



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC - SP

Daniela Cardoso Pinto

**Governo de esquerda e gasto público: um estudo a partir
de Diadema (1983-2000)**

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

SÃO PAULO

2008

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Daniela Cardoso Pinto

**Governo de esquerda e gasto público: um estudo a partir
de Diadema (1983-2000)**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Doutor Cláudio Gonçalves Couto

SÃO PAULO

2008

BANCA EXAMINADORA

Agradecimento

Ao Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto, que me ensinou pacientemente, em meio a uma série de rascunhos e idéias incompletas, a elaborar uma dissertação de mestrado, inclusive às vésperas do Natal.

Ao Prof. Dr. Carlos Eduardo de Carvalho, que com sua infundável sabedoria e conhecimento, auxiliou-me com muita compreensão e, principalmente, sensibilidade.

Ao Prof. Dr. Eduardo César Marques pelos preciosos comentários que me fizeram enxergar uma outra vertente para meu trabalho.

À Profa. Dra. Maria de Lourdes Manzini Covre, que me amparou em momentos de fragilidade emocional, com sua compreensão e amizade.

À Srta. Maria do Carmo Januário, “mestre” em seus conhecimentos e que inúmeras vezes me atendeu e forneceu todas as informações solicitadas sem que ao menos soubéssemos que mais tarde nos tornaríamos colegas de trabalho.

À Dra. Sandra Gomes, que gentilmente me atendeu e me enviou sua tese de doutorado.

Ao Prof. Ms. Francisco Rosza Funcia, que me auxiliou pacientemente na busca por dados e informações complementares sobre a área da saúde.

À Sra. Rosimeire de Oliveira Nascimento, Secretária de Planejamento e Orçamento do Município de Suzano que muito me ajudou com sua experiência anterior como secretária de educação e gentilmente me concedeu entrevista.

Ao Prof. Ms. Vinicius Lauar que sempre esteve ao meu lado para o esclarecimento de dúvidas.

Aos funcionários da Prefeitura de Diadema que gentilmente concederam entrevista para que pudesse adicionar “vida” ao trabalho.

À Sra. Vera Lessa e ao Sr. Roosevelt Pacheco Paes que me forneceram atendimento diferenciado no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e que em meio a tantas decepções que obtive nos atendimentos públicos, pude recuperar minhas esperanças quanto ao respeito que o cidadão deve receber.

Por fim, com maior apelo emocional, agradeço aos quatro amores da minha vida: meus pais, minha irmã e meu marido. Sem eles, seria impossível ter passado por mais esta etapa.

RESUMO

Esta dissertação busca avaliar se o volume de gastos em políticas sociais implantadas em Diadema no período de 1983 a 2000, por partidos de esquerda, difere do volume de gastos ocorridos nos demais municípios da região administrados por partidos ideologicamente distintos e similares.

As hipóteses estudadas neste trabalho focaram responder se a clivagem ideológica direita – esquerda reflete na importância de execução dos gastos públicos; se o diferencial dos gastos não estaria nas diversificadas demandas dos municípios que compõem a região; se o diferencial da política pública estaria na ideologia partidária ou no perfil do gestor público; se apesar de ideologicamente diferentes, os partidos políticos não gastam da mesma forma.

Para tanto, utilizou-se como base de dados, além dos fornecidos diretamente pelos departamentos de contabilidade e orçamento de cada município, os constantes nos sites da Fundação Seade, Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sendo todos apresentados a valores constantes. Além disso, utilizou-se de entrevistas e suporte teórico para embasamento da análise de dados.

Palavras-Chave: Grande ABC, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, PT, PTB, PMDB, direita, esquerda

ABSTRACT

This dissertation tries to evaluate if the expenditures on social policies introduced at the municipality of Diadema by left-wing parties from 1983 to 2000 differ from the expenditures at other municipalities of the same region of the Great ABC, which administrations were conducted by parties of both leftist and rightist parties.

It intends to answer if the right-left ideological cleavage caused different patterns of public expenses, or if despite the ideological cleavages, diverse patterns of public expenditures could be caused by other reasons, such as: different kinds of policy demands at different municipalities the region; differences of style of the public managers; or if simply there were no differences of public expenditures between the municipalities.

To frame de database of this research we used information from the account offices of each municipality and also information available at the internet pages of Seade Foundation, National Secretary of Treasure and Brazilian Institute of Geography and Statistics. Besides, we used interviews with some political actors in order to support our analysis.

Key Words: Great ABC Area, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo, left politics faction

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Prefeitos e Partidos nas Cidades do Grande ABC.....	34
Tabela 2 – Presença de Setor Subnormal.....	44
Tabela 3 – Administrações Partidárias que mais Executaram Gastos com as Funções Habitação e Transporte.....	48
Tabela 4 – Crescimento Populacional.....	69
Tabela 5 – Despesas com Função Cultura.....	69
Tabela 6 – Indicadores da Função Saúde.....	70
Tabela 7 – Habitação e Urbanismo.....	71
Tabela 8 – Gastos com Funções por Gestões.....	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gastos da Função Educação em Relação ao Orçamento (%).....	36
Gráfico 2 – Receita de Impostos e Transferências Aplicadas em Educação (%)	38
Gráfico 3–Gastos da Função Saúde e Saneamento em Relação ao Orçamento (%).....	39
Gráfico 4 –Gastos da Função Saúde e Saneamento em Relação ao Orçamento sem Repasses do SUS (%).....	41
Gráfico 5 – Diadema.....	42
Gráfico 6 – Mauá.....	42
Gráfico 7 – Ribeirão Pires.....	43
Gráfico 8 – Rio Grande da Serra.....	43
Gráfico 9 – Santo André.....	43
Gráfico 10 – São Bernardo do Campo.....	43
Gráfico 11 – São Caetano do Sul.....	43

LISTA DE ABREVIATURAS

CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Descentralização do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP – DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
NOB	Norma Operacional Básica
PDS	Partido Democrático Social
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPC	Paridade do Poder de Compra
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SUDS	Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

Introdução	9
1. O que é um Governo de Esquerda?.....	13
1.1 Direita e Esquerda.....	13
1.2 A Esquerda Brasileira.....	21
1.3 A Relação entre Descentralização, Gasto Público e Partidos Políticos.....	24
2. Um Estudo Comparativo entre os Municípios do Grande ABC.....	31
2.1 Histórico da Região do Grande ABC.....	31
2.2 Análise de Dados.....	34
2.2.1 Gastos em Funções com Repasses Constitucionais.....	35
2.2.2 Gastos em Funções sem Repasses Constitucionais.....	42
3. A Experiência de Diadema.....	49
3.1 O PT.....	49
3.2 Histórico de Diadema.....	56
3.3 A Participação Popular.....	65
3.4 Análise de Dados.....	68
4. Considerações Finais.....	74
Pós – Escrito.....	79
Referência Bibliográfica.....	84

INTRODUÇÃO

O presente estudo visa examinar o impacto que o perfil ideológico de partidos políticos de esquerda tiveram sobre a administração pública de Diadema, mais especificamente sobre a gestão de políticas sociais, no período entre 1983 e 2000, quando esteve frente ao executivo municipal até 1995, o Partido dos Trabalhadores e de 1996 a 2000, o Partido Social Brasileiro, ambos de esquerda. Sua importância está em procurar-se entender como a clivagem ideológica reflete em ações do poder executivo local.

O objetivo desta dissertação é analisar o impacto que o perfil ideológico de partidos políticos de esquerda teve sobre a administração pública de Diadema, mais especificamente sobre a gestão de políticas sociais, no que tange ao volume de gastos, no período de 1983 a 2000 com a finalidade de se observar se estes diferem de gastos executados em outras municipalidades da região, geridas tanto por partidos também de esquerda como por partidos de direita.

A importância e originalidade deste trabalho está no fato de se tentar compreender a influência político – ideológica sobre gastos públicos locais.

Desta forma, o problema a ser estudado é se a clivagem ideológica direita – esquerda interfere nos gastos locais no que tange à alocação de recursos

As hipóteses abordadas para o esclarecimento do problema são:

- A clivagem ideológica direita – esquerda reflete na alocação dos recursos públicos
- As demandas regionais é que determinam a alocação dos recursos públicos
- O perfil do gestor e do partido a nível local é que determinam a alocação dos recursos públicos

- Independente da ideologia política, os gestores locais executam gastos da mesma forma

A metodologia utilizada para a realização deste estudo, compreendeu abordagem teórica clássica sobre a distinção dos termos políticos de direita e esquerda, utilizando-se de autores com Murray Rothbard e J. J. Rousseau até uma abordagem mais contemporânea como a de Norberto Bobbio, a fim de se destacar as modificações pelas quais os processos históricos fizeram as concepções se adaptarem, fazendo com que o próprio Bobbio afirme que, *“...na medida em que os próprios meios podem ser adotados, conforme as circunstâncias, tanto pela esquerda como pela direita, conclui-se que esquerda e direita podem se encontrar e até mesmo trocar de lado, sem porém deixarem de ser o que são”*. (Bobbio, 1995; pág.81).

Além disto, traçou-se um breve histórico da região do Grande ABC, composta pelos municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, com vista a compreendermos como chegam ao ano base de nossa análise: 1983. Este estudo é aprofundado para o município de Diadema, objeto de nosso estudo.

Para concluir a metodologia utilizada, fez-se uso de análise quantitativa de dados sociais coletados pelos sites acima citados e que teve como intuito verificar a maior ou menor importância dos gastos com funções sociais perante o orçamento de cada ano analisado, para municípios administrados por partidos de esquerda e de direita.

Integram o estudo três capítulos. No primeiro, além da demarcação metodológica acima citada, procurou-se trazer as concepções de esquerda para a história brasileira, de forma a nos permitir entender qual o seu papel na evolução do processo democrático brasileiro.

Na seqüência, estudam-se as prováveis relações existentes entre gastos públicos e partidos políticos. Tal relação aprofunda-se com o

movimento de descentralização política e fiscal vivida a partir da década de 1980 que se por um lado, almejavam o fortalecimento dos poderes locais, por outro manteve a dependência ao governo federal ao se manter os tributos de maior valor agregado com estados e governo federal. (Guedes e Gasparini, 2007; p. 304). Vários estudos são abordados com a finalidade de se verificar um padrão de investimento perante a mesma ideologia partidária, porém, estes não são conclusivos no que tange a identificar gestões de esquerda com padrões únicos e totalmente diferenciados das gestões de direita, de forma que nos cabe conceber outra hipótese às vistas ao mencionado por Rezende (1998), se o discurso não difere totalmente da prática.

No segundo capítulo faz-se um estudo analítico quantitativo da importância dos gastos sociais em percentual dos orçamentos anuais, nos sete municípios da região, comparando-os com a finalidade de se perceber se partidos de esquerda, quando na administração do poder executivo, gastam diferente de administrações de partidos de direita.

Todavia, dividiram-se essas análises em duas partes. A primeira demonstra graficamente como se comportam as curvas para investimentos em funções com limite constitucional mínimo para investimento, como educação e para funções com repasses obrigatórios por parte do governo federal, como é o caso da saúde.

Para a educação analisa-se um primeiro gráfico com valores brutos e posteriormente com o percentual aplicado oriundo da obrigatoriedade legal de investimento – 25%.

O mesmo aplica-se à saúde que apesar de até o ano 2000 não ter nenhum limite legal obrigatório para investimentos, possuía repasses do SUDS e a partir de 1988, repasses do SUS. O expurgo desses valores no quarto gráfico demonstra a importância da função frente ao orçamento total.

A segunda parte das análises, diz respeito a efetuar o mesmo procedimento gráfico com funções livres de limites constitucionais e repasses que não sejam voluntários. Assim, entre as inúmeras funções sociais sem

repasse obrigatórios a serem estudadas, optou-se por estudar as funções habitação e transporte, por serem as funções para as quais se obteve maior volume de informações quanto aos gastos municipais no período analisado.

No terceiro e último capítulo, faz-se uma abordagem histórica do Partido dos Trabalhadores até 1983 quando sua história se encontrará com a do município de Diadema, sobre o qual discorreremos nos seus fatos políticos e a descrever e diferenciar as diferentes gestões municipais. Faz-se aqui uma ressalva, que apesar de durante o período de 1996 a 2000, o município ter sido administrado pelo Partido Social Brasileiro, a análise foi possível e favorecida por ter sido o gestor do período um ex-prefeito municipal eleito pelo Partido dos Trabalhadores, o que ainda nos possibilitou analisar se houve distinção de gestão somente pela troca partidária.

1. O QUE É UM GOVERNO DE ESQUERDA?

Esse capítulo tem como finalidade delimitar as características de um governo de esquerda. Para tanto, fez-se uma abordagem histórica dos conceitos de direita e esquerda a fim de se compreender sua origem, o porquê de sua associação com os conceitos de liberalismo e socialismo, respectivamente, até chegarmos à compreensão da terminologia atual.

Em seguida, focaremos no desenvolvimento histórico e da importância que a esquerda brasileira vem desenvolvendo ao longo dos anos no Brasil.

Para concluir, este capítulo trará uma abordagem comparativa de estudos realizados sobre possíveis relações existentes entre gasto público e a clivagem direita esquerda. Tal abordagem trará, inicialmente, um breve descritivo sobre o processo de descentralização no Brasil, uma vez que este refletirá, segundo os estudos abordados neste subitem, na maior independência das gestões locais e conseqüentemente influenciarem nas diferentes formas do gasto público local. Ressalta-se, entretanto, que a discussão sobre descentralização neste trabalho será superficial e ocorrerá apenas para compreensão do por que das mudanças ocorridas ou não com o perfil dos gastos públicos locais a partir desta.

1.1 Direita e Esquerda

Direita e esquerda são palavras usualmente empregadas para designar ideologias dispares que teoricamente impulsionam movimentos políticos. Representam distinção não somente de interesse, mas de valores quanto à direção a ser seguida por uma sociedade.

Bobbio (1995) questiona o limite de ser direita e esquerda. Historicamente teria surgido o conceito de esquerda na Revolução Francesa e, o seu oposto, direita, pois uma somente existe mediante a presença da

outra. Desde então, dadas as conseqüentes revoluções e a guerra fria, o conceito de direita e esquerda foi muito associado a liberalismo e socialismo, ficando a direita mais caracterizada com as idéias libertárias do liberalismo contra as idéias mais igualitárias do socialismo que se associaram à esquerda.

Liberalismo e Socialismo

A derrocada do domínio feudal, com o advento das expansões mercantilistas e a Revolução Francesa, deu início a um novo movimento que preconizava o direito ao acúmulo de capital e à liberdade, chamado liberalismo. Tal ideologia política enfrentou a reação dos conservadores, que almejavam reestruturar a hierarquia e o estadismo. O conservadorismo caiu em virtude das formas sociais por ele defendidas deixarem de existir e por não aceitar tais mudanças, como o capitalismo, o livre comércio e a liberdade civil.

Para Rousseau (1962), a liberdade é um direito inalienável do homem e recusá-la é recusar a própria qualidade de ser humano. Porém, Rousseau alertava que sem um mínimo de igualdade social, a liberdade civil seria impossível. Segundo o autor,

“É somente à lei que os homens devem justiça e a liberdade; é esse órgão salutar da vontade de todos que restabelece no direito a igualdade natural entre os homens; é essa voz celeste que dita a cada cidadão os preceitos da razão pública e ensina a agir de acordo com as máximas de seu próprio julgamento a não ficar em contradição consigo mesmo” (ROUSSEAU, 1962; p. 291)

Dessa forma, as ideologias se polarizaram com o liberalismo à esquerda e o conservantismo à direita (ROTHBARD, 1988; p. 26). O liberalismo era a ideologia guiada pela Revolução Industrial e o progresso, e seu declínio, segundo Rothbard (1988), ocorreu pelo próprio distanciamento das metas liberais após conquistarem suas vitórias na Europa Ocidental.

O momento de maior percepção do declínio do liberalismo e sua aproximação com o conservantismo foi o início do século XIX no que tange à

postura dos liberalistas ingleses frente à luta de libertação nacional irlandesa. Segundo Rothbard (1988), a “cegueira” dos liberais ingleses ante a pressão irlandesa pela independência nacional e pela posse de terra do camponês em contraposição à opressão feudal, simbolizou o abandono do liberalismo genuíno, nascido da luta contra o feudalismo.

O final do século XVIII e início do século XIX foram marcados pela chegada das chamadas “massas populares” à vida política por meio das organizações sindicais que lutavam contra as injustiças sociais oriundas da consolidação do modo de produção capitalista pós Revolução Industrial (SANDRONI, 2001; p.567). Como resultado, O Estado e as decisões políticas ficaram sob o cerco das massas. Nesta lacuna, criada pelo declínio do liberalismo, surge o socialismo, que enfatizava justamente a primazia da comunidade sobre o indivíduo, dando maior ênfase à questão da igualdade social

A igualdade cria uma sociedade em que os objetivos humanos ficam mais estreitos, em que a originalidade e a capacidade individual vão sendo substituídos, segundo Mill (1991), pela “mediocridade coletiva”. A ênfase à liberdade e ao individualismo como fundamento do bem-estar, é, antes de tudo, uma tentativa de aperfeiçoar a democracia e instrumento no fomento do progresso.

Para Rothbard (1988), o declínio do socialismo ocorreu porque aceita o sistema industrial e as metas liberais de liberdade, como um padrão de vida mais elevado para o povo, porém, utilizando-se de meios conservadores como estatismo e planejamento centralizado. Assim, segundo esse autor, em meados do século XX, o socialismo se viu muito mais alinhado com o conservantismo.

A retomada dos libertários se deu nos Estados Unidos, após o *New Deal*¹ e o governo Roosevelt. Os libertários se fundiram com os

¹ Programa econômico adotado em 1933 pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt para combater os efeitos da Grande Depressão e refazer a prosperidade do país. Baseou-se nos ensinamentos que a reflexão teórica de Keynes produziria: baseou-se na intervenção do Estado no processo produtivo, através de um plano de obras

conservadores e estes por sua vez adequaram-se à ideologia libertária na oposição a um governo visto como demasiado coletivista. Posteriormente, no final da década de 1960 e início da década de 1970, a instabilidade econômica começa a se manifestar através dos choques mundiais no preço do petróleo e pelo endividamento excessivo dos países subdesenvolvidos que originam na formação de um movimento que pregava a redução do poder regulatório do Estado na economia, mencionando o retorno da “mão invisível”. Este modelo se chamava neoliberalismo.

Segundo Moraes (2001), em 1975 documentos da chamada Comissão Trilateral² alertavam que a sobrecarga do Estado levava à ingovernabilidade das democracias, sendo preciso limitar sua participação política e, deste modo, o ostracismo dos neoliberais começou a romper-se na metade dos anos 70.

A nova ideologia libertária, chamada neoliberalismo caracterizava-se pela defesa do Estado mínimo, no qual o mercado competitivo maximizaria a eficiência econômica e a liberdade individual. A necessidade do Estado mínimo provém do fato deste dever regular a boa produção de bens e serviços e não gerá-los, sem suprimir as forças de mercado, pois a sua supressão implicaria suprimir as liberdades geradas pela liberdade de mercado. Por outro lado, o Estado, apesar de mínimo, deve ser forte para fazer cumprir as leis das quais depende a competição.

Ideologia e realidade

O ápice do neoliberalismo se deu no final da década de 1980 com a queda do muro de Berlim, onde o socialismo parecia estar próximo de

públicas, com o objetivo de atingir o pleno emprego, o que contradizia toda a tradição liberal dos EUA. A execução do New Deal contou com uma forte oposição dos industriais e dos setores conservadores da sociedade, que denunciavam a intervenção do Estado na economia como um processo de socialização da vida nacional. No entanto, foi o programa de Roosevelt que fortaleceu e consolidou o sistema capitalista no país. (Sandroni, 2001; p.422 e 423)

² Organização internacional que congrega 325 personalidades em diversas áreas de atividade - empresarial, política, acadêmica e imprensa - provenientes das três maiores regiões industrializadas do mundo: América do Norte, Japão e Europa. Tem como objetivo promover a internacionalização dos negócios e aumentar a competitividade global das economias. (Sandroni, 2001; p.112)

seu fim. Para Hayek *apud* Moraes (2003; p.122), os propósitos de reforma social do socialismo constituíam apenas uma forma parcial da revolução totalitária. Dessa forma, o neoliberalismo passa a crítico do Welfare State e o do controle sobre os mercados, associando a eles os novos males da economia como inflação, descontrole fiscal e endividamento. Para tanto, os neoliberais propunham como solução a minimização do Estado e abertura das economias à competição internacional.

Contudo, segundo Moraes (2003), já na década de 1990,

“(...) mesmo as instituições que protagonizaram essa ofensiva reformadora fazem um balanço bem menos otimista dos ajustes (...) reconhecem que suas receitas não levaram ao desenvolvimento econômico que esperavam, gerando, além disso, efeitos inesperados e indesejados, como o aumento da desigualdade social, a exclusão e a marginalidade, a especulação financeira desenfreada (...)” (MORAES, 2003; p.122 e 123)

Para se contrapor a esse novo cenário, o socialismo viu-se obrigado a se adequar às mudanças sociais, segundo Giddens (1996), o ideal do socialismo permanecera sendo a igualdade social, porém não mais através de revoluções e sim através da democracia participativa direta, a fim de dar aos governados poder de opinar sobre as decisões a serem tomadas sobre si mesmos. Porém, as crises políticas do socialismo aumentaram, dada a fraqueza dos partidos de esquerda em enfrentá-las após o colapso do comunismo no Leste Europeu. Tornou-se comum afirmar que suas suposições eram uma base incompleta para enfrentar os desafios sócio-econômicos de uma nova identidade (MILIBAND, 1994; p.16 e 17).

Bobbio (1996) defende que direita e esquerda são termos distintos, enquanto a liberdade é em geral um valor individual do homem, a igualdade é um valor para o homem como ser social. Por outro lado, percebe-se que as sociedades democráticas em si, possuem divergências e convergências em suas opiniões, não podendo desta forma ser guiadas somente por movimentos até então caracterizados como de direita ou de esquerda. Por sua vez, os partido políticos nem sempre possuem somente

ideais libertários ou igualitaristas. Assim, costumam ser identificados como centro–esquerda ou centro- direita.

Relativizando os opostos

Apesar da igualdade tão almejada pela sociedade, todas as liberdades, em particular a liberdade econômica, são exaltadas, sem que se preocupe com a perda de algumas igualdades, uma vez que, conforme Bobbio (1995), algumas vezes a liberdade é compatível e complementar à igualdade e em alguns outros casos incompatível e excludente. Ressalta-se, conforme o autor, que o conceito de liberdade e igualdade não são simétricos, pois o primeiro se refere ao um status pessoal e o segundo a uma relação entre duas ou mais pessoas.

Bobbio (1995) aponta quatro distinções partidárias para diferenciar direita e esquerda:

- 1- Extrema-esquerda: partidos simultaneamente igualitários e autoritários
- 2- Centro-esquerda: partidos simultaneamente igualitários e libertários
- 3- Centro-direita: partidos simultaneamente libertários e inegalitários
- 4- Extrema-direita: partidos simultaneamente antiliberais e anti-igualitários

Os pressupostos defendidos pelo autor demonstram através da delimitação por ele feita ao caracterizar distinções partidárias de direita e esquerda que ambas podem convergir em maior ou menor proporção dentro de uma mesma ideologia, não havendo necessidade de ruptura, restando apenas as extremidades para distinguir em sua totalidade direita e esquerda, mas, paradoxalmente, ambas possuem a mesma característica , a de serem autoritárias.

Dentro da conjunção direita e esquerda – localizadas nas distinções centro-esquerda e centro-direita, encontra-se um Estado que pode influir minimamente na economia - conforme os pressupostos de direita - e ao mesmo tempo intervencionista - como pressupõe a esquerda - no que tange a reconhecer os direitos sociais e ter uma política de planejamento voltada a atender essa demanda. Para Covre (1983), “esse tipo “novo” de desenvolvimento pretende guardar as qualidades do “capitalismo liberal” e do “socialismo”, descartando-se de suas características negativas.” (COVRE, 1983, p.235)

Desta forma, o novo desafio da política de esquerda é ser igualitário respeitando as diferenças individuais, pois tentar igualar todos dentro de uma mesma comunidade é não fazer justiça social. (COOTE, 1994; p. 84)

Uma outra tipologia é proposta por Pereira (2006), que defende haver no momento pelo menos quatro tipos de esquerda:

1- extrema-esquerda: revolucionária e que vê o atual modelo democrático como forma de dominação, pretendendo assumir o poder revolucionariamente para, em seguida, implementar o que denomina de socialismo

2- esquerda utópica: não disputa o poder para manter seus ideais socialistas e poder manter-se como força crítica dentro da sociedade

3- esquerda burocrática sindical: tem bases fortes na burocracia do Estado e nos sindicatos e enquanto fora do poder mantém um discurso fortemente socialista

4- centro-esquerda: é uma esquerda reformista que se restringe a considerar sua administração mais competente que a dos capitalistas. É a chamada social-democracia.

Pelas caracterizações do autor, percebe-se na descrição da “esquerda utópica” e da “esquerda burocrática sindical” que a ideologia

socialista existe somente enquanto fora do poder, o que sugere conforme a afirmação de Weffort (1986), que ao chegar ao poder a esquerda se converte ao conservadorismo. Por sua vez, a caracterização adotada para a “extrema-esquerda” aproxima-se do descrito por Rothbard (1988) quando menciona que um dos motivos para o declínio do socialismo é a utilização de meios centralizadores e, se compararmos a descrição de Pereira (2006) à descrição de “extrema esquerda” feita por Bobbio (1995), perceberemos que ambos tratam a extrema esquerda como um movimento autoritário.

A participação popular seria uma das formas de aproximação entre Estado e população de forma a poder propiciar mais direitos sociais, à medida que a própria população determinaria suas demandas sem a necessidade de nenhuma prática autoritária. Para Coote (1994), as oportunidades são menores à medida que os cidadãos são desprovidos de poder e, para a criação de igualdade de autonomia, torna-se necessário o redirecionamento do fluxo de poder, introduzindo o direito à participação política nas esferas de poder local.

Nas democracias representativas em países de grande porte geográfico torna-se difícil a participação popular na esfera das decisões tomadas sobre si. Por isso, Coote (1994) propõe como política de esquerda o aumento de referendos, a possibilidade de aplicação de júris populares em esferas locais e a negociação entre governos locais e população sobre serviços a serem adotados localmente. Segundo a autora,

“Os acordos negociados representam uma abordagem à tomada de decisões que trata os membros do público tanto como cidadãos como usuários. Supondo que esta abordagem opera uniformemente e atinge seu potencial pleno, ela tem um longo caminho para cobrir a lacuna entre cidadão/usuário individual e a decisão. Ela requer comunicação clara e completa de informação relevante, estabelece altos padrões de democracia participativa e pode aumentar as expectativas do público quanto à qualidade do serviço.” (COOTE, 1994; p.89)

1.2 A Esquerda Brasileira

Segundo Sandroni (2001), no Brasil, o início do movimento esquerdista se deu com o movimento anarquista que pregava a ausência por completo do Estado. O anarquismo no Brasil ganhou força no fim do século XIX e início do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, quando o anarquismo e o anarco-sindicalismo eram tendências majoritárias entre os imigrantes trazidos da Europa, culminando com as grandes greves operárias de 1917, 1918 e 1919.

A decadência do movimento anarquista se deveu ao fortalecimento das correntes do socialismo, com a criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1922, da qual participaram inclusive ex-integrantes do movimento anarquista que, influenciados pelo sucesso da revolução Russa, decidem fundar um partido segundo os moldes do partido bolchevique.

Durante o governo Getúlio Vargas, o partido é duramente atingido pela chamada “caça aos comunistas”, de forma que o Partido Comunista é posto na ilegalidade e começa a se reunir clandestinamente. (MOREIRA, 2000; p. 20)

No final da década de 1970, início da década de 1980, a esquerda brasileira havia sido enfraquecida, uma vez que os integrantes da ala de esquerda do antigo PCB haviam se envolvido em uma luta armada contra a ditadura, de forma que a esquerda brasileira passa a propositora da resistência, reagindo a qualquer medida tomada pelos militares.

Em 1979, a fim de se preservar um partido coeso em torno do governo e dividir a oposição, foi aprovada pelo Congresso uma reforma partidária que extinguiu o bipartidarismo, extinguindo as siglas MDB e Arena e criando novos partidos: PDS (Partido Social Democrático), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PP (Partido Popular), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), PDT (Partido Democrático Trabalhista) e PT (Partido

dos Trabalhadores). Porém, um decreto governamental que proibia alianças partidárias nas eleições diretas para governador em 1982, levou o PP a dissolver-se, integrando seus dissidentes a partidos como o PMDB e o PDS. (RIDENTI, 1992; 81 e 82). Desta forma, a esquerda brasileira se ramifica entre PT e PDT que viriam a suprir o vácuo criado pela ausência do PCB que retornaria à legalidade em 1985.

Segundo Buarque (1992), a esquerda brasileira vive na década de 1980 e início da década de 1990, três momentos distintos: o de resistência à ditadura; a reivindicatória pela transição a um regime democrático e o direito a eleições livres; e uma alternativa em contraposição a um movimento que denominavam neoliberal.

Nos dois primeiros momentos, as lutas são pela democracia e por melhorias nos direitos trabalhistas. Porém, no terceiro momento com a democracia instalada, os interesses da própria esquerda brasileira se tornam contraditórios, devendo deixar as utopias para se tornarem mais realizáveis. Suas características tornam-se a contraposição ao modelo neoliberal pós “Consenso de Washington”³, o estatismo e uma ampla capacidade de mobilização entre os movimentos sociais.

Para Buarque (1992), a esquerda fica perplexa inclusive com os acontecimentos do Leste europeu, com a perda de poder sobre as “massas” e com o êxito alcançado pelas sociais democracias, porém sem fazer uma autocrítica quanto aos erros do passado e faz críticas ao movimento neoliberal sem formular um novo tipo de política.

Os teóricos de esquerda brasileiros, segundo Buarque (1992), sofrem da “síndrome da inferioridade” e importam conceitos marxistas a

³ Conjunto de trabalhos e resultado de reuniões de economistas do FMI, do BIRD e do Tesouro dos Estados Unidos realizadas em Washington D.C. no início dos anos 90. Dessas reuniões surgiram recomendações dos países desenvolvidos para que os demais, especialmente aqueles em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura de seus mercados e o “Estado Mínimo”, isto é, um Estado com mínimo de atribuições (privatizando as atividades produtivas) e, portanto, com um mínimo de despesas como forma de solucionar os problemas relacionados com a crise fiscal: inflação intensa, déficits em conta corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição de renda funcional e regional. (SANDRONI, 2001; p. 123)

serem aplicados à realidade brasileira, sem a constatação das reais diferenças. Entre outros fatos, a esquerda brasileira diz “falar às bases”, mas nunca em ouvi-las.

Desde a Nova República, a adesão popular aos partidos de esquerda aumenta em virtude da grande desigualdade social e de sua identificação com a postura contrária ao governo. Segundo Singer (2000), a maior parte da população apesar de não saber conceituar o que é esquerda, identifica-se com o seu ideal, pois “o público de direita pretende uma mudança por intermédio da autoridade do Estado, e por isso quer reforçá-la, ao passo que o público que se coloca à esquerda está ligado à idéia de uma mudança a partir da mobilização social, e por isso contesta a autoridade repressiva do Estado sobre os movimentos sociais.” (SINGER, 2000; p. 149 e 150)

De acordo com Pereira (2006), quando a esquerda obtém o poder executivo, prova que sua forma de ordenar o desenvolvimento econômico equivale à dos partidos de direita. Já no que tange à ordem, justiça e proteção do ambiente, esta distinção se torna clara, defendendo os direitistas a participação mínima do Estado e os esquerdistas maior intervenção estatal. Segundo o autor,

“A direita é um conjunto de forças políticas que, em um país capitalista e democrático, luta sobretudo para assegurar a ordem, dando prioridade a esse objetivo, enquanto a esquerda reúne aqueles que estão dispostos, até certo ponto, a arriscar a ordem em nome da justiça – ou em nome da justiça e proteção ambiental(...) Adicionalmente, a esquerda se caracteriza por atribuir ao Estado papel ativo na redução da injustiça social ou da desigualdade, enquanto a direita, percebendo que o Estado, ao se democratizar, foi saindo do controle, defende um papel do Estado mínimo, limitado à garantia da ordem pública, dando preponderância absoluta para o mercado na coordenação da vida social.” (PEREIRA, 2006; p.26 e 27)

No que tange à proteção ambiental, percebe-se que a essa questão é dada maior importância pelos partidos de esquerda em geral, não somente pelo Partido Verde, mas por todos que compõem o grupo político de esquerda ao passo que os direitistas em um processo histórico que os caracteriza como mais conservadores não hesitam em dar prioridade à manutenção da ordem e segurança seja sobre a questão ambiental ou sobre

a questão da igualdade. Os esquerdistas por sua vez, apesar de prezarem a ordem, têm como foco central o desenvolvimento social, o que muitas vezes coloca a ordem em risco por envolver entre outras características a liberdade de protestos.

Para Pereira (2006),

“Enquanto a direita busca sempre que possível negar essa contradição à medida que o Estado de direito ou império da lei têm absoluta precedência sobre a justiça, para a esquerda a lei muitas vezes representa o status quo, portanto os interesses dos ricos, e por isso precisa ser mudada a partir da pressão dos movimentos sociais, os quais, por falta de alternativa, nem sempre usam meios puramente legais para exercer essa pressão. Já para a direita essa forma de arriscar a ordem ou a lei é inaceitável” (PEREIRA, 2006; p. 28)

A inconsistência apresentada pela esquerda brasileira está no fato de que enquanto a direita representa o direito dos mais ricos que desejam a manutenção da ordem em consequência de ser a classe dominante que há anos está no poder, a esquerda deveria representar o direito dos mais pobres e excluídos, o que não ocorre na prática, deixando a esquerda se influenciar pelas classes já ligadas ao Estado.

Segundo Pereira (2006), a sociedade civil - caracterizada por ele como a composta pela população juridicamente igual, mas cujo poder é maior conforme maior o poder aquisitivo, o conhecimento e a capacidade de organização – somente garantirá legitimidade à gestão de esquerda a partir do momento que esta se identificar com seus valores centrais e garanti-los.

1.3 A Relação entre Descentralização, Gastos Públicos e Partidos Políticos

Em contraposição ao regime militar de 1964, onde se iniciou um processo de centralização de poder e recursos no âmbito do governo federal, ampliando a intervenção nas esferas subnacionais com conseqüente redução de suas autonomias (Giambiagi, 2000; p. 317), a partir da década de 1980, com o advento das eleições diretas estaduais, dá-se início no Brasil, segundo Abrucio *apud* Viana (2002), um novo modelo denominado como federalismo -

estadualista, em virtude do fortalecimento do poder dos governadores, ao mesmo tempo em que ocorria o enfraquecimento do modelo de Estado desenvolvimentista e do próprio regime militar.

Com a Constituição de 1988, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, postos em condição de igualdade a estados no que tange a direitos e deveres, o que juntamente com o processo de democratização, faz com que ganhe força o movimento proveniente de governadores e prefeitos pela descentralização fiscal, caracterizada pela participação mais acentuada dos estados e municípios, tanto no financiamento como nos gastos públicos; tendo como objetivo o fortalecimento financeiro e político em detrimento do governo central. (GUEDES e GASPARINI, 2007; p. 304)

As conseqüências sobre essa descentralização puderam ser sentidas em maior ou menor amplitude pela transferência de autoridade dos governos centrais aos locais, conferindo, segundo o PNUD apud Rodrigues, autonomia para que os mesmos pudessem legislar, arrecadar tributos, orçar e gerir seus próprios recursos.

A década de 1980 se caracterizou por ser um período de estagnação econômica associada à alta inflacionária e conseqüente aumento das desigualdades sociais, o que, associado ao retorno das eleições diretas para prefeitos e governadores, aumentou as pressões populares por políticas sociais. De acordo com Rodrigues (2002);

“(…) na esfera local de governo, ao mesmo tempo em que este se preocupa em implementar o processo de descentralização, em prol de uma maior eficiência e racionalidade dos gastos, procura-se também, promover uma democratização das políticas públicas no sentido de buscar uma maior participação da sociedade não só no acompanhamento da gestão estatal, mas também, no que diz respeito ao controle da mesma em todos os níveis.” (RODRIGUES, 2002; p.8)

Dentro deste contexto, ganha importância, os diferentes perfis ideológicos partidários que, teoricamente, com o advento da descentralização, tem a perspectiva de promoverem gestões locais diferenciadas.

Porém, apesar do aumento das transferências constitucionais bem como da arrecadação própria (Afonso Álvares e Silva apud Rodrigues), houve também, aumento das despesas dos governos locais, em virtude, segundo Rodrigues (2002), da distribuição de competências aos governos locais, que assumiram a responsabilidade total para execução das políticas públicas, além do planejamento e implantação de programas.

Segundo Giambiagi (2006), a partir de 1990, o governo federal reage contra o processo de descentralização e a criação do Fundo Social de Emergência, posteriormente substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal, diminuiu as vinculações constitucionais, entre elas, a parcela referente à cota parte de estados e municípios referentes ao imposto de renda, o que acarretou em perda de receita por parte dos municípios. Além disso, a criação da Lei Kandir – instrumento de estímulo às exportações – isentava alguns produtos do ICMS, que apesar de ter como destino os estados, estes o repartem com os municípios. A contrapartida para não onerar os estados, seria o ressarcimento por parte do Tesouro Nacional. Porém, segundo Giambiagi (2006), as transferências federais efetuadas foram inferiores às perdas com a renúncia do imposto. Desta forma, os governos locais voltaram a ter dependência financeira dos recursos provenientes da União, o que impede o planejamento autônomo. Em 1996, a composição do total da receita disponível dos municípios, era 62% gerada pelas transferências intergovernamentais constitucionais e 38% pela arrecadação própria. (Giambiagi, 2000; p. 328)

Para Gomes (2008), o executivo federal brasileiro, também estipulou normas para limitar a liberdade de gastos dos governos subnacionais através das obrigações com gastos mínimos, gastos máximos e limites de endividamento; determinando responsabilidades de gestão entre os níveis de governo e delimitando quem seriam os responsáveis pela oferta de serviços de saúde, assistência social, etc.

Dessa forma, apesar da descentralização ocorrida, alguns autores como Rodrigues (2002), referem-se à ainda existência de uma centralização de

recursos a nível federal, mantendo o caráter decisório das políticas públicas sob sua tutela. Segundo PNUD apud Rodrigues (2002), “o sistema de proteção social brasileiro é altamente centralizado a nível federal, cabendo a estados e municípios basicamente o papel de executores, com pouca autonomia e reduzida possibilidade de formularem políticas sociais próprias mais adequadas à sua realidade” (PNUD apud RODRIGUES, 2002; p. 12)

Rodrigues (2002) analisou o perfil dos gastos públicos dos municípios de Santa Catarina na década de 1990. Sua conclusão foi que apesar dos partidos políticos presentes no comando dos municípios catarinenses serem ideologicamente distintos, todos agiam de modo bastante semelhante, com diferencial para uma maior atenção às áreas sociais no caso de partidos por ele designados, como mais “democrático-populares” e maior preocupação com infra-estrutura no caso de partidos conservadores.

No que tange à infra-estrutura, Marques (2002), analisando o padrão de investimento estatal contratado pela Secretaria de Vias Públicas do município de São Paulo, durante o período de 1978 a 1998, constatou que em governos de direita, as empresas vencedoras de licitações apresentaram vínculos entre si muito maiores do que as empresas vencedoras em processos licitatórios de governo de esquerda. Os investimentos nas áreas de classe média e alta foram maiores quando o município foi governado por partidos de direita, porém não se encontrou distinção de investimentos nas áreas pobres e de classe média baixa, que se mostraram equivalentes.

Em estudo realizado por Arretche e Marques (2002) sobre diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo na municipalização da saúde no Brasil, percebeu-se que o número de atendimentos ambulatoriais variava diretamente em razão do aumento da presença de ambulatórios, denotando “(...) o sucesso do programa de descentralização representado pelo SUS, na medida em que expressa uma alteração completa da estrutura de provisão de serviços de saúde anterior aos anos 80, caracterizada pela absoluta centralização.” (ARRETICHE, 2002;

p.468) Porém, segundo os autores, não houve correlação entre ideologia partidária e a oferta de serviços ambulatoriais, em virtude da oferta dos serviços ambulatoriais depender de decisões relativas à disponibilidade de recursos fiscais. Porém, quando o partido do prefeito e do governador era o mesmo, houve diminuição da provisão de serviços ambulatoriais municipais. Segundo Arretche e Marques (2002), isso acontece, pois quando os partidos se equivalem, o prefeito tenderia a ter menos incentivos para desenvolver uma estratégia competitiva.

Segundo Arretche e Vaquez (2005), a teoria da escolha pública incentiva a descentralização, uma vez que estimula a governos locais a fazerem uso do gasto público de acordo com as necessidades de seus municípios, uma vez que estes podem migrar ao município que melhor realizem suas preferências.

Entretanto, a lógica de que a descentralização promove a prática de políticas públicas distintas à medida que partidos com convicções ideológicas diferentes estão no poder, fica restrita ao fato de que muitas decisões de gasto público municipal estão vinculadas à legislação federal. Assim, muito das preferências dos cidadãos, bem como dos governantes locais fica submetida à existência ou não da existência de autonomia por parte do poder municipal para a execução de tais medidas.

Segundo Arretche e Marques (2005),

“(...) a distribuição intergovernamental de competências no Brasil está longe de corresponder às características esperadas de um modelo idealizado de federalismo, em que governos locais têm autonomia para tomar decisões sobre uma ampla gama de áreas de atuação.(...) As administrações municipais têm sua agenda de governo fortemente afetada por legislação federal.” (ARRETCHÉ e MARQUES, 2005; p. 8)

Em estudo realizado por Arretche e Marques sobre a influência ou não da distinção partidária na cidade de São Paulo no que tange à distribuição espacial de gastos públicos, o estudo que analisou as gestões de Celso Pitta e Marta Suplicy, concluiu que em conformidade com o estudo realizado por Marques e Bichir (2003), o governo Celso Pitta gastou mais em

infra-estrutura; porém, não constatando relação entre a distribuição espacial e a distribuição espacial dos estratos de renda na cidade, indicando que ambos privilegiaram as mesmas áreas.

Em termos de equipamentos públicos, o governo de Marta Suplicy apresentou maiores gastos, especialmente nas regiões de mais baixa renda, não se podendo afirmar, entretanto, que na administração Celso Pitta não tenham sido objeto de gasto, uma vez que também destinou investimentos em equipamentos públicos para áreas de mais baixa renda.

Desta forma, os autores concluíram que apesar de apresentarem padrões distintos quanto ao tipo de política adotada, não apresentaram padrões distintos em sua distribuição espacial.

Outra teoria a respeito da não distinção de gastos públicos por partidos tidos como de direita e esquerda, refere-se à ausência de ideologias partidárias completamente díspares e conseqüentemente a pequena distinção em termos de programas de governo que se dá, segundo Gomes (2008), porque os partidos políticos para se elegerem disputam o eleitor mediano, sendo necessária a criação de uma convergência de plataformas ao redor do centro.

De acordo com Downs *apud* Gomes (2008),

“O modelo de Downs parte da premissa de que o objetivo final dos partidos é a busca por votos para conquistar cargos, com qualquer programa de governo que leve a esse resultado. Os partidos que se orientarem numa eleição apenas por uma motivação programática ou ideológica, e desconsiderarem as preferências do eleitorado, terão grandes chances de serem derrotados nas eleições. Assim, os partidos interessados em chegar ao poder têm de adequar seus programas de governo às preferências do eleitor mediano.” (DOWNS *apud* GOMES, 2008; p.25)

Para Weffort (1986), saindo da ideologia e entrando na realidade, ambas as ideologias se convertem para o conservadorismo, mantendo poucas das idéias inovadoras. São as promessas que jamais se cumprem. Assim, as distinções entre esquerda e direita são quase irrelevantes. Desta

forma, os partidos políticos nos governos locais agem como “Leviatãs fora de lugar” (Rezende, 1996), atendendo às demandas com suas limitações federais e se esquecendo de suas convicções ideológicas que muitas vezes podem tê-los elegido.

2. UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS DO GRANDE ABC

Neste capítulo, faz-se um breve histórico sobre a formação dos municípios do Grande ABC a fim de se verificar as similaridades e divergências existente entre os mesmos.

Posteriormente, realiza-se análises relativas aos gastos efetuados em proporção ao orçamento com e sem repasses constitucionais para os sete municípios do Grande ABC.

As análises desenvolvidas ao longo deste capítulo são quantitativas, com a finalidade de observar se, apesar das diferenças ideológicas dos partidos, estas são ou não relevantes na destinação final do recurso público. Para tanto, analisou-se quantitativamente os resultados obtidos pelos municípios nas chamadas “atividades fins”, ou seja, atividades que se destinam diretamente à população, de acordo com a disponibilidade de tais dados pela Fundação Seade.

As funções analisadas referem-se às funções com limites constitucionais e repasses obrigatórios como saúde e educação e as funções habitação e transporte que não possuem repasses ou limites de investimento obrigatórios.

O objetivo deste capítulo é poder verificar se há similaridade nos gastos públicos entre municípios com ideologias políticas diferentes, porém, com a mesma limitação federal para gastos em determinadas funções e se no caso da inexistência dessas imposições para as demais funções, os gastos ocorrem de modo diferente ou não.

2.1 Histórico da Região do Grande ABC

Até o ano de 1938 toda a região do grande ABC era composta por distritos que compunham o município de São Bernardo. A partir de 1939, apesar do desenvolvimento da sede do município (atual São Bernardo), o

Bairro da Estação (atual Santo André) em razão da estrada de ferro apresentava o maior crescimento econômico da região, inclusive com as primeiras indústrias já instaladas. Dessa forma, em 1939, Santo André se torna a nova sede do município, que passa a ter esse mesmo nome. Na década de 1940, iniciam-se os movimentos pela emancipação dos distritos de Santo André. O primeiro distrito a se tornar município foi São Bernardo do Campo em 1945, acompanhado por São Caetano do Sul em 1949, Ribeirão Pires em 1953, Mauá em 1954, Diadema em 1959 e Rio Grande da Serra em 1964.

De acordo com o site do município de Santo André, acessado em 20/11/2007, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul eram as cidades com maior desenvolvimento econômico, visto que a instalação de indústrias nestes municípios ocorreu anteriormente aos demais municípios. Diadema e Mauá inicialmente serviam apenas como rota de escoamento da produção e Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra em virtude de estarem afastadas da região central do Grande ABC e por apresentarem topografia acidentada, sempre foram vistas como cidades dormitório. Acrescenta-se a isto o fato de ambas serem reconhecidas como área de proteção dos mananciais, o que dificulta até hoje a instalação de indústrias na região.

Na década de 1950 em virtude do grande investimento estatal e da presença de capital estrangeiro, iniciou-se na região do Grande ABC uma forte industrialização focada principalmente nas indústrias metalúrgicas e automobilísticas. (GOMES, 2008; p. 21 e 22). Segundo site do município de Santo André, acessado em 29/09/2008, esta industrialização permaneceu ao longo da década de 1960 e se aprofundou ao longo da década de 1970 com o chamado “Milagre Econômico” que concentrou ainda mais as indústrias na região, o que, por outro lado, acarretou um crescimento urbano desordenado. Como Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra se encontravam afastadas das indústrias automobilísticas e já estavam na condição de região de proteção de mananciais, acabaram por receber os novos trabalhadores dessas indústrias

que ali começaram a residir, o que fez com que esses municípios sempre priorizassem o investimento em habitação e urbanismo.

Na década de 1980, a região enfrenta sua primeira grande crise econômica com a forte recessão acompanhada de alta inflacionária vivida pelo país durante essa década, o que gerou uma forte onda de demissões, aprofundada com os Planos Collor I e II onde, conforme Gomes (2008), apesar da abertura comercial acarretar em benefícios aos consumidores com a maior disponibilidade de bens e serviços, esta prejudicou a indústria nacional que não possuía condições para competir com os produtos importados, o que acarretou em aumento do desemprego na indústria nacional.

No início da década de 1990, a economia brasileira se encontrava com instabilidade macroeconômica, expressa pelo descontrole inflacionário e seus planos mal sucedidos de estabilização. Com o advento do Plano Real em 1994, orientado a um processo de estabilidade macroeconômica e modernização de diversos setores da economia, de acordo com Gomes (2008),

“Diante da perda de dinamismo macroeconômico da economia brasileira neste período, diversos segmentos do setor industrial implementaram ajustes e/ou reestruturação que incluíram desde a redução de níveis hierárquicos até a adoção de novas técnicas de produção.” (GOMES, 2008; p. 69)

Desta forma, o Grande ABC, como pólo industrial, sofreu os efeitos dessa desaceleração que, segundo a Fundação Seade, ocasionou na supressão de 120 mil vagas de trabalho ao longo da década na região. Segundo Pamplona (2001), a redução da ocupação industrial acarretou no aumento do desemprego, bem como das ocupações geradas pelo setor de serviços e atividades informais, e em alguns casos, acarretaram na mudança de suas instalações para outros municípios.

2.2 Análise de Dados

A seguir será realizada análise de dados referentes às funções programáticas com e sem repasses constitucionais, com e sem limites mínimos para investimento. Para tanto, além do breve contexto histórico da região aqui apresentado, torna-se necessário apresentar a composição política do poder executivo em cada uma das sete cidades a fim de se poder analisar a importância de se ser esquerda ou direita (Tabela 1).

Tabela 1 - Prefeitos e Partidos nas Cidades do Grande ABC

Mandato	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul
1983 a 1988	Gilson Menezes (PT)	Leonel Damo (PMDB)	Valdírio Prisco (PMDB)	William Ramos (PMDB)	Newton Brandão (PTB)	Aron Galante (PMDB)	Hermógenes Brado (PTB)
1989 a 1992	José Augusto Ramos (PT)	Amaury Grecco (PL)	Luís Carlos Grecco (PDS)	Cido Franco (PTB)	Celso Daniel (PT)	Maurício Soares (PT)	Luiz Tortorello (PTB)
1993 a 1996	José de Filippi (PT)	José Grecco (PMDB)	Valdírio Prisco (PMDB)	José Teixeira (PSDB)	Newton Brandão (PTB)	Walter Demarchi (PTB)	Antônio Dall'anese (PTB)
1997 a 2000	Gilson Menezes (PSB)	Oswaldo Dias (PT)	Maria Inês Soares Freire (PT)	PTB/PST/PTB*	Celso Daniel (PT)	Maurício Soares (PSDB)	Luiz Tortorello (PTB)

Fonte: www.imes.edu.br/posstricto/dissertações/2005/expeditonunes/quadro1prefeitosepartidos.pdf

Rio Grande da Serra teve cinco prefeitos neste mandato: Cido Franco (PTB) que faleceu em março de 1997; José Carlos Assunção (PST), o vice, que foi assassinado em abril de 1998; Expedito de Oliveira (PST), presidente da Câmara que governou por três meses, quando foram realizadas novas eleições; Danilo Franco (PTB), que renunciou, assumindo seu vice; Barros Carvalho (PTB) que governou até julho de 2000, quando seu mandato foi cassado

Coloriu-se as lacunas dos partidos políticos conforme seu perfil ideológico. Classificou-se os partidos políticos em direita ou esquerda, conforme estudo realizado por Kinzo (1993) para verificação do espectro ideológico dos partido político. Tal estudo, baseou-se nos seguintes pressupostos:

- 1- conservadorismo ou não partidário a temas como reforma agrária, direito a greve, direito a propriedade e estabilidade empregatícia;
- 2- partidos favoráveis ou contrários a questões como privatização, presença de militares no governo, restrição ao investimento externo, aproximação com os EUA
- 3- auto posicionamento ideológico defendido pelos congressistas, bem como enxergam o posicionamento ideológico dos partidos políticos pelos quais foram eleitos

De um modo bastante simplificado, a linha classificatória do espectro ideológico dos partidos – utilizando-se somente os presentes neste estudo - foi a seguinte:

<i>DIREITA</i>	<i>CENTRO</i>	<i>ESQUERDA</i>
PDS – PL – PTB	PMDB - PSDB	PT

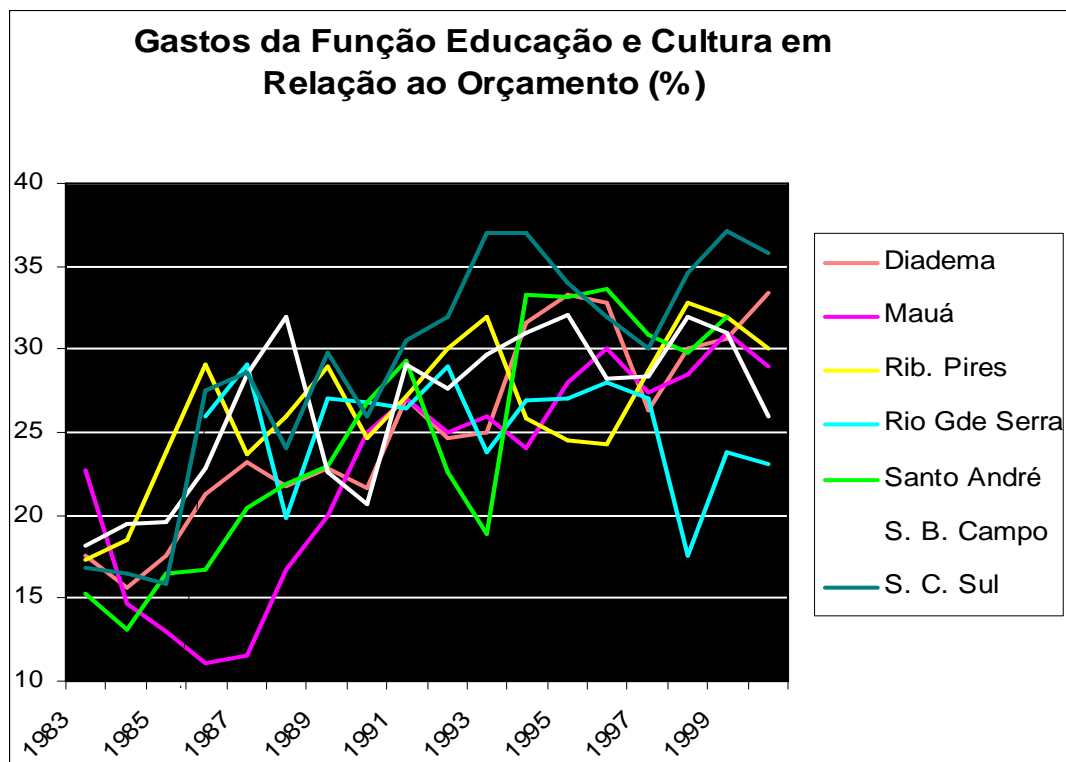
Fonte: Kinzo (1993)

2.2.1 Gastos em Funções com Repasses Constitucionais

De acordo com o Art. 126 da emenda constitucional de 1969 § 4º, os Municípios devem aplicar no mínimo, vinte e cinco por cento, da receita resultante de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal obrigatoriedade foi ratificada pela constituição de 1988.

O gráfico 1 demonstra a evolução ou não de gastos percentuais em relação ao total de despesas orçamentárias com a função educação e cultura⁴ de cada município ao longo dos dezessete anos analisados.

Gráfico 1



Fonte: Fundação Seade/2007

Observando o gráfico acima, percebe-se que com exceção de Rio Grande da Serra que chega ao ano 2000 com percentual de investimento inferior ao de 1986 (primeiro ano em que se obteve dados para este município), todos os demais municípios ascenderam seus gastos com a função Educação e Cultura em relação ao total do orçamento.

De acordo com a explicação do "vínculo eleitoral" (Fizon e Ames apud Marques, 2002), os investimentos tendem a aumentar

⁴ Apesar de estar-se analisando os gastos com educação, no período analisado a função era denominada Educação e Cultura e não obteve-se os valores de cada um separadamente. Porém, considerou-se para fins deste trabalho que poderíamos utilizar tal parâmetro, uma vez que entre os anos de 2002 e 2006 quando já existia a distinção entre as funções educação e cultura a primeira representava em média 27% contra 2% da segunda.

proporcionalmente, aos níveis orçamentários do município, em anos próximos a eleições. Porém, analisando-se o gráfico 1, com exceção do município de São Bernardo do Campo no ano de 1988 quando houve aumento considerável no gasto com a função se comparado a 1987 e 1989, não se pode constatar nenhum aumento discrepante do que o contínuo crescimento que já havia ocorrendo nos anos de 1988, 1992 e 1996. Portanto, pode-se concluir que apesar de apresentarem oscilações na curva ascendente, essas interrupções de crescimento de gastos não coincidiram com a troca de partidos no poder. Para São Caetano do Sul e Diadema (que foram os municípios que apresentaram apenas partidos de direita e esquerda, respectivamente, na gestão local), estas curvas não se apresentaram com padrão de gastos contínuos ou se diferenciaram nitidamente das demais curvas apresentadas pelos demais cinco municípios da região, onde houve troca de composição partidária no período analisado.

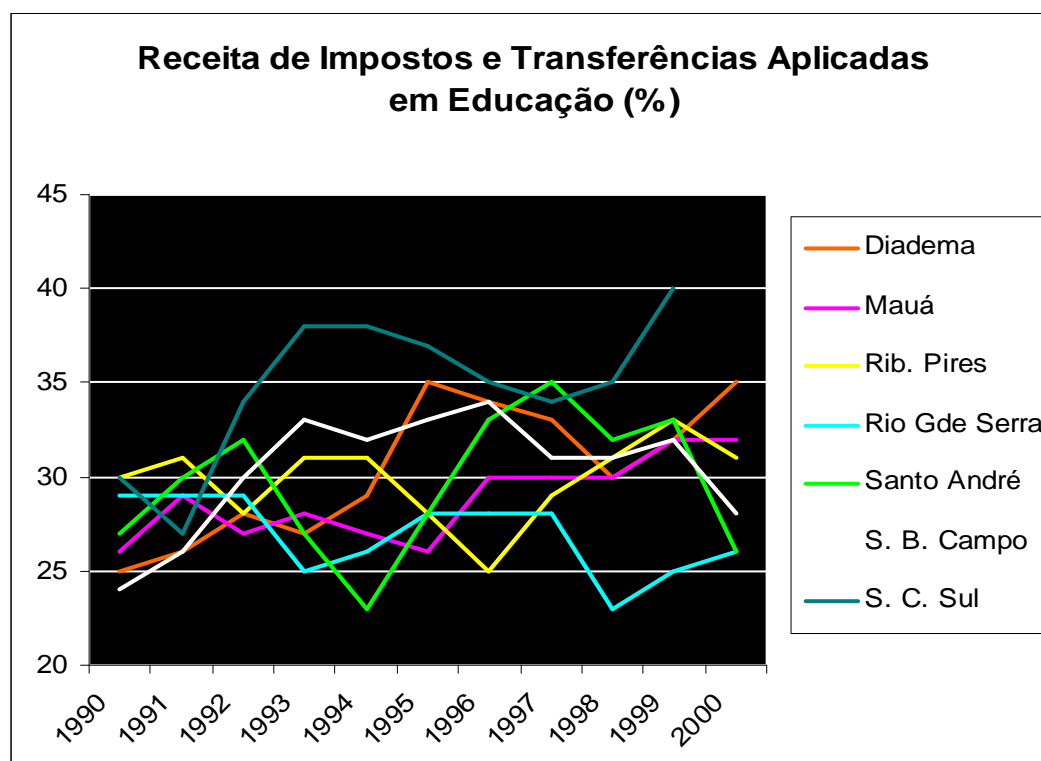
Não se pode associar também, períodos de maiores ou menores gastos à gestões de esquerda ou direita, uma vez que a presença de um determinado partido coincide em períodos de maiores e menores gastos com a função, como o município de Mauá, onde houve redução dos gastos em relação ao orçamento de 1983 a 1988 quando o município foi administrado pelo PMDB, porém, entre 1993 a 1996, quando o partido também era o PMDB, houve aumento de gastos na função. Da mesma forma, referimo-nos ao município de Rio Grande da Serra que teve forte queda de gastos em educação e cultura em 1996 com o PSDB frente à administração, porém foi este mesmo o partido que administrava desde 1993 quando o município apresentava gastos mais elevados.

De acordo com Pereira (2006), no âmbito do desenvolvimento econômico, partidos de direita e esquerda se equivalem. Porém, um dos diferenciais seria justamente o gasto com educação, pois é uma das variáveis que promoveria a diminuição da desigualdade social. Conforme demonstrado no gráfico 1, dentro desta função, no período analisado não houve padrão de

gasto por partidos de direita, esquerda ou padrão de gastos similares entre municípios.

O gráfico 2 demonstra o percentual investido em educação do total arrecadado com impostos e transferências, conforme dita a Constituição Federal. Ressalta-se que este gráfico foi desenvolvido com dados correspondentes ao período de 1990 a 2000, pois não localizamos dados disponíveis para o período anterior a este.

Gráfico 2



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/2008

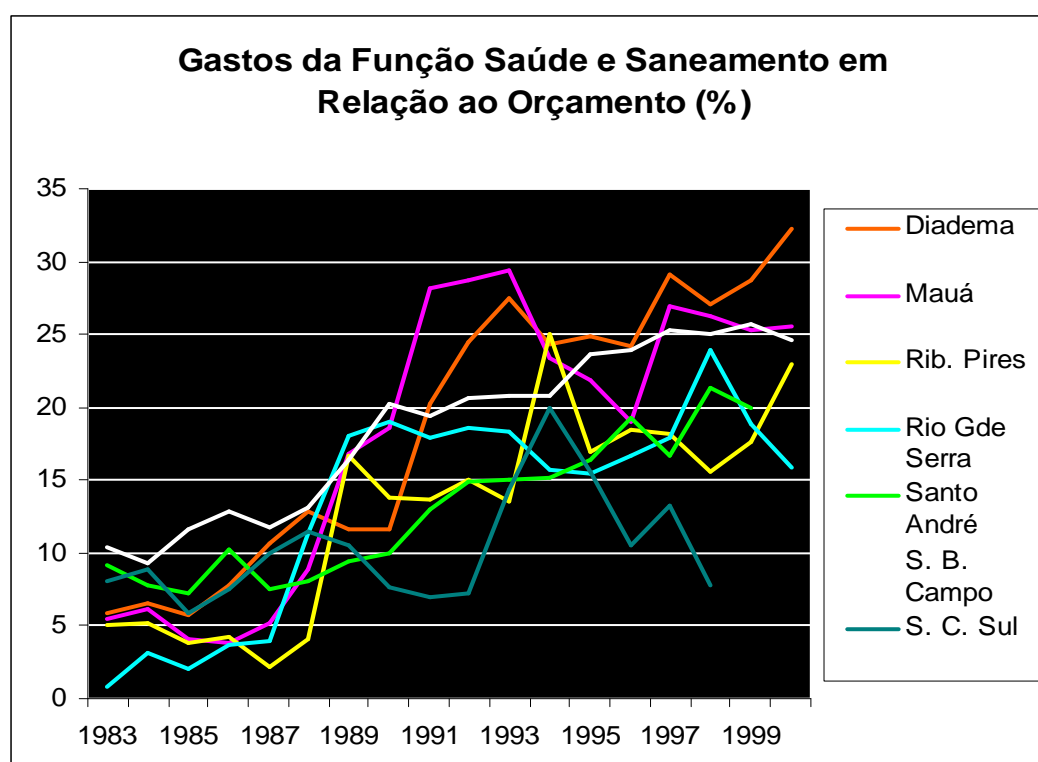
Percebe-se que os únicos municípios a não investirem os 25% exigidos pela constituição foram São Bernardo do Campo em 1990, Santo André em 1994 e Rio Grande da Serra em 1998, nos demais períodos, todos os municípios investiram em educação, percentuais acima do limite mínimo exigido pela Constituição Federal, demonstrando que independentemente de serem geridos por partidos de direita ou esquerda, os municípios priorizaram

a função. O destaque para esta gráfica está nos gastos do município de São Caetano do Sul para o período de 1999, quando o município chega a gastar 40% das receitas provenientes de impostos e transferências em educação.

Apesar de haver o limite constitucional mínimo para investimento em educação e conforme Gomes (2008), esse ser um dos fatores limitantes de diferenciação entre gestões locais de direita e esquerda, percebe-se pelo Gráfico 2, que São Caetano ao investir 15 pontos percentuais acima do mínimo estabelecido por lei em 1999, demonstra que há como diferenciar as gestões uma vez que o limite está no mínimo a ser aplicado e não no máximo.

O gráfico 3 pretende analisar os dispêndios em proporção ao orçamento da função saúde⁵ e saneamento.

Gráfico 3



Fonte: Fundação Seade/2007

⁵ Da mesma forma como para a função Educação e Cultura, no período analisado a função analisada era denominada Saúde e Saneamento e não obteve-se os valores de cada um separadamente. Porém, considerou-se para fins deste trabalho que poderíamos utilizar tal parâmetro, uma vez que entre os anos de 2002 e 2006 quando já existia a distinção entre as funções saúde e saneamento a primeira representava em média 25% contra 5% da segunda.

Nota-se através do gráfico 3 um contínuo aumento proporcional de gastos em todos os municípios, com a ênfase de um aumento generalizado a partir de 1988 quando ocorreu a instituição do SUS e teve-se o incremento dos valores brutos com saúde. (Funcia, 1998; p. 15) A exceção se observa nos municípios de Mauá que após um crescimento acima da média da região no período de 1991 a 1994, apresenta queda na mesma proporção de seu aumento no período de 1995 a 1997 e, São Caetano do Sul, que tem decréscimo de seus gastos de 1990 a 1992, quando os mesmos voltam a aumentar chegando a 20% do orçamento em 1994 e a partir de 1995 volta a cair. Novamente, como a exemplo dos gastos com a função educação, não se tem por essa discrepância de gastos entre esses dois municípios associar a uma posição partidário ideológica, uma vez que no caso do município de Mauá e Rio Grande da Serra ter havido administração por partidos de centro e direita (PL e PMDB para Mauá e PTB para São Caetano do Sul) no período em questão.

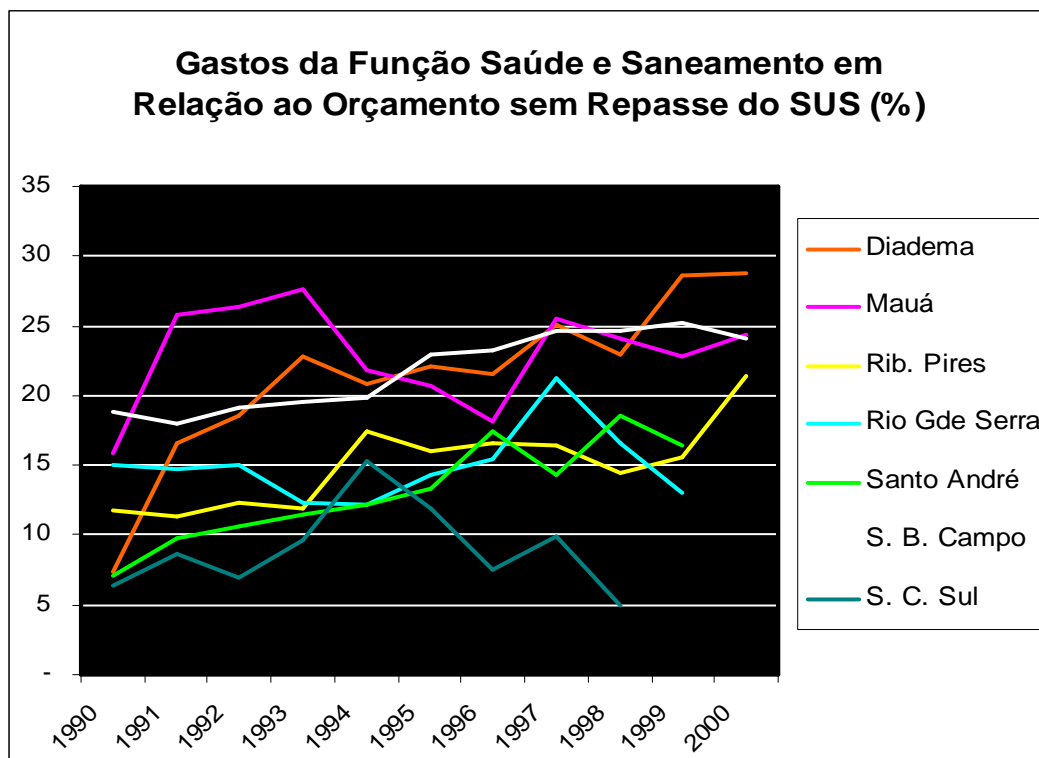
Com relação aos anos pré – eleitorais, também não se constatou nenhuma relação com aumento de gastos nesta função, da mesma forma como, de um modo geral, não foi possível visualizar um padrão de gastos entre os municípios ou entre as administrações de direita e esquerda. Mesmo observando-se separadamente São Caetano do Sul (direita) e Diadema (esquerda), não é possível determinar um padrão de gasto. Portanto, assim como na função educação não é possível também associar um padrão de gasto na função saúde à clivagem direita e esquerda.

O gráfico 4⁶ demonstra a mesma proporção de gastos em relação ao orçamento, porém, sem os repasses do Sistema Único de Saúde (SUS)⁷.

⁶ Para São Caetano do Sul, obteve-se os valores gastos com a função saúde e saneamento somente até o ano de 1998

⁷ Os dados referentes aos repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) referem-se ao período de 1990 a 2000, único período para o qual conseguiu-se a informação. Desta forma, não estão incluídas neste gráfico, valores referentes à repasses do SUDS, que iniciaram e tiveram fim anterior a 1990.

Gráfico 4



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2007)
Fundação Seade (2007)

Percebe-se que os investimentos com recursos próprios na função saúde e saneamento apresentam ausência de padrão no que tange a aspectos político – ideológicos bem como descontinuidade de investimento na área, exceção feitas a São Bernardo do Campo, que manteve a curva sempre ascendente e Diadema que teve pequenas oscilações (2 pontos percentuais no máximo) e chegou ao ano de 2000 como sendo o município com maior valor de investimento próprio, 28,76%.

Comparativamente à função educação, nota-se uma grande desproporção aos gastos de São Caetano do Sul com a função saúde e saneamento, de forma que graficamente podemos constatar um maior volume de gastos com a primeira função e reduzido volume com a segunda, o que pode levar à hipótese de uma maior importância pela gestão local pela função educação.

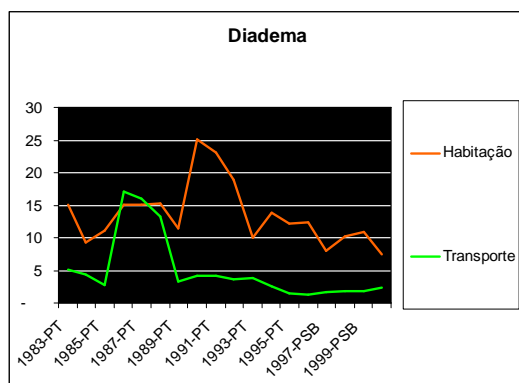
Por outro lado, percebe-se que o mesmo PTB que administrou São Caetano do Sul ao longo dos 17 anos pesquisados, não promoveu tal

diferenciação nos gastos nos períodos de sua administração em Santo André, o que nos leva a cogitar a hipótese de ser o perfil do chefe do poder executivo, associado a preferência dos munícipes e ao perfil do PTB municipal de São Caetano do Sul que diferenciou a forma do gasto público em São Caetano do Sul.

2.2.2 Gastos em Funções sem Repasses Constitucionais

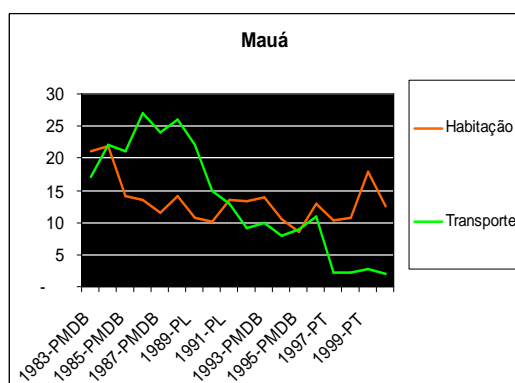
A presente subseção tem como objetivo verificar o perfil de investimentos que não dispõe de limites constitucionais e, não sofrem repasse federal ou estadual destinados a uma determinada função. Todos os valores apresentados nos gráficos desta subseção, referem-se aos gastos percentuais de cada função em proporção ao orçamento de cada ano. Para tanto, optou-se por analisar os gastos com as funções transporte e habitação, por serem as que apresentaram volume de gastos para todos os anos na maioria dos municípios analisados.

Gráfico 5



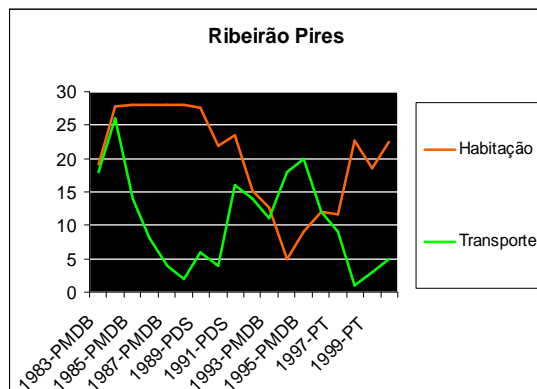
Fonte: Fundação Seade (2007)

Gráfico 6



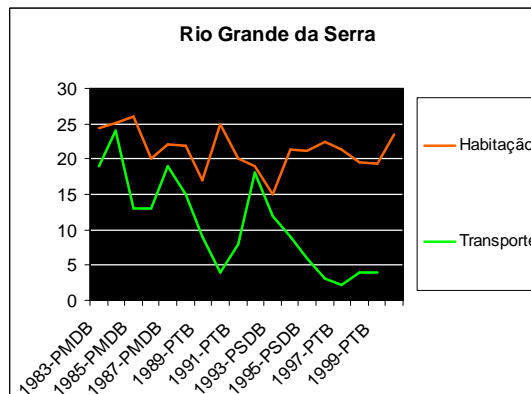
Fonte: Fundação Seade (2007)

Gráfico 7



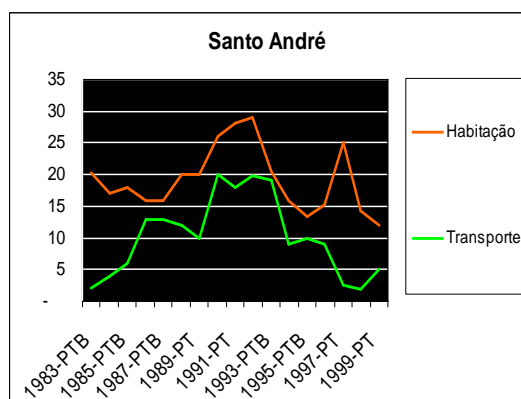
Fonte: Fundação Seade (2007)

Gráfico 8



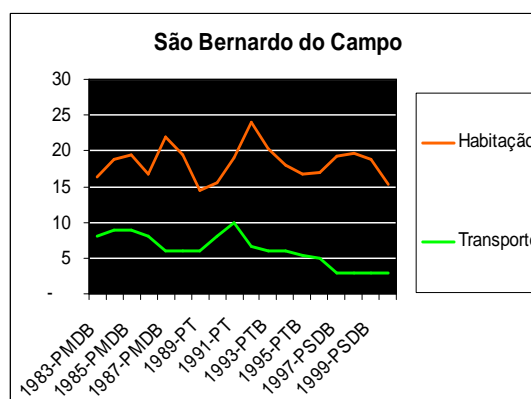
Fonte: Fundação Seade (2007)

Gráfico 9



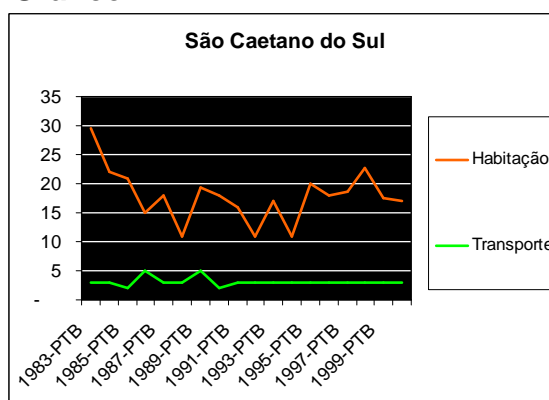
Fonte: Fundação Seade (2007)

Gráfico 10



Fonte: Fundação Seade (2007)

Gráfico 11



Fonte: Fundação Seade (2007)

No gráfico 5, nota-se que para o município de Diadema o maior aporte com a função transporte ocorreu no período de municipalização do mesmo e criação da autarquia ETCD (Empresa de Transporte Coletivos de Diadema) entre 1986 e 1989. A função habitação, por sua vez, apresentou sempre aportes superiores em até 20 pontos percentuais comparados à função transporte, ganhando destaque no período até 1989, período de intensa urbanização de favelas na região. Ressalta-se que para este processo de urbanização de favelas, não houve a participação da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. Coincidentemente, o período de menores investimentos na função (entre 1990 e 2000), foi o período de maior crescimento do setor subnormal⁸ no município. (Tabela 2)

Tabela 2 - Presença de Setor Subnormal nos Municípios do Grande ABC

<i>MUNICÍPIO</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>
Diadema	80	89
Mauá	29	29
Ribeirão Pires	2	2
Rio Grande da Serra	0	0
Santo André	41	44
São Bernardo do Campo	53	55
São Caetano do Sul	0	0

Fonte: Inventário Municipal da Base Operacional – síntese Censo 1991 e 2000

⁸ Conjuntos constituídos por no mínimo 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente terreno de propriedade pública ou privada, dispostos de modo geral, de forma desordenada e densa e em sua maioria, carentes, de serviços públicos essenciais. (IBGE apud Marques e Saraiva, 2004; p.2)

Comparativamente, o município de Mauá (gráfico 6) priorizou os gastos com transporte até 1990, quando os gastos com habitação passam a superar os gastos com esta função e há no período manutenção do número de setores subnormais. Segundo site da prefeitura do município de Mauá, acessado em 30/09/2008, a secretaria de habitação realizou durante a década de 1980 investimentos focados a urbanizar as favelas do município que se encontravam em áreas de maior risco de desabamento, urbanizações estas que também foram realizadas exclusivamente com recursos da prefeitura. Quanto a função transporte, assim como em Diadema, o valor despendido cai a partir da concessão à iniciativa privada do mesmo a partir de 1989.

A função habitação no município de Ribeirão Pires (gráfico 7), também apresentou dispêndio destacado na década de 1980, em virtude da aprovação da lei de mananciais no final da década de 1970, que tornava o município área de interesse de manutenção de recursos hídricos, o que obrigou ao município planejar uma política de habitação uma vez que os trabalhadores das cidades vizinhas ocupavam a região ao redor do centro histórico com loteamentos precários. A função transporte, por sua vez, teve seu maior desembolso em relação ao orçamento em 1995, sendo que logo após, houve a concessão do transporte público (com uso de carros comprados pela prefeitura) e os valores caem para os menores patamares.

O gráfico 8 demonstra que em relação à função habitação, Rio Grande da Serra apresentou oscilações de gastos mantendo sempre entre 17 e 27%. No período analisado não se constatou nenhum setor subnormal no município, o que não descarta a possibilidade de haver assentamentos precários em territórios alheios, porém que não atinjam em seu conglomerado 51 domicílios. Em relação à função transporte, em similaridade com os demais municípios da região, seus menores gastos ocorreram a partir da concessão à empresas privadas, em 1992.

Santo André (gráfico 9) apresenta maiores gastos com habitação na primeira metade da década de 1990, período em que houve a criação da EMHAP (Empresa Municipal de Habitação Popular) e que intensificou a urbanização de favelas e em parceria com a CDHU, construiu 1335 novas moradias. Paradoxalmente, o censo de 2000 quantificou aumento do setor subnormal em relação ao censo de 1991; porém, conforme explicado pelo Sr. Roosevelt Pacheco do IBGE, o fato de ter havido um aumento no número de setores subnormais não significa a criação deste setor nos nove anos entre os censos, porém, a inexistência do número mínimo de domicílios para quantificá-lo como tal. Os gastos com transporte neste município caem a partir de 1996, quando o mesmo foi municipalizado e criou-se a autarquia EPT (Empresa Pública de Transportes).

São Bernardo do Campo (gráfico 10) inicia o processo de municipalização do transporte e criação da autarquia ETCSBC (Empresa de Transporte Coletivos de São Bernardo do Campo) em 1988, que curiosamente, não gera impactos no volume gastos com a função. Na função habitação, São Bernardo do Campo, segundo informação obtida na página da secretaria de habitação deste município em 30/09/2008, apresenta seu maior gasto com a função no início da década de 1990, período em que ocorre aumento do número de regularizações de assentamentos precários, sendo que para tanto houve parceria com a secretaria estadual de habitação, porém, pode-se constatar pelo gráfico 10 que em termos de números de setores subnormais, esses aumentam no período de 1991 a 2000, mas, que assim como na hipótese abordada para o caso de Santo André, este possa se enquadrar na mesma categoria.

Em São Caetano do Sul, desde o ponto inicial de nossa pesquisa, 1983, o transporte público já era operacionalizado por sistema de concessão, o que talvez, justifique o fluxo mais constante de gastos nesta função. Na função habitação, seus maiores gastos ocorreram em 1983, chegando a 30% do seu orçamento e da mesma forma como Rio Grande da

Serra não apresenta setor subnormal, mas que da mesma maneira, pode ser um caso de número insuficiente de domicílios para quantificação. Da mesma forma como Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires, São Caetano do Sul, segundo a secretaria de habitação do estado de São Paulo, não participou de nenhum programa habitacional promovido pelo estado entre 1983 e 2000.

Comparando a oscilação das curvas de cada município, pelos períodos administrados por partidos distintos, percebe-se que tanto em municípios administrados por partidos de direita como em municípios administrados por partidos de centro ou esquerda, houve períodos de maiores gastos com cada uma das funções (Tabela 3). Portanto, pode-se observar que a questão “demanda” parece ter maior importância quando analisada comparativamente à distinção ideológico - partidária. Comprova-se tal fato, ao perceber-se que o motivo das oscilações, tanto para a função habitação quanto para a função transporte, nos sete municípios, tanto quando administrados por partidos de direita, centro ou esquerda, os motivos das oscilações se equivaleram: terceirização do transporte e urbanização de favelas. Destaca-se o gráfico 9 de Santo André, onde percebe-se que o maior dispêndio tanto para habitação como para transporte ocorreram por administrações do PT e do PTB durante os anos de 1990 a 1993 e nos gráficos 7 e 8 , onde percebe-se que os gastos com a função habitação para os municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, foram superiores aos demais municípios na maior parte dos anos analisados, mesmo sendo áreas de proteção ambiental e portanto, podendo ter número restrito de habitações.

Tabela 3- Administrações Partidárias que mais executaram gastos com as Funções Habitação e Transporte

	<i>Habitação</i>	<i>Transporte</i>
<i>Diadema</i>	PT	PT
<i>Mauá</i>	PMDB	PMDB
<i>Ribeirão Pires</i>	PMDB/PDS	PMDB
<i>Rio Grande da Serra</i>	PMDB/PTB	PMDB
<i>Santo André</i>	PT/PTB	PT/PTB
<i>São Bernardo do Campo</i>	PTB	PTB
<i>São Caetano do Sul</i>	PTB	PTB

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IMES

3. A EXPERIÊNCIA DE DIADEMA

Neste capítulo traçaremos um breve histórico sobre a formação do município, bem como da trajetória do Partido dos Trabalhadores, presentes na vida política deste desde a sua criação.

Este capítulo trará uma abordagem descritiva do Partido dos Trabalhadores, um dos principais representantes da esquerda brasileira no período analisado, descrevendo os motivos de sua constituição, seu desenvolvimento e dificuldades ao longo de sua existência.

Em seguida, daremos início à análise quantitativa dos dados sociais do município referente ao período estudado, 1983 a 2000, para entendimento da evolução dos mesmos sob a influência de administrações de esquerda ao longo desses dezessete anos.

O objetivo deste capítulo é compreender com maior detalhamento o porquê dos valores obtidos no segundo capítulo para o município de Diadema, através da compreensão de suas características políticas.

3.1 O PT

No final da década de 1970, intelectuais de oposição buscaram na sociedade civil uma alternativa de resistência ao governo autoritário, dando força neste momento a organizações da Igreja, movimentos de bairro e sindicatos. Com a aproximação da reforma dos partidos políticos em 1978 e 1979, a atenção migra dos movimentos sociais para as instituições políticas. A transição para a democracia veio de cima, porém sua continuidade e avanço dependeram de pressões da sociedade civil e partidos de oposição que foram criados e acabaram por gerar uma “frente democrática”.

Surgido do meio operário e dos movimentos sociais no final da década de 1970 e início de 1980 em um momento de debate sobre o tipo de partido de esquerda que deveria compor a transição para a democracia

sempre propôs a alteração das políticas econômicas e sociais para favorecer os mais pobres e um novo modelo na concepção política, no qual os excluídos deveriam participar diretamente. A existência de um partido que ligava a base operária ao Estado significava a primeira oportunidade de existência de não apenas mais um partido de ideologias, mas um partido de “massa” que pudesse ser ouvido e conseguir mudanças nas práticas trabalhistas.

O movimento grevista de 1978-79 demonstrou à elite brasileira que os trabalhadores estavam mais organizados coletivamente e se configuraram cada vez mais como cidadãos participantes dos processos decisivos. Suas reivindicações não se concentravam somente em melhorias trabalhistas, mas na mudança de regime político, autonomia e direito a uma liberdade plena. O sindicalismo brasileiro se consolidava em um padrão de cooptação inserido em um sistema repressor e autoritário desde os anos de 1930. Segundo Moreira (2000), esse sindicalismo originalmente concentrado nas empresas estatais, a partir dos anos de 1950, começa a desenvolver-se nos grandes centros, assim como nas indústrias de ponta, e é esse novo sindicalismo, independente do Estado que levantará a bandeira do Partido dos Trabalhadores.

Não por acaso, o sindicalismo e as principais greves surgem em pólos industriais, porque estes concentram a maior parte da classe trabalhadora diretamente afetada pelo crescimento industrial ocorrido durante o “milagre econômico”⁹ brasileiro. Da mesma forma como essa alteração na economia brasileira requeria mudanças estruturais na indústria nacional, havia também a necessidade de mudanças sociais, principalmente em virtude da duplicação da população empregada no setor secundário durante a década

⁹ Período compreendido entre 1968-1973 que se caracterizaram pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro, com relativa estabilidade de preços. A taxa média de crescimento do produto situou-se acima dos 10% a.a., com destaque para o produto industrial, enquanto a taxa de inflação permaneceu entre 15% e 20% a.a. no período. Essa performance foi decorrência das reformas institucionais e da recessão do período anterior, que geraram uma capacidade ociosa no setor industrial e as condições necessárias para a retomada da demanda.

de 1970-1980 e que tornou mais evidente não somente as desigualdades regionais, mas, também, as desigualdades entre as classes sociais.

Por sua vez, os movimentos sociais que ajudaram a compor o Partido dos Trabalhadores, tiveram sua origem no final dos anos 1970, quando no Brasil a situação da população era de repressão. Instituída pelo golpe de 1964 e especialmente pelo Ato Institucional número 5, de Dezembro de 1968, as liberdades individuais e políticas dos indivíduos eram cerceadas, uma vez que suas práticas reivindicativas passavam a ser consideradas subversivas.

Novas formas de organização foram criadas nos espaços antes com características recreativas e que se converteram em organizações que introduziam os participantes à prática política. Estas resistências se deram das mais variadas formas e nos mais diferentes espaços, incluindo inclusive a Igreja, que é o local segundo (Krische *apud* COUTO, 1994), estratégico de convocação para o movimento, que ajuda a superar a heterogeneidade social e cultural do bairro. Desde 1970, a Pastoral Operária incentivou a formação de movimentos de oposição sindical e estes, adequaram-se às necessidades da oposição política para poderem demonstrar seu descontentamento não somente às práticas trabalhistas, mas ao regime político, demonstrando que a democratização era o único meio de se resolver os conflitos sociais.

Os movimentos, passando a atuar dentro da política partidária ou dos organismos governamentais, colocavam em evidência a questão da cidadania e dos direitos sociais, rompendo paradigmas herdados do regime político autoritário, possibilitando assim a transformação de carências em direitos. O avanço do papel do trabalhador na sociedade ajudou a caracterizá-lo como cidadão que deseja o processo democrático e o Estado de Bem-Estar Social associado a ele e organizado em classes promoveram a sua emancipação, começando a ter postura ativa como cidadão.

Diferentemente de outros partidos políticos, o Partido dos Trabalhadores tinha no momento da sua criação base sólida nos movimentos

sociais e no meio operário via sindicatos com lideranças nacionalmente conhecidas. Uma das suas grandes preocupações era a questão representativa de suas bases eleitorais. Em um período de transição política pela qual o país passava e quando até então os partidos políticos existentes eram vistos como elitistas e a possibilidade de criação de um partido de esquerda que viabilizasse a representação popular, tornou-se realidade na institucionalização da criação do PT.

Segundo Keck (1991), a esquerda brasileira sempre foi composta por elites ou pelo Partido Comunista – até início de 1940 quando foi posto na ilegalidade – e o Partido dos Trabalhadores veio ocupar esta lacuna através de suas lideranças do movimento operário.

A Comissão Regional Provisória do Partido dos Trabalhadores de 1980 comprova a forte influência sindical em sua composição, sendo 50% dos eleitos oriundos do movimento sindical, 25% ligados a movimentos de esquerda, 13% de parlamentares e 12% de pessoas ligadas à movimentos sociais. A esse grupo majoritário ligado ao movimento sindical coube a responsabilidade pela primeira estruturação partidária, cujo foco seria a formação de núcleos de movimentos populares, atuando na divulgação do partido. A presença dos intelectuais e parlamentares por sua vez, teve sua importância na formulação do “perfil popular” do partido, assim como na unificação dos diversos segmentos partidários em um só discurso.

Segundo Duverger *apud* Meneguello (1989), é válido o modelo segundo o qual a ideologia de esquerda correlaciona-se com as principais características dos partidos de massa, como o PT. Tais características são:

- ✓ Origem externa, extra parlamentar, oriundo de agrupamentos sociais;
- ✓ Organização interna intensa, com subdivisão em seções e células que são características da ideologia de esquerda;

- ✓ Forte articulação estrutural, com grande intensidade de relação entre seus componentes;
- ✓ Centralização nacional inclusive com centralização de distribuição de poder;
- ✓ Rigorosos requisitos para filiação o que garante o compromisso fiel ao partido através de contribuições periódicas
- ✓ Presença de forte concepção doutrinária que define uma atividade política mais intensa dos participantes;
- ✓ Relação específica entre lideranças do partido e parlamentares, em que a ideologia ditará o comportamento dos segundos.

Tendo exercido papel fundamental na formação do PT, os grupos de esquerda auxiliaram na composição e filiação de novos membros, porém, conforme Couto (1994),

“(...) por outro lado, procuravam fechar o partido ao ingresso de simpatizantes vistos como não confiáveis; ainda em certos momentos prendiam-se a questões de princípio provocadoras de discussões intermináveis, prejudicando as deliberações. Esses problemas levavam a representantes de setores mais pragmáticos do Partido – sindicalistas e parlamentares -, a tecer reiteradas queixas quanto à atuação dos assim chamados “grupelhos”. Eles foram contudo admitidos e integrados ao PT, exercendo inclusive uma influência difusa na formação das convicções ideológicas partidárias. A pouca clareza das outras lideranças do PT quanto ao que se entendia por socialismo e democracia, fator presente desde seus momentos iniciais, fez com que o Partido se mostrasse suscetível à influência ideológica dos grupamentos de esquerda.” (COUTO,1994 ,pág. 34)

De acordo com Meneguello (1989), o PT não possuía qualquer modelo elaborado de sociedade socialista e o socialismo democrático petista além de impreciso, confunde-se com a idéia de igualdade e justiça social. Segundo o presidente do PT em 1982, “Para a classe trabalhadora, democracia significa barriga cheia, significa casa para morar, significa escola para estudar, significa liberdade e autonomia sindical, significa direito de greve(...)” (Luiz Inácio Lula da Silva *citado em* MENEGUELLO, 1989; pág. 111 e 112)

Em razão de sua origem sindical, o PT percebia o Estado como patrão e não percebia que a crise ocorre pelo esgotamento do modelo de Estado tradicional, continuando a fazer propostas por melhorias salariais sem verificar que a maior parte da população não possuía emprego registrado. O próprio PT criou vícios e preconceitos que o afastavam da nova realidade e muitos dos militantes não se viam como governo, mas sim como uma eterna esquerda contrária a qualquer tipo de governo e esta seria uma das causas da grande dificuldade do PT em formular propostas de governo. A experiência de Diadema mostra essa realidade. O PT surge como um aglutinado de sindicatos e concentra-se em propor alternativas de melhorias a esse grupo minoritário, explorado, mas ainda privilegiado se comparado à maioria da população (BUARQUE, 1992; p. 126)

O primeiro programa petista direcionava-se a três frentes: luta pela democratização do sistema, reivindicando eleição direta para presidente da república; melhora nas condições de trabalho como redução da jornada de trabalho e seguro desemprego e uma reforma estrutural que diminuísse a desigualdade de distribuição de renda. Porém, a transformação social somente é possível quando existe uma democracia e esta por sua vez é impossível em torno de um único partido, sendo necessárias coligações interpartidárias.

Segundo Buarque (1992),

“Enquanto outros partidos oportunamente fazem alianças com quaisquer deles, a militância do PT tende a recusar aliança com qualquer deles, mesmo quando é do interesse e do desejo do povo. Arrogantemente considera-se como único portador da verdade e da missão messiânica de defender o povo: prefere assumir que entre dois males políticos é melhor não escolher nenhum. Esquece que a escolha de nenhum é uma escolha; e pode ser pior do que alguma das alternativas preteridas.” (BUARQUE, 1992; p.129 e 130)

A partir do instante em que o partido governante rejeite a possibilidade de negociação, no que tange a não considerar a posição de grupos que são antagônicos, logo se contradiz em uma de suas frentes que é a luta pela democratização do sistema. Essa característica pode ser entendida também, pela forte presença dos grupamentos de esquerda no interior do

partido como já mencionado anteriormente, o que dificultaria a conciliação com outras bases ideológicas. De acordo com Keck (1991), referendo-se à primeira vitória petista em Diadema,

“A falta de maioria absoluta nas eleições também deixou o PT em desvantagem na Câmara Municipal; essa desvantagem foi agravada pela inexperiência política e pela fidelidade dos vereadores petistas às suas respectivas facções. A Câmara incluía seis membros do PT, cinco do PMDB, cinco do PTB e um do PDS. Os sinais iniciais emitidos pelo PMDB de que estava disposto a aliar-se ao PT na seleção dos dirigentes da Câmara foram encarados com desconfiança, já que na época o PMDB estava contestando a contagem dos votos em duas seções eleitorais; além disso, a escolha não negociável do PT para presidente da Câmara, Manuel Boni, era inaceitável para outros partidos. Os vereadores do PMDB aliaram-se então ao PTB, negando ao PT todos os cargos executivos da Câmara, transformando-o numa minoria permanente. Os vereadores do PT também foram intransigentes em suas relações com o prefeito. Apenas um dos seis vereadores petistas apoiava consistentemente as medidas tomadas pela prefeitura, e outros quatro condenavam qualquer medida que, segundo eles, cheirasse a conciliação” (KECK, 1991; p. 232)

Contudo, apesar de seu discurso inovador, o PT não atingiu o êxito esperado nas eleições de 1982, demonstrando que o PT tinha um eleitorado já pré-determinado em sua fundação. Tal afirmação é demonstrada pelo núcleo de maior vitória do partido neste ano, o ABC paulista, local dos movimentos sindicais, crescimento industrial e fundação do partido. Foi em Diadema que o PT elegeu seu primeiro e único prefeito nesta eleição.

O PT, ao chegar ao poder na cidade de Diadema, percebeu não ser possível fazer uma crítica corporativista como em suas origens sindicais. Isso ocorreu principalmente devido à diferença entre um líder sindical e um político. Segundo Pereira (2006), um líder sindical é necessariamente corporativista, dada a característica de defesa de um grupo em específico. Já um político deve não apenas defender o interesse de um grupo, mas o interesse nacional.

Enquanto oposição, o PT defendia o uso de ética na política brasileira, principalmente em virtude da constante defesa dos direitos populares, porém, ao chegar ao poder, esta realidade inverte-se e o partido começa a ser “vítima” das próprias cobranças.

Em virtude de seu posicionamento político, em 1984 o PT recusa-se a participar do Colégio Eleitoral, dando ênfase à sua característica opositora. O partido isolou-se e iniciou uma crise interna que entre outras características, acabou por culminar com a saída de três deputados federais do partido.

A partir de 1985, com a proximidade das eleições para prefeito, o PT inicia uma mudança que possuía como característica a atenuação de seu conteúdo programático com o objetivo de ampliar sua capacidade eleitoral. Para tanto, começou a discursar para outras camadas sociais, como a classe média e começou a mostrar-se como alternativa não somente à classe mais pobre, mas a toda a sociedade.

3.2 Histórico de Diadema

Diadema começa a obter importância a partir da década de 1950, enquanto distrito de São Bernardo do Campo, em virtude da alteração do sistema de escoamento de produção que se realiza principalmente via rodovias. Assim, em virtude de sua proximidade com a via Anchieta, Diadema torna-se alvo da instalação de pequenas e médias empresas nacionais, que produziam itens complementares aos fabricados pelas multinacionais.

O atrativo da industrialização, assim como abertura de novas estradas e migrações para a região, fez despertar o interesse de políticos locais, que começaram a lutar pela emancipação da região, tornando-se Diadema município a partir de 1959. Esse contexto proporcionou espaço para lutas pela ampliação dos direitos sociais como saúde, educação, moradia, transporte.

Na década de 1960, Diadema teve um dos mais altos índices de crescimento industrial do estado (Keck, 1991; p. 230), e até 1983, a prioridade administrativa de Diadema foi a expansão industrial, o que além de industrializar a cidade ocasionou um aumento do seu número de habitantes, que passou de 12.287 em 1960 para 356.535 em 2000, segundo o IBGE.

Cerca de 35% da população era composta por migrantes do Nordeste brasileiro que se tornaram residentes e trabalhadores das fabricas da cidade e dos municípios vizinhos. Nesses anos, o orçamento diademense se voltou à infra-estrutura para facilitar o escoamento da produção, deixando para segundo plano as políticas sociais.

Segundo Neto (1993), com a entrada do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de Diadema o perfil da gestão se altera. O primeiro prefeito petista, Gilson Menezes, era um líder sindicalista que compunha os grupos que reivindicavam melhorias ao cidadão. Estabeleceu como prioridade de sua gestão "suplantar o mal social".

Uma das prerrogativas tanto do partido como do próprio prefeito era administrar com base nas demandas dos chamados conselhos populares que originalmente deveriam ser formados em núcleos de bairro, onde seus representantes seriam componentes da própria população que determinariam as diretrizes a serem tomadas pelo executivo. O pressuposto dos núcleos era que a população ao determinar as demandas a serem atendidas auxiliaria na inclusão dos até então "excluídos" socialmente.

Antes da vitória de Gilson Menezes, o diretório estadual do Partido dos Trabalhadores lançou um documento no qual demonstrava a importância de estabelecer programas viáveis administrativamente com as restrições orçamentárias que encontrariam; porém, a ala de esquerda do partido rechaçou tal iniciativa com o argumento que estavam tentando impedir a prática de governar com a população e atender às suas demandas.

Para Genro (1997), o diferencial petista em uma prefeitura de esquerda seria a democracia direta coexistente com a democracia representativa, através de conselhos populares que levavam a demanda dos cidadãos ao governo. Por outro lado, sob o aspecto do gestor que antes reivindicava e passou a compor o comando da esfera pública, trazer os cidadãos à participação direta da formulação de políticas seria fazê-los compreender a escassez dos recursos públicos.

A participação dos conselheiros populares fez não somente com que os cidadãos tivessem conhecimento do funcionamento da política pública, como também, efetivou o processo de democracia política na cidade à medida que chama o munícipe a participar das escolhas públicas. Segundo Tsebelis (2004), ao trazer grupos corporativos para negociar o governo além de se mostrar mais consensual, à medida que atenderá às demandas de grupos tanto que os apoiaram como de opositores; divide a responsabilidade de políticas públicas com outros grupos da sociedade.

Porém, principalmente no primeiro ano de seu mandato, o prefeito Gilson Menezes teve muitas dificuldades para governar, sobretudo em virtude de não haver consenso programático prévio dentro do partido local acerca das prioridades para os projetos municipais. Segundo Keck (1991),

“Uma justificativa algumas vezes levantada para a falta de um programa específico de um governo era de que, uma vez estabelecidos os órgãos de participação popular, o povo decidiria sobre as prioridades de ação e sugeriria meios de implementar esses projetos. Esse dilema era falso uma vez que a análise prévia de determinadas áreas de atuação não excluía a possibilidade de participação popular no processo.(...)O debate sobre nomeações para cargos na prefeitura configurou-se como uma luta entre facções que poderia ter sido menos intensa se o problema fosse o de adequar os indivíduos às tarefas sobre as quais já houvesse um acordo substancial” (KECK, 1991; pág. 229)

A intenção de se estabelecer uma democracia direta em Diadema via conselhos populares ficou logo inviável ao se perceber que a falta de organização popular tornava esses conselhos passíveis de manipulação por líderes políticos locais não sendo assim fonte real de representação da população local. A luta interna no PT manteve alguns conselhos populares sob a influência de grupos contrários à administração local, estabelecendo o conselho popular um caráter muito mais de embate político à reivindicação das classes que ali deveriam ser representadas.

Outro agravante à administração de Gilson Menezes foi a ausência de maioria na Câmara de vereadores, assim como a inflexibilidade dos vereadores eleitos pelo partido a aliar-se a outros partidos para obtenção de maioria nas votações e também quanto às suas intransigências nas

relações com o prefeito, uma vez que eram alinhados com o diretório municipal e contra a administração local. Segundo Gilson Menezes (1991),

“O partido me orientou, a mim e a outros membros, a entrar na prefeitura e implementar uma posição do PT. Mas eu não posso administrar ouvindo apenas o partido(...)O partido deve ter um papel de supervisão geral, mas deve também promover o debate e a discussão” (Menezes *apud* KECK, 1991; pág. 234)

Ainda, segundo Simões (1992),

“(...) todos os vereadores eleitos pelo PT eram trabalhadores industriais qualificados e semiquilificados, com militância no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema. Além da falta de experiência parlamentar anterior, a bancada petista distinguia-se das demais pela peculiaridade de suas opiniões políticas. Assim, enquanto os vereadores do PMDB, PTB e PDS exprimiam o exercício de seus mandatos através de composições, alianças e barganhas variáveis com o executivo – invariavelmente justificadas em nome dos interesses de Diadema ou da população, os petistas expressavam uma recusa retórica à negociação parlamentar em nome de um combate ao “clientelismo” e de um privilegiamento das atividades junto aos movimentos populares. Na prática, pelo menos durante os primeiros anos de mandato, os vereadores petistas estiveram inteiramente absorvidos pela luta interna entre o partido e a administração, relegando à segundo plano tanto as atividades parlamentares como a chamada “política de base” (SIMÕES, 1992; pág. 109)

O rompimento de Gilson Menezes com a esquerda petista, que era majoritária no diretório municipal, fez com que o prefeito indicasse com mais autonomia seus secretários, mas em contrapartida cindiu com a afinidade ideológica que unia a administração local e o diretório municipal.

Desde os primeiros dias de administração petista em Diadema, a esquerda, majoritária no diretório municipal, exigia a demissão dos servidores ocupantes de cargos estratégicos, alegando serem vinculados à administração anterior e exigia a contratação de militantes petistas locais. Para Simões (1992), o PT que sempre foi defensor da democracia, demonstrava com seu grupo de esquerda uma forte tendência à concentração de poder.

Sem apoio legislativo, o prefeito percebeu que em curto prazo não teria como promover inovações administrativas, preferindo dessa forma, manter a rotina, dando respostas rápidas às reivindicações por obras e

melhoramentos para que pudesse, assim, obter prestígio perante a população.

Suas principais políticas foram voltadas ao saneamento básico, dada a precariedade da rede de esgoto em que se encontrava o município. Além destes, outro programa que foi iniciado na gestão do prefeito Gilson Menezes e que obteve êxito foi a urbanização de favelas, que abrigavam 1/3 da população e não possuía água, luz e esgoto. Segundo Keck (1991), a urbanização das favelas levou em consideração a preferência do moradores na discussão sobre o tamanho dos lotes e das ruas, para que a urbanização fosse condizente com a vontade popular.

Segundo a Sra. F. M. B. (47), moradora do núcleo habitacional do Serraria, atender a vontade popular assim como legalizar a propriedade gerou o inconveniente de novas ocupações. Segundo Keck (1991), a partir de 1985 a gestão do prefeito Gilson Menezes diminuiu o processo de urbanização e legalização de propriedades nas favelas.

Um dos maiores destaques da participação popular na gestão de Gilson Menezes, foi a criação da Comissão de Usuários de Transporte Público que atuavam como fiscais da prefeitura quanto às tarifas e a condição dos ônibus que até então estavam sob a tutela de duas empresas privadas. O movimento criou um grupo de estudos sobre a viabilidade da municipalização do transporte público que foi efetuada em 1985.

Seu único projeto mais ambicioso era a construção de um pronto socorro central, que seria construído com mão de obra local para evitar denúncias referentes à contratação de empreiteiras e para ajudar na diminuição do desemprego local. Porém, de acordo com Simões (1992),

“Em primeiro lugar, o recrutamento de trabalhadores privilegiava os desempregados amigos e/ou parentes de Gilson Menezes e Juracy Magalhães¹⁰, de modo que frequentemente havia indivíduos desempenhando funções para as quais não estavam habilitados. À medida que as obras se multiplicavam e crescia o número daqueles que participavam das decisões, os trabalhos seguiam num ritmo mais lento, tornava-se maior a pressão dos

¹⁰ Chefe de gabinete do prefeito, era sindicalista e amigo pessoal de Gilson Menezes (Simões, 1994; p.120)

prazos; nessa altura, era comum, recorrer-se às horas extras e aos prêmios de produtividade – novamente, práticas condenadas nos discursos dos sindicalistas fundadores do PT. As conseqüências práticas foram o inchaço do quadro funcional, obras de baixa qualidade e atritos internos (...)” (SIMÕES, 1992; p. 124)

A partir da segunda metade da década de 1980, com a decepção dos resultados das eleições de 1982, o PT começa a repensar o seu modo de gerir a fim de cativar um maior número de eleitores e poder implantar suas plataformas eleitorais. Com a experiência que estavam obtendo em Diadema, compreenderam que não deveriam querer governar somente para a classe que chamavam de trabalhadora, mas para todas as classes e para tanto teriam também que se coligar e fazer concessões a outros partidos para que o legislativo possibilitasse ao executivo governar. A partir desse novo paradigma, apesar dos desentendimentos entre as facções internas permanecerem, tornou-se um pouco mais fácil, em particular no caso de Diadema, dar continuidade às administrações petistas.

Gilson Menezes desliga-se do PT em 1988 ao ver derrotado nas prévias partidárias seu candidato a prefeito. O candidato eleito pelo partido neste momento fora o secretário de saúde de Gilson Menezes, José Augusto Silva Ramos. Apesar de seu relacionamento com a esquerda petista não ser harmônico, possuía bom relacionamento com os demais grupos, o que lhe garantiu vitória nas prévias. Seu posicionamento em relação à participação popular era que esta deveria organizar-se para reivindicar e não suprir o papel do Estado.

Segundo Bisilliat (2004), com José Augusto a situação foi diferente, para conseguir apoio dos militantes durante a campanha, o mesmo se comprometeu a nomear secretários designados por um fórum popular; mas recuou após ganhar as eleições, apesar de aceitar que seus colaboradores fossem indicados pelo diretório municipal, desde que a decisão final fosse a sua.

Assim como a de seu antecessor, a segunda gestão petista, do prefeito José Augusto, assim como a de seu antecessor, também foi marcada

pela divergência com o diretório municipal, não seguindo as instruções do partido que o acusava, assim como a Gilson Menezes, de centralizador, pois somente amigos e parentes próximos ocupavam cargos de confiança e, mesmo estes, quando discordavam de seu posicionamento, eram demitidos. Por outro lado, petistas da extrema esquerda do diretório municipal se infiltravam nos movimentos sociais e promoviam reivindicações contra a administração, muitas vezes pela própria inflexibilidade do prefeito em não querer negociar com o Legislativo, local que visitou pela primeira vez somente três anos após vencer as eleições.

Segundo o jornal Diário do Grande ABC de 13/03/1989, as prioridades de gestão do prefeito José Augusto, seriam o aumento de investimentos em saneamento básico - pois a ausência deste seria causa de maiores gastos na saúde - e projetos urbanos, dado o aumento no número de favelas que estavam surgindo na cidade.

Assim como as melhorias proporcionadas nas favelas, as creches eram vistas como uma prioridade oriunda de reivindicações feitas via conselhos populares, agora, já subdivididos por secretarias à gestão do antecessor, Gilson Menezes. Além das creches, compôs prioridade na secretaria de educação do prefeito José Augusto, a criação de sete Centros Culturais, sendo uma voltada ao atendimento de menores de rua.

Em continuidade às obras de instalação de infra-estrutura iniciadas na gestão do prefeito Gilson Menezes, o prefeito José Augusto não somente as ampliou como observado por Bisilliat (2004), asfaltou quase todas as vias públicas.

Em 1993, José Augusto se torna presidente do diretório municipal ao mesmo tempo em que compunha como secretário da saúde a administração de seu sucessor, José de Filippi, onde ficaria até 1994, quando se elegera Deputado Federal. A partir do término de 1993, quando já estava cindido com o prefeito José de Filippi, José Augusto, segundo Bisilliat (2000),

“(...) adota um comportamento de retração em relação aos dois outros diretórios, estadual e nacional (...) o partido no município não assumia a defesa da administração nem suas críticas; não saía em nenhuma campanha pela municipalização da água, por exemplo, ou pela habitação, não fez nenhum panfleto, nem jornal.” (BISILLIAT 2000; p. 34)

Em 1997, o diretório estadual expulsou José Augusto do partido em virtude de terem descoberto que o chefe de sua segurança durante o período eleitoral era o chamado “Rambo”, acusado de matar um trabalhador na favela Naval. Segundo Filippi *apud* Bisilliat (2004),

“Fui surpreendido pela reportagem da TV Globo, que lamentavelmente levou Diadema para o mundo inteiro como uma cidade-símbolo da violência policial do Brasil – favela Naval, Rambo. E aí percebemos que esse mesmo Rambo que matou um trabalhador na Naval era o chefe da segurança do José Augusto no período eleitoral. Uma militante do PT tinha gravado uma fita do Rambo na porta do diretório com revólver na cinta. E falamos: ‘Bom, isso agora vai revelar para o Brasil inteiro como é que se comporta esse alucinado ex-prefeito, ex-candidato pelo PT’. (...) ‘Essa relação com o Rambo levou o José Augusto a sofrer um processo de julgamento pela comissão de ética interna no partido. Em julho de 1997, foi expulso do PT pela direção estadual, por unanimidade(...)’ (BISILLIAT, 2004; p. 38)

Em sua terceira gestão, o PT elegeu como prefeito do município José de Filippi Jr., que trabalhou no gabinete de seu antecessor, mas que já sabendo das dificuldades que encontraria pela frente, a exemplo dos dois colegas que o antecederam, começou seu mandato com uma postura diferente. Segundo Filippi *apud* Bisilliat (2004),

“Logo depois de ter sido eleito, sabendo que era uma carência do antigo governo, resolvi fazer reuniões políticas com toda a Câmara, com todos os partidos. Propus que desde janeiro de 1993 tivéssemos contatos mensais em reuniões que ocorreriam – e isso é importante do ponto de vista simbólico – alternadamente na Prefeitura e na Câmara. Muitos vereadores criticaram minha idéia, acusando-me de fazer demagogia, mas nós conseguimos manter o ritmo mensal das reuniões, o que permitiu à Câmara não mais trabalhar na antiga atmosfera de falsidades e ofensas. Assim, a Assembléia ganhou importância política, todos os projetos relevantes foram aprovados, 99% por meio de negociações e também com a legítima pressão da população: a criação da Saned, o Plano Diretor, a reforma tributária, todos foram votados com participação e pressão de 500 a 600 pessoas, ajudadas pela Prefeitura, que colocava ônibus à disposição para que pudessem se deslocar com facilidade. E assim, pouco a pouco, a Câmara se tornou um instrumento de defesa de nossos interesses políticos.” (Filippi *apud* BISILLIAT, 2004; pág.132)

Em continuidade ao trabalho iniciado pelo ex-prefeito José Augusto, o prefeito José de Filippi tinha como prioridades o saneamento básico, o investimento em melhora da infra-estrutura no setor da saúde e o combate ao analfabetismo. Após 13 anos de gestão petista (1996), metade das famílias moradoras de favelas já morava em uma estrutura urbanizada. (Bisilliat, 2004; p. 89)

Foi em 1993, quando segundo Bisilliat (2004), grande parte das urgências na área educacional já haviam sido atingidas pelas gestões anteriores, que houve a concretização de uma demanda popular, iniciada em 1988 da criação de atendimento educacional especializado a deficientes através de uma pré-escola e duas escolas estaduais, onde o transporte seria todo de responsabilidade da prefeitura, com posterior integração gradual desses alunos especiais às escolas de formação normal.

A cultura foi priorizada durante a gestão do prefeito José de Filippi com a criação de 12 bibliotecas entre 1992 e 1994, totalizando 13. Porém, em decorrência da baixa procura em algumas delas, houve na gestão do próximo prefeito a ser eleito Gilson Menezes, a unificação de funções, chegando o município ao ano de 200 com o total de 6 bibliotecas.

Segundo Bisilliat (2004), a derrota do PT nas eleições de 1996 para o ex-prefeito Gilson Menezes deu-se entre outros motivos pela rejeição do então deputado federal José Augusto que comandava o diretório municipal, a despeito de já estar cindido com o prefeito José de Filippi. Segundo a autora:

“A (segunda) gestão de Gilson Menezes foi muito negativa para o setor da habitação, pelo qual parece que ele não se interessava. Contam que um de seus assessores teria dito que o PT quer dar aos pobres uma qualidade de vida inteiramente impossível. Em todo caso, ele fechou a Secretaria de Habitação, alegando que ela é parte das Obras Públicas, e a transformou em uma diretoria com cerca de dez pessoas, em vez de 70 como em 1996. No entanto os movimentos populares confiaram nele durante um ano e, depois, organizaram ocupações ilegais, algumas das quais ainda existem. Isso significa uma volta às invasões dos anos 1980, muito prejudicial para as relações entre a Prefeitura e os movimentos de habitação” (BISILLIAT 2004; pág. 90)

3.3 A Participação Popular

A participação popular organizada começou a ocorrer a partir do segundo ano da gestão do prefeito Gilson Menezes e era vista pelos técnicos da Secretaria de Planejamento como um meio de organizar e legitimar os movimentos populares e, apesar da ciência da precariedade da condição de vida na qual a maior parte da população se encontrava (que exigia medidas assistenciais de urgência), dispunham-se a valorizar muito mais o modo como as políticas eram formuladas a sua mera execução. (Simões, 1992; p. 145 e 146).

Um dos primeiros e mais árduos embates envolvendo a prefeitura foi com a Comissão Municipal de Favelados no programa de urbanização de favelas iniciado na gestão do prefeito Gilson Menezes. As reuniões entre a Comissão e a equipe de urbanização ocorriam no auditório do paço municipal e de forma esquemática que compreendia nove etapas para todo o processo de urbanização de cada favela. A meticulosidade nas discussões foi alvo de críticas por parte da Comissão que acusou a prefeitura de fazer reuniões em demasia para protelar o processo de urbanização, ou então, de moradores de terrenos ameaçados de desabamento ou soterramento e que não possuíam condições para urbanizar e se sentiram discriminados por convicções políticas. (Simões, 1994; p.150)

Dentro da administração, formou-se também uma oposição, liderada pelos que não concordavam com o fato da Secretaria de Planejamento ser chefiada por técnicos “externos” ao PT local que endossava a crítica do processo de lentidão da urbanização de favelas e segundo Simões (1994), associados aos líderes da Comissão Municipal de Favelados, começaram a promover movimentos públicos contra a forma como a qual o processo estava acontecendo.

Tal procedimento tinha o apoio do prefeito do Gilson Menezes que queria “menos conversa e mais ações” e começou a perceber que

“organizar conselhos não era tão fácil, que a participação popular era conflitiva e podia retardar a dinâmica da administração (...)” (SIMÕES, 1994; p. 174). Tal comportamento levou à renúncia coletiva dos técnicos da Secretaria de Planejamento em 1984.

Outro destaque do movimento popular foi a consolidação do Conselho do Orçamento Participativo. Tal conselho constitui-se de um representante morador por bairro mais um representante de cada secretaria de governo. As demandas são colocadas para o ano subsequente e após análise das secretarias, o representante da secretaria de finanças com a previsão orçamentária para o próximo ano aponta onde as demandas poderão ser atendidas ou postergadas.

Apesar do aspecto relevante da participação dos munícipes, Bisilliat (2004) faz algumas ressalvas como a não verificação por parte dos munícipes do montante apresentado como orçamento para o próximo ano.

Além disso, faz-se ressaltar como já apontado por Keck (1994), que a própria eleição dos representantes do Conselho poderia dar-se por manipulação de políticos locais que levariam seus correligionários a votarem nos bairros, uma vez que a presença dos moradores não era obrigatória e sim voluntária.

O Conselho do Orçamento Participativo foi extinto pelo prefeito José Augusto e substituído pelo Programa Pé na Rua que funcionava como um atendimento volante da prefeitura por 15 dias em cada bairro, ouvindo e atendendo as demandas nesse período. Segundo o Sr. A. M. C. (69), funcionário da Prefeitura de Diadema, se por um lado a população era ouvida pontualmente, por outro havia uma intolerância do prefeito quanto ao não atendimento da demanda nesses 15 dias, sem compreender que “tapar buraco” em rua requer um tempo diferente da instalação de uma creche

Ressalta-se que o Programa Pé na Rua também se caracterizava pelo seu caráter publicitário de ter em seu primeiro dia em cada bairro a

presença do prefeito andando pelos bairros e fazendo comício em praças locais.

Paralelamente, o fato de haver o Projeto Pé na Rua não inviabilizaria a manutenção do Conselho do Orçamento Participativo e a população não pode durante esta gestão participar e conhecer as dificuldades e realidades que cercam a formulação do orçamento municipal e seus limites de forma a participar de forma responsável das decisões.

A partir da gestão do prefeito José de Filippi é mantido o Projeto Pé na Rua, porém, com o retorno do Conselho do Orçamento Participativo.

No que tange à saúde, também durante a primeira gestão houve a formação de comissões de saúde formadas a partir de representantes da população e das UBS para levantamento dos problemas locais até a formação do Conselho Popular de Saúde aprovado por lei municipal somente em 1992.

O conselho é composto por um representante funcionário das UBS, dois usuários (a serem eleitos em dia previamente marcado em todo município e por todos os usuários da UBS que queiram votar) e o secretário da saúde como presidente do conselho. As reuniões ocorrem uma vez ao mês, onde são levantadas as demandas por UBS e as possíveis soluções apontadas. Faz-se necessário destacar que o Conselho Municipal de Saúde provém de lei federal e sua existência torna-se obrigatória para que o município possa receber transferências da União.

Assim, como a exemplo do Conselho do Orçamento Participativo, uma das fragilidades deste conselho é a possibilidade de seu uso por grupos políticos da situação ou oposição ao levarem para votar seus simpatizantes de modo a poder não ser um conselho imparcial.

Para a educação havia as comissões de bairro que se reuniam mensalmente com secretário de Educação e envolvia entre outras instâncias, a Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. A formalização dessas comissões somente começou a ocorrer a partir de

1996 com a criação do Conselho Municipal de Educação com 30 membros representantes dos munícipes (eleitos nas escolas municipais e em sua grande maioria pais de alunos), poder municipal, estadual, escolas municipais, estaduais e particulares, sindicatos e associações ligadas à educação.

A maior crítica feita à este tipo de conselho (Bisilliat, 2004) é o fato de sua grande composição tornar as reuniões morosas e fugirem ao foco dos problemas regionais.

No que tange a composição e funcionamento dos conselhos municipais, de um modo geral, observa Bisilliat (2004),

“A participação nos conselhos caracteriza-se pela presença sistemática de alguns conselheiros e ausência reiterada de outros. Existe um desnível de qualificação entre os diversos segmentos no que diz respeito ao domínio de informação, o que aparentemente torna a relação segmento da administração segmentos de funcionários/população um tanto paternalista.” (BISILLIAT, 2004; p. 163)

3.4 Análise de Dados

No período compreendido entre 1983 a 2000, Diadema foi uma das poucas cidades a não mudar o perfil ideológico partidário, tendo sempre a frente de seu comando, partidos de esquerda. Somente no período entre 1997 e 2000, houve alteração partidária no comando da cidade, até então administrada pelo Partido dos Trabalhadores e que retornou às mãos de Gilson Menezes, ex-PT, agora, PSB.

Segundo Simões (1992), uma das características das administrações petistas referia-se ao fato de mesmo os prefeitos do PT tendo projetos pessoais, nunca puderam abrir mão de melhorias públicas, em virtude do acelerado crescimento populacional e das vinculações de sua imagem como defensores da população carente. Conforme a Tabela 4, a cada cinco anos a população diademense cresceu entre 9 e 14%, de forma decrescente.

Tabela 4 – Crescimento Populacional

<i>Período</i>	<i>Varição percentual da população</i>
1980-1985	14,4%
1985-1990	13,7%
1990-1995	10,3%
1995-2000	9,0%

Fonte: Fundação Seade/2007.

A variável educação, sempre recebeu atenção especial pelas administrações petistas, por terem nesta variável a expectativa de uma melhor perspectiva para a cidade. No que tange à cultura, o município possui 11 Centros Culturais desde 1995 e das 13 bibliotecas que existiam em 1997, restaram somente 6 no ano de 2000. Porém, apesar da diminuição do número de bibliotecas, isso não reflete abandono do setor que teve um aumento em suas despesas na ordem de 229% entre 1992 e 1999, conforme Tabela 5. Levando-se em consideração o aumento populacional do município, pode-se notar o real aumento per capita que passou de R\$10,04 para R\$29,16¹¹

Tabela 5 – Despesas com a Função Cultura

<i>Variável</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
População	309.285	327.065	350.786
Total de Despesas Municipais em Cultura (em reais)	3.105.554	9.298.820	10.229.687
Total de Despesas Municipais em Cultura (per capita)	10,04	28,43	29,16

Fonte: Fundação Seade/2007

Como já mencionado no subitem anterior, Diadema sempre teve desde a primeira administração de esquerda em 1983 como uma de suas prioridades a gestão de saúde e saneamento, seja através da construção de prontos socorros e UBS ou através da ampliação do saneamento básico, que ocorreu principalmente nas duas primeiras gestões, uma vez que o investimento em saneamento básico poderia reduzir os gastos em saúde.

¹¹ Todos os dados monetários deste trabalho foram extraídos da Fundação SEADE e encontram-se atualizados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas para o ano de 2007, assim como estão convertidos para a moeda do período, o Real

A Tabela 6, confirma este tipo de investimento, onde percebe-se que na década de 1990¹², ocorreu aumento nos gastos per capita com saúde ao mesmo tempo em que havia decréscimos de gastos com saneamento. Enquanto os gastos com saúde aumentaram entre 1992 e 1999 132%, os gastos com saneamento no mesmo período caíram 90%. Porém, conforme dados da Fundação Seade, o município chega ao ano de 2000 com 88% em nível de atendimento de esgoto sanitário, 99% de abastecimento de água e 100% em nível de atendimento de coleta de lixo.

Tabela 6 – Indicadores da Função Saúde

<i>Variável</i>	1992	1995	1999
População	309.285	327.065	350.786
Total de despesas municipais em saúde	56.774.080	118.811.698	131.539.155
Total de despesas municipais em saúde (per capita)	183,57	363,27	374,98
Total de despesas municipais em saneamento	12.826.123	9.094.883	1.509.007
Total de despesas municipais em saneamento (per capita)	41,47	27,81	4,30

Fonte: Fundação Seade/2007

No que concerne a habitação, percebe-se um aumento no total de setores subnormais que de 80 em 1991 aumentou para 89 em 2000; aumento próximo ao populacional que no mesmo período cresceu 17%, enquanto os setores subnormais aumentaram 11%. Em contrapartida, no ano de 2000, 93,08% das habitações constavam dentro dos parâmetros de infraestrutura interna urbana adequada. Porém, se analisarmos o total de despesas municipais desembolsadas com habitação perceberemos que entre 1991 e 2000, houve um redução de gastos na proporção de 68%; e entre 1980 e 1991, quando a população cresceu 25%, as despesas com habitação praticamente foram equivalentes (Tabela 7)

¹² Utilizou-se o período da década de 1990, pois este era o período em que constava desmembramento de gastos de saúde e saneamento da função Saúde e Saneamento

Tal fato explica-se pelo fato de que durante a primeira administração petista de Gilson Menezes, em virtude do mesmo não ter recebido apoio legislativo sequer de sua base, o mesmo viu-se obrigado a administrar dentro de uma rotina, sem inovação. E, dentro desta sua rotina estava como prioridade a urbanização de favelas, assim os gastos com habitação foram bem maiores. Entre 1993 e 1996, os gastos com habitação diminuem em função do prefeito José de Filippi achar que a habitação é consequência de uma boa educação e saúde, pois o cidadão que possui saúde e bom nível educacional tem condições de possuir moradia adequada. Por outro lado, como já citado anteriormente, o segundo governo de Gilson Menezes, diminuiu as despesas com habitação, fechando a secretaria da habitação e incorporando-a à de obras públicas.

Segundo o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, a moradia adequada deve proporcionar privacidade, segurança, iluminação, aquecimento e ventilação adequados, assim como água, esgoto e coleta de lixo.

Porém, conforme apresentado pelo site da Emplasa, ainda em 2000, o déficit habitacional em Diadema era um dos principais problemas que a gestão do então prefeito José de Filippi encontrava em virtude do crescente aumento do número de favelas.

Tabela 7 – Habitação e Urbanismo

<i>Variável</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>
População	227.616	303.802	356.535
Domicílios com infra estrutura interna adequada (%)	N.D.	N.D.	93,08
Domicílios improvisados	N.D.	108	575
Despesas municipais com habitação e urbanismo	93.320.740	93.042.994	29.815.257
Despesas municipais com habitação e urbanismo (per capita)	409,99	306,26	83,63

Fonte: Fundação Seade/2007

A Tabela 8 demonstra o percentual total investido por prefeito ao longo de todo seu período de gestão. Para tanto, utilizamos somente as funções habitação e urbanismo, saúde e saneamento, transporte, educação e cultura; as quais foram as únicas que possuíam disponíveis os valores gastos em todos os anos. Esta tabela tem como intuito, demonstrar se o perfil do gestor pode influenciar na alocação dos gastos públicos ou se por todos serem de esquerda há um consenso e uma sequência nas modalidades de gastos.

Percebe-se pela tabela, que a gestão do prefeito Gilson Menezes priorizou em seu primeiro mandato, gastos com habitação e educação e cultura, haja vista o intenso processo de urbanização de favelas e segundo dados da Fundação Seade, a quase duplicação do número de matrículas em pré-escolas municipais, que passaram de 4.769 para 8.246 vagas. Este também foi o período de maior aporte na função transporte, em virtude, de como já citado, ser o período em que ocorreu a municipalização do mesmo, bem como a criação da autarquia ETCD.

Na gestão do prefeito José Augusto, o foco de gastos é dispendido quase que de forma uniforme nas funções habitação, saúde e saneamento e educação e cultura, de forma que não se pode destacar uma prioridade, apenas o fato do aumento expressivo de gastos com a função saúde e saneamento.

Na gestão do prefeito José de Filippi, a função habitação perde 8 pontos percentuais de investimentos no quatro anos de sua gestão, enquanto a função saúde e saneamento adquire 8 pontos percentuais. Conforme já mencionado neste trabalho, o prefeito José de Filippi acreditava que com saúde e educação, a conquista pela moradia torna-se mais fácil.

Em seu segundo mandato, naquele momento pelo PSB, o prefeito Gilson Menezes agregou a Secretaria de Habitação à Secretaria de Obras, diminuindo os gastos com esta função, mas, em contrapartida, aumentando os gastos com as funções saúde e saneamento e educação e

cultura que desde a sua primeira gestão passaram a se destacar progressivamente em relação às despesas totais do orçamento.

Tabela 8 – Gastos com Funções por Gestões (%)

<i>Função</i>	<i>Gilson Menezes</i>	<i>José Augusto</i>	<i>José de Filippi</i>	<i>Gilson Menezes</i>
Educação e Cultura	17	19	19	24
Habitação e Urbanismo	14	20	12	9
Saúde e Saneamento	9	17	25	29
Transporte	11	4	2	2

Fonte: Fundação Seade/2007

4. Considerações Finais

A trajetória da história de Diadema demonstra este ser um município de fortes movimentos sociais, conscientes não somente de suas carências trabalhistas, que norteavam o movimento operário na década de 1970, mas, também, da necessidade de ascensão de um regime democrático que lhes desse “voz”. Com a instauração do regime democrático no Brasil, essas “vozes” ganham expressão e unidas conseguem chegar ao executivo municipal de Diadema, através de um novo partido político que promete representar sua base eleitoral, o PT.

A primeira dificuldade enfrentada por este novo movimento que ascende ao poder local é que apesar de organizados socialmente, não apresentam conhecimento de como administrar e enfrentam resistência interna dos integrantes do Partido dos Trabalhadores à participação de profissionais mais experientes a gestão pública por estes não compõem o movimento local ou terem sido indicados pelo diretório regional, que seria quem deveria dar os ditames dos rumos a serem adotados pelo executivo.

Os conceitos de esquerda dessa gestão baseavam-se no atendimento à população das solicitações por eles mesmos apontadas, sem planejamento prévio das políticas a serem adotadas. A inexperiência administrativa associada a resistência partidária por mudanças a serem adotadas pelo executivo, levaram ao prefeito Gilson Menezes a trabalhar com parcialidade, executando obras que não precisassem de aprovação do legislativo e em constantes confrontos tanto com sua equipe técnica como com o diretório do partido que possuíam posições díspares.

A gestão seguinte, do prefeito José Augusto, chega ao poder com maior experiência partidária no que tange aos tramites que a política pública exige para execução de programas, porém, fica estigmatizado como sendo um governo autoritário que além de não dialogar com o legislativo, não ouvia às bases, fato evidenciado pela supressão do Conselho do Orçamento Participativo.

Seu sucessor, José de Filippi, dialoga com os vereadores, ouve a população através de seus núcleos, porém, não recebe apoio do executivo local, dirigido por seu antecessor, José Augusto e dessa forma se rompe a seqüência de mandatos petistas na gestão de Diadema, retornando ao poder o ex-prefeito Gilson Menezes, agora pelo Partido Socialista Brasileiro.

Conforme, demonstrado através de análise gráfica neste trabalho, para as funções analisadas, o fato do prefeito Gilson Menezes ter trocado de partido interferiu na alocação de recursos apenas da função habitação, que teve sua secretaria extinta e suas funções incorporadas à secretaria de obras, tendo desta forma seus investimentos reduzidos. As demais funções analisadas permaneceram com a mesma trajetória de importância das gestões anteriores, as funções como saúde e educação permaneceram com seus gastos crescentes e a transporte com o mesmo nível de investimento

Comparando os resultados obtidos graficamente com o histórico do município, percebe-se o aumento em investimentos, percebe-se ao longo dos 17 anos estudados que os investimentos em educação permaneceram com pouca oscilação, considerando-se o expurgo dos repasses, uma vez que o objetivo de nosso estudo é verificar os investimentos locais. Tal linearidade da curva é percebida também para os demais municípios, exceto Mauá que ascende bruscamente de 1988 a 1991, fator que pode ser justificado pelo fato de no primeiro ano estar bastante abaixo dos investimentos dos demais municípios, o que faz com que ocorra um aporte maior e, São Caetano do Sul, que permanece quase que os 17 anos acima da média de investimentos em educação na região. Conforme mencionado ao longo do trabalho, o investimento em educação sempre foi prioridade para o executivo local, administrado durante o período analisado somente por um único partido de direita, o Partido Trabalhista Brasileiro.

Tal destaque leva-nos à duas suposições, que ao contrário do apontado por Pereira no primeiro capítulo, a educação não é somente um diferencial de investimento por partidos de esquerda, mas que conforme delineado por Bobbio (1995), os conceitos de direita e esquerda se deslocam e interagem entre si, e , a segunda suposição é que apesar de ter um partido de direita o que maiores gastos em educação promoveu na região, não seja a sua característica de ser de direita a causadora desse investimento, mas o perfil do executivo local, haja vista que o Partido Trabalhista Brasileiro não promoveu a mesma ascendência de gastos nom período em que geriu Santo André, por exemplo.

Os investimentos com a função saúde apresentaram ascensão a partir de 1993, primeiro ano de gestão do prefeito José de Filippi. Porém, se compararmos esse aumento com as curvas gráficas dos demais municípios, percebe-se que essa foi uma tendência dos sete municípios, sendo que Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra eram administrados por partidos de centro e Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul por partidos de direita. Portanto, não se pode concluir que o aumento de investimento próprio na gestão da saúde tenha ocorrido em Diadema por convicção ideológico partidário ou até mesmo por um posicionamento pessoal do gestor.

As análises das curvas de investimento em transporte e habitação que não sofrem repasses constitucionais e não possuem limite mínimo para investimento, revelaram que os municípios passam a reduzir seus gastos com a função transporte a partir de concessões à iniciativa privada e criação de autarquias para administração da mesma da mesma, independente do período e que a mesma ocorreu em períodos e municípios tanto administrados por partidos de direita como por partidos de esquerda. Da mesma forma, percebe-se que os gastos na região com a função habitação tiveram incrementos em períodos distintos para os sete municípios, mas, que por outro lado, ocorreram por quase o mesmo motivo, urbanização de favelas e melhoria de assentamentos precários, o que nos

remete a outra suposição, a de que o crescimento dos investimentos em habitação na região do ABC não ocorreu por ideologias políticas, mesmo porque, todos os fizeram, mas por demanda local.

Vale destacar, que mesmo sem limites mínimos de investimento e repasses obrigatórios, as funções como habitação e transportes continuam muito vinculadas a repasses voluntários federais, uma vez que conforme citado neste trabalho o percentual de recursos próprios arrecadados e tributação municipal é muito inferior ao volume captado através de convênios firmados com o governo federal, que ocorre em virtude dos tributos federais serem de maior valor agregado se comparados com os municipais. Pode-se, portanto, destacar a incoerência existente com o movimento de descentralização iniciado na década de 1980, uma vez que, os municípios permanecem vinculados a repasses obrigatórios ou voluntários por parte do governo federal para execução de seus projetos, lembrando que mesmo no caso de repasses voluntários, esses apresentam objeto específico para o investimento, de forma que mesmo que haja vontade do executivo local de gerir a política pública local mais à direita ou à esquerda, este possui pouco poder de manobra.

As análises demonstradas neste trabalho nos remetem a responder às hipóteses levantadas neste trabalho de forma não conclusiva e distante de podermos através delas definirmos padrões para o que seria uma política social de esquerda e sua diferenciação perante gestões de direita. O resultado nos revela que para o período estudado, na região do Grande ABC, supostamente impactaram sobre as decisões de investimento o perfil do executivo local, demanda regional e interferência federal, o que nos leva a uma outra hipótese a ser estudada em outro trabalho: o quanto a realização ou não de projetos por governos locais está ou não associada a capacidade administrativa de cada gestão.

Em decorrência da ausência de um padrão de gastos para políticas públicas sejam elas de direita ou esquerda, faz-se uso novamente,

conforme sugerido por Rezende (1996) de que os Leviatãs realmente devem estar fora de lugar, seja por uma questão de constrangimentos financeiros que impede os governos locais de se diferenciarem, mesmo fazendo uso, muitas vezes, de discursos completamente antagônicos na disputa pelo eleitorado.

PÓS – ESCRITO

Comecei a escrever minha dissertação em janeiro de 2007. Como até então trabalhava durante o dia, restavam-me apenas as noites para escrevê-la. Como o primeiro capítulo era teórico, levei a maior parte do tempo para escrevê-lo e assim, a partir do segundo semestre, quando coincidentemente deixei meu emprego, comecei a trabalhar sobre o segundo e terceiro capítulo que seriam análises de dados. Para tanto, entrei em contato com os sete municípios para averiguar a disponibilização dos documentos de que necessitava e que, a meu ver deveriam ser de acesso irrestrito ao cidadão. Tais documentos referiam-se ao montante e percentual do orçamento executado gastos por secretaria e função no período de 1983 a 2000. Começava o meu martírio.

1º Round

No início do mês de setembro, enviei e-mail aos sete presidentes das câmaras de vereadores e também a mais de um vereador por município, escolhido a partir da composição majoritária da Câmara. Dos catorze e-mails enviados, obtive resposta somente do presidente da Câmara de São Caetano do Sul que solicitou que abrisse protocolo junto ao atendimento ao cliente. Assim, antes do meio do mês de setembro consegui encaminhar meu processo neste município.

2º Round

Após essa tentativa frustrada de contato com o legislativo de cada município, a partir do meio de setembro comecei a ligar para as prefeituras na tentativa de conseguir os dados com algum funcionário que trabalhasse no setor financeiro. Em Rio Grande da Serra após ser transferida dos departamentos de Contabilidade para o Orçamento, deste para o Atendimento ao Cliente, retornando ao Orçamento e indo para o jurídico, estou até o momento aguardando para que me informem onde posso fazer a solicitação dos dados “públicos”. Em Mauá, após sofrer a mesma peregrinação fui informada que deveria abrir protocolo no atendimento ao

cliente. Assim, como fiz em São Caetano do Sul, no início de outubro fui à Central de Atendimento e dei entrada ao processo. A diferença entre São Caetano do Sul e Mauá é que enquanto a primeira entraria em contato quando os dados estivessem prontos, na segunda eu deveria entrar em contato para saber do andamento do processo, mesmo porque na própria central de atendimento fui informada de que nunca haviam solicitado tal informação e tive que ajudar o atendente a preencher o requerimento.

Em Ribeirão Pires fui prontamente encaminhada ao subsecretário de finanças do município que solicitou apenas que enviasse um requerimento via fax e assim o fiz, também no início do mês de outubro.

Algo parecido ocorreu em São Bernardo do Campo, onde, após me transferirem diversas vezes para os mais variados departamentos, solicitou que abrisse protocolo junto à secretaria de finanças, o que foi realizado no início de outubro.

Em Diadema, fui informada de que deveria entrar em contato com a diretoria orçamentária e assim que o fiz, a diretora do departamento informou que deveria abrir solicitação junto à Câmara de Vereadores informando-me inclusive o anexo ao qual deveria consultar. Assim o fiz no início de outubro.

Por fim, em Santo André informaram que deveria abrir protocolo. Como a Central de atendimento fica próxima à Câmara Municipal, resolvi ir à sua biblioteca, pois as publicações que procurava poderiam estar à consulta do público. Logo na entrada da Câmara, ao perguntar sobre o acesso à sua biblioteca me perguntaram o que procurava e quando informei solicitaram que procurasse na biblioteca central do município, pois a Câmara não dispunha de tais dados. Na biblioteca central, informaram-me que somente a Câmara dispunha de tais informações, mas que dificultam ao máximo o acesso a eles e que como última alternativa deveria procurar o Diário do Grande ABC para conseguir a publicação dos dados.

3° Round

O departamento de Contabilidade de São Caetano do Sul entrou em contato duas vezes para entender o que seria “orçamento executado”, pois cada orçamento apresentava mais de 300 páginas. Expliquei que necessitava somente dos valores gastos por função e secretaria em cada ano. Mesmo assim, fui informada que demoraria a receber tais informações, pois estavam com poucos funcionários e os dados solicitados eram muito antigos - 1983 a 2000 - e já estavam em arquivo morto. No final do mês de outubro recebi os dados que contemplavam somente os gastos com educação na década de 1990, pois, segundo os funcionários da contabilidade, antes do ano 2000 somente os dados referentes à educação eram arquivados, pois era o objetivo principal das gestões.

Como indicado no município de Santo André, marquei horário (pago) no jornal Diário do Grande ABC, onde consegui diversas informações relevantes à pesquisa, mas nenhum Balanço publicado havia sido guardado. Paralelamente, ao longo de todo mês de outubro e novembro liguei à Central de Atendimento ao Município para obter posicionamento referente ao protocolo aberto e todas as vezes fui informada que o processo encontrava-se no departamento financeiro para análise. No início do mês de dezembro, recebi via correio, os dados solicitados.

Em São Bernardo do Campo, após aberto protocolo, liguei quatro vezes à secretaria de finanças onde fui informada que o diretor de orçamento havia esquecido a minha solicitação. Finalmente, consegui marcar um horário para o final do mês de novembro no departamento de contabilidade onde tirei cópia dos dados que necessitava.

Em Ribeirão Pires, após enviar o fax ao subsecretário de finanças, liguei duas vezes em dez dias e fui informada que o subsecretário não havia deixado nenhuma posição, na terceira ligação, no meio do mês de outubro, informaram que o subsecretário havia mandado dizer que “não tinha tempo a perder com isso”.

Em Rio Grande da Serra, de outubro a dezembro, não conseguiram me informar o setor para o qual deveria requerer as informações. Desisti.

Em Mauá, após ir pessoalmente saber do protocolo, a responsável pelo departamento de orçamento informou que os orçamentos estavam em um porão úmido com ratos e baratas, que não estavam catalogados e possuíam mais de 300 páginas cada e que se eu insistisse na coleta de dados assim mesmo, teria que pagar pela Xerox inteira de cada orçamento, pois não possuía funcionários para procurar a página que necessitava. Acrescentou ainda, que esse tipo de pesquisa é absurda e só atrapalha o bom funcionamento do serviço público e não agrega em nada.

Em Diadema, o departamento de contabilidade da Câmara entrou em contato comigo para agendar um horário. Compareci ao local no dia e hora marcados, onde já me esperavam e fui atendida por três funcionários com muita atenção e em menos de duas horas eles próprios já haviam separado todos os documentos.

À parte, resolvi ligar ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pois compreendia que os mesmos deveriam possuir as contas destes municípios. Na primeira ligação, os funcionários da biblioteca informaram não possuir tais dados e retornando à telefonista esta não sabia para qual departamento encaminhar minha ligação. Assim, fui encaminhada para falar com um dos conselheiros presidentes que solicitou que enviasse carta solicitando visita agendada. Porém, ressaltou que deveria efetuar tal procedimento o mais rápido possível, pois o agendamento poderia demorar até dois meses.

Um mês depois –novembro- retornei a ligação para saber do andamento da solicitação e fui informada pela secretária dos conselheiros presidentes que deveria aguardar. Somente após ser mais incisiva e mostrar meu descontentamento com o atendimento, inclusive citando o nome da secretaria como uma das responsáveis por isso, a mesma me deixou falar

com o conselheiro presidente que havia me atendido anteriormente. O mesmo informou que em breve estaria recebendo em casa uma carta resposta à solicitação. Em 05 de dezembro, recebi carta do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lamentando não poder ajudar, pois não dispunha das informações solicitadas e que deveria entrar em contato com a Fundação Seade.

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO GRANDE ABC: **A Atividade Econômica nos Anos de 1990 no Grande ABC**. Caderno de Pesquisa n°2 Santo André, 2000.

ARRETCHE, Marta “**Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**” in *Ciência & Saúde Coletiva*; 2003

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo C. “**Municipalização da Saúde no Brasil: diferenças regionais, poder de voto e estratégias de governo**” in *Ciência & Saúde Coletiva*; 2002

ARRETCHE, Marta; VASQUEZ, Daniel A. “**Distribuição Espacial do Gasto Público no Município de São Paulo: partidos fazem diferença?**” in XXIX Encontro Anual da ANPOCS

BISILLIAT, Jeanne “**La onde os Rios Refluem Diadema – 20 anos de democracia e poder local**” Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2004

BOBBIO, Norberto “**Direita e Esquerda - razões e significados de uma distinção política**” Ed. Unesp, São Paulo, 1995

_____” **Igualdade e Liberdade**” Ediouro, 1996

BUARQUE, Cristovam “**A Revolução na Esquerda e a Invenção do Brasil**” Ed. Paz e Terra, São Paulo, 1992

CHIORO, Arthur, SCAFF, Alfredo “**A Implantação do sistema Único de Saúde**”<http://www.denem.org.br/2005/arquivos/ok-1121284655712.doc>

COOTE, Ana “**Reinventando a Esquerda**” David Miliban (coord) *in* *Reinventando a Esquerda* Ed. Unesp, São Paulo, 1994

COUTO, Cláudio Gonçalves “**O Desafio de ser Governo**” 1994

COVRE, Maria de Lourdes Manzini “**A Fala dos Homens – análise do pensamento tecnocrático**” Ed. Brasiliense, São Paulo, 1983

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO
<http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/infometropolitana/rmsp/rmsp.asp>

FUNCIA, Francisco R. **“Condicionantes Político – Institucionais do processo de Criação e Implantação do SUS no Nível Municipal – a experiência de São Bernardo do Campo”** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Dissertação de Mestrado, São Paulo, 1998

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS
<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php>

GENRO, Tarso **“Combinar Democracia direta e Democracia Representativa in Desafios do Governo Local – o modo petista de governar”** Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1997

GIAMBIAGI, Fabio; ALÈM, Ana Claudia **“Finanças Públicas – teoria e prática no Brasil”** Ed. Campus; Rio de Janeiro, 2000

_____, Fabio; RIGOLON, Francisco **“A Renegociação da Dívida e o Regime Fiscal dos Estados”** BNDES, Rio de Janeiro, 2007

_____, Fabio; VILLELA, André **“Economia Brasileira Contemporânea”** Ed. Campus, Rio de Janeiro; 2006

GIDDENS, Anthony **“Para Além da Esquerda e da Direita”** Ed. Unesp, São Paulo, 1996

GOMES, Djalma Santana **“A Evolução da Ocupação Industrial na Região do Grande ABC Paulista”** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Economia Política, Dissertação de Mestrado, São Paulo, 2008

GOMES, Sandra Cristina **“Fatores Explicativos das Diferentes Estratégias de Municipalização do Ensino Fundamental nos Governos Subnacionais do Brasil (1997-2000)”** Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, São Paulo, 2008.

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco A. S. de; JÚNIOR, Rudinei T.; **“Economia Brasileira Contemporânea”** Ed. Atlas; São Paulo; 2006

GUEDES, Kelly P., GASPARINI, Carlos Eduardo **“Descentralização Fiscal e Tamanho do Governo no Brasil”** Revista de Economia Aplicada, vol. 11 n², São Paulo, 2007

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **“Inventário Municipal da Base Operacional – síntese Censo 1991”**

_____, **“Inventário Municipal da Base Operacional – síntese Censo 2000”**

Jornal Diário do Grande ABC **Ser ou não Ser** 01/07/1991

KECK, Margaret E. **“PT – A Lógica da Diferença”** Ed. Ática, São Paulo, 1991

KINZO, Maria D’Alva Gil **“Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro”** Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro; 1993

MARQUES, Eduardo C.; BICHIR, Renata M. **“Clivagens Ideológicas e Empresas Privadas nos Investimentos Públicos Urbanos – São Paulo 1978-1998”** in Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 17 n° 50, 2002

_____, Eduardo C.; SARAIVA, Camila **“A Dinâmica Social das Favelas na Região Metropolitana de São Paulo”** Seminário sobre estrutura social e segregação espacial – São Paulo, Rio de Janeiro e Paris, São Paulo - SP, 2004.

MENEGUELLO, Rachel **“PT – A Formação de um Partido 1979-1982”** Ed. Paz e Terra, São Paulo; 1989

MILIBAND, David **“Reinventando a Esquerda”** David Miliban (coord) Ed. Unesp, São Paulo, 1994

MILL, John Stuart **“Sobre a Liberdade”** Ed. Vozes, Petrópolis, 1991

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **“Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica – FUNDEF”** <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/>

MORAES, Reginaldo **“Neoliberalismo - de onde vem, para onde vai?”** Ed. Senac, São Paulo; 2001

_____, Reginaldo **“Estado, Mercado e Outras Instituições Reguladoras”** in Lua Nova n°58, 2003

MOREIRA, Constanza **“A Esquerda no Uruguai e no Brasil:cultura política e desenvolvimento partidário”** in Opinião Pública n°1, 2000

NETO, João Clemente de Souza. **“De Menor a Cidadão”** Editora Nuestra América, São Paulo; 1993

PAMPLONA, João B. **“Mitos e Fatos da desindustrialização do ABC”** in Jornal Gazeta Mercantil, 02/05/2001

PEREIRA, Luiz Carlos B. **“O Paradoxo da Esquerda no Brasil”** in Revista Novos Estudos nº74, 2006

PUTNAM, Robert D. **“Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna”** Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006

REZENDE, Flavio da C. **“Os Leviatãs estão fora de Lugar”** in DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 39 nº2, 1996

RIDENTI, Marcelo **“Política pra quê? – atuação partidária no Brasil contemporâneo”** Atual Editora, São Paulo, 1992

RODRIGUES, Gilmar **“O Perfil dos Gastos Públicos Municipais em Santa Catarina na Década de 90: uma análise a partir dos partidos políticos no poder executivo municipal”** 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política

ROTHBARD, Murray N. **“Esquerda e Direita – perspectivas para a liberdade”** José Olimpio Editora, Rio de Janeiro, 1988.

ROUSSEAU, Jean-Jacques **“Da Economia Política”** Ed. Globo, Rio de Janeiro, 1962

SANDRONI, Paulo **“Novíssimo Dicionário de Economia”** Ed. Best Seller, São Paulo, 2001

SANTOS, André Marengo dos **“Democracia e Valores Cívicos: uma relação necessária?”** in Revista Novos Estudos nº69, 2004

SECRETARIA DA HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
http://lamp.habitacao.sp.gov.br/muni/index.php?option=com_selecionamuni&Itemid=30

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp

SIMÕES, Júlio Assis **“O Dilema da Participação Popular”** Anpocs Ed. Marco Zero, São Paulo, 1992

SINGER, André **“Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais”**, Edusp, São Paulo, 2000

TSEBELIS, George. **“Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”** Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 34, São Paulo, 2004

TOCQUEVILLE, Aléxis de **“Democracia na América”** Ed. Martins Fontes, São Paulo, 2000.

VIANA, Ana Luiza D. ;LIMA, Luciana D. ; OLIVEIRA, Roberta G; **“Descentralização e Federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro”** Revista Ciência e Saúde, nº7, 2002

WEFFORT Francisco C. **“Por que democracia?”** Ed. Brasiliense, São Paulo, 1986.

ANEXO

Anexo 1 – Diadema

Variável	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)						
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)						
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	137.590.183	124.479.154	147.735.973	198.343.113	212.993.051	181.755.201
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	19.251.870	17.469.468	23.964.108	39.100.457	39.169.449	31.105.517
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	20.864.556	11.529.133	16.391.712	30.111.378	31.962.109	27.684.983
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	8.038.100	8.209.965	8.393.560	15.364.723	22.673.642	23.286.737
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	7.003.413,00	5.510.383,00	4.024.285,00	33.946.629,00	34.237.262,00	24.133.667,00
População e Estatísticas Vitais - População	246.925,00	253.609,00	260.417,00	267.348,00	274.400,00	281.574,00
Variável	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)		25	26	28	27	29
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)		15.689.146	14.698.276	15.579.698	14.365.849	12.659.832
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	280.928.724	369.338.625	402.853.843	267.180.672	307.903.267	363.093.536
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	49.213.310	58.687.263	86.828.512	58.458.774	52.437.484	70.502.044
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	32.059.622	92.981.232	93.042.994	50.689.181	30.793.364	50.144.623
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	32.675.424	43.101.100	81.670.564	65.269.392	84.758.410	88.356.185
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	9.175.674,00	15.738.618,00	17.013.054,00	9.674.837,00	11.603.501,00	9.015.991,00
População e Estatísticas Vitais - População	288.866,00	296.276,00	303.802,00	309.285,00	315.080,00	321.184,00
Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)	35	34	33	30	32	35
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)	12.658.479	13.529.874	15.516.632	18.105.988	18.523,01	13.854.325
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	467.017.459	526.090.495	376.247.146	452.438.155	423.421.634	400.376.541
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	98.765.895	101.185.061	86.117.899	115.423.722	98.207.915	104.492.832
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	57.050.339	65.480.542	29.990.423	46.212.081	46.481.967	29.815.257
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	115.922.556	127.009.359	109.674.743	122.168.420	121.488.702	128.983.130
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	6.454.867,00	6965191	6.186.704,00	7.992.750,00	7.985.343,00	9.534.918,00
População e Estatísticas Vitais - População	327.065,00	332.740,00	338.550,00	344.650,00	350.786,00	356.535,00

Fonte: Fundação Seade/2007

Anexo 2 – Mauá

Variável	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)						
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)						
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	130.362.982	126.967.312	231.160.561	237.402.269	240.335.216	178.611.405
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	23.752.050	15.053.954	17.249.584	21.361.423	17.366.143	15.756.568
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	27.513.496	27.862.903	32.702.935	31.873.708	27.788.633	25.082.367
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	7.058.067	7.863.133	9.524.431	9.130.245	12.503.052	15.978.815
Finanças Públicas Municipais – Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	22.545.685	28.064.074	118.142.939	111.705.312	105.003.706	63.856.844
População e Estatísticas Vitais - População	226.264	233.890	241.720	249.757	258.001	266.455
Variável	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)		26	29	27	28	27
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)		9.456.389	9.246.325	9.482.632	8.658.473	6.846.954
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	225.090.927	359.616.219	387.337.542	408.641.695	485.236.893	417.580.112
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	41.923.928	70.306.222	76.978.514	67.641.076	65.472.674	74.471.813
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	24.332.211	36.598.945	52.683.786	54.190.587	67.200.054	44.163.195
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	37.741.231	66.780.981	109.008.399	117.406.601	142.801.166	97.896.310
Finanças Públicas Municipais – Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	50.497.316	55.621.626	51.001.345	36.962.809,00	46.788.483	34.138.752
População e Estatísticas Vitais - População	275.122	284.002	293.094	300.879	308.229	315.670
Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)	26	30	30	30	32	32
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)	5.985.625	4.576.716	5.438.454	8.125.217	8.652.145	3.558.658
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	475.259.046	553.095.208	397.355.046	380.524.876	334.129.020	296.141.175
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	98.786.073	119.336.874	76.891.267	83.453.835	72.985.534	70.522.924
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	40.520.883	71.200.360	41.376.464	40.631.352	59.629.191	36.960.721
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	104.252.026	104.919.497	106.979.948	99.724.331	84.734.824	75.792.793
Finanças Públicas Municipais – Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	42.214.706,00	62.588.478	8.908.669,00	8.067.350,00	9.450.988,00	5.440.840
População e Estatísticas Vitais - População	323.170	330.568	338.200	346.372	354.718	362.676

Fonte: Fundação Seade/2007
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/2008

Anexo 3 – Ribeirão Pires

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Variável						
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)						
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)						
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	28.368.115	37.793.663	46.848.842	60.470.939	100.654.189	84.437.907
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	3.437.962	3.951.647	6.818.451	11.645.262	8.313.971	11.082.452
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	5.437.204	10.500.569	20.191.626	23.032.899	68.373.792	49.335.892
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	1.422.421	1.987.524	1.824.547	2.543.467	2.171.508	3.419.316
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	5.037.619	9.827.443	6.327.422	4.566.734	3.840.981	1.928.679
População e Estatísticas Vitais - População	62.963	65.377	67.868	70.438	73.089	75.822
Variável	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)		30	31	28	31	31
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)		2.135.682	2.003.689	1.985.726	1.028.364	900.358
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	67.479.413	102.039.164	84.574.529	74.686.794	62.768.766	153.035.680
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	11.309.150	12.343.125	12.998.575	15.350.237	16.120.121	12.132.838
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	18.706.372	42.850.725	19.916.729	11.320.312	7.975.891	7.569.884
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	11.275.037	14.105.499	11.541.805	11.204.135	8.514.966	53.254.415
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	4.006.545	3.868.277	13.740.246	10483627	7.147.302	48.703.593
População e Estatísticas Vitais - População	78.639	81.541	84.529	86.538	88.645	90.882
Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)	28	25	29	31	33	31
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)	900.145	1.865.965	1.685.321	1.261.687	1.880.913	1.550.002
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	92.853.831	97.957.049	104.047.617	103.981.239	93.884.437	97.820.134
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	15.230.401	19.469.724	20.426.020	22.584.616	23.469.928	19.698.997
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	8.447.990	11.874.025	12.117.853	23.647.378	17.352.357	21.989.410
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	15.747.519	18.068.509	18.855.293	16.251.550	16.494.381	22.448.130
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	18062621	12005099	9090864	1246470	3237908	4.501.367
População e Estatísticas Vitais - População	93.143	95.360	97.581	99.851	102.127	104.305

Fonte: Fundação Seade/2007

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/2008

Anexo 4 – Rio Grande da Serra

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Variável						
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)						
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)						
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	6.052.711	6.695.864	10.101.147	14.128.286	16.514.055	12.561.136
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)		796.215	-	2.291.564	2.376.222	1.347.610
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	1.473.093	1.680.994	3.608.053	5.602.763	5.301.107	2.738.216
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	46.584	206.974	206.974	516.159	664.887	1.419.353
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	1.149.096	1.597.750	1.340.570	1.893.170	3.149.017	1.825.497
População e Estatísticas Vitais - População	22.307	23.135	23.990	24.870	25.777	26.710
Variável	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)		30	31	26	31	31
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)		695.847	658.761	685.298	496.246	565.843
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	15.948.542	26.188.392	22.628.427	17.628.352	14.705.640	16.686.866
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	2.528.902	2.791.841	2.879.354	2.950.545	2.460.520	2.928.463
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	2.698.006	6.545.863	8.994.855	5.096.008	3.682.882	3.568.342
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	2.869.679	7.696.260	4.067.400	3.282.022	2.702.237	2.616.126
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	1.419.940	1.089.210	1.893.170	3.149.017	1.825.497	1.419.940
População e Estatísticas Vitais - População	27.671	28.659	29.676	30.326	31.064	31.899
Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)	27	25	29	31	33	31
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)	658.468	548.658	658.146	543.634	491.692	696.507
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	19.710.767	22.651.523	26.387.718	19.707.098	21.742.998	23.922.167
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	3.762.436	3.690.243	3.741.585	2.181.582	3.419.546	3.608.404
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	4.168.486	5.066.189	5.624.867	3.850.218	4.212.180	5.620.439
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	3.055.081	3.778.673	4.725.227	4.720.640	4.106.265	3.801.791
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	1.089.210	767.845	581.469	788.284	928.924	-
População e Estatísticas Vitais - População	32.738	33.581	34.440	35.310	36.196	37.015

Fonte: Fundação Seade/2007

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/2008

Anexo 5 – Santo André

Variável	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)						
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)						
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	406.155.453	299.789.525	387.154.505	497.530.466	569.279.787	401.912.580
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	39.438.713	32.493.179	48.660.456	65.795.259	64.975.476	52.976.097
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	82.036.011	80.610.965	146.235.123	131.120.701	148.169.698	138.975.365
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	36.942.239	23.486.159	28.158.559	51.083.799	43.145.971	32.209.370
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	8.433.906	10.938.554	24.378.573	66.540.853	133.358.442	47.728.411
População e Estatísticas Vitais - População	569.902	575.726	581.481	587.162	592.763	598.278
Variável	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)		27	28	26	27	27
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)		26.875.235	27.568.328	29.568.351	19.658.462	17.524.968
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	580.385.174	967.149.217	853.548.520	711.318.234	556.106.832	573.729.503
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	78.161.678	132.608.194	160.467.458	97.770.496	73.754.529	129.702.645
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	176.776.489	150.988.334	157.384.097	132.258.142	114.238.865	91.320.876
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	54.891.619	96.075.723	110.922.234	105.635.813	83.594.373	87.211.428
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	56.401.881	192.941.575	156.430.524	141.428.932,00	105.479.022	54.202.623
População e Estatísticas Vitais - População	603.703	609.029	614.252	618.648	622.607	626.330
Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)	28	29	29	28	26	26
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)	21.528.982	15.971.468	18.657.225	19.934.313	27.047.464	24.300.500
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	687.737.828	826.410.946	785.579.493	733.759.759	767.485.770	...
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	194.227.146	187.586.849	168.845.057	158.933.989	158.574.547	...
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	91.114.402	126.292.213	196.511.816	104.648.598	92.297.061	...
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	113.234.853	159.849.906	131.488.478	156.170.872	153.699.653	...
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Transporte (Em reais de 2006)	68.205.742,00	71.487.238	19.249.071,00	12.865.464,00	80.578.142,00	-
População e Estatísticas Vitais - População	629.720	633.055	636.765	640.736	645.035	649.000

Fonte: Fundação Seade/2007

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/2008

Anexo 6 – São Bernardo do Campo

Variável	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)						
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)						
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	522.380.820	465.009.617	561.340.416	748.436.763	705.263.325	643.191.799
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	71.213.388	72.855.733	88.137.893	132.693.571	134.930.237	129.833.906
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	84.871.156	87.507.294	108.649.296	125.770.175	154.920.088	125.338.706
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	54.367.614	43.112.987	65.000.550	96.079.843	83.385.544	84.066.067
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	42.962.662	41.214.093	52.839.319	59.021.967	43.725.363	40.404.364
População e Estatísticas Vitais - População	459.288	471.609	484.154	496.920	509.907	523.112
Variável	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)		25	26	25	27	28
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)		13.528.966	14.867.964	12.857.635	10.956.328	8.637.983
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	789.751.963	981.331.162	1.069.750.932	828.879.934	929.751.669	...
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	122.320.197	147.220.131	196.181.999	156.558.168	157.568.115	...
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	114.228.587	152.377.723	204.221.842	199.549.344	187.951.820	...
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	129.733.326	199.084.377	207.100.555	171.151.359	193.357.117	...
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	48.633.237	77.545.197	106.631.053	54.082.885,00	54.333.077	-
População e Estatísticas Vitais - População	536.532	550.164	564.003	578.829	593.522	608.399
Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)	26	27	26	25	25	25
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)	10.658.713	9.658.423	8.663.328	5.644.734	8.206.728	9.571.024
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	1.625.314.764	1.677.737.711	1.406.328.210	1.515.408.658	1.418.724.877	1.505.659.711
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	313.911.581	289.618.590	303.277.455	341.618.573	326.630.456	347.973.689
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	270.807.920	285.650.837	269.898.823	297.567.243	266.995.691	231.900.034
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	384.338.300	400.598.472	355.093.603	378.798.599	365.199.189	371.498.255
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	86.055.194,00	88.479.327	87.612.334,00	107.689.078,00	66.499.323,00	91.381.804
População e Estatísticas Vitais - População	623.397	638.704	654.257	670.167	686.227	701.756

Fonte: Fundação Seade/2007

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/2008

Anexo 7 – São Caetano do Sul

Variável	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)						
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)						
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	116.650.309	143.018.979	158.673.126	191.591.586	168.415.324	187.686.071
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	19.652.039	23.538.795	25.280.892	52.704.869	48.156.115	45.065.096
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	34.517.644	60.154.953	65.483.635	67.119.945	46.510.366	58.452.311
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	9.433.275	12.785.778	9.355.540	14.316.927	16.826.720	21.451.440
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	3.366.770	582.704	507.076	902.470	405.076	524.766
População e Estatísticas Vitais - População	159.801	158.594	157.361	156.103	154.819	153.510
Variável	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)		30	27	30	33	34
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)		14.217.245	12.386.846	12.368.237	10.235.987	12.329.847
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	186.805.407	245.000.310	255.735.012	261.915.699	215.618.987	255.921.243
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	55.749.592	63.669.289	78.073.588	77.982.557	70.154.426	76.637.395
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	36.220.356	69.440.367	67.643.861	81.617.851	59.206.315	79.814.254
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	19.695.660	18.645.309	17.659.801	18.894.862	30.947.393	62.363.127
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	607.715	675.570	280.440	527.285.00	761.204	756.384
População e Estatísticas Vitais - População	152.176	150.818	149.436	148.844	148.123	147.258
Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educação - Total Aplicado de Receita de Impostos e Transferências (em %)	29	30	29	26	28	26
Finanças Públicas Municipais - Receita Municipal por Transferências do SUS (Em reais de 2007)	13.568.741	14.539.325	12.698.325	12.146.256	8.984.493	8.275.739
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais por Função (Em reais de 2007)	372.004.791	484.300.274	390.808.452	413.894.064	387.101.628	387.186.431
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Educação e Cultura (Em reais de 2006)	98.417.781	124.697.034	131.449.865	143.443.542	143.834.564	138.784.821
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Habitação e Urbanismo (Em reais de 2006)	111.864.482	137.639.577	72.581.020	93.708.648	67.651.485	65.827.730
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais - Saúde e Saneamento (Em reais de 2007)	58.095.173	50.675.870	51.627.132	32.413.050		
Finanças Públicas Municipais - Total de Despesas Municipais – Transporte (Em reais de 2006)	1.477.086,00	2.213.580	1.426.833,00	2.507.549,00	1.667.571,00	1.520.561
População e Estatísticas Vitais - População	146.319	145.254	144.070	142.805	141.529	140.241

Fonte: Fundação Seade/2007
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/2008