

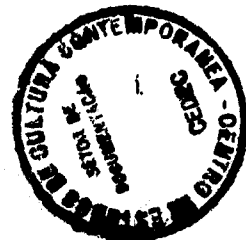


Gestão Municipal e Equidade
Reflexões a partir de duas cidades de porte médio

EDISON NUNES

Caderno CEDEC nº 23

São Paulo, 1991



Gestão Municipal e Equidade

Reflexões a partir de duas cidades de porte médio*

A denúncia das iniquidades sociais disputa certamente o campeonato nacional dos "lugares-comuns". E a sua presença não é um fenômeno novo, devido ao processo de abandono do Estado Autoritário para a democracia. A luta contra a miséria serviu como um eixo de legitimação nos discursos dos governos militares, e foi certamente o carro chefe da pregação oposicionista naquele período. Todos os que estão na política pretendem prioritariamente saldar a chamada dívida social. Isso é tão certo que um amigo de um país vizinho, de passagem pelo Brasil nesta última eleição presidencial, perguntava se a direita não havia indicado candidatos ao pleito. O motivo da questão era bem simples: tendo assistido aos programas eleitorais na televisão, parecia-lhe que o conjunto das falas só poderiam ser imputadas à esquerda, pela escolha de questão social como tema

* Este texto apresenta alguns resultados da Pesquisa Colaborativa: Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias, para o caso do Brasil desenvolvida pelo CEDEC. Do conjunto desse estudo, realizado sob os auspícios do IDRC - International Development Research Centre, participam também os seguintes centros: IIED-AL (Argentina); CERES (Bolívia); FORO por Colombia; SUR (Chile); CIUDAD (Equador) e CIDAP (Perú). A parte da pesquisa sobre o caso brasileiro contou com a participação de Tullo Vigevani e João Paulo Candia Veiga, além do autor. Evidentemente só cabe ao último a responsabilidade por qualquer deficiência presente no trabalho.

principal. Justificável ingenuidade de estrangeiro. Mas como essa qualidade tem frequentemente o dom de desnudar o rei, cabe perfeitamente se perguntar sobre o porque tal unanimidade política não se traduz em esforços governamentais mais efetivos no combate à miséria. Os mandatários frequentemente explicam esse fato, afora dos argumentos referidos à precariedade do desenvolvimento econômico, pela ineficiência do aparato administrativo e da burocracia estatal. Assim, uns cobrem-se com boas intenções na mesma medida em que responsabilizam um outro: o funcionário público de hábitos atávicos e incompetentes. Ou então, impessoalizando o problema, apontam os defeitos da máquina pública: crise fiscal, organização administrativa arcaica, baixa eficiência dos serviços, etc..

Esse texto pretende apontar que a aludida defasagem entre o discurso e a prática das autoridades não pode razoavelmente ser explicada e justificada por problemas específicos nos meios de gestão da coisa pública, que estariam a bloquear a tradução da vontade geral de equidade dos políticos em ação mais efetiva do Estado. Por mais que sejam grandes os problemas próprios à máquina administrativa, o estudo da gestão de dois municípios de porte médio do interior do Estado de São Paulo sugere que as maiores causas do desempenho do Estado aquém do desejado deve-se principalmente a causas que estão em outro lugar. Estão precisamente nos mecanismos e práticas da reprodução da chamada

"classe política", incluindo aí o exercício da função de governo pelos partidos e seus membros

Desigualdade em dois municípios de porte médio

Regiões, extratos ocupacionais, sexos e raças são barreiras que estruturam as desigualdades sociais no país. Determinam o acesso diferenciado às oportunidades do mercado, de educação, às ofertadas pelo poder público, entre outras, com efeitos marcantes sobre a qualidade de vida. Além do mais, tais efeitos não raras vezes são cumulativos(1). Os piores situados nessa estratificação, além do mais, vivem em precárias condições nos campos ou em áreas segregadas das cidades. E, aparentemente ao menos, essa segregação é diretamente proporcional ao tamanho da cidade.

Do ponto de vista das desigualdades regionais, Marília e Piracicaba(2) estão relativamente bem situadas no território nacional. Encontram-se no Estado de São Paulo que gera mais de 40% do Produto Interno Bruto de todo o país, enquanto concentra, pelos

(1) Ver a análise de Santos, W.G., Cidadania e Justiça, Rio de Janeiro, Ed.Campus, 1979.

(2) Marília conta com uma população de 121.877 em 1980 (IBGE), com uma taxa de urbanização igual a 88,1% (população urbana/total). A estimativa para 1987 é a de 149.844 habitantes. Piracicaba, com 214.394 habitantes em 1980, apresenta neste ano uma taxa de urbanização de 92,3%. Para 1987 sua população é estimada em 236.873 pessoas.

dados censitários de 1980, apenas 21% da população da Nação. Mais de um terço do produto paulista refere-se ao valor da produção da sua indústria de transformação, que também é responsável por mais da metade do valor da transformação industrial de todo o país.

O dinamismo econômico de São Paulo não se distribui homogeneamente por seu território, concentrando-se na Região Metropolitana. Porém, assiste-se a um processo de crescente desconcentração industrial, observada na queda consistente da participação da Capital, desde, pelo menos, 1960. Durante os anos 80, o valor adicionado pelo Interior cresceu relativamente ao da Metrópole, superando-o no final da década(3).

O carro chefe desse processo é a agro-indústria fortemente incentivada pelo Governo Central, que corre atrás de dólares para servir à dívida externa, ou do álcool combustível para os poupar. Porém, o crescimento relativo da economia interiorana deve-se nesse período também ao péssimo desempenho da Região Metropolitana. Na verdade, nos oito primeiros anos da década, o crescimento do interior é de apenas 5,7%, portanto bastante abaixo do incremento populacional

A inserção regional diferenciada de Marília e de Piracicaba faz com que cada um desses municípios participe de forma bastante

(3) Dados do SEADE.

diversa na produção e distribuição de riquezas. A Região de Marília apresenta a P.E.A. distribuída, respectivamente pela ordem de importância, nas atividades agro-pecuárias; serviços e indústria. A Região de Campinas, que engloba Piracicaba, tem a concentração de seus trabalhadores na indústria de transformação seguida por serviços aproximando-se crescentemente do perfil metropolitano(4). Por outro lado, a participação da indústria de transformação na geração de valor cresce consistentemente na Região de Campinas, em 1980 englobando 15,82% do total produzido no Estado, ao passo que a de Marília apresenta tendência oposta, contribuindo com apenas 0,70% do mesmo total(5).

Essas diferenças traduzem-se de imediato no valor adicionado por cada um desses municípios. Enquanto Piracicaba contribui com 0,71% do Produto Interno Bruto do Estado, o percentual relativo à Marília é de 0,18%(6). Assim, o valor adicionado "per capita" do primeiro é mais de duas vezes superior do que o do segundo. Quanto à distribuição da P.E.A., Piracicaba

(4) Ver SEADE. Regiões homogêneas - um estudo dos perfis ocupacionais do Interior. São Paulo, Fundação SEADE, 1988.

(5) SEADE. A interiorização do desenvolvimento paulista (1920-1980). São Paulo, Fundação SEADE, 1988.

(6) De 1980 a 1984, portanto nos piores anos da crise econômica, ambos os municípios vêem esta participação reduzida para 0,16% e 0,50% respectivamente para Marília e Piracicaba. O impacto maior da crise sobre a economia piracicabana explica-se pelo maior peso da indústria sobre sua economia, o que a torna mais próxima do perfil da Metrópole. Dados SEADE.

aloca 41,4% no setor secundário e 51,7% terciário e apenas 6,9% no primário. Marília apresenta respectivamente os seguintes números: 26,9%; 57,8% e; 13,9%.

O efeito desses dados sobre a estrutura de desigualdades, do ponto de vista ocupacional, é marcante: enquanto os salários médios do comércio praticamente se equivalem nos dois municípios, os salários pagos pela indústria em Marília são em média menos da metade dos de Piracicaba e o dos serviços também um terço menores. Pode-se concluir que o desenvolvimento industrial provoca uma elevação média dos salários mas que, ao mesmo tempo, aumenta as diferenças salariais considerando os setores econômicos. De fato, enquanto os serviços pagam salários 50% menores aos da indústria em Marília, em Piracicaba esta proporção não chega a 40%.

As diferenças salariais entre as duas cidades ficam mais visíveis se mensuradas em termos de salários mínimos. Do total das pessoas que recebem algo pelo seu trabalho em 1980, em Marília, aproximadamente um terço tem renda igual ou inferior a um salário mínimo e dois terços recebem até dois. Apenas treze por cento ganha mais de 5 salários. Em Piracicaba, quase 18% dos trabalhadores recebem mais de 5 mínimos, enquanto aproximadamente uma quinta parte ganha até 1 salário e, menos da metade até dois.

Do total das pessoas que tem renda em 1980, 34,7% e 32,9%, respectivamente em Marília e Piracicaba, são mulheres. Estas levam

uma nítida desvantagem do ponto de vista salarial. Do total das trabalhadoras de Marília, metade recebe até meio salário mínimo e quatro quintos até dois. Em Piracicaba, dois quintos recebem até um salário mínimo e mais de 70% ganha dois ou menos. Finalmente, para cada 5 mulheres empregadas em Piracicaba e 6 em Marília, uma procura emprego, ao passo que essa relação é respectivamente de um homem procurando trabalho para 11 e 15 empregados. Conclusão: as mulheres ganham menos que os homens e tem mais dificuldade de se inserir no mercado e, aparentemente, o desenvolvimento industrial pouco incide para minorar este último aspecto da desigualdade ligada ao sexo.

Devido a maneira peculiar como o preconceito em relação à cor se reproduz no país, por dissimulação, pelo mito da democracia racial ou pelo simples "esquecimento" do problema, deixou-se de incluir esta variável nas estatísticas desde 1960. Lamentável, especialmente quando se sabe que os dois últimos censos que incluíram esse dado apontavam para um "distanciamento progressivo entre o grupo branco e o grupo de cor" em relação às oportunidades educacionais, além deste estar em franca desvantagem quanto à sua inserção nas estruturas ocupacionais e de renda(7). De qualquer maneira, registre-se desde já que as prefeituras estudadas não demonstraram nenhuma preocupação com este aspecto da inequidade

(7) Santos, W. G., op.cit

social, o que, se não se constitui em novidade, deveria preocupar. Quando menos, por não se ter fortes motivos para acreditar que a situação deste grupo tenha melhorado relativamente nessas localidades.

Durante os anos 70, época do "Milagre", os dois municípios estudados exibem uma elevação da renda familiar, quando medida por salários mínimos. Considerando o critério de renda familiar até dois mínimos, a proporção de famílias pobres decresceu de 47,3% para 29,0% em Marília. A queda maior dessa frequência em Piracicaba - de 43,2% para "apenas" 14,6% - está associada ao desenvolvimento industrial desse município. É coerente, portanto, que tais dados se situem acima da média do Estado no primeiro município, 17,4%(8) o que se inverte em relação ao segundo. Mas apesar dessa melhora, ainda assim Marília apresenta 9,6% de suas famílias com rendimentos inferiores ou iguais a um salário mínimo - praticamente em situação de pobreza absoluta - e em Piracicaba, 4,9% das famílias encontram-se nesta situação. Essa melhora deve ser ligeiramente relativizada. Por um lado porque o salário mínimo real perdeu um décimo do seu poder de compra entre 1970 e 1980 e, por outro lado, porque o número absoluto de famílias pobres - com renda até dois salários mínimos - somam sete mil em cada município, sendo que esse número

(8) Ver Faria, V., Desenvolvimento, Urbanização e Mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos, In Sorj, B. e Almeida, M.H.T. (orgs.), Sociedade e Política no Brasil pós-64. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983, p. 157.

teve uma elevação em Marília. Esses números "surpreendem" também porque o P.I.B. nacional "per capita" dobrou no período, o que poderia ter implicado uma atenuação mais importante da pobreza. Finalmente há que se considerar que os efeitos da crise econômica dos anos 80 deve ter retrocedido esses indicadores.

As desigualdades mencionadas impactam certamente as oportunidades de educação. Dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios-PNAD-86, para o conjunto do Estado de São Paulo, mostram que a população rural tem uma escolarização mais precária que a urbana. De fato, enquanto cerca de um décimo dos moradores com 10 anos ou mais das cidades ou não tem instrução ou tem escolarização inferior a um ano, o dobro dessa proporção é encontrado no meio rural. Fora do grupo com 4 anos(9) ou mais de escolarização estão 44,9% dos habitantes urbanos contra nada menos de 69,6% rurais. Nota-se pois uma significativa defasagem em todos os intervalos, em detrimento à área rural. Porém, nessa área, a diferença de oportunidades entre homens e mulheres sob este aspecto é pouco importante. O mesmo não ocorre nas cidades, onde os homens são nitidamente mais escolarizados que as mulheres, em especial nos intervalos que refletem maior tempo de estudo, sendo que a diferença se dilui entre aqueles que cursaram oito ou mais anos. Assim, se é verdade que existe uma relação entre escolaridade e

(9) Correspondentes ao antigo "primário".

renda, é também lícito supor que o contingente feminino acumula desvantagens tanto nas possibilidades de emprego como nas de educação, e neste caso, sobretudo ao que se refere àqueles pertencentes às famílias de mais baixa renda.

Áparentemente esses dados podem ser tomados como parâmetros para o que ocorre nos municípios estudados e nas regiões que lhes correspondem

Os dados sobre a movimentação escolar do ensino de primeiro grau - os oito anos constitucionalmente obrigatórios - apontam claramente no sentido da exclusão dos setores menos favorecidos nas regiões de Marília e Campinas. Tomando-se como exemplo o ano de 1986, o número de aprovados decresce consistentemente da 1ª à 8ª série, sendo que concluem o primeiro grau apenas um terço dos matriculados na primeira série da rede pública de ensino, que é gratuita. Nas escolas particulares da Região de Campinas, concluem com êxito a educação obrigatória metade do número de inscritos na primeira série. Na Região de Marília, essa proporção eleva-se à dois terços. Disparidades mais pronunciadas ainda são encontradas nas taxas de evasão imediata(10) das redes públicas e privada. Isso indica que a parcela que não pode pagar a escola também tem menos chance de sobreviver no sistema educacional.

(10) Relação de alunos evadidos de um grau de ensino, durante o ano letivo, e a matrícula total desse grau, no mesmo ano, subtraídos os alunos transferidos.

Nos seis primeiros anos da década de 80, a taxa de evasão imediata oscila no Município de Marília, entre 9% e 12%, e em Piracicaba entre 6% e 8%. A reprovação varia entre 20% e 23% e 20% e 27%, respectivamente. Isso significa que, do total das crianças matriculadas em uma determinada série, apenas cerca de 70% é aprovada para a série seguinte. Especialistas apontam que os motivos desse desempenho radicam na crise geral do ensino no país, em especial o público, mas também em fatores sócio-econômicos da população. Assim, apesar de se constatar um crescimento da rede física em ambos os municípios, o último censo ainda aponta que 13,7% dos cidadãos de Marília com mais de sete anos de idade não estão alfabetizados, e que 9,9% dos piracicabanos da mesma faixa etária tampouco(11). O fato do primeiro município apresentar um resultado menos favorável é coerente com a sua maior participação da população rural e com seu também desfavorável perfil de renda familiar.

Dentro de um mesmo Estado, a inserção regional dos municípios aqui considerados determina uma somatória de desigualdades que se estruturam segundo os estratos ocupacionais e sexos e que tem como resultado líquido o acesso diferenciado às oportunidades educacionais, mas não se limitam a estas. Dados para o país como um todo apontam que aqueles que pertencem à famílias

(11) SEADE, tabulação especial do Censo Demográfico de 1980 (amostra 25%).

com renda igual ou inferior a um salário-mínimo desfrutam de uma expectativa de vida ao nascer 14 anos menor do que os indivíduos com renda familiar de mais de cinco salários-mínimos(12). É também a população pobre a que se apresenta como a vítima mais frequente da mortalidade "por causas evitáveis", cuja incidência vem crescendo nesta época de crise. Apenas a título de exemplo vale a pena mencionar que a curva de casos de poliomielite no Estado de São Paulo, que até 1986 assumia uma posição assintótica em relação ao eixo zero, volta a crescer apresentando 13 casos no ano seguinte. Naquele ano, o número de vacinas aplicadas cai para 4 milhões de doses quando nos anos anteriores, desde 1980, permanece num patamar superior a 10 milhões. Ainda que não se disponha de dados de morbidade desagregados a nível municipal, a tendência geral apontada deve prevalecer nos casos estudados.

O cotidiano dos indivíduos estratificados nesses parâmetros da inequidade é afetado também por problemas próprios à urbanização. Neste caso, tudo indica que tais problemas são mais agudos precisamente nas áreas de maior dinamismo econômico, o que acaba por concentrar simultaneamente "crescimento e pobreza". No nível das cidades estudadas esse fenômeno apresenta duas faces. A primeira diz respeito à alocação diferencial de bens de consumo

(12) Cf. Kowarick, L. e Ant, C., Reflexões sobre a banalidade do cotidiano em São Paulo. Boschi, R.R. (org.), Violência e Cidade. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

coletivo no espaço urbano. A segunda diz respeito à própria modelagem desse espaço, em função do modo como funciona o mercado imobiliário, da interveniência do poder público e das lutas sociais.

Quanto à distribuição dos serviços públicos, chama atenção o fato de que, nas duas cidades estudadas, os indicadores de saneamento básico no censo de 1980 apresentarem perfis semelhantes apesar das diferenças nos seus processos econômicos. De fato, apenas 12,5% dos domicílios de Marília não estão ligados à rede de água, o que ocorre em 11,1% daqueles de Piracicaba. Porém, até 1984 o crescimento do número de ligações permite constatar que a quase totalidade da população urbana de ambos os municípios contam com esse serviço(13). A rede de esgotamento sanitário cobre, em 1980, 79,9% dos domicílios urbanos em Marília e 86,4% destes em Piracicaba, observando-se também um crescimento importante até 1984. As defasagens entre os dois municípios são importantes não

(13) Já em 1980, a porcentagem de domicílios servidos pela rede de água, em relação aos domicílios urbanos, é 97,9% e 95,5%, respectivamente para Marília e Piracicaba. Confrontando o incremento de ligações efetivadas com as projeções populacionais, entre 1980 e 1984, do SEADE, e mantendo-se a proporção pessoa/domicílio constante, em Marília apenas 0,5% dos domicílios não estão ligados à rede, e em Piracicaba, existe 1,6% de domicílios servidos à mais do que os obtidos pela projeção. Em que pese o fato da proporção pessoa/domicílio não ser necessariamente constante, esses dados podem indicar que as taxas de incremento médias anuais estão subestimadas. Assim, um dos efeitos da crise econômica pode ter sido um crescimento demográfico maior que o esperado para o interior do Estado, compatível com o crescimento econômico dessa região em relação à Metrópole.

tanto em relação à extensão das redes, como se vê, mas sobretudo em relação à forma como os domicílios podem utilizar esse serviço. Apresentando uma porção maior de sua população constituída de pobres, Marília exhibe também um percentual maior de domicílios desprovidos de canalização interna. Em 1980 estes somam 16,5% do total de domicílios servidos. Em Piracicaba eles totalizam apenas 4,6%, número muito próximo do conjunto de famílias com renda menor ou igual a um salário mínimo. Aqui, a apropriação desigual dos serviços dá-se através da impossibilidade de se arcar com os custos da instalação hidráulica na residência.

A coleta de lixo apresenta uma evolução favorável em ambos os municípios sendo que em Marília ela abrange 75% da área urbana em 1984 e 80% no ano seguinte. Em Piracicaba o crescimento neste ano é da ordem de 3%, totalizando 98% da área urbana. É ocioso lembrar que a diferença entre a extensão servida e a total é maciçamente constituída, nas duas cidades, por zonas de moradia de populações com baixos ingressos.

A expansão dos equipamentos e serviços de saúde é notável em ambos os municípios, na primeira metade da década passada, sobretudo no que se refere aos serviços de primeira linha. Em Marília são criados, entre 1982 e 1984, nove Postos de Saúde, um Centro de Saúde e um Banco de Leite Humano - experiência pioneira no Estado - melhorando sensivelmente as condições de atenção

primária, resultando em uma rede de treze Postos e dois Centros. Em Piracicaba, são criados quinze Postos de Saúde - a maioria na zona central(14) - e um Pronto Socorro, todos pela Prefeitura, entre 1980 e 1985. Cria-se assim a própria rede básica dado que anteriormente a cidade só dispõe de um Centro de Saúde (C.S. 1) pertencente ao Estado.

As redes hospitalares dessas cidades também apresentam uma oferta de leitos em relação as suas populações acima da média do Estado. Convém mencionar que a distribuição de leitos por mil habitantes, no Estado de São Paulo ao menos, obedece a uma estranha lógica: aparentemente encontra-se em razão inversa ao peso demográfico e econômico de cada região, sendo que precisamente a Metrópole apresenta o pior desempenho relativo. Tanto a Região de Marília, quanto o município homônimo têm a segunda posição na ordem decrescente desse indicador. O município dispõe de 9,1 leitos por mil habitantes, em 1986, sendo 6,6/1.000 gerais e o restante especializados em psiquiatria. Esses leitos estão alocados em cinco hospitais, sendo apenas um governamental, dirigido pela Prefeitura. Os demais são particulares, um com fins lucrativos. Piracicaba apresenta também cinco hospitais, todos privados e apenas dois sem fins lucrativos, que oferecem 6,1 leitos por mil habitantes (3,5/1.000 gerais).

(14) Cf. Negri, B., Piracicaba: urbanização e demandas sociais (1970-1985). Mimeo, UNICAMP, fevereiro de 1988.

A implantação da rede hospitalar de Foz de Iguaçu obedeceu assim mais fielmente as políticas setoriais nacionais que privilegiam as instituições particulares em detrimento das públicas. Isso tem, como se sabe, fortes implicações sobre a inequidade da atenção médica-hospitalar. É que, apesar de privados, esses hospitais sobrevivem, em sua maioria, através de formas de financiamento públicos: o sistema médico-previdenciário cuja lógica de prestação de serviços é retributiva. Assim, o contingente populacional que não está inserido formalmente no mercado de trabalho com "carteira assinada" - se vê excluída. E ainda que o princípio da universalidade do direito à saúde esteja formalmente reconhecido, inclusive na constituição, ele não é uma realidade. Sem dúvida, boa parte desses excluídos são exatamente os setores mais pobres; e com certeza a grande maioria das famílias com renda inferior a um salário. Por isso, a disponibilidade de leitos indicados pode ser enganosa. Enquanto a rede privada de Marília engloba 93,7% do total de leitos gerais, responde por apenas 77,5% das internações, com uma taxa de ocupação de leitos de 43,8%, contra 82,% registrada no Hospital Municipal (dados de 1986).

Comparados os dois municípios, do ponto de vista da atenção à saúde, pode-se observar que Marília oferece melhores condições médicas de serviços às populações mais carentes exatamente pelo maior peso da intervenção do poder local.

Marília leva vantagem também no aspecto da segregação urbana. A mancha da urbanização apresenta um aspecto bastante contínuo, tendo como centro a área originalmente loteada em 1922, sendo que os loteamentos posteriores são realizados sem deixar grandes vazios. A comparação com Piracicaba sugere a hipótese, verificada nas áreas metropolitanas, de que o crescimento demográfico e econômico correlato à industrialização implica na imediata transformação do perfil urbano pela especulação imobiliária(15). Com um crescimento populacional de 40,6% na década de 70, quando assiste vertiginosa expansão industrial, este município apresenta uma mancha urbana crescentemente descontínua, com boas fatias de terrenos esperando valorização via investimentos públicos. Já em 1980, loteiam-se áreas distantes noze quilômetros da zona central(16). Assim, a população pobre passa a residir cada vez mais distante das zonas centrais da cidade, o que vem a se tornar uma barreira ao uso dos equipamentos de consumo coletivos que aí se concentram.

Deve-se agregar, para o caso de Piracicaba, o crescimento do fenômeno da favelização. Esta tem sido apontada como resultado da atração de migrantes pelas fábricas, bem como pela modernização

(15) Para uma análise desse processo, para a cidade de São Paulo, ver entre outros, Kowarick, L., *A espolição urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979 e, *São Paulo: passado e presente. As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra/UNRISD, 1986

(16) Regri, op.cit. técnicos da Prefeitura (entrevistas).

da agricultura. A grande expansão do plantio de cana-de-açúcar, demandada pelo Programa Nacional de Alcool Combustível - o Proalcohol, modificou o perfil da produção rural nesta localidade, deslocando aproximadamente um terço da população rural. Criou-se, então, a figura do "boia-fria", um trabalhador agrícola, sazonal e residente em área urbana. Esta é a explicação corrente para o fato de que a despeito da renda média da população de Piracicaba ser superior à de Marília, apresenta já no censo de 1980 uma proporção maior de domicílios rústicos e improvisados que perfazem 2,6% do total destes na cidade. Isso significa uma porcentagem duas vezes e meia maior que a do outro município. Embora haja controvérsia sobre o número de favelados realmente existente em Piracicaba, há unanimidade sobre o seu crescimento. A Associação dos Favelados fala em algo próximo a 60 mil em 1983, concentrando-se em três núcleos nas extremidades da cidade. Uma estimativa mais realista calcula entre 20 e 25 mil a população favelada, que se divide em 37 núcleos com uma média de cem barracos cada(17). Se esta estimativa é correta, a população nessas condições quadruplicou nos primeiros dias da década de 80, auge da crise econômica.

Esboçado o perfil da inequidade em Marília e Piracicaba, passa-se agora para a análise dos meios de gestão municipal, cuja função deve ser minorar as desigualdades, satisfazendo as

(17) Idem.

necessidades da população, pelo que se depreende dos discursos proferidos publicamente pelas autoridades locais. Concretamente, trata-se de inquirir a respeito dos aspectos financeiros da questão, uma vez que é precisamente esta dimensão que é apontada frequentemente como prehe de constrangimentos à realização daquele fim. Por outro lado, autoridades e técnicos em ambos os municípios tendem a minorar constrangimentos no campo dos recursos humanos e dos mecanismos de gestão. Cumprida esta tarefa, mostrar-se-á que, contrariamente, os verdadeiros constrangimentos são de natureza política.

a receita municipal e a questão da equidade

A disponibilidade de recursos financeiros é sem dúvida um importante meio de gestão pública, apontado muitas vezes como um poderoso limite para a ação estatal no combate à miséria. De fato, o total da receita municipal de Marília e Piracicaba compreende uma parcela reduzida do produto municipal, isto é, do valor adicionado pelo conjunto da atividade econômica. Entre 1981 e 1985(18), a Prefeitura de Marília teve um orçamento da ordem de 3,3% a 4,4% do total do valor adicionado em sua jurisdição, ao passo que a de

(18) 1985 é o último ano com dados sobre o "valor adicionado" disponíveis no SEADE na data da pesquisa. Os dados sobre receita municipal têm as respectivas prefeituras como fonte e não incluem a administração indireta.

Firacicaba contou com recursos entre 2,8% (para 81 e 92) e 3,4% (para 83, 84 e 85) daquele montante. Isso significa que, para este período, o orçamento de Marília oscilou entre 5 e 6 milhões de dólares, o que representou algo em torno de apenas 40 a 45 dólares por habitante. O orçamento de Firacicaba, cidade mais rica e industrializada, variou de 13 a 24 milhões de dólares no mesmo intervalo de tempo, com uma receita per capita entre 60 e 70 dólares(19). Porém, diante de tais resultados, nada mais falso do que concluir imediatamente de que há muito pouco o que redistribuir. É que os orçamentos de cada um dos municípios somam mais de uma quarta parte do total dos salários que o conjunto da indústria, comércio e serviços(20) pagam aos respectivos trabalhadores! Excluído desse número o orçamento da administração indireta

Tais fundos, aplicados coerentemente na diminuição das desigualdades, não significam pouco. Mas certamente poderiam ser bem maiores. Sustentando uma tese um tanto antipática face aos

(19) A estimativa se baseia na cotação oficial da moeda americana fornecida pelo IBGE. São dados bastante aproximativos, dado a dificuldade de determinar o valor da moeda em períodos altamente inflacionários como estes. Para o ano de 1986, devido aos efeitos do Plano Cruzado sobre o nível de atividade econômica e sobre os efeitos da inflação, as receitas daqueles municípios elevam-se para 11 milhões e 22 milhões de dólares, respectivamente para Marília e Firacicaba.

(20) Não foram encontrados dados sobre os proventos dos trabalhadores rurais. Os dados sobre salários incluem os trabalhadores assalariados sem registro, "informais".

contribuintes, especialmente na onda neoliberal que a todos assola, pode-se dizer que paga-se muito pouco ao Estado nas cidades pesquisadas. A soma das arrecadações municipais, estaduais e federais partilham entre 9 e 13% do valor adicionado em cada município⁽²¹⁾. Ainda que correspondam a algo entre 55 e 65% do agregado dos salários tipicamente urbanos Assim, sem entrar em considerações sobre a correlação de forças políticas na determinação da carga tributária, pode-se dizer que, do ponto de vista estritamente econômico, existe uma elasticidade muito grande para incrementar a receita municipal, pelo menos nos casos estudados.

A extrema disparidade que se nota entre a arrecadação dos três níveis de governo em proporção à massa dos salários tipicamente urbanos e ao valor adicionado dos municípios é um reflexo da estrutura tributária do país. Esta apresenta, como se sabe, um caráter fortemente regressivo e uma enorme condescendência em taxar a propriedade e o capital. Assim, a estrutura fiscal brasileira primordialmente em impostos indiretos que penalizam o consumidor e, em especial os de rendimentos mais baixos que, por isso mesmo, consomem a quase totalidade de seus ganhos, pagando proporcionalmente mais imposto que os setores mais ricos da sociedade.

(21) Estimativa com base nos valores arrecadados pelos três níveis de governo dados originais da Fundação SEADE.

O município insere-se nessa ordem pelo menos a partir de 1946, quando passa a participar de parte da tributação federal. Mas é sobretudo com a Reforma Tributária de 1967 que a receita municipal se estrutura basicamente em transferências automáticas de parte dos impostos federais e estaduais. Destes, os mais importantes, pela ordem, são o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias-ICM - arrecadado pelos Estados e o Imposto sobre Produtos Industrializados-IFI - este federal. Cabe aos municípios uma quinta parte do ICM gerado em seu interior(22) e a décima parte do I.P.I., distribuído proporcionalmente ao número de habitantes de cada localidade.

Um dos resultados dessa reforma foi o aumento dos recursos em poder dos municípios. Graças a esse sistema de transferências, suas receitas cresceram, em média, quase duas vezes e meia entre 1966 e 1978(23)

Mas ainda, que os recursos municipais tenham efetivamente aumentado, à iniquidade da estrutura fiscal baseada em tributação indireta, soma-se outra, àquela que favorece os municípios mais industrializados, ricos e populosos em função do sistema de repasses. é isso que explica porque Piracicaba tenha uma

(22) A Constituição de 1988 eleva esse percentual para 24%.

(23) Ver Guimarães de Castro, M.H., Equipamentos sociais, política partidária e governos locais no Estado de São Paulo (1968-1982). Dissertação de Mestrado, IFCH/UNICAMP, 1987, pp. 34-42.

arrecadação per capita em média 50% superior à de Marília. De fato, tomando-se a evolução da receita de ambos municípios, entre 1981 e 1986, nota-se claramente que o peso relativo das transferências correntes intergovernamentais só aproximam Marília de Piracicaba, nos anos de 1983 e 1984 auge da crise econômica, quando nota-se também um forte decréscimo de suas receitas em termos reais(24). Nos demais anos, este item pesa significativamente mais para Piracicaba.

Esse sistema também é injusto com os municípios de menor porte por outra razão. Como quem paga a conta do fisco é o consumidor, no caso dos impostos indiretos, àquelas cidades que têm alguma importância no comércio e serviços, que transcendem suas fronteiras, acabam por se beneficiar da contribuição de pessoas que moram em outras localidades. Assim, assiste-se a uma transferência de renda dos municípios mais pobres para os mais ricos. Embora seja difícil mensurar esse fato, é plausível supor que Marília, na medida em que se constitui como centro regional, se beneficie com este processo. Quanto à Piracicaba, o mesmo pode ocorrer ainda que, provavelmente em menor grau, devido à sua posição na sub-região e a proximidade de Campinas.

(24) As curvas da evolução da receita para ambos os municípios é razoavelmente paralela.

O município, depois da Reforma de 1967, passou a contar com apenas dois tributos próprios: o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, e o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, além de lhe ser permitido também cobrar taxas pela prestação de serviços(25). Nos dois casos estudados, o peso desses tributos na receita municipal caem consistentemente durante a década de oitenta, com alguma recuperação nos piores anos da crise econômica. Entre 1981 e 1986, a receita tributária decresce, em relação à total, quase 20 pontos percentuais em Marília e aproximadamente 6 pontos percentuais em Piracicaba. No último ano dessa série, os dois municípios apresentam apenas um quarto de suas receitas oriundas de tributação própria. Isso significa que cada habitante paga diretamente, na hipótese mais otimista, algo ao redor de 15 dólares ao ano às suas respectivas prefeituras. Aparece aqui um importante resultado da Reforma de 1967 e de seu espírito. Com o sistema de repasses automáticos diminui sensivelmente a responsabilidade municipal no seu financiamento, desonerando os prefeitos e vereadores dos custos de aparecerem publicamente "elevando" impostos(26).

(25) Referem-se à coleta de lixo, limpeza e iluminação pública, etc.

(26) Como demonstra entrevista realizada em 1988, com o Secretário de Planejamento da Gestão 83/88, de Piracicaba: "Tudo que é resolvido a nível local é visto de uma maneira muito paternalista. E a Prefeitura pode abrir mão disso, porque a população está muito sofrida... Mas ninguém abre mão... dos impostos que você paga em

Assim a despeito do crescimento demográfico do período, assiste-se, em ambos municípios estudados, a uma queda em termos reais entre 40% e 60% da receita tributária, nos piores anos da crise, em relação ao começo da década. A explicação dos prefeitos para o fato é precisamente não podrem onerar demais os contribuintes face à difícil situação do País(27). Conseqüentemente, as Prefeituras apresentam uma aparente preocupação com a situação de seu eleitorado em momentos de crise, quando então se sentem obrigadas a aliviar a carga fiscal. Aparente, porque mesmo nesses anos a receita municipal significa, como foi visto, uma proporção muito baixa do valor adicionado de cada município. Para o ano de 1984, por exemplo, a receita tributária não alcançou 1,5% do Produto Municipal. Portanto o raciocínio dos prefeitos só são consistentes presumindo-se uma manutenção das então atuais proporções pagas pelas diferentes camadas sociais.

outros níveis...". Sobre as perspectivas da reforma anunciada pela Constituinte apresenta-se mais cauteloso: "Pode ser que aconteça uma re-estruturação e que a Prefeitura possa abrir mão de tudo... não sei se isso é interessante". Logo, para ele, não é "interessante" a autonomia fiscal dos municípios, procurando afastar-se dessa responsabilidade.

(27) Ver, por exemplo, a "Exposição justificativa" da Peça Orçamentária de 1984, de Piracicaba, onde o então prefeito diz: "O Imposto Predial e Territorial Urbano foi estabelecido de conformidade com a nova planta genérica de valores, na qual tomamos a precaução de não onerar demais o munícipe nessa crítica situação em que atravessa o país". No parágrafo seguinte informa que o ISS e demais taxas teriam apenas um crescimento vegetativo. De fato, a receita tributária daquele ano é 22,3% menor que a do anterior (em valores reais).

O viés do raciocínio dessas autoridades torna-se ainda mais evidente quando apontam a "reforma tributária" como a solução para as dificuldades orçamentárias dos municípios. Na prática, entendem essa reforma como o aumento da participação desse nível de governo nos tributos estaduais e federais. Em outros termos, esses prefeitos e vereadores não sentem como excessiva a carga tributária total, mas apenas àquela parcela cuja arrecadação é de sua responsabilidade(28). Assim, o espírito da reforma fiscal pretendida, e sacramentada na Constituição de 1988(29), constitui-se em confirmar os impostos municipais anteriores, descentralizar outros (passam a ser municipais o Imposto de Transmissão "Inter-Vivos" e o de Vendas de Combustível no Varejo) mas, sobretudo, aumentar a participação no ICM. Esta passa de 20 a 25%. O que explica, ao menos em parte, o paradoxo de se exigir mais recursos para o município quando as próprias prefeituras baixam deliberadamente seus tributos.

(28) Ver mensagens à Câmara de 1984 e 1985, o então Prefeito de Marília responsabiliza a "política econômica imposta pelo Poder Central" por "extremas dificuldades financeiras" dos municípios e conclui "Insistimos que torna-se necessária e urgente uma profunda reforma tributária para que os Municípios possam... aplicar recursos substanciais em obras e serviços...". Referindo-se a essa reforma, o então prefeito de Piracicaba anuncia "uma nova era para os municípios" sob os auspícios da Nova República. Sua esperança é a de um significativo aumento dos "repasses" (Exposição justificativa do Orçamento para 1986).

(29) Ver Nunes, E. e Vigevani, T., El municipio y la organización del Estado en Brasil, in Medio Ambiente y Urbanización, 28, set/1989, año 7. Número especial: Gobiernos locales en America Latina

Como se pode ver, um dos resultados dessa reforma é o aumento do peso da tributação indireta na formação do orçamento municipal, com o conseqüente agravamento da inequidade fiscal. Este fato é importante também do ponto de vista do impacto das sucessivas reformas (a de 1977; a "emergencial" em 1986 e a de 1988) sobre os orçamentos já instituídos no momento de implantação de cada uma delas. É que o aumento substancial das receitas, em cada um desses momentos, constitui-se num forte desestímulo para as autoridades municipais arcarem com o ônus político da tributação. Afinal é muito mais fácil ao contribuinte - que é também eleitor - perceber o valor que paga aos cofres da sua prefeitura, do que estimar que pode estar pagando, só nos cigarros, cinco a dez vezes mais. Com isso, pode-se consolidar uma tendência ao nivelamento dos tributos e taxas municipais em patamares bastante baixos.

A experiência parece nortear, por outro lado, que é mais fácil diminuir, ou manter os mesmos níveis, que aumentar impostos. Já Machiavel aconselhava prudência nessa matéria. É que os impostos fazem parte das obrigações e direitos permanentemente negociados entre soberano e súditos(30). E, na vida política local brasileira, a elevação de tributos é fonte certa de conflitos. Assim, quanto mais se afirmar uma tendência de tributação direta baixa, mais se torna difícil politicamente a utilização dos impostos como forma de

(30) Ver Barrington-Moore Jr., *Injustiça*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

corrigir distorções urbanas, em especial àquela representada pela especulação imobiliária. Sabe-se bem que um dos meios tidos como mais eficazes para o combate à posse especulativa da terra urbana é precisamente a tributação progressiva sobre os lotes ociosos. O potencial conflitivo desse meio, ainda que não desprezível, é bastante menor que outros, na medida em que não questiona diretamente a propriedade e, também, apresentaria resultados através de mecanismos de mercado.

Nos casos estudados, o problema da especulação imobiliária é mais visível em Piracicaba, onde o déficit habitacional é maior. Não logo esse problema se acirra, em meados da década de 70, o recém-empossado prefeito tenta introduzir uma reforma tributária local de caráter efetivamente redistributivo e com progressividade nos critérios de taxaço. Inspirada na "Reforma Tributária" levada a cabo em Gênova (Itália) pelo programa do Partido Comunista Italiano, PCI, consiste em mudanças no ISS e no IPTU e na criação de algumas taxas, como a de demanda futura por serviços públicos. O imposto predial e as novas taxas ganham alíquotas seletivas que recaem mais pesadamente sobre as propriedades mais ricas e, sobretudo, sobre os terrenos vagos. A reação começa pela rejeição do projeto de lei pela Câmara e culmina com a tentativa frustrada de cassação do mandato do prefeito, em 1978, após este ter usado de

vários subterfúgios para implementar a reforma "na prática"(31). Como consequência, apesar de conseguir implementar a Reforma, esta em parte fracassa de imediato, em parte malogra ano a ano. É que no caso do ISS, as grandes empresas simplesmente não cedem às pressões da Prefeitura. Quanto ao IPTU, apesar de seu crescimento, foi posteriormente mantido em termos nominais e, portanto, dilapidado pela inflação.

A gestão que se segue (1983-1988) baixa, como se viu, ainda mais os impostos e não aplica as taxas criadas na administração anterior(32). Cancela, por exemplo, a taxa de demanda futura de água. Em lugar desta, cria a taxa de "água e esgotos". Assim, definitivamente, por solução de continuidade, a tentativa de penalizar o especulador fracassa e é definitivamente sepultada. Volta-se a buscar no consumo, e não na renda, as fontes de recursos financeiros. O prefeito dessa gestão, tido por muitos como ligado à especulação imobiliária, defende por outro lado o caráter social de

(31) Aparentemente, o prefeito evitou a cassação fazendo um acordo com a Câmara de Vereadores, em torno da mudança do Secretariado. Sobre estes episódios ver Guimarães de Castro, op.cit., especialmente pp.194 a 203.

(32) A informação foi dada em entrevista realizada em janeiro de 1989, pelo titular do executivo local desse mandato, que acabava de transferir a posse ao novo prefeito. Na ocasião, o próprio entrevistado dizia ser uma "vergonha" os baixos valores cobrados pelo I.P.T.U. (que ele próprio participou da instituição!) e que antes de deixar o cargo ele tinha "corrigido em 600%". A inflação de 1988 foi superior a 700%. Os demais dados que se seguem são também de entrevista.

sua gestão, no aspecto tarifário, por ter criado uma lei que isenta o pagamento da água para quem consome abaixo de um certo patamar (entre 4 e 4,5 m²/mês). A atual administração, no entanto, garante que a isenção atinge sobretudo a quase totalidade do comércio e praticamente não engloba a situação das famílias de mais baixa renda(33).

Dessa forma, patenteia-se a extrema resistêcia à criação de uma estrutura fiscal local mais conforme ao princípio da equidade. De acordo aos casos estudados, é possível supor que a maioria das prefeituras brasileiras tendem a seguir a linha de menor atrito na obtenção de seu financiamento, aprofundando as características do sistema tributário do país. Nesse caso, apesar de tantos prefeitos manifestarem, em particular nos palanques eleitorais, seu repúdio à política econômica do Governo Central, acabam reiterando pelo menos um de seus aspectos: a tributação como mecanismo de concentração de renda, ao invés de redistribuí-la.

Se as prefeituras queixam-se da falta de recursos financeiros e, com isso, tentam explicar os limites de sua atuação em "prol do bem público" e com "ênfase no social", o suposto "paternalismo" fiscal do poder local as desmentem. A busca de recursos tributários conflita com as formas de reprodução dos

(33) Segundo o prefeito da gestão 83/88 "estão querendo acabar com elo (a isenção)... e vou me rebelar... hoje não tenho poder, mas vou politicamente (sic), agir". (grifos do autor).

governos locais - prefeitos e vereadores - já que imposto não dá voto. Aqui inverte-se a antiga consigna e se obtém a forma atual: representação para fugir à taxaço! A irresponsabilidade dos partidos no desempenho da função governativa, corolário da hipertrofia do executivo e das vicissitudes próprias da evolução do sistema político no país, tem certamente peso na determinação desse estado de coisas. Por outro lado, a constituição das elites políticas e suas formas de relacionamento com as classes e grupos sociais, e, enfim, com as lutas sociais, também contribui para isso. É exatamente porque os setores mais favorecidos têm forte incidência sobre o processo eleitoral, através do financiamento de campanhas, da detença dos meios de comunicação social, de estruturas clientelísticas... É quando a fortuna não lhes sorri nas urnas, não lhes sobram poucos meios de pressão. Mas tudo isso é uma história que não cabe ser desenvolvida aqui.

A ação do poder local sobre a estrutura das desigualdades

O conjunto de recursos de que dispõe as prefeituras de municípios de porte médio, e que eventualmente possam ser aplicados no combate à pobreza ou ao menos aos seus efeitos, não são desprezíveis. Esta é uma conclusão do presente estudo que, se não pode ser apressadamente generalizado, é certo que engloba a situação de uma série de municípios brasileiros. Talvez não seja o caso daqueles

que desempenham o papel de "cidades dormitório", nas zonas metropolitanas ou em vias de metropolização, exatamente porque tal situação é penalizada pelo sistema tributário, inclusive o atual, recauchutado pela nova Constituição. Da então, dos que apresentam uma base econômica extremamente débil pelo mesmo motivo das, certamente, Marília e Piracicaba dispõem desses recursos, mesmo considerando uma conjuntura nacional de crise.

Tomando-se a evolução das despesas dos municípios estudados pode-se constatar que uma parte importante é aplicada em investimentos. Entre 1981 e 1986 essa rubrica significa um percentual entre 12,6% e 31,8% do total das despesas da Prefeitura de Marília, e de 10,5% a 24% em Piracicaba. Os piores resultados são obtidos precisamente em 1983, único ano do período, em que o Produto Interno Bruto Nacional sofre uma retração em termos reais. Isso quer dizer que mesmo no auge da crise econômica, aquela municipalidade contou com algo próximo a 600 mil dólares para investimento e esta cerca de 1 milhão e 300 mil dólares, a preços oficiais médios do ano considerado. Nos outros anos do mesmo intervalo de tempo esses valores são significativamente maiores, entre um e três milhões de dólares em Marília e entre dois e cinco e meio milhões em Piracicaba. Esses investimentos concentram-se em "obras e instalações", seguido de longe pela rubrica "equipamentos e material permanente", com algo entre 8 e 15% do total.

Os gastos com o pagamento de pessoal, que em muitos casos são apontados como um esvaziamento de recursos, representam nesses municípios aproximadamente uma terça parte do total das suas despesas. Ambos ocupam apenas cerca de 2,5% de suas respectivas populações economicamente ativas, na administração direta, apresentando um quadro funcional equilibrado, ao menos do ponto de vista numérico. Isso significa também que contam com recursos para outras despesas correntes como material de consumo e serviços de terceiros.

Assim, Marília e Piracicaba apresentam um perfil de gastos que as habilita a realizar obras e prestar serviços à população e conseqüentemente estão relativamente preparadas para enfrentar a pobreza.

Como se viu através da comparação dos dados de renda e salários dos dois municípios, desenvolvimento industrial e pobreza estão em razão inversa. Ou seja, quanto mais industrializado o município, maiores são os salários tipicamente urbanos e menor é a participação de famílias pobres no total destes. O exemplo de Piracicaba demonstra claramente que a Prefeitura pode incidir sobre a industrialização da cidade. De fato, no início da década de 70, o então prefeito consegue atrair para o município uma importante multinacional - a Caterpillar. Cria também, em 1973, o Distrito Industrial Unileste, com uma área de 1.500 hectares, metade dos

quais encontra-se presentemente ocupada(34) e abriga também uma planta da Philips. Inicia-se assim um processo no qual o número de estabelecimentos industriais salta de 612 para 776, entre 1970 e 1975, período no qual a taxa de crescimento anual do valor da transformação industrial é de 27,3%. Para o mesmo período os empregos industriais crescem 8,7% ao ano, portanto bastante acima do crescimento demográfico.

A iniciativa do poder local some-se também o impacto do Proalcool no desenvolvimento industrial da cidade, a partir da segunda metade da década de 70. Tradicionalmente Piracicaba é produtora de açúcar, álcool e aguardente e a esta agro-indústria acoplou-se um setor metal-mecânico especializado na produção de máquinas, equipamentos e acessórios para a transformação da cana-de-açúcar. Com o aumento da demanda de álcool combustível, este setor experimentou um considerável crescimento e hoje responde pelo fornecimento de metade dos implementos utilizados pelo conjunto das destilarias de álcool e usinas de açúcar do país.

Dessa forma, em parte por virtude e em parte pelas mãos da fortuna, o Prefeito consegue realizar sua promessa de campanha no sentido de desenvolver Piracicaba. Porém, um olhar mais atento revela que as políticas que determinam a expansão do setor são

(34) Cf. Negri, op.cit. e entrevistas. Segundo o então prefeito, a ocupação está aquém da expectativa original, devido à crise.

formadas em arenas às quais as prefeituras não têm acesso. Isso é totalmente evidente no caso do álcool. Mas o é também no caso das indústrias dos outros setores. Em relação à Caterpillar, a decisão do investimento na Região está tomada pela empresa, que à época estuda sua alocação em outra cidade, mais próxima de Campinas - sede da Região Administrativa. Nesse contexto, a ação do prefeito consiste unicamente em mudar a decisão anterior, trazendo a indústria para o seu "Distrito Industrial". Caracteriza-se uma verdadeira competição entre cidades que, se chega a transformar o perfil de um ou outro município, nada agrega à Região. Os efeitos portanto sobre a geração de empregos e renda apenas se transferem de localidade, mas não se multiplicam por este tipo de ação do governo local.

é certo que Piracicaba se beneficia do processo, inclusive porque o dinamismo econômico carreado por aquela ação gera mais impostos para a Prefeitura. Porém, é certo também que os problemas sociais não minoraram e em alguns casos até se agravaram, como é o caso do problema habitacional e o da especulação imobiliária e seus efeitos danosos.

Pode-se então trabalhar a hipótese de que o poder local conseqüentemente conta naquele caso com mais recursos para o combate à pobreza. Tomando-se as atividades do governo na área da habitação, torna-se difícil sustentar essa hipótese. Nos vinte anos

que separam 1968 e 1987 são criadas 7.698 unidades habitacionais em Piracicaba, para população de baixa renda, o que representa uma média de apenas 385 unidades ao ano. Desse total porém, somente 1.567 unidades são lotes urbanizados aos quais tem acesso famílias com renda até dois salários mínimos e, o restante, conjuntos habitacionais que exigem não apenas uma renda maior do candidato a mutuário, como a comprovação dessa renda, ou seja, sua inserção na economia formal. Ademais, quando o problema se agrava na década de 80, decresce o ímpeto de construções populares: nenhuma é feita entre 1981 e 1986; 1.265 são contratadas em 1987 e, no mesmo ano, projetam-se dois loteamentos que somam apenas 191 unidades. A realização dos projetos é da COHAB-Campinas da qual a Prefeitura participa acionariamente. Arca esta também com o terreno e infraestrutura urbana necessários. Pode-se dizer que se configura uma clara omissão da Prefeitura em relação ao problema habitacional, em especial àquele da população favelada, estimada, como se viu, em 25 mil pessoas, representando só nesse setor um déficit habitacional de mais de cinco mil unidades.

As razões dadas pelo prefeito da gestão 1983-1988 para esse desempenho, que considera aliás positivo, baseiam-se nas idéias de que a Prefeitura incentiva uma migração indesejável na medida em que oferece "casa e saúde de graça". Chega inclusive a responsabilizar a gestão anterior pelo agravamento do déficit habitacional, por incentivar um fluxo de pobres para o município,

via a pregação de um projeto político de conotação social. Justifico também não ter atendido a reivindicação dos favclados, a posse da terra, pelo princípio de que todos devem trabalhar, obter dinheiro e permutá-lo pelo bem desejado. E finalmente não acha justa a doação de terrenos porque, fosse este o caso, teria "de dar primeiro para quem nasceu em Piracicaba"(35). Dado o grande poder do prefeito em determinar as prioridades públicas - com a exceção da educação em relação à qual determina a Constituição que seja tratada com prioridade - tal concepção pode explicar a relativa inoperância da municipalidade nessa área.

Pesa também contra a política habitacional fato de que os conjuntos habitacionais e os lotes urbanizados terem sido entregues sem as devidas obras de infra-estrutura - iluminação pública, asfalto, escolas etc. Mas o problema mais grave é que as residências populares são construídas à considerável distância da área conurbada; encarecendo a extensão de serviços públicos, notadamente saneamento, transporte e sistema viário, ao mesmo tempo que beneficiando a especulação imobiliária(36). Assim, é o próprio

(35) Entrevista com o ex-prefeito de Piracicaba (Gestões 1973-1976 e 1983-1988): "Se vou dar para ele, tenho que dar primeiro para quem nasceu em Piracicaba... Mas você tem que cobrar, não pode dar! Cada um dentro de suas possibilidades. Se você só pode pagar 100 vai pagar 100... Mas tenho que dar um jeito de pagar, de graça não pode ser. Porque eu trabalhei para conseguir tudo o que eu tenho, todo mundo tem que trabalhar (sic)". Defende também mecanismos repressivos em relação aos pobres que procuram a cidade.

(36) Negri, op.cit

poder local quem penaliza os "beneficiários" de sua "política habitacional", militando contra a minimização dos efeitos da pobreza.

A comparação de Marília e Piracicaba torna-se útil nesse momento na medida em que aponta um paradoxo. É precisamente a Prefeitura mais pobre que logra melhores resultados nas políticas sociais compensatórias, em especial saúde e educação, durante a gestão 1983-1988. E isso apesar dos dados sobre as despesas municipais demonstrar que uma percentagem praticamente igual é dispendida em educação e cultura em Marília e Piracicaba, e a rubrica saúde e saneamento consumir 3,1% a mais do orçamento desta do que da outra (8,6% / 5,6%).

Quanto à educação, os municípios aqui considerados seguem a tendência geral de investir sobretudo na pré-escola, deixando ao Estado o encargo com o ensino formal de primeiro e segundo grau(37). O governo local também complementa a atividade estadual fornecendo alimentação aos estudantes e alguns serviços médico-odontológicos. Apesar de Piracicaba ter incrementado as vagas em pré-escolas municipais em 28,9%, entre 1982 e 1987, o número de crianças atendidas neste último ano não supera aquele registrado por Marília em 1983! Ainda que este município tenha uma população

(37) Piracicaba conta também com uma escola municipal de 2º grau, mas esta representa uma pequena parcela do alunado desse nível.

menor que o de Piracicaba, eleva o número de vagas em suas Escolas Municipais de Educação Infantil, EMEIS, em 69,0% entre 1983 e 1987, chegando a atender 6.549 crianças entre 2 e 6 anos de idade, além de proporcionar o atendimento a cerca de três mil alunos em escolas particulares de caráter filantrópico.

Complementarmente às atividades pedagógicas, a Prefeitura de Marília oferece transporte diário a 2.355 estudantes. O crescimento dessa atividade entre 1983 e 1987 é de 70% e favorece alunos residentes nas zonas rurais, da pré-escola municipal e da rede estadual de primeiro grau, além de portadores de deficiências físicas ou mentais que estudam em classes especiais. A importância desse programa no combate à desigualdade de oportunidades no acesso ao sistema educacional é grande, especialmente no que se refere à barreira representada pela situação do domicílio em zona rural. Nesse meio, as escolas de primeiro grau existentes cobrem apenas os quatro primeiros anos deste ciclo, obrigando os alunos a prosseguir seus estudos em zona urbana. Registre-se que somente os alunos transportados para as escolas de primeiro grau, somam mais de 15% da população rural estimada da faixa etária entre 10 e 19 anos.

Os alunos de pré-escola e primeiro grau contam também com atendimento médico, odontológico e nutricional em Marília e Piracicaba, sendo que no primeiro município a evolução do programa de merenda escolar, entre 1983 e 1987, representou o salto de uma

médio de 40 refeições por ano para cada aluno, para 182 refeições, o que equivale a quase uma refeição por dia para cada aluno das escolas assistidas: estaduais, municipais e assistenciais particulares. Aí o atendimento médico duplica no mesmo período(38).

A área da saúde é a que apresenta mais nitidamente um desempenho melhor em Marília. E isso apesar de Piracicaba apresentar um perfil bastante bom nessa área durante a década de 80. Constatase, na primeira parte deste texto, a superioridade do primeiro município na oferta de leitos hospitalares. Porém, é na extensão e qualidade da rede básica onde se pode auferir os melhores resultados no combate aos efeitos da pobreza sobre a saúde. Marília apresenta a invejável relação de 9.302 habitantes por unidade da rede básica, segundo projecções populacionais para 1987. Essa mesma razão é de uma unidade para 14.804 pessoas em Piracicaba, no mesmo ano. No município de São Paulo, a proporção é de uma para 51.736 habitantes(39). A partir desse escalonamento, pode-se aventar a hipótese de que quanto maior e mais rico o município, também maior será o descaso com a atenção primária à saúde.

(38) Infelizmente a Prefeitura de Piracicaba não forneceu dados de merenda escolar para anos posteriores a 1982. Mas, ainda que o crescimento possa não ter sido grande, é provável que a maioria do alunado esteja assistida sob esse aspecto.

(39) Dados das Prefeituras, dados e projecções populacionais do SEADE. No cálculo incluem-se a totalidade de cada rede, independente de sua dependência administrativa.

Evidentemente não se pretende fazer dessa hipótese, aliás bastante tósca, uma lei geral. Mas em seu apoio encontra-se o fato de que o município de São Paulo, mas também Piracicaba em menor grau, dispenderem crescentemente recursos em obras viárias, demandadas pelo crescimento das atividades urbanas. De qualquer maneira, a explicação por essa via é limitada, já que um município com recursos significativamente menores foi capaz de grande expansão no setor, demonstrando que a implantação da rede não é demasiadamente cara. Portanto uma explicação completa para tal desempenho em cidades mais ricas deve contemplar também o sistema de tomada de decisões sobre as prioridades do governo local. É bem provável que a menor visibilidade de unidades básicas de saúde, vis-a-vis obras de maior porte, pesem em detrimento do setor. E isso tanto em cenário de legitimação via eleitoral, como pelo "desempenho"

O dinamismo da administração de Marília - 1983-1988 - na área da saúde inclui também projetos alternativos no campo da nutrição. As EMEIS recebem, em 1987, 824 quilos de mel produzidos pelo Apiário Municipal. Um programa de beneficiamento de soja da Prefeitura produz nesse ano 918 mil copos de leite de soja e 1.223 mil pães resultantes do aproveitamento dos resíduos da produção do leite. Esses produtos são incluídos na merenda escolar e também nos programas de assistência nutricional nos Postos de Assistência à

Saúde da Prefeitura(40). O projeto "Uma horta em cada escola" compõe esse quadro de busca de melhora da qualidade dos serviços públicos por atividades alternativas ao mercado.

É nítido o impacto dessas políticas municipais, especialmente a de saúde, na redução das desvantagens dos grupos economicamente menos favorecidos quanto à mortalidade infantil. Sabe-se que boa parte das causas de mortalidade de crianças até um ano de idade está associada ao estado nutricional ou à precariedade da assistência médica(41), o que explica sua incidência maior nos grupos de baixa renda. No Estado de São Paulo, a década de 70 representou um momento no qual a expansão de serviços de saúde fez baixar a mortalidade infantil, agindo sobre a parcela associada à assistência médica de forma direta e indiretamente, evitando prováveis óbitos associados à desnutrição. Por outro lado, esse período é marcado por forte expansão nos serviços de saneamento - especialmente água - que são também apontados como um redutor desse índice. Marília não se constitui exceção, ainda que represente uma taxa alta em 1980, de 69,2 óbitos por mil crianças nascidas vivas,

(40) Nos PAS são distribuídos 84 mil copos de leite de soja e 50 mil pães. Realizam em 1987, 108 mil consultas médicas, 47 mil atendimentos de enfermagem, 87 mil vacinações (cerca de três vezes a população projetada de 0 a 4 anos), e 26 mil atendimentos odontológicos.

(41) Ver SEADE, Diretoria Adjunta de Análise. Algumas observações sobre as causas de morte em crianças de 0 a 4 anos no Estado de São Paulo. SEADE, Relatório de Análise nº 2, 1981.

superior à média do Estado. Nos dois anos seguintes o indicador apresenta um declínio de cerca de oito pontos e chega em 1984 perfazendo "apenas" 36,9 por mil. Nesse momento, essa taxa é superior à de Piracicaba em 8 pontos, sendo que em 1980 a diferença chega a mais de 16 pontos. Indica-se portanto uma tendência à diminuição da diferença entre os dois municípios. Mas, a se crer nos dados fornecidos pela Prefeitura de Marília, a taxa de mortalidade infantil no Município é de apenas 9,58 em 1988. Ou seja, algo entre aquele índice registrado para a República Federal alemã e os Estados Unidos apenas dois anos antes(42). Ainda que não estejam disponíveis dados para Piracicaba em 1988, não é de se esperar que tenha atingido uma taxa tão baixa.

Apontando surpresa quanto a esses dados e mais uma vez responsabilizando as autoridades locais pelos registros, pode-se argumentar que ainda que sejam maiores as taxas reais, seu decréscimo foi significativo. Além do mais, a cobertura da atenção primária à saúde, a disponibilidade de leitos hospitalares, a criação do Banco de Leite Humano, e o programa de complementação alimentar da Prefeitura nos seus Postos, bem como a extensão dos serviços de saneamento, certamente incidem sobre o indicador de forma excepcionalmente favorável em relação ao Estado, isso para não falar no Brasil como um todo!

(42) Informe sobre el desarrollo mundial, 1988. Banco Mundial, Washington, 1988

Existem formas de financiamento de obras e serviços municipais, baseadas em transferências intergovernamentais, que ainda não estão mencionadas neste estudo, mas sobre as quais valem a pena algumas considerações. Constituídas por transferências não regulares através de convênios ou programas especiais, de caráter bilateral entre a Prefeitura e a União, apresentam como características básicas a informalidade e a opacidade do processo de decisão; seu uso clientelístico e a setorialização das decisões. Cria-se também a partir delas uma série de "empresas" que lucram com a intermediação dos projetos apresentados pelas Prefeituras(43). O resultado líquido é a grande improbabilidade de que tais fundos sejam canalizados coerentemente para políticas de corte social planejadas.

Piracicaba apresenta um bom exemplo desse tipo de procedimento na obtenção de recursos para a construção de seu "Centro Cívico". Registre-se de imediato que o nome da obra vem a propósito de enquadrá-la, burocraticamente, como de interesse social. Na verdade, é o prédio que atualmente sedia a Prefeitura. Construção imponente e cara, à qual falta ainda agregar os elevadores panorâmicos. Tendo implicado em recursos além daqueles disponíveis pela municipalidade, disputa-os com mais dois projetos da Prefeitura, que são encaminhados ao Governo Federal: obras de

(43) Ver Guimarães de Castro, op.cit.

saneamento e um hospital infantil. Segundo depoimentos, os três projetos são apresentados ao Presidente da República, então o Dr. Ulysses Guimarães, exercendo então o mandato em caráter interino, em função de alguma das várias viagens do Sr. José Sarney. Enquanto as obras de saneamento e o hospital não são enquadrados como prioridade pelo Governo Federal, o projeto do Centro Cívico é rapidamente enviado ao Congresso e aprovado(44). Assim são preteridos aqueles de caráter evidentemente social.

Do que está dito até aqui, segue-se que a persecução da equidade pelas municipalidades estudadas, e certamente não são casos isolados, encontra limites menores na exiguidade de recursos do que na natureza dos processos de tomada de decisão sobre a coisa pública. Isso se dá por diferentes razões, algumas aqui esboçadas. Primeiramente, no que se refere à justiça fiscal, constata-se no governo local - executivo e legislativo - uma tendência a agravar a regressividade da estrutura tributária vigente, ao se contentar com

(44) Entrevista com funcionários daquela gestão (O Prefeito)... conseguiu chegar lá numa época que o Ulysses Guimarães estava como Presidente, o Ulysses encaminhou imediatamente para o Senado, falou com o Humberto Lucena... então isso encurtou o caminho... Foi encaminhado também algumas obras de saneamento... (e) um hospital infantil, que de acordo com o que foi determinado aqui pela área da saúde, nós devíamos nos preocupar mais com a criança... Esse projeto, por incrível que pareça, foi negado... porque não era prioridade". A partir dos dados disponíveis fica difícil determinar se a "prioridade" se estabelece a nível federal ou local, especialmente tendo-se em conta a informalidade do processo. De qualquer maneira, a negação do hospital é coerente com a influência que os empresários do setor médico-hospitalar exercem sobre o sistema decisório setorial.

as transferências estaduais e federais de suas cotas-parte em tributos indiretos. Ao não se responsabilizarem pela arrecadação de impostos - dado o seu alto custo político-eleitoral, não só deixam de beneficiar o município com mais recursos, como desmoralizam o imposto como meio redistributivo e de correção de distorções urbanas. O que é mais grave, dada a elasticidade constatada das respectivas economias em suportar uma carga tributária maior.

Outra dificuldade na mesma direção é o fato de que o prefeito dispõe de uma ampla autonomia - face à própria municipalidade - na definição das prioridades de governo e das formas de gestão municipal. Nesse caso, a sorte se lança a cada eleição e o vigor da atuação do poder local na minoração dos efeitos da pobreza depende em grande medida da pessoa do escolhido. Aqui, o agravante mais significativo é que não parece que os partidos políticos tenham uma discussão acumulada, nem perfil nítido, quanto à natureza das políticas sociais que desejam implementar. Assim, não apenas deixam de oferecer parâmetros seguros ao eleitor, como também reduzem sua ação propositiva no interior da Câmara de Vereadores. Conseqüentemente, cai a qualidade do desempenho de sua função governativa, pelo menos nesse nível de poder.

A questão vincula-se portanto, à maneira como se reproduzem as lideranças políticas locais, via sistema eleitoral, e como se aglutinam os diversos interesses e aspirações nessa esfera. Infelizmente, faltam estudos sobre o papel da vida política municipal na produção e manutenção de lideranças regionais e nacionais. Este não deve ser pequeno, inclusive para o período dos militares. O tema é importante para o assunto aqui discutido porque essas esferas também incidem sobre a gestão municipal, como é o caso das transferências não regulares. Vê-se, pelos exemplos dados parágrafos atrás, que as mediações que se estabelecem para a obtenção dessas verbas não apenas estão intimamente relacionadas ao nexo local-nacional a nível dos interesses partidários e eleitorais, como também aí sente-se a incoerência das agremiações políticas na determinação de linhas de ação eficazes na busca da equidade, tão alardeadas nos palanques.

A condução errática e fragmentada da gestão municipal, determinado pelos processos descritos acima, encontra porém dois freios. O primeiro é corporativo e diz respeito à existência de associações profissionais, formalizadas ou não. Este é o caso da área da saúde em Marília, e a dos engenheiros e arquitetos em Piracicaba, que aparentemente ao menos influenciam positivamente a coerência de algumas políticas. O mesmo ocorre, em menor medida em cidades de porte médio, com os "movimentos sociais": como é o caso dos ecologistas em Piracicaba. O segundo freio é a consolidação,

com o tempo, do sistema partidário e das estruturas de representação. Mas este baseia-se hoje mais na teoria e no desejo do que em evidências. Mas, acima de tudo, é um Norte