
1977	23	1.383
1983	25	2.919
1986	42	4.448

FONTE: Secretaria Municipal de Educação de Jundiaí

TABELA IIIE - NÚMEROS DE CRIANÇAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA DE ME
RENDA ESCOLAR, JUNDIAÍ

	1977	1978	1979	1980	1982
Merenda Escolar	26.800	31.866	37.764	41.000	42.000

FONTE: "Jundiaí - Prestação de Contas", Documento elaborado pela Administração Pedro Fávaro/Ary Fossen, dez.1982.

SAÚDE

TABELA IVA - PIRACICABA - ATIVIDADES DO PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENÇÃO PRIMÁRIA (1980-1982)

ATIVIDADES	A N O S					
	1980		1981		1982	
	nº	%	nº	%	nº	%
Consultas realizadas	51.272	100	65.151	127,1	66.622	129,9
Cuidados de Enfermagem	53.248	100	88.865	166,9	138.147	259,4
Fornecimento de remédios	12.192	100	27.288	233,8	38.442	313,3
Vacinação(aplicação)	9.482	100	18.975	200,1	27.565	290,7
Encaminhamentos	4.654	100	4.550	97,8	5.377	115,5
Remoções(dentro do município)	3.726	100	2.077	55,7	1.599	42,9
Exames Laboratoriais	15.849	100	21.109	133,2	25.409	160,3
Exames Prevenção do Câncer Ginecológico	1.129	100	1.363	120,7	2.356	280,7
Atendimentos Paramédicos	3.186	100	10.817	339,5	25.796	809,7
Horas-médico oferecidas	17.061	1100	20.622	120,9	21.995	128,9

FONTE: Programa Municipal de Atenção Primária (Diagnóstico Básico Setor Saúde - Piracicaba)

TABELA IVB - REDE HOSPITALAR DE PIRACICABA - EVOLUÇÃO("CONTRIBUIÇÃO DIAGNÓSTICO BÁSICO - SETOR SAÚDE PIRACICABA")

HOSPITAL	Nº DE LEITOS ANOS CARACTERÍSTICAS	LEITOS(1)			LEITOS(2)		LEITOS(3)	
		1976			1980		1976	
Sta.Mônica	geral/particular	124			120		08	
Clínica Amalfi	obstetrícia/particular	39			50		06	
Prontocor	cardiologia/particular	06			06		-	
Plantadores de cana	geral/particular	102			250		16	
Santa Casa	geral/beneficiente	397			415		66	
Cesario Mora	psiquiátrico/benef.	226			479		-	
Samaritano	ambulatorio	-			Hospital em construção			
TOTAL		894			1.320		96	
Leitos/mil habitantes		0,6			6,6			
Leitos/mil habitantes		4,6			4,4			

Dados 1979 e 1980

FONTE: (1) Censo Sanitário FIBGE

(2) Coleta própria

FINANÇAS PÚBLICAS

TABELA VA - INDICADORES DE FINANÇAS MUNICIPAIS

MUNICÍPIOS	REC. ORÇAM. PER CAPITA 1983(*)	PART. DA UNIÃO NA REC. ORÇAM.	PARTIC. DO ESTADO NA REC. ORÇAM.	PARTIC. DA REC. TRIBUT. NA REC. ORÇAM.	PARTIC. TRANSF. CORR. DA UNIÃO NA REC. ORÇAM.	PARTIC. DAS REC. CORRENTES ESTADO NA REC. ORÇAM.	PARTIC. DAS REC. CORRENTES NA REC. ORÇAM.	VALOR ADICIO- NADO PER CAPI TA 1983
Jundiaí	36	6,96	54,92	24,42	5,42	54,92	97,13	1.270.147
Piracicaba	37	8,48	48,10	24,04	8,48	48,07	87,39	1.112.714
Estado	39	8,73	42,31	32,70	7,11	41,75	90,08	985.699
Interior	32	16,52	45,88	23,01	13,48	44,99	91,56	935.051
Gde. São Paulo	46	3,69	40,00	38,97	2,99	39,66	89,13	1.033.446

(*) Em cruzeiros correntes de 1983

FONTE: Gov. Est. S. Paulo/Secr. Econ. e Planej./Coord. Ação Regional/SINERG. Indicadores Sociais, 1985.

TABELA V B - ARRECAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS - ICM - 1973 a 1982

(Em 1.000 cruzeiros)										
J U N D I A Í			P I R A C I C A B A							
ANO	ARRECADADO	VALOR REAL*	ÍNDICE	VARIÇÃO ANUAL(%)	ANO	ARRECADADO	VALOR REAL*	ÍNDICE	VARIÇÃO ANUAL(%)	
1973	172.749	571.799	100	-	1973	99.668	329.901	100	-	
1974	243.152	624.901	109	9,28	1974	159.814	410.722	124	24,49	
1975	327.665	658.607	115	5,39	1975	200.056	402.113	121	- 2,10	
1976	432.637	614.345	107	- 6,73	1976	294.475	418.155	126	3,98	
1977	657.493	657.493	114	7,02	1977	343.830	343.830	104	- 17,78	
1978	1.033.210	743.911	130	13,14	1978	519.365	373.943	113	8,75	
1979	1.689.814	777.314	135	4,49	1979	773.532	355.825	107	- 4,85	
1980	3.241.186	745.473	130	- 4,10	1980	1.958.596	450.477	136	26,60	
1981	6.764.285	744.071	130	- 0,19	1981	3.543.511	389.786	118	- 13,48	
1982	13.666.789	683.339	119	- 8,17	1982	6.935.513	346.776	105	- 11,04	

* Valor Real calculado com base no IGP - 1977 = 100

FONTE: Fundação SEADE

A N E X O 4

TABELA I - ELEITORADO DE JUNDIAÍ E PIRACICABA DA CAPITAL, DO INTERIOR, DO ESTADO DE
SÃO PAULO E DO BRASIL: 1966 a 1978

ANO	JUNDIAÍ			PIRACICABA			INTERIOR			CAPITAL			ESTADO			BRASIL		
	N.A.	Ind.		N.A.	Ind.		N.A.	Ind.		N.A.	Ind.		N.A.	Ind.		N.A.	Ind.	
1966	43.339	100		40.041	100		3.097.382	100		1.804.112	100		4.901.494	100		22.335.242	100	
1970	58.537	135		56.918	142		4.077.852	132		2.359.955	131		6.437.892	131		28.921.169	129	
1974	78.204	180		70.501	176		5.050.699	163		2.273.900	165		8.024.599	164		35.736.074	160	
1978	102.716	237		87.850	219		6.470.004	209		3.771.243	209		10.224.124	209		46.237.233	207	

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral

TABELA II - DESEMPENHO DA ARENA E MDB NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS FEDERAIS E ESTADUAIS EM JUNDIAÍ E PIRACICABA (%) PARA OS ANOS 1966, 1970, 1974 e 1978

ANOS	J U N D I A Í										P I R A C I C A B A														
	DEPUTADO ESTADUAL					SENADO					DEPUTADO ESTADUAL					DEPUTADO FEDERAL					SENADO				
	ARENA	MDB	B/N	ARENA	MDB	B/N	ARENA	MDB	B/N	ARENA	MDB	B/N	ARENA	MDB	B/N	ARENA	MDB	B/N	ARENA	MDB	B/N				
1966	39	23	38	37	26	37	50	19	31	51	19	30	42	17	41	64	13	23							
1970	36	26	38	34	28	38	28	35	37	46	24	30	45	23	32	35	36	29							
1974	31	45	24	31	41	28	21	67	12	23	53	24	24	49	27	27	61	12							
1978	28	49	23	24	48	28	10	66	24	42	35	13	38	35	27	16	60	24							

Nota: As % foram calculadas dividindo-se o nº de votos obtidos por cada partido pelo nº total de votantes

FONTE: IRE do Estado de São Paulo

TABELA III - ELEIÇÕES EXECUTIVAS E LEGISLATIVAS MUNICIPAIS 1968/1972/1976 (%)

PARTIDOS	ELEIÇÕES EXECUTIVAS						ELEIÇÕES LEGISLATIVAS					
	1968		1972		1976		1968		1972		1976	
	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA
ARENA	81,2	50,5	67,0	43,8	70,2	44,8	41,0	49,0	55,2	60,0	53,4	41,2
MDB	7,6	43,4	17,1	48,1	18,2	44,9	36,1	40,3	16,4	25,0	27,7	45,7
Branco/Nulos	12,1	6,0	15,7	7,9	11,5	10,2	16,7	10,7	29,1	14,5	18,8	12,9
Abstenção	8,1	7,6	5,7	5,9	5,8	6,0	8,1	7,6	5,7	5,9	5,8	6,0

FONTE: TRE do Estado de São Paulo

TABELA IV - RESULTADOS GERAIS DA VOTAÇÃO PARA GOVERNADOR EM JUNDIAÍ E PIRACICABA, NA
CAPITAL, NO INTERIOR E NO ESTADO DE SÃO PAULO - 1982

PARTIDOS	JUNDIAÍ		PIRACICABA		INTERIOR		CAPITAL		ESTADO DE SÃO PAULO	
	Nº DE VOTOS	%	Nº DE VOTOS	%	Nº DE VOTOS	%	Nº DE VOTOS	%	Nº DE VOTOS	%
PDS	15.117	13	15.406	15	2.035.714	27	693.018	17	2.728.732	23
PDT	-	-	1.004	1	49.678	1	44.708	1	94.395	1
PT	10.882	9	5.791	6	576.469	7	568.179	14	1.144.648	10
PTB	21.193	18	8.384	8	625.501	8	821.827	21	1.447.328	12
PMDB	55.821	48	63.160	61	3.535.364	46	1.674.588	42	5.209.952	45
BRANCOS	9.404	8	6.176	6	582.210	8	81.891	3	644.101	6
NULOS	4.280	4	2.838	3	212.376	3	96.453	2	308.829	3
VOTANTES	116.699	100	102.759	100	7.617.321	100	3.980.664	100	11.597.985	100
ELEITORADO	127.181		110.706		8.561.847		4.582.171		13.144.018	

FONTE: TRE do Estado de São Paulo

TABELA V - ELEIÇÕES MUNICIPAIS LEGISLATIVAS E EXECUTIVAS PARA 1982 (%)

PARTIDOS	ELEIÇÕES JUNDIAÍ	EXECUTIVAS PIRACICABA	ELEIÇÕES JUNDIAÍ	LEGISLATIVAS PIRACICABA
PDS	14,0	15,2	14,4	15,7
PDT	-	0,9	-	1,2
PT	8,0	5,2	7,7	5,3
PTB	17,3	6,5	16,3	6,7
PMDB	47,5	62,7	44,4	60,8
BRANCOS E NULOS	13,0	9,2	16,9	9,2
ABSTENÇÃO	8,2	7,1	8,2	9,2

FONTE: TRE do Estado de São Paulo

QUADRO 1 - JUNDIAÍ: ELEIÇÕES MUNICIPAIS: VEREADORES ELEITOS (1968, 1972, 1976, 1982)

1 9 6 8	1 9 7 2	1 9 7 6	1 9 8 2
ARENA (10) José M. Noqueira Argemiro de Campos Alfredo Paolletti Benedito E. de Almeida Reinaldo F.B. Basile Duílio Buzanelli Carlos Ungaro Lázaro de Almeida Ana S. Fioravanti João Lopes MDB (7) Antonio C. Pereira Neto Urubatan S. Palhares Carlos G. Ribeiro Jayro Waltoni Otávio Betelli André Benassi Lázaro de O. Dorta	ARENA (13) Henrique J. Franco José Rivelli José S. Bonassi Carlos Ungaro Waldir Fernandes João A. Copelli Hermenegildo Martinelli Elio Zillo Luis L. Gonçalves Romeu Zanini Adoniro J. Moreira Edmar C. Dias Antonio Lavarés MDB (4) Arnaldo Carraro Pedro O. Siagin Rolando Giarola Abdoral L. de Alencar	ARENA (11) José Rivelli Elio Zillo Auçonio Tozetto Ari Castro Nunes Filho Edmar Correa Dias Jorge Roque de Moura Henrique Victorio Franco Lázaro de Almeida Antonio Lavarés Duílio Buzonelli Lázaro de O. Dorta MDB (6) Pedro O. Beagin Tarcísio G. de Lemos André Benassi Ercílio Carpi Ariovaldo Alves Lázaro Rosa	PDS (3) Antonio C. Pereira Neto Ari Castro N. Filho José Rivelli PT (1) Erazé Martinho PTB (4) José Grupe Ercílio Carpi Rolando Giarola Jorge Nassif Haddad PMDB (11) Pedro O. Beagin Miguel M. Haddad José G. Martins da Silva Tarcísio G. de Lemos Francisco J. Carbonari Lázaro Rosa Antonio F. Panizza Carlos A. Iamonti Ana V. Ionelli José A. Marcucci Felisberto Negrinetto Prefeito Eleito: André Benassi (PMDB)
Prefeito Eleito: Valmor B. Martins (ARENA)	Prefeito Eleito: Ibis Cruz (ARENA)	Prefeito Eleito: Pedro Fávoro (ARENA)	Prefeito Eleito: Pedro Benassi (PMDB)

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo

QUADRO 2 - VEREADORES ELEITOS - PIRACICABA

1 9 6 8	1 9 7 2	1 9 7 6	1 9 8 2
ARENA (9) Guarino Irevisan João Fidelis Jaime Pereira Jayme C. Caldeira Celso C. Sampaio Gustavo J. Dias Alvim José Alcarde Correa Romeu I. Ripoli Elias Domingos da Silva MDB (8) Francisco A. Coelho Maria B. P. Penezi Benedito de Andrade Arthur D. da Motta Antônio C. Carlet Osmair A. Scarpari Rubens L. de Castro Braga Homero Paes de Athayde	ARENA (12) Newton da Silva Jairo R. de Mattos Antonio M. de Barros Filho Antonio M. Galdino Elias D. da Silva Milton de Camargo Haldumont N. Ferraz Milton Nascimento Rubens Leite do C. Braga Eulógio V. Sobrinho Waldyr M. Ferreira Benedito F. Faganello MDB (5) Frederico A. Biasw Braz Rosilho Ouvídio Sátolo Arthur D. da Motta Luis A. Rolim	ARENA (8) Newton da Silva José Coral Antonio M. Galdino João C. Angeli Pedro Salvador Irineo V. Bonazzi José Alcarde Correa Elias Domingos da Silva MDB (9) Ari de C. Pedroso Paulo A. Bortoletto Geraldo Bernardino Adalberto F. Maluf Antonio Faganello Braz Rosilho Helly de C. Melges Moacir N. Monteiro José Inácio Sileimann	PDS (3) José Coral Marcio Monteiro Terra Elias Domingos da Silva PT (1) Isaac J. Roston Jr. PTB (1) Mario João Michelin PMDB (14) Newton da Silva José I. Mugão Sileimann Adeli B. Dias M. e Silva Braz Rosilho Elias José Napty Alberto C. Piazza Bruno Prata Irineo V. Bonazzi Jorge R. Martins Luis J. Forti Orlando E. Faganello Sidney Bonachella Adalberto F. Maluf João Sachs

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo

QUADRO 3 - DEPUTADOS ESTADUAIS E FEDERAIS MAIS VOLTADOS
(1974, 1978, 1982): JUNDIAÍ

Anos	Deputado Federal	Número de Votos Obtidos	Deputado Estadual	Número de Votos Obtidos
1966	(1º) Carlos Prandir (Arena)	4.199	(1º) Virgilio Torricelli (Arena)	4.696
	(2º) Paulo F. dos Reis (Arena)	3.558	(2º) Omair Zomignani (Arena)	4.518
	(3º) Antonio Carlos Avalone (MDB)	2.184	(3º) Archipo Fronsaglia Jr. (MDB)	4.427
	(4º) Franco Montoro (MDB)	2.118	(4º) Mendonça Falcão (MDB)	841
1970	(1º) Urubatan Palhares (MDB)	12.992	(1º) Jairo Maltoni (MDB)	11.210
	(2º) Ibis Cruz (Arena)	11.194	(2º) Duílio Buzaneli (Arena)	9.686
	(3º) Paulo Abreu (Arena)	653	(3º) Pinheiro Jr. (Arena)	1.484
	(4º) Francisco Amaral (MDB)	322	(4º) Irineu Prado (MDB)	224
1974	(1º) Pereira Neto (Arena)	12.079	(1º) Jayro Maltoni (MDB)	9.717
	(2º) Octávio Ceccato (MDB)	8.401	(2º) Rubens de Lucca (Arena)	9.410
	(3º) José Riveli (Arena)	2.861	(3º) Duílio Buzaneli (Arena)	4.535
	(4º) Chico Amaral (MDB)	1.083	(4º) Gino Daitora (MDB)	3.056
1978	(1º) Jayro Maltoni (MDB)	19.240	(1º) André Benassi (MDB)	22.046
	(2º) Urubatan Palhares (Arena)	12.013	(2º) Rubens de Lucca (Arena)	12.273
	(3º) Rafael Baldacci (Arena)	1.439	(3º) Ibis Cruz (Arena)	8.406
	(4º) Alberto Goldman (MDB)	934	(4º) Wolf Nossak (MDB)	3.494
1982	(1º) Abdoral de Alencar (PMDB)	20.467	(1º) Randal Garcia (PMDB)	29.066
	(2º) Rubens de Luca (PTB)	18.129	(2º) Elio Zillo (PTB)	14.339
	(3º) Paulo Maluf (PDS)	3.785	(3º) Luis B. Máximo (PMDB)	5.336
	(4º) Wolf Nossak (PDS)	3.257	(4º) Marcos Maltoni (PDS)	3.536

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral

QUADRO 4 - DEPUTADOS ESTADUAIS E FEDERAIS MAIS VOTADOS
(1974, 1978, 1982): PIRACICABA

Anos	Deputado Federal	Número de Votos Obtidos	Deputado Estadual	Número de Votos Obtidos
1966	(1º) Milton Camargo (Arena)	3.180	(1º) Salgot Castillon (Arena)	10.502
	(2º) Ernesto P. Lopes (Arena)	2.036	(2º) Domingos Aldrovandi (Arena)	3.059
	(3º) Edmundo Monteiro (Arena)	1.992	(3º) Francisco Coelho (PMDB)	2.780
	(4º) Pacheco Chaves (MDB)	1.488	(4º) Rubens Braga (MDB)	680
1970	(1º) Cecílio E. Neto (Arena)	15.851	(1º) Francisco Coelho (MDB)	10.373
	(2º) Rubens Braga (MDB)	4.356	(2º) Domingos Aldrovandi (Arena)	8.506
	(3º) João Herrmann Neto (MDB)	3.117	(3º) Milton Camargo (Arena)	5.185
	(4º) Antonio Cico (Arena)	976	(4º) José Fernando (MDB)	167
1974	(1º) Pacheco Chaves (MDB)	17.309	(1º) Francisco Coelho (MDB)	22.263
	(2º) Domingos Aldrovandi (Arena)	6.299	(2º) Rubens L. Braga (Arena)	7.080
	(3º) Athiê J. Coury (MDB)	3.342	(3º) Solon B. Reis (Arena)	1.290
	(4º) Salvador Julianelli (Arena)	1.421	(4º) Marcelo Pereira (MDB)	1.015
1978	(1º) Irineu Bonazzi (Arena)	10.021	(1º) Jairo de Mattos (Arena)	25.910
	(2º) Pacheco Chaves (MDB)	8.052	(2º) Francisco Coelho (MDB)	10.043
	(3º) Newton da Silva (Arena)	7.516	(3º) João C. Angeli (Arena)	3.769
	(4º) Enildo Pessoa (MDB)	2.658	(4º) Fernando Morais (MDB)	2.081
1982	(1º) João Herrmann Neto (PMDB)	43.522	(1º) Ari Pedroso (PMDB)	34.608
	(2º) Pacheco Chaves (PMDB)	9.545	(2º) Jairo de Matos (PDS)	14.228
	(3º) Elias Jorge (PDS)	4.290	(3º) Gustavo Alvim (PMDB)	13.393
	(4º) Paulo Maluf (PDS)	3.037	(4º) José Carlos Couto (PMDB)	4.729

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral.

QUADRO 5 - JUNDIAÍ: ELEIÇÕES MUNICIPAIS (1968 a 1976) PARA PREFEITO

Anos	Candidatos da Arena	Votos Obtidos	Candidatos do MDB	Votos Obtidos
1968	(1º) Walmer B. Martins	14.426	(4º) Orlando Brandini	3.172
	(2º) Omair Zomignani	12.917		
	(3º) Virgílio Iomicelli	12.040		
1972	(1º) Ibis Cruz	15.781	(4º) Jairo Maltoni	5.809
	(2º) Urubatan Jalhares	14.948	(5º) Octávio Bettelli	5.110
	(3º) Furlan de Souza	12.026		
1976	(1º) Pedro Fávaro	26.141	(4º) Erazé Martinho	10.286
	(2º) Arnaldo M. dos Reis	21.637	(5º) Abdoral de Alencar	3.538
	(3º) Rubens de Luca	12.748	(6º) Cid Oguibene	1.850

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral.

QUADRO 6 - PIRACIGABA - ELEIÇÕES MUNICIPAIS PARA PREFEITO
(1968 a 1976)

Anos	Candidatos do MDB	Votos Obtidos	Candidatos da Arena	Votos Obtidos
1968	(2º) João Guidotti	20.287	(1º) Francisco Salgot Castillon	23.600
1972	(2º) Adilson Maluf (prefeito eleito)	14.314	(1º) João Guidotti	14.514
	(4º) Jorge A. Angeli	9.681	(3º) João R. Fleuri	11.480
	(5º) Bento Dias Gonzaga	4.556	Legenda	25.994
	Legenda	28.551		
1976	(1º) João Hermann Netto	27.045	(2º) Jairo de Mattos	18.027
	(5º) Américo Perissinotto	4.813	(3º) Romeu Ripoli	9.130
	(6º) Jorge R. Martins	1.376	(4º) Benedito Faganello	5.911
	Legenda	33.234	Legenda	33.148

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral.

QUADRO 7 - ELEIÇÕES EXECUTIVAS MUNICIPAIS (1982): JUNDIAÍ E PIRACICABA

Partidos	Piracicaba	Candidatos a Prefeito Número de Votos	Jundiaí	Número de Votos
PMDB	(1º) Adilson Maluf (prefeito eleito)	33.823	(1º) André Benassi (prefeito eleito)	27.472
	(2º) Antonio Thame	28.159	Roberto F. Bueno	1.052
	(6º) Francisco Coelho	2.509	(2º) Walmor B. Martins	26.943
PDS	(3º) Antonio Storel	13.406	(3º) Ari Fossen	12.440
	(7º) João Chada	1.507	(7º) Jairo Maltoni	3.611
	(11º) Nélio Arruda	712	(10º) Carlos Serafim	315
PT	(4º) Renato Maluf	5.437	(6º) Eugênio Ferrari	7.773
			(8º) Mário L. dos Santos	1.669
PTB	(5º) Helly de C. Melges	4.366	(9º) Omair Bomignani	1.615
	(9º) Youssef M. Hellal	1.078	(4º) Ibis Cruz	10.129
	(8º) Waldir Chiarini	1.265	(5º) Urubatan Palhares	8.461
PDT	(10º) Nilton Camargo	947		

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral.

ANEXO 5

ORGANOGRAMA

ESTRUTURA MUNICIPAL

EXISTENTE	MODIFICADA	PRÁTICA POLÍTICA
Secretaria de Administração	Secretaria de Administração	Pessoal, imprensa oficial, limpeza urbana, e retransmissão de televisão
Secretaria de Finanças e Patrimônio	Secretaria de Finanças	Orçamento, código tributário, recursos próprios (IPTU, ISS, Zona Rural), transferências correntes e fiscalização
Secretaria de Educação, Saúde, Cultura e Bem-Estar Social	(A) Secretaria de Educação	Programa municipal de educação, Centros Polivalentes de Educação e Cultura/CEPEC's (berçário, creche, pré-escola, complementar, educação física, educação artística, alfabetização de adultos e supletivo), biblioteca, merenda escolar, prédios escolares, parque infantil, creches existentes
	(B) Coordenadoria do Bem-Estar Social	Mobilização, organização e elevação do grau de consciência política da massa; atendimento à população dos bairros; assistência a entidades e programas sociais
	(C) Programa Municipal de Habitação	Lei de apoio à habitação popular, lotes urbanizados, núcleos habitacionais, habitações isoladas, alternativas, favelas e urbanização
	(D) Programa Municipal de Saúde	Programa de atenção médica (precocidade, periodicidade, continuidade e cobertura) Programa de Pronto Atendimento, PPA, medicina preventiva nos postos de saúde, postos de saúde instalados nos bairros, pronto socorro municipal, serviço odontológico municipal
	(E) Coordenadoria de Ação Cultural	Teatro Municipal, Salão Internacional de Humor, movimento de cultura popular e museu da imagem e do som
Secretaria de Planejamento	Centro Municipal de Planejamento	Orçamento, recursos externos (BNH, CURA, Finc/Fiege, Fisip, Finep, Profilurb, FAS, Cidades médias, Ebtu, Finame e Finec), prateleira de projetos, fiscalização e legislação do PDDI
Secretaria de Obras e Serviços Rurais	(A) Secretaria de Obras e Serviços Rurais	Ramificações rurais dos programas sociais, estruturação e conservação de estradas vicinais, administração de distritos, Centros Comunitários, Mistos (sociais, esportivos e comunitários), transporte de alunos e professores, telefonia rural, eletrificação rural, tratamento fitopatológico antipoluição
	(B) Programa Municipal de Abastecimento	Extensão rural, entreposto municipal, cooperativa de produtores, cooperativa de pequenos comerciantes, cooperativa dos funcionários públicos municipais, uso e posse da terra (antipróalcool)
Secretaria de Obras e Serviços Urbanos	(A) Secretaria de Obras e Serviços Urbanos	Equipamentos próprios (usina de asfalto, usina de concreto, fábrica de tubos, guias e sarjetas), tarefas sociais e urbanas, prestação de serviços a programas com recursos externos
	(B) Programa de Embelezamento de Piracicaba	Parques e jardins, conselho de defesa do meio ambiente, conselho de defesa do patrimônio cultural, Rua do Porto e peixamento, projetos e convênios, urbanização, embelezamento e restauração visual da cidade
Assessoria Jurídica	Assessoria Jurídica	Comitê jurídico (processos políticos, cassações, defesa das organizações populares, OAB, Forum e participação na defesa dos Direitos Humanos), orçamentos, desapropriações, Comitê Brasileiro pela Anistia, CBA

EXISTENTE	MODIFICADA	PRÁTICA POLÍTICA
Serviço Municipal Águas e Esgotos, SEMAE	Serviço Municipal de Águas e Esgotos, SEMAE	Saneamento básico; poluição do rio Piracicaba, resistência à SABESP, Água Nova/Corumbatai, tratamento de esgotos na zona rural, extensão de água e afastamento de esgotos na zona rural, Centro de Computação de Dados
Chefe de Gabinete	Chefe do Gabinete Civil	Assessoria legislativa, comitê jurídico, atendimento do gabinete, secretaria política do prefeito, gerente geral da administração
Guarda Municipal	Guarda Municipal	Programa de segurança da periferia, defesa dos interesses populares, defesa de concentrações populares (greves, CBA e UNE)
Comissão de Transportes	Coordenadoria Municipal de Transportes	Piracicaba Transportes Urbanos/PTU (programas de trólebus), Conselho Tarifário de Natureza Social/CNTS (passagens de ônibus), vias preferenciais para os transportes coletivos, táxis e Garagem Municipal
Comissão de Turismo	Coordenadoria Municipal de Turismo	Lazer interno, turismo social, quadras de samba para o carnaval, diversões de jovens de baixa renda, zoológico, relações públicas
Comissão de Esportes	Coordenadoria Municipal de Esportes	Piracicaba Atlético Clube (para competições de esporte amador), centros esportivos na zona rural e urbana, convênios esportivos com os sindicatos e universidades, escolinhas
Assessor de Imprensa	Assessoria de Informações	Relacionamento com a imprensa, cartilhas políticas e informações, contra-informações, agitação e propaganda. Bancos de Dados
Gabinete do Prefeito	Câmaras: social, executiva e meio	Alinhar os diversos comportamentos da estrutura administrativa, mantendo a unidade da ação política
IPASP Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos	IPASP Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos	Pensões, aposentadorias e serviços médicos, cooperativas habitacionais para funcionários públicos, cursos políticos

ESTRUTURA INFORMAL E POLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

CONSELHO SUPERIOR DE GOVERNO

DBES	PLENÁRIA	PREFEITO	GABINETE CIVIL
	MEMBROS	CEMUPLAN	ASSESSORIA LEGISLATIVA
	ASSESSORIA DE INFORMAÇÕES		
DC	FUNCIONALISMO	PROGRAMAS	QUADROS POLÍTICOS E SOCIAIS
Centros Comunitários, Centros Sociais (saúde, habitação, educação e abastecimento), Conselhos meio (concorrências, impostos, legislação), Conselho Executivo (obras, serviços), Federação das Organizações Populares de Piracicaba, Conselho Orientatório dos Cidadãos, Conselho Tarifário de Naturalização Social	Associação dos Funcionários Públicos Municipais, Cooperativa Municipal, Secretarias, Assessorias, Coordenadorias, Autarquias, Comitê de Dirigentes Operários, Comitê Técnico, Comitê Jurídico e Programas.	Gerência de Programa CURA, Programa Municipal de Educação, Programa Municipal de Saúde, Programa de Segurança da Periferia, Programa de Embelezamento, Programa de Habitação, Piracicaba Transportes Urbanos, Movimento de Cultura Popular, Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico de Piracicaba, Engenho Central e Programa Municipal de Abastecimento.	Vereadores, Sindicatos, Núcleos partidários de base, gerentes de programas, Câmara Social, Câmara Meio, Câmara Executiva, militantes.

MOC — MOBILIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO

Programa de Mobilização, Organização e Elevação do grau de consciência política das massas.

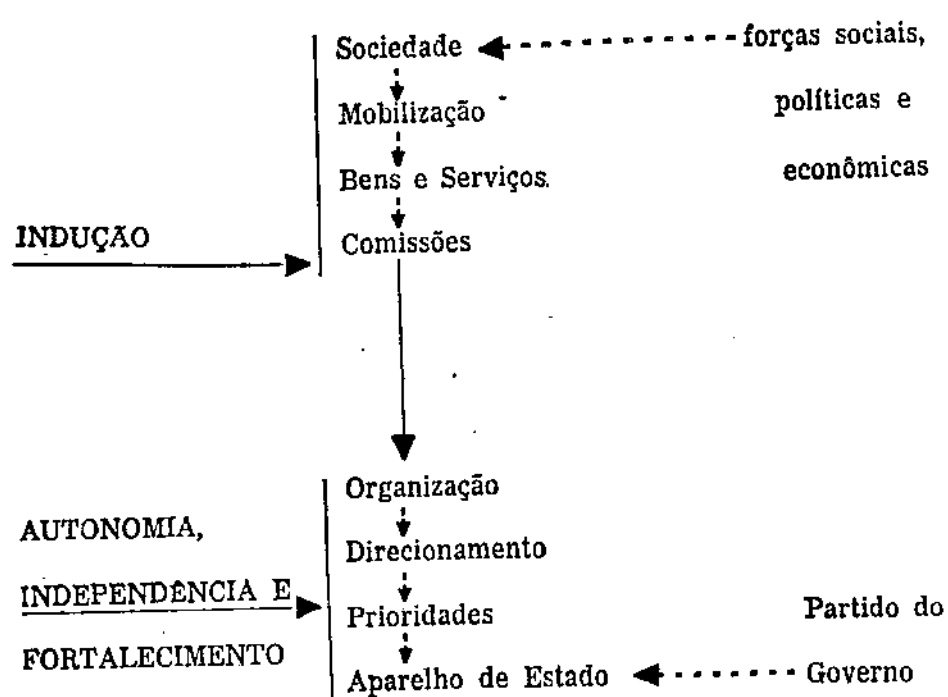


TABELA I - ARRECAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISS - 1973 a 1982

(Em 1.000 cruzeiros)

ANO	J U N D I A I				P I R A C I C A B A				VARIÇÃO ANUAL(%)
	ARRECADADO	VALOR REAL*	ÍNDICE	VARIÇÃO ANUAL(%)	ANO	ARRECADADO	VALOR REAL*	ÍNDICE	
1973	3.038	10.056	100	-	1973	3.410	11.287	100	-
1974	4.814	12.372	123	23,03	1974	5.119	13.156	116	16,55
1975	6.919	13.907	138	12,40	1975	8.250	16.583	146	26,04
1976	11.388	16.171	160	16,27	1976	13.242	18.804	166	13,39
1977	14.995	14.995	149	- 7,28	1977	20.748	20.748	183	10,33
1978	25.827	18.595	184	24,00	1978	28.192	20.298	179	- 2,17
1979	41.996	19.318	192	3,88	1979	49.508	22.774	201	12,19
1980	90.071	20.716	206	7,23	1980	96.100	22.103	195	- 2,95
1981	172.172	18.939	188	- 8,58	1981	217.845	23.963	212	8,41
1982	304.765	15.238	151	-19,55	1982	404.069	20.203	178	-15,70

* Valor real calculado com base no IGP - 1977 = 100

FONTE: Fundação SEADE

TABELA II - ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO FUNDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU - 1973 a 1982

(Em 1.000 cruzeiros)									
J U N D A Í					P I R A C I C A B A				
ANO	ARRECADADO	VALOR REAL*	ÍNDICE	VARIACAO ANUAL(%)	ANO	ARRECADADO	VALOR REAL*	ÍNDICE	VARIACAO ANUAL(%)
1973	2.596	8.593	100	-	1973	2.331	7.116	100	-
1974	15.253	39.200	456	356,18	1974	4.071	10.462	147	47,02
1975	20.026	40.252	468	2,68	1975	5.555	11.166	156	6,72
1976	19.840	28.173	327	- 30,01	1976	6.851	9.728	136	- 12,88
1977	33.858	33.858	394	20,17	1977	8.928	8.928	125	- 8,23
1978	34.639	24.940	290	- 26,34	1978	18.092	13.026	183	45,90
1979	73.264	33.701	392	35,12	1979	60.615	27.883	391	114,05
1980	156.527	36.001	418	6,82	1980	62.083	14.279	200	- 48,79
1981	236.035	25.964	302	- 27,88	1981	145.982	16.058	225	12,45
1982	488.357	24.418	284	- 5,96	1982	232.585	11.629	163	- 27,59

* Valor Real calculado com base no IGP - 1977 = 100

FONTE: Fundação SEADE

TABELA III- EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA (IPTU/ISS/TAXAS E CONTR.DE MELHORIA) ,
1974 a 1982: PIRACICABA

ANO	(Em 1.000 cruzeiros)									
	RECEITA TOTAL		RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA		I P T U		I S S		TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	
	VALOR NOMINAL		VALOR NOMINAL	% DA RECEITA TOTAL	VALOR NOMINAL	% DA RECEITA TRIB.PRÓPRIA	VALOR NOMINAL	% DA RECEITA TRIB.PRÓPRIA	VALOR NOMINAL	% DA RECEITA TRIB.PRÓPRIA
1974	55.266		18.072	32,7	4.071	22,5	5.119	28,3	8.882	49,1
1975	122.021		27.821	22,8	5.555	19,9	8.250	29,6	14.016	50,3
1976	123.331		39.439	31,9	6.851	17,3	13.242	33,5	19.346	49,0
1977	180.627		53.982	29,8	8.928	16,5	20.748	38,4	24.306	45,0
1978	281.944		96.425	34,2	18.092	19,0	28.192	29,0	50.141	52,0
1979	571.691		181.157	31,6	60.615	33,4	49.508	27,3	71.034	39,2
1980	1.549.726		290.599	18,7	62.083	21,3	96.100	33,0	132.416	45,5
1981	1.931.809		572.945	29,6	145.982	25,4	217.845	38,0	209.118	36,5
1982	3.757.855		1.028.205	27,3	232.585	22,6	404.069	39,2	391.551	38,0

FONTE: Finanças Públicas, Fundação SEADE

TABELA IV - COMPOSIÇÃO DA RECEITA TOTAL SEGUNDO A NATUREZA (3) - 1979 a 1982

RECEITAS	1 9 7 9				1 9 8 0				1 9 8 1				1 9 8 2			
	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA	JUNDIAÍ	PIRACICABA
Própria																
IPTU	11,39	10,60	12,74	4,01	10,03	7,56	10,89	6,19								
ISS	6,53	8,66	7,33	6,20	7,32	11,28	6,80	10,75								
Taxas	8,49	12,43	8,74	8,55	9,59	10,82	11,05	10,42								
Patrimonial	0,25	0,79	0,59	0,43	0,36	0,70	0,71	0,77								
Industrial	0,73	-	0,65	-	0,76	-	0,71	-								
Transf.Corr.federais	1,75	3,19	4,10	2,40	4,74	3,57	5,73	5,06								
Transf.Corr.estaduais	55,27	42,84	58,72	33,11	58,36	51,30	57,17	50,27								
Operações de Crédito	-	12,94	-	40,07	3,99	5,63	1,36	7,54								
Transf.de Cap.Federal	4,07	2,28	1,05	1,50	1,15	2,53	1,46	3,01								
Transf.de Cap.Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-								
Diversos*	11,52	6,27	6,08	3,73	3,70	6,61	4,12	5,99								
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00								

* Diversos: Correção monetária incidente nos tributos, receitas diversas, alienação de bens imóveis e auxílios e/ou contri-
buições

FONTE: Fundação SEADE

Finanças Públicas Municipais - Execução Orçamentária

TABELA V - JUNDIAÍ: FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Ano	Cr\$ 1.000,00	
	Déficit (-) Superávit (+)	Relação Percentual Entre Result. e Receita
1972	+ 1.071	+ 3,1%
1973	+ 5.407	+ 10,9%
1974	+ 263	+ 0,3%
1975	- 12.815	- 11,4%
1976	- 105.443	- 61,9%
1977	- 54.005	- 21,9%
1978	- 87.790	- 22,5%
1979	- 32.237	- 5,0%
1980	- 154.711	- 12,6%
1981	- 147.911	- 6,5%

Obs.: Para comparação foram excluídas da Receita os valores das Operações de Crédito.

FONTE: Relatório "Jundiaí - Prestação de Contas", 1982.

TABELA VI - EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA (IPTU, ISS, TAXAS E CONTR.DE MELHORIA),
1974 a 1982: JUNDIAÍ

ANO	(Em 1.000 cruzeiros)									
	RECEITA TOTAL		RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA		IPTU		ISS		TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	
	VALOR NOMINAL	VALOR NOMINAL	VALOR NOMINAL	% DA RECEITA TOTAL	VALOR NOMINAL	% DA RECEITA TRIB.PRÓPRIA	VALOR NOMINAL	% DA RECEITA TRIB.PRÓPRIA	VALOR NOMINAL	% DA RECEITA TRIB.PRÓPRIA
1974	112.520	29.124	28,6	15.253	55,0	4.814	17,3	7.956	28,7	
1975	182.095	40.038	22,0	20.026	50,0	6.919	17,2	13.132	32,8	
1976	308.147	48.798	16,0	19.840	40,6	11.388	23,3	17.616	36,1	
1977	387.803	77.634	20,0	33.858	43,6	14.995	19,3	28.802	37,1	
1978	393.850	104.677	26,5	34.639	33,0	25.827	24,6	44.211	42,2	
1979	643.083	170.612	26,5	73.264	43,0	41.996	24,6	55.278	32,4	
1980	1.228.818	354.400	29,0	156.527	44,1	90.071	25,4	108.092	30,5	
1981	2.352.246	634.244	30,0	236.035	37,2	172.172	27,1	226.425	35,7	
1982	4.484.974	1.288.896	27,4	488.357	37,8	304.765	23,6	497.513	38,6	

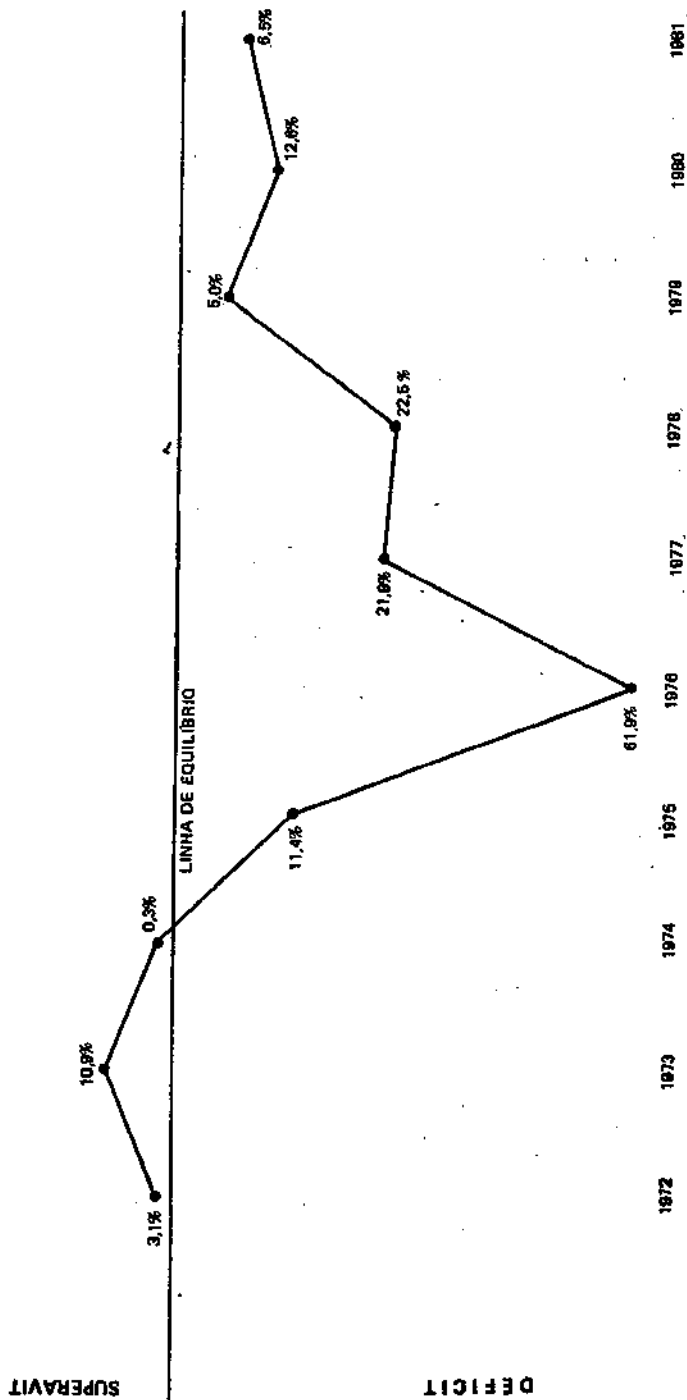
FONTE: Finanças Públicas, Fundação SEADE

TABELA VII - JUNDIAÍ - SALÁRIO MÍNIMO/CUSTO DA ÁGUA DISTRIBUÍ-
DA NA CATEGORIA MÍNIMA (0-15m³, INCLUINDO ÁGUA E
ESGOTO)

DATA	SALÁRIO MÍNIMO	CATEGORIA DOMICILIAR (0 - 15m ³)	% DO SALÁRIO MÍNIMO
01/1971	187,20	10,35	5,52
01/1972	225,60	10,35	4,58
01/1973	268,80	10,35	2,95
08/1973	312,00	11,70	3,75
01/1974	312,00	11,70	3,75
01/1975	376,80	15,30	4,06
08/1975	532,80	15,30	2,87
01/1976	532,80	19,80	3,71
01/1977	768,00	25,65	3,33
01/1978	1.106,40	40,68	3,67
01/1979	1.560,00	52,50	3,36
01/1980	2.932,80	76,12	2,59
08/1980	4.149,60	91,87	2,21
01/1981	5.788,80	165,37	2,85
07/1981	8.464,80	231,00	2,72
01/1982	11.928,00	346,50	2,90
08/1982	16.608,00	451,50	2,71
01/1983	23.568,00	632,10	2,68

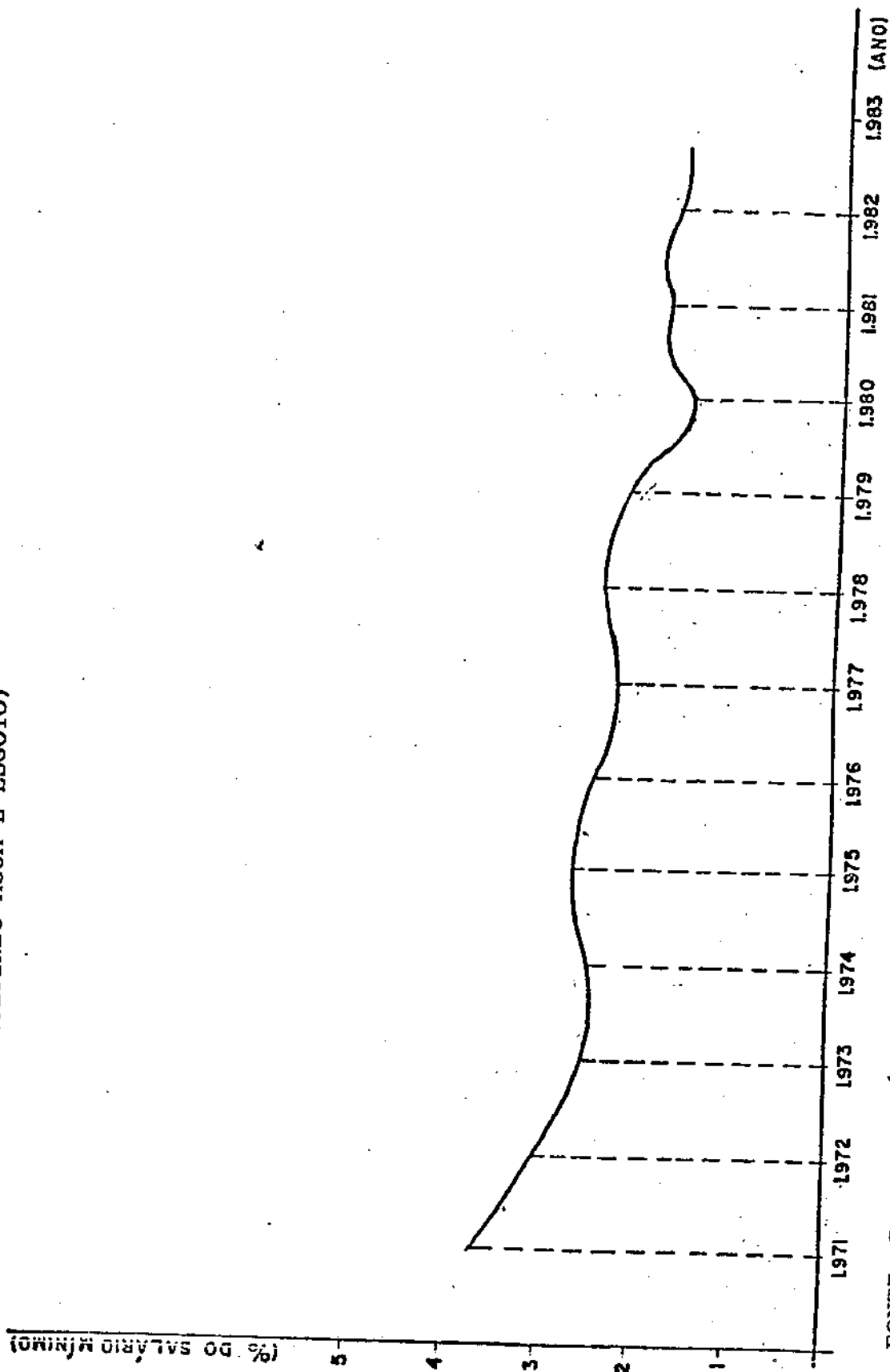
FONTE: Depto. de Águas e Esgotos, Autarquia Municipal, Jundiaí

GRÁFICO 1 : EVOLUÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
(Comparativo percentual entre o resultado apurado e a receita total)



FONTE: Relatório - "Jundiá" - Prestação de Contas", junho, 1982.

GRÁFICO 2 - SALÁRIO MÍNIMO - CUSTO DA ÁGUA DISTRIBUÍDA NA CATEGORIA MÍNIMA (0-15m³)
(15m³ INCLUINDO ÁGUA E ESGOTO)



FONTE: Depto. de Águas e Esgotos - Autarquia Municipal - Jundiá

A N E X O 6

QUADRO DAS REIVINDICAÇÕES POPULARES: PIRACICABA

FONTES: "Jornal de Piracicaba"

"O Diário"

"Jornal Opção da UNIMEP"

PERÍODO: de 29 de abril de 1984 a 8 de agosto de 1984

DATA	BAIRRO	QUEM REIVINDICA	PARA QUEM REIVINDICA	O QUE REIVINDICA	DE QUE FORMA REIVINDICA	COMO DIVULGA	MEDIDAS TOMADAS PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA
29/04	Parque Primeiro de Maio	Presidente da Associação de Moradores do Conjunto Residencial do bairro	Prefeitura	Segurança, iluminação, asfalto e rede de esgoto	através de relatório de sua gestão ao jornal "O Diário"	Jornal	CPFL promete postes de iluminação em 90 dias
29/04	Centro (Av. Independência/ R. Samuel Neves)	Moradores	Prefeitura	Limpeza de terreno para plantação de horta	vários moradores da região telefonaram ao "Diário" reclamando	Jornal	sem informação
29/04	Parque Pádua	Moradores	Prefeitura e Serviço Municipal de água e esgoto (SEMAE)	Sanar irregularidades no saneamento básico	denúncia ao jornal	Jornal	o responsável do SEMAE foi ao local verificar os danos e programar o trabalho para a recuperação da rede
29/04	Tupi	Moradores conjuntamente com o administrador do bairro	Prefeitura	Posto de Saúde	solicitam reunião com o Prefeito	Jornal	nenhuma
29/04	São Dimas	Sociedade Amigos do bairro São Dimas, através de seu presidente	Prefeitura e SEMOSU (Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos)	Remodelação da área da Iazer	convidam o Prefeito, vários vereadores e secretários e apresentam suas sugestões	Jornal	Prefeito e SEMOSU dão seu parecer no prazo de 20 dias
01/05	Parque Piracicaba (BALBO)	Mutuos do parque residencial (BHH)	Presidente da Caixa Econômica Federal e governo Federal	Negociação das prestações de acordo com as possibilidades dos mutuários e as faixas salariais	foram enviadas cartas à CEF e ao Presidente da República	Jornal	sem informação
01/05	Parque Holanda I, II e III	Moradores	Prefeitura e CPFL	Segurança, iluminação, asfalto, rede de esgoto e policiamento	denúncias através de jornal reclamam do descaso de 3 vereadores que representam esses bairros em relação a defesa de suas reivindicações	Jornal	Prefeitura alega que esses problemas devem-se ao fato desses vereadores estarem localizados em loteamentos clandestinos
01/05	Jardim Mercedes	Moradores	Prefeitura e CPFL	Iluminação pública e limpeza em terrenos baldios	Abaixo-assinado para CPFL e Prefeitura	Jornal	nenhuma
05/05	Nova Suíça	Moradores	Prefeitura	Melhorias no bairro	solicitam reunião com o Prefeito e secretários municipais	Jornal	sem informação
06/05	Nova Piracicaba	Associação Comunitária do bairro	SEMAE	término de uma rede de esgoto (uma extensão de seis mil metros)	Associação dos Moradores tenta um acordo com o SEMAE, marcando um prazo para a conclusão da obra.	Jornal	a autarquia municipal deverá participar com a cessão de mão-de-obra e os moradores com o material
11/05	Balbo	Comissão de Moradores	CEF, BHH e Prefeitura	1. Solução para pagamento das prestações atrasadas; 2. providências sobre a destruição de casas abandonadas; 3. segurança para o bairro	1. denúncia a jornal; 2. reunião com o gerente da CEF; 3. Manifesto ao BHH	Jornal	sem informação

17/05	Centro	Motoristas e pedestres	Prefeitura Municipal	Segurança no Trânsito	reclamações junto ao coordenador municipal dos transportes	Jornal	Coordenador propõe educação nas escolas sobre regras de trânsito
17/05	Jardim Primavera	Trinta e três moradores do bairro	Câmara Municipal e SEMOSU	Fechamento de uma rua para transformá-la em área de lazer	através de três vereadores	Jornal	sem informação
19/05	Parque Rolanda I, II e III	Moradores	Prefeitura, SEMOSU e CPFL	Melhorias no bairro porque se tratava de loteamento clandestino	denúncia a jornal	Jornal	Segundo os moradores, a penas o parque II está sendo regularizado devido a existência de casas boas no bairro
25/05	Vila Rezende	Moradores e donas de casa	Prefeitura e SEMOSU	Detetização nos esgotos	denúncias dos moradores	Jornal	Prefeitura informa que deve ser encaminhado ao Centro de Saúde por se tratar de medida de Saúde de Pública
26/05	Jardim Primavera	Quarenta moradores do bairro	Prefeitura	Fechamento de uma rua frontal à Igreja para transformá-la em área de lazer	entregam abaixo-assinado com 604 assinaturas ao Prefeito	Jornal e abaixo-assinado em bairros próximos	O Prefeito mostra-se favorável à medida, porém considera-se sem poder de decisão na matéria, sugerindo que se faça um plebiscito
27/05	-	FOPOP (18 entidades representativas do bairro)	Prefeitura	Solicitem colocação de placas de cascalho em lugar de asfalto para baratear os custos para a população periférica	reunião com o Executivo Municipal	Jornal	Prefeito envia carta à FOPOP propondo a formação de um Conselho Consultivo
29/05	-	FOPOP	Empresas de Transporte coletivo - principalmentente Paulicéia	Participação da população no processo decisório de tarifas, limpeza nos ônibus (sem fiscalização), melhor atendimento em horários, linha bairro-a-bairro	propõe diante do Conselho de Entidades o preço da tarifa em torno de Cr\$ 180	Jornal	sem informação
29/05	Jardim Perdizes e Santa Rita-CECAP I e II	Moradores do Bairro	Prefeitura, SEMAE e SEMOSU	Iluminação, desmatamento de terrenos baldios-segurança, acesso ao ônibus, regularização das benfeitorias constadas no loteamento	denúncia contra a resposta da prefeitura que se mantém distante da realidade do bairro, continuando a cobrar taxas de iluminação onde sequer existe	Jornal	sem informação
29/05	Jardim Primavera	Moradores e proprietários (a favor) (contra)	Prefeitura Municipal	Moradores favoráveis ao fechamento da rua para transformação da área de lazer brigam judicialmente com os proprietários, contrários ao seu fechamento	através de abaixo-assinados pró e contra a reabertura da rua; pedido de intervenção da prefeitura e mandato de segurança	Jornal, abaixo-assinado e intervenção da vereadores a favor do fechamento da rua decidem realizar um plebiscito	Prefeito, Câmara de Vereadores e moradores a favor do fechamento da rua decidem realizar um plebiscito

30/05	-	População	Prefeitura	Iluminação	Jornal de Piracicaba faz matéria	Jornal	sem informação
31/05	Jardim Planalto	Moradores	Proprietários de terrenos e Serviço Público da Prefeitura Municipal.	Limpeza de terrenos baldios	denunciam ao jornal	Jornal	sem informação
31/05	Jardim Primavera	Moradores (a favor)	Prefeitura	Fechamento de rua para trans- formá-la em área de lazer	Prefeito-Secretário de Bem Estar e Promoção Social presidem plebiscito	Jornal, plebiscito no bairro	A maioria dos moradores foi favorável ao fechamento da rua. Assim, o prefeito deverá encaminhar o projeto à Câmara Municipal
02/06	Jardim Planalto	Moradores	Prefeitura	Segurança, iluminação, asfalto, linha de ônibus, limpeza de terrenos e do rio próximo, passe escalar, etc	em reuniões com o prefeito e vereadores	Jornal	"promessas, mas nada de solução"
02/06	Centro da cidade, São Dimas, cidade Jardim, Jardim Europa e Cidade Alta	População	Prefeitura	Base correta para aplicação do IPTU de 1985	reclamações e protestos contra o aumento do IPTU	Jornal	A prefeitura criou uma equipe de engenheiros para recadastrar os imóveis urbanos e reconhecer o padrão e o acabamento dos prédios
03/06	Algodão	Moradores	Prefeitura, SEMOSU	Que a SEMOSU faça a repavimentação do asfalto aberto pelo SEMAE nas ruas do bairro	denúncia ao jornal	Jornal	sem informação
06/06	Santa Terezinha	Moradores-presidente da FUPOP (Wanderley Bionísio)	CETESB, Prefeitura	Colocação de filtros antipoluentes na Indústria de Papel In dependência S.A.	moradores e Federação das organizações populares de Piracicaba denunciam ao jornal local	Jornal (denúncia)	sem informação
06/06	8ALB0	Moradores-diretoria da EFOP-Prof. Hélio Penteado de Castro	Governo Estadual	Novo prédio escolar	através da imprensa	Jornal	sem informação
06/06	Santa Terezinha	Moradores-presidente da FUPOP	CETESB, Prefeitura, do no da indústria	providência para acabar com a poluição no bairro	através de documento enviado à CETESB	Jornal	CETESB multou a indústria
07/06	Centro	Um morador	Prefeitura	desentupimento dos bueiros das ruas centrais da cidade	disse acreditar na solução técnica proposta pelo Secretário da SEMOSU	Envia uma carta à redação do jornal	sem informação
07/06	-	(é uma denúncia do jornal e da população)	Empresa de ônibus Paulista	melhor distribuição nos horários dos ônibus	Jornal denuncia	Jornal	sem informação
07/06	Centro	Um morador	Prefeitura, SEMOSU	solução para escoamento de água nas áreas centrais da cidade	reclamações sobre o serviço da prefeitura	Jornal	Prefeitura decidiu, ao invés de desentupir os bueiros, rasgar a rua em diagonal, o que provocou enchente e entupimento nos dois bueiros (da direita e da esquerda)

08/06	Bairro Alto	Moradores	Prefeitura	Limpeza de terreno baldio	Entraram em contato com a SEMUSU	Jornal	funcionários prometem a limpeza, embora não a fa- çam
10/06	Jardim Planalto	Moradores	Prefeitura	Segurança, melhoria no bairro, reconstrução da ponte, camião não tanque para molhar as ruas de terra	reclamações ao Prefeito e sugestão para que ele visite o local	Jornal	sem informação
12/06	Jardim Planalto	Moradores	Prefeitura	Passarela para pedestres, iluminação pública, limpeza de terrenos baldios, sinalização, fim de passagem de caminhão em vias sem asfalto a construção de uma ponte para passagem dos carros	em reunião com o prefeito, presidente da Câmara dos vereadores, secretário de Obras Urbanas e vereador Mugão Sleimann	Denúncia para o Jornal "O Diário"	A passarela de pedestres é consertada, os terrenos baldios são limpos e a iluminação é prometida para um prazo de 60 dias
12/06	Santa Terezinha	Moradores	Prefeitura	fiscalização nos varajões	denúncia ao jornal	Jornal	sem informação
13/06	Jardim Ipanema	Dirateria do Centro Comunitário	Prefeitura	pavimentação de ruas, construção de creche, iluminação e policiamento	cobranças ao secretário da SEMUSU	Jornal	sem informação
17/06	Centro (R. Samuel Neves)	Moradores	Prefeitura, Proprietário do terreno	Limpeza do terreno	denúncia ao jornal	Jornal	O proprietário manda cortar o mato mas não limpa o terreno
23/06	Glebas Natalinas	Moradores	Prefeitura, CPFL	Iluminação, segurança	reclamações	Jornal	nenhuma
26/06	Vila Rezende	Moradores	sem informação	Ronda policial	através de ocorrência registrada no 1º Distrito Policial (denunciando roubo)	Jornal	sem informação
26/06	Centro	Pedestres e Motoristas	Coordenador Municipal de Transportes - COMUTRAN	Sinalização, reparos em faixas de orientação de trânsito	reclamações ao jornal	Jornal	sem informação
27/06	Jardim Higienópolis	Moradores	Prefeitura	Construção de uma passarela	através de abaixo-assinado	Jornal	sem informação
28/06	Jardim das Flores, Jardim dos Euclíptos, Jardim São Paulo, Morada do Sol, Monte Tibano e La tuapé	Moradores	Prefeitura, COMUTRAN	Pavimentação das ruas, implantação de uma linha de Ônibus	prefeito vai ao bairro ouvir moradores	Jornal	Prefeito diz que pavimentação só é viável caso 75% dos moradores sejam favoráveis
04/07	Vila Rezende	Diratar da escola do bairro	Prefeitura	Iluminação e conservação do Jardim que ladeia a escola	pede providências à Prefeitura	Jornal	sem informação
06/07	Jardim Planalto	Moradores	Prefeitura	Iluminação, sinalização, policiamento, construção de ponte para acesso de carros e proibição de passagem dos caminhões pelas vias de terra	através de queixas e reivindicações para autoridades e jornal	Divulgação no Jornal "O Diário"	Promessa de que a iluminação será feita no prazo de 60 dias (prefeitura espera verbas)

SOLUÇÃO DO PROBLEMA

DATA	BAIRRO	QUEM RELATOU	PARA QUEM RELATOU	PREFEITURA	Término de obras mal-acabadas e abandono de meio ambiente	através de cartas enviadas ao jornal ou órgão	Jornal	sem informação
12/07	Vila Rezende	Moradores		Prefeitura			Jornal	
14/07	Vila Rezende	Moradores		Prefeitura	Término da valeta, segurança	denúncia junto ao Secretário Municipal de Obras Urbanas	Jornal	nenhuma
14/07	Glebas Califórnia	Moradores		Prefeitura	Asfaltamento, segurança, criação de bocas-de-lobo para escoamento de água e iluminação pública visando segurança	através de vereadores e secretário de Obras Urbanas que prometem tomar providências	Jornal	Prefeitura propõe plano comunitário para pagar o asfaltamento
14/07	Independência	Moradores		Secretaria Municipal de Obras Urbanas	pavimentação das ruas, construção de bocas-de-lobo para escoamento de água e iluminação pública visando segurança	reclamação para a Secretaria em forma de pedidos/efícios	Jornal	Nenhuma, a não ser a informação de que os pedidos foram protocolados
17/07	Santa Teresinha	Moradores + Professor		Proprietários da Fábrica de Papel Independência	fim da poluição ambiental causada pela indústria	vão ao jornal local-protesto	Jornal	sem informação
18/07	Jardim Sônia	Moradores		Prefeitura	Segurança, iluminação, rede de esgoto, asfalto	denúncia de moradores para jornalista	Jornal	nenhuma
20/07	Bairro Rêdo Porto	Comissão de Moradores		Prefeitura	Segurança, iluminação, reparos em vias públicas e barreiras para controlar enchentes	para Prefeito, vereadores e Secretários Municipais	Jornal	sem informação
25/07	Nhô Quim e Vila Rezende	Moradores		Prefeitura	reparos e reconstrução de galerias pluviais	junto às autoridades Municipais	Jornal	nenhuma
25/07	Vila Cristina	Presidente do Centro Comunitário do bairro		Prefeitura	Segurança através de colocação de alambrado para a proteção do Centro	contato com o Coordenador do Bem-estar Social	Jornal	nenhuma (alegaram falta de verbas)
27/07	Jardim Monte Cristo	Comissão composta pelo Secretário do Centro Comunitário do bairro e três moradores		Prefeitura	abastecimento da água e luz	enviam ofícios para o Prq feito		nenhuma
29/07	Paulicéia	Presidente do Centro Comunitário provisório		Prefeitura	Construção de um Centro Comunitário, posto policial, campo de futebol, sanitário deficiente a igreja, limpeza dos terrenos baldios e bocas-de-lobo, instalação de educação complementar no CEC do bairro, aumento de 2º grau, sinalização de trânsito, linha bairro-bairro e varejo	encontro de presidente do Centro Comunitário com vereadores a fim de que estas intervenham	Jornal	sem informação
05/08	Jardim Júpia e Glebas Califórnia	Moradores e Motoristas		Prefeitura	Pavimentação das ruas e melhoria da sinalização do bairro	sem informação	Jornal	nenhuma

DATA	DATADO	QUEM REIVINDICA	PARA QUEM REIVINDICA	O QUE REIVINDICA	DE QUE FORMA REIVINDICA	COMO DIVULGA	MEDIDAS TOMADAS PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA
07/08	Favelas	Associação dos Favelados de Piracicaba	Prefeitura	Repeção à política habitacional proposta pelo governo, urbanização da área a fim de evitar seu deslocamento	Reunião da Associação dos favelados com o prefeito	Jornal	Prefeito propõe lotear áreas próximas as favelas e vendê-las a baixos preços(utilizando áreas da prefeitura)providenciando as escrituras
08/08	Cidade Alta	Moradores	CETESB e Câmara Municipal	Retirada de uma torrefação	três abaixo-assinados foram enviados para a Câmara dos Vereadores; CETESB foi acionada(inclusive a de Campinas); foram falar com o dono da torrefação(que não se importou com a reivindicação)	Através de abaixo-assinados, reclamações através do jornal	CETESB multou torrefação. Vereador encaminha problema à Câmara

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S.

1978 The Divided Leviathan. Tese de doutorado.1982 "Crise e Transição: uma interpretação do momento político nacional", Dados, vol. 25, nº 3.1985 Os Despossuídos. Rio de Janeiro, Zahar.

ALFORD, R.; FRIEDLAND, R. and PIVEN, Frances F.

1978 "Political Conflict, Urban Structure and the Fiscal Crisis", in: ASHFORD, D. (ed.). Comparing Public Policies. SAGE.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de

1983 "O Sindicalismo Brasileiro entre a conservação e a mudança". In: ALMEIDA e SORG (orgs.). Sociedade Política no Brasil pós-64. São Paulo, Brasiliense.

ASHFORD, Douglas

1982 British Dogmatism and French Pragmatism. Allen & Unwin.

BACHA, E. e KLEIN, H. S. (orgs.)

1986 A Transição Incompleta: Brasil desde 1945. Paz e Terra (vols. 1 e 2).

BACHARAT e BARATZ

1962 "Two Faces of Power". American Political Science Review. LXI, nº 4.

BARBOSA DE ARAUJO, A. (et al.)

1973 Transferências de Impostos aos Estados e Municípios IPEA, col. Relatório de Pesquisa, nº 16.

BATLEY, R.

1984 "Central-Local Relations and Municipal Autonomy in Brazil", Local Government Studies, May/June.

BARRY, Brian J.L. e HORTON, F.E.

1970 Geographic Perspectives and Urban Systems. Prentice Hall.

BIAREZ, Silvie

- 1981 "Ideological Planning and Contingency Programming".
International Journal of Urban and Regional Research, vol. 5, nº 4, dezembro.

BIRNBAUN, P.

- 1973 "Le Pouvoir Local: de la Décision au Système".
Revue Française de Sociologie. XIV.

-
- 1974 "Le Petit Chaperon Rouge et le Pouvoir Local",
Revue Française de Sociologie. Vol. XV, nº 2, Juin.

BLACKMER & TARROW (eds.)

- 1975 Communism in Italy and France. Princeton Univ. Press

BORJA, Jordi

- 1978 "Urban Movements in Spain", in: M. MARLOE (ed.).
Captive Cities, London, John Wiley & Sons.

BOSCHI, R. Raul (org.)

- 1981 Movimentos Coletivos Urbanos. São Paulo, Zahar.

BRANDÃO LOPES, J.R.

- 1967 A Crise do Brasil Arcaico. São Paulo, DIFEL.

BRASILEIRO, Ana Maria

- 1973 O Município como Sistema Político. F.G.V., Rio de Janeiro.

-
- 1973 b "O Federalismo Cooperativo". In: IBAM. Simpósio Sobre as Relações Intergovernamentais, Rio de Janeiro.

BURSZTYN, M.

- 1984 O Poder dos Donos. Vozes.

CALDEIRA, Tereza

- 1984 A Política dos Outros. Brasiliense.

CARDOSO, Fernando Henrique

- 1974 Autoritarismo e Democratização. Paz e Terra.

e LAMOUNIER, B.

- 1975 Os Partidos e as Eleições no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

e MARTINS, Carlos E.

- 1977 Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil, Rio de Janeiro, Graal.

- 1982 "Da caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina". In: David, COLLIER (org.) O Novo Autoritarismo na América Latina, Paz e Terra.
- 1983 "Partidos, Hoje". In: L. KONDER et al. (org.). Por que Marx?. Rio de Janeiro, Graal.
- CARDOSO, Ruth
- 1983 "Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico". In: M. Herminia T. de ALMEIDA e Bernardo SORG (orgs.). Sociedade Política no Brasil Pós-64, Brasiliense.
- 1985 "Formas de Participação Popular no Brasil Contemporâneo", Revista da Fundação SEADE. São Paulo, vol. 1, nº 3, set/dez.
- CARVALHO, J. Murillo
- 1968 "Estudos de Poder Local no Brasil". Revista Brasileira de Estudos Políticos. nºs 25/26.
- CARVALHO, Orlando M.
- 1958 "Ensaio de Sociologia Eleitoral", Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte.
- CARONE, E.
- 1970 A República Velha (Instituições e Classes Sociais), São Paulo, DIFEL.
- CASTELLS, M.
- 1974 "Remarques sur L'Article de Birnbaum". Revue Française de Sociologie, 15.
- 1976 Lutas Urbanas e Poder Político, Porto, Afrontamento
- 1980 Cidade, Democracia e Socialismo. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- 1981 "Local Government, Urban Crisis and Political Change". Political Power and Social Theory. vol. 2.
- CASTLES, F.
- 1981 "How does Politics Matter? Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes", European Journal of Political Research, 9.

- 1982 "Politics and Public Policy". In: F. G. Castles (ed.) The Impact of Parties. B. Hills, SAGE.
- CASTRO, C.M. e COIMBRA, M.
- 1985 O Problema Alimentar Brasileiro. Ed. UNICAMP/Papirus.
- CAWSON, A. e SAUNDERS, P.
- 1983 "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle". In: R. KING (ed.) Capital and Politics. Routledge and Kegan Paul.
- CECARELLI, Paolo
- 1982 "Local Government Control and European Communist Parties". In: ZEITLIN (ed.) Political Power and Social Theory. Vol. 3, JAI Press.
- CHUBB, J.
- 1981 "The Social Bases of an Urban Political Machine: The Christian Democratic Party in Palermo". In: EISENSTADT and LE MARCHAND (eds). Political Clientelism, Patronage and Development. Beverly Hills, C.A., SAGE.
- CINTRA, Antonio Otavio
- 1971 "A Integração do Processo Político do Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura". Revista de Administração Pública. S(2), Julh/dez.
- 1974 "A Política Tradicional Brasileira: Uma Interpretação das Relações entre o Centro e Periferia". In: BALÁN, J. (org.) Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro. DIFEL
- CROZIER, M.
- 1973 The Stalled Society. N.York, Viking Press.
- CRUZ, Sebastião V. e MARTINS, Carlos E.
- 1983 "De Castello a Figueiredo...". In: ALMEIDA, M.H.T. e SORG, B. (orgs.) Sociedade e Política no Brasil Pós-64. Brasiliense.
- DAHL, R.
- 1961 Who Governs? W. Haven, Yale University Press.
- DANIEL FILHO, C.A.
- 1985 "A Administração Municipal e a Questão da Terra Urbana: o caso de Piracicaba". Diss. Mestrado, FGV.

DINIZ, E. e BOSCHI, R.R.

- 1978 "Burocracia, Clientela e Relações de Poder...",
Dados, nº 17.

1982 Voto e Máquina Política. Paz e Terra.

1985 "A Transição Política no Brasil: Uma Reavaliação da
Abertura". Dados, vol. 28, nº 3.

DONNEUR et PADIOLEAU

- 1982 "Local Clientelism in Post Industrial Society: The
example of the French Communist Party". European
Journal of Political Research, 10.

DRAIBE, Sonia M.

- 1985 Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no
Brasil: 1930/1960. São Paulo, Paz e Terra.

DREYFUSS, René

- 1981 1964: A Conquista do Estado. Petrópolis, Vozes.

DUANE, Lockard

- 1963 The Politics of State and Local Government. N.York,
MacMillan.

DUARTE, Celina

- 1980 "A Lei Falcão: Antecedentes e Impacto". In: Bolívar
LAMOUNIER (org.) Voto e Desconfiança. Petrópolis,
Vozes.

DUARTE, Nestor

- 1966 A Ordem Privada e a Organização Política Nacional.
São Paulo, Cia. Edit. Nacional.

DUNLEAVY, P.

- 1979 "The Urban Basis of Political Alignment". British
Journal of Political Science, 9.

1984 "The Limits to Local Government". In: M. BODY & C.
FUDGE (eds.) Local Socialism?. London, MacMillan.

DYE, T.

- 1966 Politics, Economics and the Public. Chicago, Rand
Macnally.

- 1972 Understanding Public Policy. N. Jersey, Prentice-Hall.
- EDELMAN, M.
1964 The Symbolic Uses of Politics. Univ. of Illinois Press.
- EISENSTADT, S.N. e RONIGER, R.
1980 "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange". Comparative Studies in Society and History, 22(1).
- FAGNANI, Eduardo
1985 Pobres, Viajantes, Estado e Transporte Coletivo Urbano - Brasil/Grande São Paulo 1964-1984. Dissertação de mestrado, Ciências Sociais, UNICAMP.
- FAORO, Raimundo
1975 Os Donos do Poder. São Paulo, Globo/Ed. USP (2ª ed)
- FARIA, Vilmar
1982 "Divisão Social do Trabalho, Especialização e Crescimento Urbano: O caso da Macrometrópole Paulista (mimeo).
-
- 1983 "Desenvolvimento, Urbanização e Mudanças na Estrutura do Emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos". In: M.H.T. ALMEIDA e B. SORG (orgs.). Sociedade e Política no Brasil Pós-64. SP, Brasiliense.
- FENTON, J.H.
1966 People and Parties in Politics. N.York, Scott/Foresman.
- FERREIRA, Oliveiros
1960 "Comportamento Eleitoral em São Paulo". Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 8.
- FIGUEIREDO, Marcos e CHEIBUB, José
1982 "A Abertura Política: Cronologia..." BIB, nº 14.

FLEISCHER, David

- 1984 Governabilidade e Abertura Política: as desvantagens da Engenharia Política no Brasil 1964-1984. USP, out. (mimeo).

FRANCO, Rolando

- 1984 "Las Grandes Controversias de la Política Social", Revista Paraguaya de Sociología. Ano 21, nº 59, enero/abril.

GLUCKSMAN, Christine B.

- 1977 "L'Object Local et Théorie de L'État". In: Lucien SFEZ (org.). L'Object Local, Paris, PUF.

GOUGH, Ian

- 1979 The Political Economy of the Welfare State. MacMillan Press, London.

GRAZIANO, Luigi

- 1976 "A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior", European Journal of Political Research, 4

-
- 1983 "Political Clientelism and Comparative Perspectives". (Introduction) In: International Political Science Review. vol. 4, nº 4.

-
- 1984 GIROTTI e BONET
"Coalition Politics at the Regional Level and Center-Periphery Relations". International Political Science Review. Vol. 5, nº 4.

GREFFE, X.

- 1975 La Politique Sociale. Paris: PUF.

GREMION, P. e WORMS, J.P.

- 1968 Les Institutions Regionales et la Société Locale. Paris: CNRS.

HARLOE, M.

- "Marxism, The State and The Urban Question: Critical Notes on Two Recent French Theories". (mimeo) S.N.T.

HARVEY, David

- 1974 Social Justice and the City. Baltimore, J. Hopkins, Univ. Press.

HORTA, R. Machado

- 1982 "A posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro". Revista Brasileira de Estudos Políticos. UFMG, nº 55.

HUNTER, F.

- 1953 Community Power Structure. Chapel Hill, Univ. of California Press.

JACCI, M.; MULLER, R. and SCHMIDT, S.

- 1977 Red Bologna. London, Writers and Readers Publ. Coop

JACOBI, Pedro

- 1985 Políticas Públicas de Saneamento Básico e Reivindicações Sociais no Município de São Paulo, 1974-1984. (Tese de doutoramento) USP.

KAUFMAN, R.

- 1977 "Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict". In: J. MALLOY (ed.) Authoritarianism and corporatism. In: Latin América. Univ. of Pittsburg Press.

LAMOUNIER, B.

- 1971 "Política Local e Tensões Estruturais no Brasil: Te se Preliminar de uma Hipótese", Dados, nº 4.

(org.)

- 1980 Voto e Desconfiança. São Paulo, Vozes.

- 1982 "Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico - Metodológico de Referência" (mimeo).

- 1985 "Apontamentos sobre a questão Democrática Brasileira". In: A. ROUQUIÉ, B. LAMOUNIER e J. SCHWARZER (orgs.). Como renascem as Democracias. São Paulo, Brasiliense.

e MENEGUELLO, R.

- 1986 Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro. Brasiliense.

- LAFER, Celso**
 1983 "O Sistema Político Brasileiro Hoje: Tendências e Perspectivas", IDESP, Textos, nº 1.
- LANCASTER, Thomas D.**
 1986 "Electoral Structures and Pork Barrel Politics", International Political Science Review. Vol. 7, nº 1, Jan.
- LANDÉ, C.H.**
 1977 "The Dyadic Basis of Clientelism". In: W. SCHMIDT et al. (eds.). Friends, Followers and Factions. Univ. of California Press.
- LEAL, Vitor Nunes**
 1978 Coronelismo, Enxada e Voto. Ed. Alfa-Omega. (4ª ed.).
- LEDRUT, R.**
 1977 "Politique Urbaine et Pouvoir Local". Espaces et Société. (6).
- LINZ, Juan**
 1973 "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brasil. In: A. Stephan (ed.). Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future. N.Haven: Yale Univ. Press.
- LOJKINE, J.**
 1981 O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo Martins Fontes.
- LORDELLO DE MELLO, D.**
 1975 "Federalismo e Relações Intergovernamentais". Revista de Administração Municipal, nº 132.
- LOWI, Theodore J.**
 1964 "American Business, Public Policy. Case-Studies and Political Theory". World Politics. nº 16 e 4.
- MACHIN, Howard**
 1974 "The French Prefects and Local Administration", Parliamentary Affairs. Spring.

MARTINS, Luciano

- 1985 Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64.
Paz e Terra.

MARSHALL, T.H.

- 1967 Política Social. Rio de Janeiro, Zahar.

MEDARD, J.F.

- 1976 "Le Rapport de Clientele". Revue Française de Science Politique. 26.

MEDEIROS, A. Carlos de

- 1983 Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982. PHD, Thesis, Univ. of London.

- 1985 "Da Mediação Burocrática à Mediação Partidária: Aspectos Políticos das Relações Centro-Periferia no Brasil". Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 19, nº 4, out./dez.

MELLO, João Manuel Cardoso de

- O Capitalismo Tardio. Tese dout./IFCH/UNICAMP.

MISHRA, Ramesh

- 1967 Society and Social Policy, Macmillan Press. (2ª ed.).

MOISÉS, José Álvaro

- 1974 Classes Populares e Protesto Urbano (mimeo).

- 1982 Cidade, Povo e Poder. Paz e Terra.

MOLLENKOPF, J.H.

- 1983 The Contested City. Princeton Univ. Press.

NAVARRO de BRITO, L.

- 1964 "Um Estudo Sobre a Federação". Revista de Direito Público e Ciência Política. Vol. VII.

- 1970 "O Federalismo na Constituição de 1967". Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 28, Jan.

O'CONNOR, J.

- 1977 A Crise Fiscal do Estado Capitalista. São Paulo, Paz e Terra.

O'DONNEL, G.

- 1982 "Tensões no Estado Burocrático-Autoritário e a questão da Democracia". In: D. COLLIER (org.). O Novo Autoritarismo na América Latina, Paz e Terra

OFFE, Claus

- 1975 "Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation". In: OFFE et al. (eds.). Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Lexington.

- 1984 Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

OLIVEIRA, A.M. Melo

- 1982 "Introdução Crítica à Literatura Sobre Políticas Públicas". IUPERJ, Cadernos, nº 3.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo

- 1976 As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil 1964/1969. Petrópolis, Vozes.

OSLAK, O. e O'DONNEL, G.

- 1976 Estado y Políticas Estatales en America Latina. CEDES, Buenos Aires.

PAOLO, Ceri

- 1981 "Le Condizione dello Scambio Político". mimeo.

PIZZORNO, A.

- 1971 "Amoral Familism and Historical Marginality". In: M. DOGAN and R. ROSE (eds.). European Politics: a Reader. Boston, Little Brownreco.

PRETECEILLE, E.

- 1981 "Left-Wing Local Governments and Services Policy in France". International Journal of Urban and Regional Research. 5-3.

; PINÇON, Monique e RENDU, P.

- 1985 Segregation Urbaine, Classes Sociales et Equipaments Collectifs en Region Parisienne, Ed. Anthropos.

- 1985 "Crise Hegemonique et Restruturation Territoriale de L'État" - La Gauche et la Décentralization en France". Paris (mimeo).

PRZEWORSKI, A. & WALENSTEIN, M.

- "Capitalismo e Democracia: una reflexión desde la Macroeconomia". Crítica & Utopia, Buenos Aires, nº 8.

QUEIROZ, Maria Isaura T.

- 1976 O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e Outros Ensaios. São Paulo, Alfa-Omega (2ª ed.).

REILLY, Charles A.

- 1980 "Development, Public Policy and Local Politics in Brazil". PHD Thesis, Univ. of Chicago.

REIS, Fabio Wanderley

- 1975 "Política e Políticas: a Ciência Política e o Estudo de Políticas Públicas". Cadernos DCP. Belo Horizonte, 1977.

(org.)

- 1978 Os Partidos e o Regime. São Paulo, Símbolo.

REZENDE, Fernando

- 1982 "Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados". Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 12(2), agosto.

- 1984 "Organização Governamental, Gastos Públicos e Prioridades Sociais". Revista de Administração. Vol. 19(4), out./dez.

SAES, Décio

- 1985 Classe Média e Sistema Político no Brasil. São Paulo, T.A. Queiroz.

SAMPAIO, Silvia S.

- 1973 Geografia Industrial de Piracicaba. USP, Rio Claro.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos

1977 "As Eleições e a Dinâmica do Processo Político Brasileiro". Dados, nº 14.

1979 Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro, Campus.

1982 "Autoritarismo e Após: Convergências e Divergências entre Brasil e Chile". Dados, vol. 25, nº 2.

1986 "Édipo e Sísifo - A Trágica Condição da Política Social". IUPERJ, Série Estudos, nº 45, março.

SARLES, Margareth J.

1982 "Maintaining Political Control Throught Parties: The Brazilian Strategy". Comparative Politics, 15(1): 51, oct.

SALISBURY, R.

1968 "The Analysis of Public Policy: a Search of Theories and Roles". In: A. RAMNEY. Political Science and Public Policy, Chicago, Markham Publ. CO.

SAUNDERS, P.

1983 Urban Politics, a Sociological Interpretation. Hutkinson, London, (mimeo).

1984 "Rethinking Local Politics". In: M. BODDY and C. FUDGE (eds.). Local Socialism? Macmillan.

SCHMITT, C.M. e CAHNMAN, W.

1979 "The concept of Social Policy". Journal of Social Policy, 8, nº 1, jan.

SCHMITTER, P.

1971 Interest Conflict and Political Change in Brazil. Stanford Univ. Press.

1979 "Still the Century of Corporatism". In: SCHMITTER & LEMBRUCH (eds.). Trends Toward Corporatist Intermediation, SAGE.

SCHWARTZMAN, Simon

1982 Bases do Autoritarismo Brasileiro. Campus.

- SERRA, José
1982 "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de Após Guerra". Revista de Economia Política. vol. 2/3, nº 7, Julho/Set.
- SFEZ, L.
1977 L'Object Local. Paris: Union Générale d'Edition.
- SHERWOOD, F.
1967 Institutionalizing the Grass Roots in Brazil. mimeo.
- SILVA, P.L.B. e FAGNANI, E.
1983 "O Perfil das Políticas de Governo na Área Social". CEBRAP, Nov., mimeo.
-
- 1984 "Atenção à Saúde como Política Governamental". diss. mestrado, IFCH/UNICAMP.
- SILVERMAN, S.F.
1977 "Patronage and Community - Nation Relationship in Central Italy". In: SCHMIDT et al (eds.). Friends, Followers and Factions. Univ. of California Press.
- SIMÃO, Azis
1956 "O Voto Operário em São Paulo". Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, nº 1.
- SOARES, Gláucio A.D.
1967 "Brasil: A Política do Desenvolvimento Desigual". Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 22.
-
- 1973 Sociedade e Política no Brasil. São Paulo, Difel.
- SOUZA, Maria do Carmo C. de
1976 Estado e Partidos Políticos no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega.
- SOUZA, M. Tereza Sadek R.
1984 "Concentração Industrial e Estrutura Partidária: O Processo eleitoral no ABC, 1966-1982". (Tese Doutorado), USP.
- TARKOWSKI, Jacek
1983 "Patronage in a Centralized System - The Case of Poland". International Political Science Review, vol. 4, nº 4.

Fontes

- Brasil - 1985 - Relatório sobre a Situação Social do País, Campinas, vol. I e II, NEPP/IFCH/UNICAMP, 1986.
- Democracia Feita em Casa II, Câmara dos Deputados, Brasília, 1985, João Hermann Netto.
- Prefeitura Municipal de Jundiaí. Documento "Jundiaí Prestando Contas".
- Relatório do Departamento de Águas e Esgotos de Jundiaí, 1982.
- Finanças Públicas Municipais: um estudo de caso". Série Estudos e Pesquisas, nº 29.
- Lei Orgânica dos Municípios, Fundação Prefeito Faria Lima. CEPAM 1983.
- O Estado de São Paulo. "Estudo Especial: São Paulo Interior", Agosto, 1982.
- Organização Regional do Estado de São Paulo. Polarização e Hierarquia dos Centros Urbanos - Governo do Estado de São Paulo/Secretaria do Interior/Coordenadoria de Ação Regional, 1982.
- "O Velho Político". Jornal da Cidade, 27 de julho de 1986.
- Padrão de Intervenção Social no Estado de São Paulo (1983-1986). DRAIBE, S.M; ALMEIDA, M.H.T. e FORJAZ, C. Relatório de Pesquisa NEPP/IFCH/UNICAMP, 1987 (mimeo).
- "Perfil Sócio-Econômico de Piracicaba". ALMEIDA, M.H.T.; CASTRO, M.H.G.; NORONHA, E.; MEGEGHELLO, R. e REBETEZ, R. Relatório Parcial de Pesquisa NEPP/IFCH/UNICAMP, 1984 (mimeo).
- Plano de Ação comunitária - PACT e PAC II, Governo Municipal de Piracicaba, 1981.
- "Programa de Ações Integradas de Saúde" - Município de Piracicaba. FCM/UNICAMP, 1984.
- Relatório de Atividades - FUMAS, 1981/82, Prefeitura Municipal de Jundiaí.

- Relatório de Atividades - Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, 1984.
- SEADE, "Execução Orçamentária no Estado de São Paulo: 1979-1982", 1984.
- Transformações Sócio-Econômicas, Políticas Governamentais e Dinâmica Demográfica no Estado de São Paulo. CEBRAP, Junho, 1982 (mimeo).