

# A TRAJETÓRIA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL EM RECIFE E SALVADOR: ESCOLHAS POLÍTICAS E PROCESSO DECISÓRIO\*

Antônio Sérgio Araújo Fernandes\*\*

## RESUMO

O artigo analisa comparativamente os governos locais de Recife e Salvador na tentativa de democratizar a gestão municipal, ou seja, de implementar políticas de participação social na administração local. Com o auxílio do conceito de dependência de trajetória, busca-se demonstrar a presença de retornos crescentes no caso de Recife na implementação de políticas de participação social e a ausência destes, no caso de Salvador, na execução das mesmas políticas. Procura-se evidenciar que apesar de ambas as cidades experimentarem o mesmo momento crítico e as mesmas escolhas políticas, suas trajetórias de gestão municipal serão distintas e consolidarão dois tipos diferentes de processo decisório na gestão municipal: em Recife, um processo decisório negociado e em Salvador um processo decisório fechado.

## ABSTRACT

This paper is a comparative analysis of local governance in Recife and Salvador in toward the democratisation of local management, that is, toward the implementation of participatory policies. Relying on the concept of path dependency, the thesis seeks to demonstrate that the implementation of participatory policies in Recife has generated increasing returns, whereas in Salvador the latter have been lacking during the implementation of the same policies. It seeks to prove that although both cities experienced similar critical junctures and political choices, its patterns of local governance have become distinct, consolidating two different types of decision making process: in Recife, a negotiated pattern and in Salvador, a closed and elitist pattern of decision making.

\* Este artigo origina-se da minha tese de doutorado defendida em fevereiro de 2003 no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Versões deste texto foram apresentadas no 25º Encontro da ANPOCS realizado em Caxambu/MG em outubro de 2002 e no IX Colóquio Internacional de Poder Local realizado em Salvador/BA em abril de 2003.

\*\* Professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus Araraquara/SP.

## INTRODUÇÃO

Este artigo propõe discutir comparativamente os governos locais de Recife e Salvador no que se refere à tentativa simultânea das duas Prefeituras de implementar políticas similares de participação social na gestão pública, no período situado entre 1986 e 2000. O objeto de análise aqui, são os políticos que ocupavam a chefia do executivo, ou seja, os Prefeitos e sua forma de agir diante da implementação de políticas semelhantes de participação social na gestão municipal. As políticas aqui analisadas, desenvolvidas simultaneamente em Recife e Salvador entre 1986 e 2000, foram: I. A regionalização administrativa entre 1986 e 1988; e II. O orçamento participativo entre 1993 e 1996. O resultado na tentativa de desenvolver essas duas políticas é bem diferente em cada cidade. Em Recife, a regionalização administrativa e o orçamento participativo foram efetivamente implementados, enquanto em Salvador, as tentativas de empreender a regionalização administrativa e o orçamento participativo, nesse mesmo período, são mal sucedidas. A diferença no resultado destas duas trajetórias de gestão municipal, na tentativa de implementar a regionalização administrativa e o orçamento participativo, é a questão que o artigo procura compreender.

A demonstração desse fato é feita a partir da constatação da diferença de ação dos governantes que estiveram à frente do Poder Municipal nesse período. As duas cidades aqui analisadas, diante da oportunidade de implementar as mesmas políticas de democratização da gestão municipal, tiveram governantes de forças político-partidárias similares, porém agindo diferente no incentivo à implementação destas políticas. Com base no conceito de dependência de trajetória (*path dependency*), busca-se mostrar que em Recife ocorre um processo de retornos crescentes (*increasing returns*) na implementação de políticas de participação social na administração municipal, durante o primeiro (1986-1988) e o segundo mandato (1993-1996) do Prefeito Jarbas Vasconcelos do PMDB. Em Salvador, verifica-se uma situação contrária a de Recife, ou seja, não ocorrem processos de retornos crescentes no que se refere à implantação de políticas de participação social na gestão municipal, dado que nas duas administrações, durante o mandato do Prefeito Mário Kertész (1986-1988) do PMDB e da Prefeita Lídice da Mata (1993-1996) do PSDB, assiste-se a mal sucedidas tentativas de implantar a regionalização administrativa e o orçamento participativo, respectivamente. Quando o PFL ingressou no Poder nas duas cidades, entre 1997 e 2000, observa-se a manutenção do orçamento participativo durante a gestão de Roberto Magalhães, em Recife, e o abandono da mesma política durante a gestão de Antônio Imbassahy, em Salvador.

O artigo está dividido em quatro seções, além dessa introdução e de uma conclusão. A primeira seção apresenta o referencial teórico que guiará a análise, contido no conceito de dependência de trajetória e suas noções componentes de retornos crescentes e momento crítico. A segunda seção trata do momento crítico experimentado em Recife e Salvador ao final dos anos 70 e início dos 80, que insere a questão da participação social na gestão municipal dentro da agenda dos governos locais. A terceira seção fala da implementação da regionalização administrativa entre 1986 e 1988. A quarta seção trata da tentativa de implantação do orçamento participativo, entre 1993 e 1996, e também a continuidade dessa, em Recife, e abandono da mesma, em Salvador, a partir da gestão do PFL nas duas cidades entre 1997 e 2000.

## O CONCEITO DE DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA<sup>1</sup>

Uma definição de dependência de trajetória<sup>2</sup> é fornecida por Kato (1996a: 1): "A idéia de dependência de trajetória é bem conhecida em política comparada.

De acordo com esta idéia, fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas seqüências sócio-políticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Neste sentido, eventos passados influenciam a situação presente e a história conta". Levi (1997: 28) provê uma explicação mais apurada: "dependência de trajetória não significa simplesmente que a história conta. Isto é tanto verdade quanto trivial. Dependência de trajetória significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos para revertê-la aumentados. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial". Dito de outro modo, em momentos críticos no desenvolvimento de um país (ou outra unidade de análise – cidade, região, estado), estabelecem-se trajetórias amplas que são difíceis de reverter, mas dentro das quais existirão novos pontos de escolha para mudança mais adiante.

Segundo Pierson (2000: 251), o conceito de dependência de trajetória tem origem na disciplina da economia, onde também é chamado de retornos crescentes (increasing returns). Em termos gerais, retornos crescentes significam que a probabilidade de avançar no mesmo caminho ou rota estabelecida, aumenta cada vez que se move para dentro do próprio caminho. Isto ocorre porque os benefícios relativos da atividade corrente, comparada com outras opções possíveis, aumenta através do tempo. Para optar por outra trajetória diferente, os custos de sair da trilha de alguma alternativa previamente plausível, crescem. Assim, processos de retornos crescentes também podem ser descritos como auto-reforço ou processos de *feedback* positivo. Em outras palavras, sob condições, na maioria das vezes presentes em setores complexos de conhecimento intensivo, uma tecnologia particular pode conquistar uma vantagem sobre seus competidores, apesar de necessariamente não ser a alternativa mais eficiente no longo prazo. Isso ocorre porque cada tecnologia gera resultados maiores para os usuários à medida que se torna prevalecente. Quando uma nova tecnologia é sujeita a retornos crescentes, os atores têm incentivos para continuar seguindo um caminho específico, uma vez que os passos iniciais foram tomados nessa direção. Dado que a vantagem inicial foi obtida, efeitos de *feedback* positivos podem fechar-se sobre essa tecnologia, excluindo seus competidores. É desse modo que argumentos rotadependentes ou de retornos crescentes têm sido aplicados para explicar o domínio de mercado, ao longo do tempo, de algumas tecnologias como o teclado QWERTY, o vídeo cassete VHS, ou o sistema de computador WINDOWS.

Uma idéia chave para o conceito de dependência de trajetória é a noção de momento crítico (critical juncture). De acordo com Lipset e Rokkan (1967: 37), a idéia de escolhas cruciais e seus legados, que pode ser chamada de momentos críticos, tem foco principal sobre circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança, e excluem outras num caminho que molda a política por anos. Segundo D. Collier e R. Collier (1991: 29; 782), momento crítico é definido como: "um período de significativa mudança, que normalmente ocorre em distintos caminhos por diferentes países (ou outras unidades de análise), e que é hipotetizado para produzir legados distintos". O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O tempo de duração deste momento crítico pode ser de anos ou até décadas. Num momento crítico, o processo de mudança que se inaugura, deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando a reprodução deste legado.

<sup>1</sup> Esta seção é uma versão simplificada do artigo publicado por mim na BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica n.53 que trata do conceito de dependência de trajetória. Sobre este artigo ver Fernandes (2002).

<sup>2</sup> O conceito de dependência de trajetória é utilizado na análise institucional, sobretudo no campo do institucionalismo histórico que tem como fundamento teórico central o estudo das instituições a partir da história ou da seqüência de eventos históricos. Dentro dessa concepção de análise política, é enfatizado o impacto da existência de legados políticos influenciando sobre escolhas políticas subsequentes (Hall e Taylor, 1996: 941).

O conceito de dependência de trajetória será utilizado aqui para mostrar como Recife e Salvador experimentaram o mesmo momento crítico de democratização da gestão municipal no Brasil, que se situa entre o final dos anos 70 e início dos 80. Além do momento crítico, por meio do conceito de dependência de trajetória, será demonstrado como durante as duas gestões de Jarbas Vasconcelos, entre 1986 e 1988 e depois entre 1993 e 1996, as políticas de participação social implementadas, que serão aqui analisadas, quais sejam respectivamente, a regionalização administrativa e o orçamento participativo, foram reforçadas positivamente em seus mandatos, o que tornou possível a consolidação da participação social na gestão municipal. Do mesmo modo, será mostrado tomando como referência a dependência de trajetória, como ocorreu o contrário em Salvador durante a gestão de Mário Kertész, entre 1986 e 1988 e de Lídice da Mata, entre 1993 e 1996, ou seja, a regionalização administrativa e o orçamento participativo não foram reforçados positivamente e, portanto, não foi consolidado um processo decisório negociado na gestão municipal da cidade.

## ○ MOMENTO CRÍTICO

O momento crítico que envolverá as duas cidades encontra-se na democratização do governo local no Brasil que ocorreu concomitante à democratização no nível nacional. Ao final dos anos 70 e início dos 80, verifica-se nas grandes cidades do país, sobretudo nas capitais, a emergência dos movimentos sociais de bairros, assessorados pela Igreja Católica e grupos técnicos de profissionais liberais ou ONGs, que passam a reivindicar do Poder Público Municipal, melhores condições de infra-estrutura urbana, serviços públicos e moradia, assim como participação nas decisões de governo. Nessa época, no que tange a problemática urbana em áreas pobres das metrópoles brasileiras, a discussão entre os governos locais das capitais e das grandes cidades do país e a sociedade civil organizada girava em torno da criação de novos mecanismos de gestão pública municipal que visassem fundamentalmente: 1. O tratamento objetivo da questão social pela esfera de governo municipal – por meio de obras de urbanização e habitação popular, bem como pelo provimento de serviços públicos; e 2. A politização do problema das carências urbanas em áreas pobres das cidades com o envolvimento da população e dos grupos sociais interessados nas decisões de governo.

Com a redemocratização e a constituição de 1988, ocorre a consagração da descentralização e da questão a participação social na gestão pública. No início da década de 80, já nas eleições estaduais de 1982, a participação social na gestão pública passou a se tornar uma tendência em administrações de partidos como o PMDB e PT, que colocavam a democratização nas decisões como item prioritário do programa de governo.

## ○ MOMENTO CRÍTICO EM RECIFE

As ONGs, junto com os movimento de bairro e a Igreja, tiveram um papel político ativo ao final dos anos 70 e durante toda a década de 80 em Recife. Ao final dos anos 70 e início dos 80, as ONGs vão exercer pressão frente ao Poder Público para que este atendesse às demandas dos movimentos sociais, e mais tarde, com Jarbas Vasconcelos como Prefeito, tanto na sua primeira administração (1986-1988), como depois em segunda gestão, entre 1993 e 1996, participarão ativamente da gestão urbana da Prefeitura Municipal<sup>3</sup>. As ONGs terão um envolvimento intenso na área urbanística, trabalhando como mediadoras dos

<sup>3</sup> No que se refere à Igreja, o arcebispo de Olinda e Recife à época, Dom Hélder Câmara, foi uma liderança fundamental na organização das associações de moradores, através da Comissão de Justiça e Paz (CJP).

movimentos de bairro nas questões ligadas a habitação e urbanização (Motta, 1997; Maia, 1996; Cortez, 1990). É importante notar o papel relevante das ONGs como agente mediador de interesses entre os movimentos sociais e o Poder Público na negociação de demandas populares, tais como habitação, posse de terra e infra-estrutura urbana, questões que necessitavam de *expertise* jurídica ou urbanística, a qual os movimentos de bairro não possuíam (Maia, 1996)<sup>4</sup>.

A partir de 1979, há uma pressão dos movimentos de bairro, ONGs e Igreja sobre o Governo Municipal no que tange a uma mudança de postura nas políticas públicas, procurando envolver a população na busca de soluções partilhadas para os problemas enfrentados. Em 1979, Gustavo Krause é nomeado Prefeito de Recife pelo Governador de Pernambuco Marco Maciel e durante sua gestão será dado início ao processo de reconhecimento das favelas no Recife como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a partir do projeto de urbanização da favela de Brasília Teimosa, situada no bairro nobre de Boa Viagem. Trata-se do conhecido "Projeto Teimosinho", elaborado pela ONG, Centro de Pesquisa e Ação Social, junto com uma comissão de moradores do Bairro de Brasília Teimosa. Além da imediata execução do Projeto Teimosinho, a Prefeitura do Recife em 1980, cria 26 Áreas Especiais, definindo procedimentos peculiares para análise de projetos e controle urbanístico. Em janeiro de 1983, durante o mandato do Prefeito Joaquim Francisco, é sancionada a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei nº 14.511/83) vigente até o momento, onde o zoneamento urbano do Recife é redefinido, criando-se as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Foi incluída apenas uma área em 1983 nas 26 ZEIS já definidas em 1980, contudo apesar do reconhecimento oficial de 26 ZEIS, havia uma ausência na normatização específica para orientar a ação pública na gestão destas áreas. As ZEIS foram um ponto de partida importante para a criação mais adiante, na gestão do Prefeito Jarbas Vasconcelos, do PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social), política de regularização e urbanização de favelas, oriunda da criação das ZEIS. O PREZEIS foi definido como um programa que visa a urbanização de favelas por meio da participação da população moradora, tanto na elaboração do plano de urbanização, quanto na regularização da urbanização. Essa urbanização foge aos padrões tradicionais, uma vez que procura respeitar as formas de ocupação do espaço pela população residente na favela.

## O MOMENTO CRÍTICO EM SALVADOR

Em Salvador, a atuação da Igreja Católica e das assessorias técnicas de profissionais liberais, ao lado dos movimentos de bairro reivindicando posse de terra, melhores condições de habitação, infra-estrutura urbana e participação social nas decisões de governo, ganha força a partir da segunda metade da década de 70<sup>5</sup>. Dentre as entidades de profissionais liberais com atuação na política local neste período, destaca-se o IAB. Em fins de 1973 o IAB organiza a "Semana do Urbanismo" que deixou como saldo a constituição do Convênio Cultural de Profissionais Liberais, composto por mais de 12 entidades profissionais (Almeida, 2001; Espiñeira, 1997: 46-47). O Convênio Cultural conseguiu aproximar associações de bairro, e a partir dele, foi criada a Comissão Provisória do Trabalho Conjunto de Salvador. O Trabalho Conjunto teve relevante atuação no movimento comunitário. Além do Trabalho Conjunto, em 1979 é criado o Movimento Contra a Carestia (MCC) e a Federação de Associação de Bairros de Salvador (FABs).

<sup>4</sup> Entre as ONGs importantes que surgem entre as décadas de 60 e 80, e que vão exercer um papel ativo na política local, tem-se: a FASE ; o CEAS; o GAJOP; o Centro Luis Freire; a ETAPAS; e o ARRUAR.

<sup>5</sup> No que tange à Igreja Católica nesta época, o Cardeal Dom Avelar Brandão Vilela, apesar de manter-se distante do movimento de organização das CEBs, não exerceu pressão contrária ao trabalho de base da Igreja. Há que se destacar a atuação do Abade do Mosteiro de São Bento à época, Dom Timóteo Amoroso, que, com uma postura independente na arquidiocese, transformou o Mosteiro de São Bento num espaço ecumênico e de prática de liberdade política.

Em 1979, o Governador da Bahia de então, Antônio Carlos Magalhães (ACM) nomeia Prefeito de Salvador Mário Kertész. Apesar de declarar-se aberto ao diálogo com os movimentos de bairros, Kertész, durante sua gestão, não mostra em suas atitudes capacidade de negociação com os mesmos, como demonstra o episódio da favela do Calabar. Em 1981, após várias pressões da associação de moradores do Calabar no sentido de legalizar a posse de terra e urbanizar a favela, a partir de um projeto encaminhado pela comunidade, a Prefeitura resolve suspender os serviços que estava desenvolvendo e as obras iniciadas no bairro. Apesar das demandas da associação de moradores do Calabar contar com o apoio da Federação das Associações de Bairros (FABs), da OAB e do Cardeal Dom Avelar Brandão Vilela, Kertész não negocia com a associação de moradores e responde de modo repressivo, além de não acatar o projeto de urbanização, nem a proposta de legalização de posse de terra que os moradores encaminharam (Conceição, 1984). Mário Kertész mostra-se, portanto, sem habilidade para exercer a administração da cidade, dentro de uma arena decisória negociada com atores políticos ativos, tais como movimentos e associações de bairro. Entretanto, Kertész voltará a assumir o governo municipal, desta vez eleito pelo PMDB em 1985, paradoxalmente tendo a participação social na gestão municipal como item do programa de governo.

Para finalizar a seção, é importante notar que apesar do momento crítico comum experimentado por Recife e Salvador, o modo como cada municipalidade o vivenciou, mostra nuances que acabaram por diferenciar as duas cidades em termos de processo decisório. Dois episódios semelhantes envolvendo a regularização e a posse da terra em duas grandes favelas situadas em áreas nobres das duas cidades evidenciam esse aspecto. Brasília Teimosa e Calabar são episódios similares, porém com desfechos distintos. No caso de Brasília Teimosa, o acolhimento por parte do Prefeito Gustavo Krause do Projeto Teimosinho, encaminhado pelo movimento de bairro junto com uma assessoria técnica, abriu caminho para a aprovação, em 1983, da Lei das ZEIS em Recife. No caso do Calabar, a postura do Prefeito Mário Kertész, contrária à de Krause em Recife, ou seja, fechada e unilateral, não conseguiu resolver o problema imediato da comunidade do Calabar, transferindo-o para outra gestão.

## A REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM RECIFE E SALVADOR (1986-1988)

Com a volta das eleições para o executivo municipal das capitais em 1985, a participação social tornou-se item da agenda dos governos locais das capitais. A regionalização administrativa foi uma política comum observada em algumas capitais que procurou responder a esta demanda por participação na gestão municipal das grandes cidades brasileiras. Basicamente, a regionalização administrativa consistia em dividir o território da cidade em administrações regionais, que seriam compostas por administradores e conselhos regionais de cidadãos com poder de negociação junto ao Prefeito no estabelecimento de prioridades de ação nos bairros, tais como obras de infra-estrutura, habitação popular e prestação de serviços públicos. A política de regionalização administrativa desenvolvida em Recife e Salvador nesse período, foi uma iniciativa do executivo municipal das duas cidades, também empreendida nesse mesmo triênio (1986-1988) em duas outras capitais – Curitiba e Rio de Janeiro.

Dois objetivos comuns estavam presentes na implementação das Administrações Regionais nessas quatro capitais: o primeiro era a descentralização da estrutura administrativa, visando maior eficiência na realização de obras e prestação de serviços públicos; e o segundo era a tentativa de criar critérios para a organização e funcionamento de mecanismos de participação popular, ou seja, a partir das ARs, buscava-se institucionalizar a prática de participação social na gestão municipal.

## A REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM RECIFE

Na eleição de 1982 para governador do estado, uma frente de centro-esquerda liderada pelo PMDB apresentou o Senador Marcos Freire – da ala autêntica do partido –, para disputar o pleito contra Roberto Magalhães, do PDS, que tinha na chapa, como vice, o então Prefeito do Recife, Gustavo Krause. Marcos Freire foi derrotado por Roberto Magalhães por uma diferença de 5% dos votantes. Roberto Magalhães obteve 913.774 votos (46,8% dos votantes), enquanto Marcos Freire chegou a 816.085 votos (41,8% dos votantes). Em Recife, o desempenho de Marcos Freire, com 270.192 votos (62,8% dos votantes), foi bem superior ao de Roberto Magalhães, que teve 128.971 (29,9% dos votantes), mostrando uma tendência de oposição no eleitorado da capital pernambucana. Essa tendência de Recife no pleito de 1982 também se confirmou na eleição para a Câmara de Vereadores, na qual, das 33 cadeiras disputadas, 22 foram ocupadas pelo PMDB, enquanto apenas 11 ficaram com o PDS.

Em Recife, durante o período de campanha política para a eleição de 1985, ocorre no PMDB uma disputa entre dois grupos: os moderados e os autênticos. Os moderados, liderados por Marcos Freire<sup>6</sup>, surpreenderam o candidato natural do partido na convenção, pertencente ao grupo autêntico, que era Jarbas Vasconcelos (Soares, 1996: 139; Leal, 1995: 79). Ao perder a convenção do PMDB que indicava o candidato a Prefeito de Recife, Jarbas Vasconcelos abrigou-se no PSB, tendo sido apoiado pelo grupo autêntico do PMDB, por grande parte da militância e por Miguel Arraes, uma das principais lideranças do PMDB àquela época, que viria ser eleito pelo partido um ano depois governador de Pernambuco. Os moderados, que venceram a convenção do PMDB, estabeleceram uma aliança com o PFL, a “Aliança Democrática Local”, e lançaram o nome de Sérgio Murilo como candidato a Prefeito. Jarbas Vasconcelos, no PSB, reorganiza a “Frente Popular do Recife” junto com o PC do B, um grupo dissidente do PT e a maioria dos líderes e militantes do PMDB<sup>7</sup>. O PCB não participa da Frente, e lança a candidatura Roberto Freire, o PT e o PDT também lançam candidatura própria. O resultado da eleição dá a vitória a Jarbas Vasconcelos, que obteve 149.937 votos (33,1% dos votantes) contra 125.503 votos (27,8% dos votantes) do segundo colocado, o candidato da coligação PMDB/PFL, Sérgio Murilo. Após eleito Prefeito do Recife, Jarbas Vasconcelos retorna ao PMDB, agora na condição de principal liderança do partido no estado, ao lado de Miguel Arraes.

A regionalização administrativa em Recife teve a denominação de Programa Prefeitura nos Bairros. O “Prefeitura nos Bairros” foi iniciado em fevereiro de 1986 sob a responsabilidade da Secretaria de Ação Social. Para implementar o programa, a Prefeitura dividiu a cidade em 12 Regiões Político-Administrativas (RPAs) e estabeleceu um calendário de reuniões com as associações de moradores destas RPAs, as chamadas plenárias populares, para definição das prioridades a serem executadas.

Após uma etapa preliminar de levantamento das entidades e associações nos bairros, e de uma fase preparatória de convocação destas, eram realizadas

<sup>6</sup> Marcos Freire, naquele momento era um dos três principais líderes do PMDB em Pernambuco junto com Miguel Arraes e Jarbas Vasconcelos. Marcos Freire tinha sido Prefeito de Olinda, eleito em 1968, e renunciou ao cargo antes da posse por discordar da cassação do seu vice. Foi o deputado federal mais votado em 1970 pelo MDB no estado, e foi eleito senador pelo MDB em 1974. Apesar de pertencer a ala autêntica do PMDB, na eleição de 1985, era a favor de uma aliança entre PMDB e PFL, reproduzindo em Pernambuco o que ocorreu no colégio eleitoral que elegeu Tancredo Neves Presidente do país. Durante o mandato do Presidente Sarney, ocupou a Presidência da Caixa Econômica Federal e foi Ministro da Reforma Agrária, vindo a falecer em 1987.

<sup>7</sup> A Frente do Recife foi uma coligação de partidos de esquerda e centro esquerda, criada em Recife em 1955, na primeira eleição municipal para a capital desde a redemocratização. Os comunistas, junto com o PSB, o PTB e pequenos partidos de centro-esquerda fundam a chamada Frente Popular do Recife e vencem três pleitos municipais na capital com Pelópidas Silveira (1955 e 1964) e Miguel Arraes (1959). Em 1958, junto com a UDN vencem a eleição para Governador do Estado elegendo Cid Sampaio e na eleição estadual de 1962, Miguel Arraes seria eleito governador de Pernambuco pela Frente do Recife sendo cassado em 1964.

as plenárias em cada RPA com as associações e a Secretaria de Ação Social, onde eram recolhidas reivindicações das comunidades. De posse destas reivindicações, os diversos órgãos da administração municipal procediam ao levantamento de custos, e o Prefeito, com todo o secretariado, voltava a plenária para negociar um programa mínimo de curto, médio e longo prazo a ser executado em cada RPA. Desta negociação surgia o Plano de Ação regionalizado e setorializado, para ser incluído no orçamento municipal ou ser transformado em projeto para a obtenção de recursos externos. O Plano de Ação era acompanhado mensalmente em cada RPA através de uma reunião de prestação de contas entre cada secretário municipal e as entidades populares. A Secretaria de Ação Social mantinha um sistema de informação sobre o andamento dos compromissos assumidos, que emitia relatórios para as associações a cada três meses.

De acordo com os dados da Prefeitura, revelados por Soares (1996: 287), o saldo geral do Programa Prefeitura nos Bairros mostra que de um total de 8.458 reivindicações trazidas às plenárias nos três anos de gestão, 5.918 foram atendidas pela Prefeitura. A principal reivindicação foi a urbanização dos morros e favelas que representou 22% do conjunto de todas as demandas atendidas pela Prefeitura, seguida de pavimentação e sistema viário, que totalizou 18,21% das demandas negociadas, e o terceiro setor que teve maior número de demandas atendidas foi o saneamento, com 10,39%.

## A REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SALVADOR

Em 1982, João Durval Carneiro do PDS, é eleito governador da Bahia com 1.623.422 votos (51,6% do total de votantes), contra 1.030.111 votos (32,2% do total de votantes) do candidato do PMDB, Roberto Santos, ex-governador da Bahia entre 1975-1979<sup>8</sup>. Apesar disso, a votação de João Durval em Salvador foi muito pequena, ele obteve apenas 99.118 votos (18,1% do total de votantes de Salvador) contra 388.851 votos (71,2% do total de votantes da cidade) de Roberto Santos, o que mostra um perfil “anticarlista” do eleitorado soteropolitano naquele momento. A vitória de João Durval se concretiza no interior do estado, onde, dos 335 municípios que a Bahia possuía em 1982, o candidato do PDS vence em 279 (83,3%), enquanto que Roberto Santos vence em apenas 56 municípios (16,7%). Na eleição para a Câmara de Vereadores, o PMDB foi o grande vitorioso, obtendo 26 das 33 cadeiras disputadas, ficando o PDS com apenas 7 vereadores<sup>9</sup>.

Em Salvador, Mário Kertész, com o respaldo da votação expressiva que sua esposa obteve para a Câmara de Vereadores em 1982, ingressou no PMDB já como virtual candidato a Prefeitura de Salvador nas eleições que se realizariam em novembro de 1985<sup>10</sup>. A entrada de Kertész, um “ex-carlista”, no PMDB, era parte da estratégia do partido para ganhar as eleições estaduais de 1986 (Dantas Neto, 2000: 69). Na capital, qualquer candidato apoiado por ACM não teria chance

<sup>8</sup> Roberto Santos, candidato do PMDB em 1982, era um ex-arenista que tinha sido governador da Bahia entre março de 1975 e março de 1979, sucedendo ACM. Foi indicado e nomeado com o apoio de Juracy Magalhães e Luiz Viana Filho, contra a vontade de ACM, que naquele momento terminou aceitando a indicação de seu nome para sucedê-lo. Roberto Santos acaba saindo da ARENA por não aceitar, desta vez, a indicação de ACM para sua sucessão, o que terminaria por acontecer.

<sup>9</sup> A preferência dos principais partidos conservadores baianos (PDS e depois PFL) pela candidatura de políticos para o Governo da Bahia com forte influência no interior do estado, diz respeito ao fato da distribuição do eleitorado baiano apresentar um contingente proporcionalmente muito pequeno na capital em relação ao resto do estado. No último Censo do IBGE (Censo 2000) a região metropolitana de Salvador representa, 23% da população total da Bahia. Para a conquista do Poder Estadual na Bahia, a capital e sua região metropolitana não se constituem num colégio eleitoral importante, tal como se vê em outros estados brasileiros.

<sup>10</sup> Eliana Kertész, esposa de Mário Kertész, ingressa no PMDB em 1981 e na eleição para a Câmara de Vereadores em 1982, obtém 94.685 votos (17,3% do total de votantes). Esta votação foi um pouco menor que os 99 mil votos obtidos, em Salvador, pelo candidato do PDS a governador do Estado, João Durval Carneiro.

de vitória. Isto é verificado na derrota esmagadora que João Durval, candidato do PDS escolhido por ACM, sofreu em Salvador para o candidato do PMDB, Roberto Santos, na eleição para governador em 1982. Restava ao partido atrair lideranças ligadas ao carlismo que estivessem insatisfeitas com a “chefia” de ACM, e que possuísem densidade eleitoral na capital e no interior do estado para assegurar a vitória de Waldir Pires, considerado já no final de 1985, candidato natural do PMDB ao governo da Bahia<sup>11</sup>. Kertész, assim como outros ex-carlistas, eram vistos no PMDB como antigos inimigos que agora se tornavam aliados à vitória de Waldir no ano seguinte. Nesse contexto, Mário Kertész é eleito Prefeito de Salvador em 1985 com uma grande votação, recebendo 328.256 votos (56,4% dos votantes) contra 96.130 votos (16,5% dos votantes) do segundo colocado, Edvaldo Brito do PTB.

No momento de implantação das Administrações Regionais (ARs), o grupo de trabalho responsável passa a desenvolver o cadastramento de moradores e entidades civis atuantes no município, bem como o levantamento das atividades e rotinas da Prefeitura para a definição da matriz de serviços que seriam descentralizados (Teixeira, 1990: 20). À medida que os contatos evoluem com as secretarias e demais órgãos da Prefeitura, aprofunda-se a discussão sobre a proposta de estrutura administrativa das ARs e sua viabilidade. O mesmo ocorre em relação à organização dos Conselhos Regionais quando se desenvolve a discussão com os movimentos sociais, onde alguns se mostram resistentes a participar e outros, como o MDF e as entidades a ele vinculadas, se negam a discutir ou ter qualquer participação formal no programa.

Apesar do Programa das Administrações Regionais ganhar a simpatia dentro da Prefeitura e também entre alguns vereadores e lideranças comunitárias, este não possuía espaço nem se constituía em prioridade para o Prefeito, que tratava-o com indiferença. O programa das ARs passou a subsistir quase exclusivamente de verbas, nele alocadas, por agências do Governo Federal (Teixeira, 1990: 21). Dentro da equipe de trabalho vivia-se um dilema. Era nítido que o programa perdia credibilidade junto às entidades civis à medida que se percebia a falta de força política que as ARs mostravam junto ao Prefeito. Ao mesmo tempo, o Prefeito continuava a manter em seu discurso a defesa da descentralização administrativa e da participação social, apesar de não dar nenhuma atenção ao projeto das ARs. De fato, Mário Kertész desde o início do seu mandato deu prioridade às obras urbanas pontuais, tendo a Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais à frente dos dois principais programas de sua administração, o Transporte de Massa de Salvador (TMS) e as obras desenvolvidas pela Fábrica de Equipamentos Comunitários (FAEC).

Por outro lado, ainda que o Programa das ARs fosse de fato indiferente ao Prefeito, deveria ser mantido pela necessidade de preservação da aliança política que foi estabelecida no PMDB para a eleição de Waldir Pires como governador, aliança esta que acaba se rompendo na eleição de novembro de 1988, quando da escolha do sucessor de Kertész<sup>12</sup>. Entretanto, no início de 1988 ainda estava de pé a aliança no PMDB entre os dois grupos, os históricos e os ex-carlistas, e não convinha ao grupo que desenvolvia o Programa das ARs (o grupo histórico) sua desmoralização, visto que o fracasso total das ARs significaria o fracasso deste grupo, que tinha como líder o vereador Fernando Schmidt<sup>13</sup>, naquele momento um dos possíveis candidatos a Prefeito em novembro de 1988 pelo PMDB.

<sup>11</sup> *Dentre essas lideranças ex-carlistas que ingressam no PMDB e são aliados importantes para a vitória de Waldir Pires em 1986, tem-se: o senador Jutahy Magalhães; os deputados federais Ruy Bacelar e Prisco Viana; o Senador e ex-governador Luiz Viana Filho; e o Prefeito de Guanambi e também produtor rural Nilo Coelho.*

<sup>12</sup> *Mário Kertész, na eleição de 1988, acaba apoiando a candidatura do radialista Fernando José que vem a ser eleito Prefeito de Salvador. Waldir Pires, então governador da Bahia e a ala autêntica do PMDB, não concordam com a indicação de Fernando José e terminam por apoiar o candidato do recém criado PSDB no Estado, Virgildásio de Senna.*

<sup>13</sup> *Fernando Schmidt, à época vereador do PMDB, pertencente a chamada ala autêntica do partido foi Chefe da Casa Civil no governo de Mário Kertész e responsável pela implementação das administra-*

Em suma, o Programa das Administrações Regionais de Salvador não conseguiu ser implementado como fora projetado. No final da gestão, tem-se como saldo apenas a implantação de uma AR. Torna-se claro, ao analisar o caso do Programa das ARs em Salvador, que, para Mário Kertész, a questão da participação popular na gestão urbana se constituía numa retórica que servia apenas para poder compor um arco de alianças com a ala histórica do PMDB, representada ali pelo vereador Fernando Schmidt, defensor de tal proposta. Em Salvador, portanto, o governo municipal terminou por dar um retorno negativo a uma parte do eleitorado e principalmente a sociedade civil e aos movimentos sociais quando não realizou a regionalização administrativa. Ocorre, assim, uma frustração da expectativa destes atores políticos, pois os movimentos e entidades civis esperavam que o grupo que compunha o governo eleito confirmasse seu compromisso de campanha, ou seja, estimulasse a participação social no processo decisório de governo municipal.

## A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM RECIFE E SALVADOR (1993-1996)

A eleição de 1993 leva ao Poder em quatro importantes capitais do país<sup>14</sup> - Recife, Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre -, Prefeitos eleitos por partidos ou alianças de partidos progressistas que desenvolveram duas políticas de governo comuns: 1. O orçamento participativo; e 2. A parceria com a iniciativa privada, ONGs e organizações populares em programas de desenvolvimento econômico. De acordo com Moura (1996; 1997), este tipo de gestão municipal com prioridade para a participação social na gestão pública, e na parceria público-privado visando à resolução de problemas econômicos locais, compõem as duas principais tendências de renovação no que tange a gestão pública municipal: o ativismo democrático e o empreendedorismo local. O ativismo democrático indica um conjunto de idéias ou práticas, normalmente difundidas por governos de esquerda, que buscam o exercício de uma cidadania ativa a partir da construção de espaços de participação e controle social na gestão local. Experiências já bastante conhecidas e muito difundidas como o orçamento participativo, os mutirões habitacionais, fóruns de cidade e conselhos municipais, são exemplos de ativismo democrático na gestão local. O empreendedorismo local é uma perspectiva de atuação dos governos que privilegia o papel destes como articuladores na criação de mecanismos de cooperação público-privado, assim como a partir da formação de consensos em torno de projetos estratégicos. Além disso, ganha relevância na atividade governamental a ênfase do *marketing* na gestão pública, este último visando à promoção interna e externa da cidade.

### O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM RECIFE

Em 1990, Jarbas Vasconcelos candidata-se a Governador, ainda pela Frente Popular, sendo derrotado pelo candidato do PFL, Joaquim Francisco. Nessa eleição, Miguel Arraes sai candidato pelo PSB a Deputado Federal, sendo eleito com 10,4% dos votantes, porém o PSB não participa da Frente Popular, apesar de Arraes apoiar formalmente a candidatura de Jarbas. Na eleição para governador, Joaquim Francisco vence no primeiro turno com 50,9% dos votos válidos, contra 44,8% dos votos válidos de Jarbas Vasconcelos que perde para o candidato do PFL por apenas 6,1% dos votos válidos.

<sup>14</sup> As quatro capitais e seus respectivos prefeitos eleitos foram: Belo Horizonte, com Célio de Castro do PSB; Recife, com Jarbas Vasconcelos do PMDB; Porto Alegre, com Tarso Genro do PT; Salvador, com Lídice da Mata do PSDB.

A eleição de 1990 marcou o fim da Frente Popular, tornando explícita a disputa entre Jarbas Vasconcelos e Miguel Arraes, o que levou a um novo desenho no quadro político de Recife e Pernambuco a partir da eleição para Prefeito da capital em 1992. Neste pleito, Jarbas Vasconcelos, agora como adversário de Arraes - que apoiou outro candidato -, porém lastreado pela votação significativa que obteve em 1990 na disputa para o governo do estado e pelo prestígio popular devido a boa gestão que realizou entre 1986 e 1988, é eleito pelo PMDB em 1992, Prefeito do Recife, vencendo no primeiro turno das eleições, com 52,7% dos votos válidos, tendo como segundo colocado, Humberto Costa do PT com 18,7 % dos votos.

Jarbas Vasconcelos contou como aliado, na eleição de 1992, apenas com o PSDB, que tinha como lideranças importantes o vice-prefeito Sílvio Pessoa e o vereador João Braga. Em 1994 uma parte do PMDB alia-se ao PFL em Pernambuco, acompanhando a aliança nacional PSDB-PMDB-PFL - que elegeu o Presidente Fernando Henrique Cardoso -, para apoiar a candidatura de Gustavo Krause (PFL) para governador<sup>15</sup>. Jarbas Vasconcelos adere à aliança com o PFL e apóia a candidatura de Krause que acaba sendo derrotado por Miguel Arraes no primeiro turno das eleições. Arraes torna-se governador de Pernambuco pela terceira vez, vencendo com 1.262.417 votos (54% dos votos válidos).

Em seu novo mandato, Jarbas Vasconcelos continua com a proposta de democratização da gestão municipal, entretanto, adota elementos em sua plataforma de governo ligados a parceria com empresas privadas no desenvolvimento de projetos urbanos, e na recuperação de espaços públicos, assim como a importância de tratar mais atentamente da questão do turismo e do marketing cultural da cidade<sup>16</sup>.

De responsabilidade da Secretaria de Políticas Sociais, a nova proposta do Programa Prefeitura nos Bairros iniciou com o redimensionamento da regionalização administrativa existente na cidade de Recife, que era constituída de 12 regiões político-administrativas (RPAs). Tomando o bairro como unidade de referência, a cidade foi dividida em 06 RPAs, cada uma delas sub-dividida em 03 micro-regiões (MRs). Nas duas primeiras fases do Programa Prefeitura nos Bairros, entre 1993 e 1994, este se desenvolveu tal como na primeira versão entre 1986 e 1988. A primeira fase consistiu na organização de plenárias populares nas 18 micro-regiões das 06 RPAs, onde as entidades encaminhavam uma lista contendo as principais reivindicações das áreas de sua região, não sendo estabelecidos ainda aí critérios para definição de prioridades. Uma média inicial de 3.000 pleitos foram cadastrados (PCR, 1995). De posse das reivindicações, inicia-se a segunda fase, quando as demandas foram encaminhadas aos diversos órgãos da administração municipal que procediam ao levantamento de custos e, posteriormente, o Prefeito junto com todo o secretariado voltavam nas RPAs para discutir com as comunidades o estabelecimento de prioridades e um plano de ação mínima de curto, médio e longo prazo. Segundo a PCR (1995), em 1993, 45% dos compromissos assumidos naquele ano foram atendidos. Além disso, até junho de 1994, 7% dos compromissos deste ano estavam em andamento e 8% parcialmente atendidos.

A terceira fase do programa Prefeitura nos Bairros iniciou-se em 1995, a partir da necessidade de trabalhar com critérios de avaliação que permitissem uma distribuição coerente e hierarquizada dos investimentos e serviços, levando-se em consideração a carência relativa aos bairros de cada RPA (Bispo, 1999; Leal, 1999). Isso ocorre devido à incerteza da disponibilidade de recursos, para assegurar o atendimento dos compromissos por estes não se encontrarem com orçamento garantido.

A partir destas avaliações do Programa Prefeitura nos Bairros é que surge a idéia de realizar o orçamento participativo, objetivando dar uma nova qualidade ao programa, dado que o investimento passaria a ser planejado e regionalizado por cada RPA a partir de uma grade de carências. A metodologia utilizada pela

<sup>15</sup> Em 1994 o PMDB lançou a candidatura para o governo estadual do ex-governador Cid Sampaio.

<sup>16</sup> No que se refere às parcerias com empresas privadas visando à recuperação de espaços públicos, a Prefeitura desenvolveu a revitalização do Bairro do Recife; o Programa de Adoção de Praças por grandes empresas; realização de eventos culturais (shows, competições esportivas na praia, carnavais fora de época).

Secretaria de Políticas Sociais, junto com a Secretaria de Planejamento para construir a Grade de Carências, consistiu em agrupar os conteúdos das reivindicações em quatro grupos setoriais: educação, saúde, economia e infra-estrutura (PCR, 1996). Para cada micro-região, esses quatro setores foram avaliados com base em dados do IBGE e das secretarias municipais. Foram atribuídas notas nos setores por MR e depois de publicada a situação de carência de cada MR, os delegados atribuiriam a ordem de prioridade das carências.

Foi montado um sistema de representação com a criação de um colegiado de delegados que teria a incumbência de representar a comunidade, junto com as entidades civis nas instâncias decisórias do orçamento participativo. Entre dezembro de 1995 a abril de 1996 foram escolhidos os delegados que representariam as MRs e RPAs. Foram eleitos 320 delegados nas 18 MRs e, uma vez eleitos, os delegados participavam de cursos de capacitação sobre o orçamento participativo em cada RPA com duração de 16 horas aula (Leal, 1999).

Os dois principais espaços decisórios com participação dos delegados eram o Fórum da Cidade e a elaboração do Plano de Investimento Local. O Fórum da Cidade tinha o objetivo de discutir e aprovar os critérios através dos quais deveriam ser rateados os recursos correspondentes à parcela regionalizada do orçamento, que iria resultar no Plano de Investimento Local, após terem sido definidas nas plenárias de RPAs as prioridades das obras a serem executadas. Eram discutidas também, a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual de Investimentos e as Políticas Setoriais orientadas pelos Conselhos Municipais. Participavam do Fórum: o Prefeito, os delegados das RPAs, secretários municipais, representantes dos conselhos setoriais, vereadores e várias entidades da sociedade civil. Além de representar as RPAs no Fórum da Cidade, os delegados participaram das plenárias de RPAs para definir a planilha de obras no limite de recursos previstos para o orçamento de 1996, com base na Grade de Carências para a alocação de recursos setoriais. Após estabelecidas as prioridades de carências, os delegados também participavam da elaboração do Plano de Investimento Local que era inserido no projeto de Lei Orçamentária a ser enviado para a Câmara Municipal.

De acordo com Melo et al (2000: 88), uma das principais dificuldades apontadas para explicar os problemas de coordenação do orçamento participativo, referia-se à grande resistência que a Secretaria de Ação Social encontrou por parte das outras secretarias para implantar o programa, sobretudo a Secretaria de Infra-estrutura e a URB-Recife<sup>17</sup>, que eram instituições chave da administração, uma vez que controlavam boa parte dos recursos de obras e investimentos do orçamento municipal.

Por conta do plano de investimento regionalizado ter sido estabelecido só em 1996, a partir da grade de carências para o exercício orçamentário de 1997, o orçamento participativo começa a ser implantado efetivamente na gestão entre 1997 e 2000, com o Prefeito Roberto Magalhães do PFL. Neste período, consolida-se no poder local em Recife uma arena decisória negociada, dado que o orçamento participativo, política normalmente praticada por partidos de esquerda, é realizada por um governo do PFL.

Na eleição municipal de 1996, a coligação do PFL/PMDB, elege Roberto Magalhães do PFL, Prefeito do Recife<sup>18</sup>. No compromisso de Governo do Prefeito constava a manutenção de todas as políticas desenvolvidas na gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996) com participação social<sup>19</sup>. A situação de continuidade do orçamento participativo, ocorre devido ao fato de que em Recife o custo político de abandonar o orçamento participativo, que era uma das principais políticas de uma

<sup>17</sup> Empresa de Urbanização do Recife (URB-Recife) criada em 1973, empresa pública municipal responsável pelo planejamento e obras urbanas da Prefeitura do Recife.

<sup>18</sup> Roberto Magalhães à época do PFL, foi eleito Prefeito de Recife em 1996 no primeiro turno contando com o apoio de Jarbas Vasconcelos. Magalhães recebeu 50,96% dos votos válidos.

<sup>19</sup> As políticas com participação social, mantidas na gestão de Roberto Magalhães foram: o PREZEIS, o Programa Parceria nos Morros e o orçamento participativo.

gestão muito bem avaliada pelo eleitorado, era mais alto do que optar por uma outra alternativa, tal como um processo decisório fechado, daí o PFL, um partido que não é comprometido programaticamente com a democratização da gestão, assumir a continuidade da participação social na gestão municipal do Recife<sup>20</sup>.

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SALVADOR

Com a gestão estadual de Waldir Pires (1987-1988)/Nilo Coelho (1988-1990), tendo sido mal sucedida, a eleição estadual de 1990 termina sendo vencida por ACM, que torna-se pela terceira vez governador da Bahia, sendo que a primeira vez eleito pelo voto popular. ACM vence a eleição no primeiro turno com 50,7% dos votos válidos, contra 32,1% dos votos válidos conseguidos pelo segundo colocado, Roberto Santos do PMDB. Neste pleito, ACM vence em 315 municípios do estado enquanto Roberto Santos é eleito em apenas 98. Na capital, ACM vence com 279.805 votos, tendo a chapa formada pelo PC do B, PCB e PSB, obtido a segunda colocação, com 138.015 votos. Esta chapa tinha Lídice da Mata (PC do B) como candidata a governadora.

Na eleição municipal de 1992, o PSDB com a estratégia de firmar-se como alternativa eleitoralmente viável de oposição a ACM, não possuindo nomes com densidade eleitoral, procurou atrair Lídice da Mata. Ao ingressar no PSDB, Lídice da Mata entra no partido na condição de nome natural para candidata a Prefeita nas eleições de 1992<sup>21</sup>. A eleição foi em dois turnos tendo Lídice vencido em ambos os momentos, sendo que no primeiro turno obteve 44,2% dos votos válidos contra 24,5% dos votos válidos de Manoel Castro, candidato do PFL apoiado pelo governador ACM<sup>22</sup>.

Os programas prioritários desenvolvidos pela Prefeitura ao longo da gestão de Lídice foram o Programa de Desenvolvimento de Ações Estratégicas (PRODAE), que era vinculado diretamente ao gabinete da prefeita, e tinha como objetivo principal a implantação de um Programa de Capacitação para Qualidade Total (PCQT) na administração municipal, que visava preparar melhor o servidor público do município.

O orçamento participativo em Salvador durante a administração de Lídice da Mata, não se constituiu num compromisso de campanha da Prefeita, ou foi consequência de uma política já instalada com participação social, tal como no caso de Recife, onde o avanço do Programa Prefeitura nos Bairros acabou criando o orçamento participativo. Uma das primeiras dificuldades na implementação do orçamento participativo refere-se à regionalização administrativa da cidade, que desde a época do Prefeito Mário Kertész ainda não havia sido completada. Assim, o primeiro passo para que se pudesse proceder a regionalização do orçamento, seria implantar definitivamente as Regiões Administrativas, algo que não ocorreu durante a gestão de Lídice, dado que alguns administradores regionais só foram nomeados no segundo semestre de 1996, quase no final do governo.

No que se refere à representação popular, não se observa nenhum tipo de organização mais sistemática de representação, tal como a existência da figura dos delegados, ou de representantes de associações. Em maio de 1996, iniciam-se as chamadas plenárias temáticas abertas ao público, que foram realizadas nas sedes das Associações de bairro ou em outros espaços cedidos pela comunidade local, convocadas pelos articuladores municipais, juntamente com os conselhos de cada AR. Participavam também dessas reuniões, alguns secretários municipais, a equipe de elaboração orçamentária e as associações e entidades de bairro e de classe. Nestas reuniões o executivo prestava contas de suas realizações do exercício anterior e também apresentava ações programadas para o ano seguinte,

<sup>20</sup> Jarbas Vasconcelos deixou o governo como ótimo/bom por 76% do eleitorado, segundo Datafolha em dezembro de 1996, nas onze principais capitais do país (Folha de São Paulo, 31/12/1996).

<sup>21</sup> A coligação era formada pelo PSDB, PDT, PPS, PSB, PC do B, PV, PMN, PT e PMDB.

<sup>22</sup> No segundo turno Lídice da Mata venceu com 43% dos votos válidos contra 24% de Manoel Castro.

além de procurar sensibilizar a comunidade acerca da importância de suas reivindicações e dos critérios de prioridade que devem orientá-las. Uma segunda etapa correspondeu a uma reunião com o Secretário da Fazenda, onde era apresentada a disponibilidade de recursos do município e as intervenções possíveis de serem realizadas pela administração municipal. Além disso, foram feitas prestações de contas de cada secretaria no ano anterior e colhidas as reivindicações da população com a distribuição de 2.450 questionários de consulta popular. A terceira etapa representou a avaliação técnica de cada pedido e reivindicação da população, com o encaminhamento para o órgão competente, que avaliava tecnicamente os projetos que poderiam integrar a Proposta Orçamentária. Definidas as prioridades, as indicações da população são encaminhadas para a Secretaria competente para incorporá-las a sua respectiva proposta orçamentária.

De acordo com Fadul (2000: 133) e Boschi (1999: 674), o processo de incorporação das demandas populares, encaminhadas nas assembleias das ARs, não foi assegurado. A Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, não respeitou os pleitos das assembleias e os ajustou às informações dos órgãos da Administração Municipal, de acordo com o que orientava a legislação e o Plano Estratégico de Administração Municipal. Nota-se também a falta de mecanismos de controle social na execução das reivindicações inseridas na proposta orçamentária. A inclusão no orçamento de reivindicações avaliadas tecnicamente como possíveis pelos órgãos da administração, não possuía a garantia de execução, dado que não tinha sido instituído nenhum mecanismo de controle e avaliação da população. Como considera Boschi (1999: 674), o orçamento participativo no caso de Salvador, acabou capturado por agentes políticos com maior capacidade de mobilizar recursos, reproduzindo políticas de corte clientelistas, dado que a decisão de distribuição de recursos não levava em consideração a soberania da decisão popular, porém a negociação centralizada nos escalões superiores da administração municipal<sup>23</sup>.

Além das dificuldades internas, ligadas à aliança política que a elegeu, a gestão de Lídice da Mata, na Prefeitura de Salvador, encontrou mais dois outros aspectos de dificuldade. O primeiro referia-se ao endividamento da Prefeitura, que tornou as finanças municipais deterioradas. E o segundo aspecto refere-se ao cerco provocado por ACM a sua gestão, por meio do boicote de mídia através da atuação da TV Bahia<sup>24</sup>, e da realização de obras na cidade pelo Governo do Estado através da CONDER, que provocou uma competição entre esferas de Governo pela gestão urbana do município<sup>25</sup>.

Com o fracasso da administração de Lídice da Mata, e especificamente do orçamento participativo, mais uma vez em Salvador o governo municipal dá uma resposta negativa ao eleitorado e aos grupos de interesse ligados a democratização da gestão municipal. Ou seja, a Prefeitura mais uma vez não produz retornos crescentes à proposta de democratização da gestão. Na eleição de 1996, o PFL liderado por ACM elege Antônio Imbassahy Prefeito de Salvador. A administração

<sup>23</sup> Foram destinados para o orçamento participativo 27% dos recursos disponíveis para investimentos, que representavam 10% do total do orçamento municipal (Fadul, 2000: 147-148).

<sup>24</sup> A TV Bahia, atual Rede Bahia, emissora de propriedade da família de ACM, que transmite a programação da Rede Globo de televisão na Bahia, não concedia espaço de divulgação para a Prefeitura e realizava várias matérias e anúncios contra esta nos diversos programas jornalísticos e anúncios publicitários que eram exibidos diariamente.

<sup>25</sup> A Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) foi criada em 1974, como empresa pública ligada a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Desde sua origem, a CONDER atua não só como empresa de planejamento metropolitano que fornecia assistência técnica aos municípios da RMS, mas também como órgão executor de obras. Em 1998, a CONDER passa a se chamar Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e amplia sua área de atuação para todo o estado. Entre 1993 e 1996, todas as intervenções mais importantes da cidade de Salvador foram projetadas e/ou executadas pela CONDER: a recuperação do Pelourinho, dos Parques de Abaeté e de Pituaçu, o programa de saneamento ambiental Bahia Azul, a construção do novo aterro sanitário da cidade, do Parque Costa Azul, de uma marina na Baía de Todos os Santos e a ampliação do Aeroporto Dois de Julho.

de Imbassahy, entre 1997 a 2000, na Prefeitura de Salvador, tem como característica principal, a gestão municipal com processo decisório fechado. Isto fica demonstrado na desativação do Orçamento Participativo. Dado o fato de que a tentativa de instalar o orçamento participativo foi mal sucedida, o custo político de manter tal política, de uma gestão anterior desgastada e mal avaliada era baixo, daí se tornar viável a alternativa de trabalhar com um processo decisório fechado no governo municipal, tal como propunha o PFL<sup>26</sup>.

## CONCLUSÃO

Recife e Salvador ao longo de 15 anos, desde a redemocratização do país, entre 1986 e 2000, consolidaram dois distintos processos decisórios de gestão urbana, apesar das duas cidades experimentarem o mesmo momento crítico e pontos de escolha política similares nesse período. Em Recife, consolidou-se um processo decisório negociado de gestão municipal, ou seja, permeável por coalizões de poder com grupos de interesses diversos. Em Salvador, prevaleceu um processo decisório fechado de gestão municipal, ou seja, resistente à formação de coalizões com grupos de interesses mais variados, e fortemente marcado por uma liderança política monolítica e personalista.

A partir dos fatos ligados ao jogo político que envolviam as lideranças no poder municipal em ambas as cidades, conclui-se que há uma nítida diferença na ação dos políticos conservadores nas duas cidades com relação às políticas de participação social na gestão municipal. Em Recife, é importante notar que na eleição de 1996 para prefeito, Jarbas Vasconcelos e o PMDB apoiaram o candidato Roberto Magalhães, do PFL. Nesse momento da aliança entre PMDB e PFL, repete-se algo na política municipal em Recife, que é a prática da gestão municipal com participação social por um partido conservador, tal como foi entre 1979-1982 quando a ARENA estava no poder com Gustavo Krause. Mais uma vez os conservadores de Pernambuco no exercício da gestão urbana de Recife vão se deparar com um contexto em que terão de flexibilizar a prática administrativa, ao trabalhar com uma postura mais aberta com a sociedade civil no processo decisório de governo.

Em Salvador, ao contrário de Recife, os conservadores se mostram pouco afeitos a uma gestão com um processo decisório negociado, como fica demonstrado na primeira gestão de Mário Kertész, entre 1979 e 1981, quando, ao contrário de Krause em Recife, ele se mostra sem nenhum interesse para dialogar com a sociedade civil. Também depois, em seu segundo mandato como Prefeito, entre 1986 e 1988 a regionalização administrativa foi tratada com indiferença em sua gestão. Em Salvador, é importante lembrar que Kertész, no seu mandato como Prefeito eleito (1986-1988), não adequou sua prática administrativa à proposta de democratização da gestão defendida pelo grupo autêntico do PMDB. Como não havia força do lado deste último para resistir e barrar seu ímpeto, Kertész continuou com o mesmo tipo de gestão, caracterizada por um processo decisório fechado, herdada da “escola carlista” e já experimentada entre 1979 e 1981. Na gestão de Lídice da Mata (1993-1996), apesar dos autênticos desta vez estarem à frente do poder – uma vez que o PSDB era exatamente a dissidência progressista do PMDB –, as condições de governabilidade ficaram comprometidas devido à falta de coesão e coordenação na aliança de governo, e também a uma disputa com o Governo do Estado, estabelecida por ACM.

Esta diferença de postura dos políticos conservadores em Recife em comparação a Salvador se deve à presença maior de lideranças progressistas, comprometidas com a questão da democratização da gestão municipal na capital pernambucana em relação a Salvador. É importante notar que durante o período

<sup>26</sup> *Lídice da Mata terminou a administração como a Prefeita mais mal avaliada das 11 principais capitais do país pesquisadas pelo Datafolha (Folha de São Paulo, 31/12/1996), sendo avaliada como ruim/péssima por 43% do eleitorado.*

da redemocratização, o PMDB da Bahia, apesar de possuir um grupo comprometido com a democratização da gestão municipal, do qual a Prefeita Lídice da Mata fazia parte, só possuía força eleitoral em Salvador. A evidência disso é a eleição de 1982, quando Roberto Santos perdeu para o candidato apoiado por ACM na maioria dos municípios do interior e venceu, com larga distância de votos, na capital. A eleição na Bahia, portanto é decidida sempre no interior tradicional e polarizada em torno de uma liderança personalista. A razão disso se deve ao fato de o estado possuir uma taxa de urbanização de 67,1% (IBGE, Censo 2000) – uma das mais baixas do país; ter 69% de sua área territorial situada na região semi-árida - uma das mais pobres do país; e sua capital representar apenas 18,7% da população total do estado (IBGE, Censo 2000). Daí explica-se o fato do PMDB na Bahia, durante o período anterior à eleição de Governador do estado em 1986, necessitar atrair para o partido políticos conservadores, que haviam feito parte do grupo liderado por ACM. O resultado do ingresso de ex-carlistas, como Mário Kertész e Nilo Coelho, por exemplo, foi a ala conservadora se sobrepôr à ala autêntica do partido.

Em Recife, parte dos políticos que se agregam ao MDB autêntico para apoiar Jarbas Vasconcelos são oriundos da antiga Frente do Recife formada durante o período de 1946-1964, que é reconstituída para a eleição de 1985. Além da vitória de Jarbas Vasconcelos para o executivo municipal em 1985, nas outras duas eleições importantes, vencidas pelos conservadores para o governo de Pernambuco, desde a volta das eleições pluripartidárias, estas são bastante disputadas, quais sejam o pleito de 1982, que deu a vitória a Roberto Magalhães, do PDS, contra Marcos Freire, do PMDB, por apenas 5% dos votantes; bem como a eleição de 1990, quando Joaquim Francisco (PFL) vence Jarbas Vasconcelos (PMDB) por apenas 6% dos votos válidos. As derrotas dos candidatos do PMDB, nas eleições estaduais de 1982 e 1990, foi por pequena margem de votos com grande vitória destes na capital. Diferentemente de Salvador em Recife a capital representa um importante colégio eleitoral. O estado de Pernambuco possui uma taxa de urbanização de 76,5% (IBGE, Censo 2000) e a população da Região Metropolitana de Recife (RMR) representa 42% da população total de Pernambuco. Isso explica em parte porque em Pernambuco, ao contrário da Bahia, a esquerda oriunda do MDB autêntico foi mais competitiva eleitoralmente desde o momento da redemocratização.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gilberto W. 2001. "Memórias de Comunicação e Construção de Cidadania: As Experiências do Convênio Cultural e do Trabalho Conjunto de Salvador". Prelo para Revista Aegere, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, mimeo.
- BATES, Robert et al. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- BISPO, Rogério de Souza. 1999. *O Processo de Orçamento Participativo no Recife*. Recife, UFPE/CFCH, Dissertação de Mestrado.
- BOSCHI, Renato. 1999. "Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador". *Dados*, vol.42, n.4, 655-690.
- COLLIER, David and COLLIER, Ruth. 1991. *Shaping The Political Arena. Critical Junctures, The Labor Movement, and regime Dynamics in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- CONCEIÇÃO, Fernando. 1984. *Cala a Boca Calabar*. Salvador, edição Própria do autor.
- CORTEZ, Ilka Camarotti, 1990. *A Emergência de Novos Atores Sociais: as Organizações Não-Governamentais no Recife, 1970-1980*. Dissertação de Mestrado, MDU/UFPE.

- DANTAS NETO, Paulo Fábio. 2000. "Caminhos e Atalhos: Autonomia Política, Governabilidade e Governança em Salvador". In: Ivo, Anete Leal (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador: EDUFBA, pp.51-84.
- ESPIÑEIRA, Maria Victória. 1997. *O Partido, a Igreja e o Estado nas Associações de Bairros*. Salvador: Assembléia Legislativa da Bahia/UFBA.
- FADUL, Élvia. 2000. "Orçamento Participativo: Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador". In: Ivo, Anete Leal (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador: EDUFBA, pp. 121-150.
- FERNANDES, Antônio Sérgio A. 2002. "Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados". *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.53, 1º semestre de 2002, pp.79-103.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Empresarialismo Urbano em Salvador: A Recuperação do Centro Histórico Pelourinho*. Dissertação de Mestrado, MDU/UFPE, Recife-PE.
- HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary C.R. 1996. "Political Science and The Three New Institutionalisms." In: *Political Studies* 44, 1996, pp.936-957.
- KATO, Junko. 1996. "Path Dependency As a Logic of Comparative Studies: Theorization and Application". Paper presented at Annual Meeting of American Political Science Association (APSA), San Francisco, August 29 – September 1, 1996.
- LEAL, Suely Maria R. 1995. *Para "Além" do Estado: Tendências, Limites e Alcance das Novas Formas de Gestão Urbana a Nivel Local*. Campinas-SP, UNICAMP/Instituto de Economia, Tese de Doutorado.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Gestão Urbana, Poder Local e Cidadania". Recife: UFPE/MDU, Relatório de Pesquisa.
- LEVI, Margaret. 1997. "A Model, A Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis". In: Lichbach, Mark Irving and Alan Zuckerman (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. New York: Cambridge University Press.
- LIPSET, Seymour Martin and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction". In: Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan, 1967. *Party Systems, and Voter Alignments: Cross National Perspective*. New York: Free Press, 1967, p.1-64.
- MAIA, Maria Leonor Alves. 1996. *NGOs As Mediators. Their Role in Expertise, Language and Institutional Exemption in Urban Development Planning in Recife, Brazil*. University College London/Development Planning Unit. Thesis of Doctorate.
- MELO, Marcus André et al. 2000. *Urban Governance, Accountability and Poverty: The Politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil*. Birmingham: University of Birmingham, Project on Urban Governance, Paterniships and Poverty, august 2000.
- MOTTA, Ênio Laprovitera. 1997. "ONGs e a Gestão Municipal no Recife". In: Gordilho-Souza, Ângela (org.). *Habitat Contemporâneo: Novas Questões no Brasil dos Anos 90*. Salvador FAUFBA/LAB-Habitar, pp. 165-188.
- MOURA, Suzana. 1997. *Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local*. Tese de Doutorado. Salvador: UFBA/NPGA.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e a Construção de Redes Públicas na Gestão Local". *Organizações e Sociedade*, dezembro de 1996, pp.33-61.
- PIERSON, Paul. 2000. "Increasing Returns, Dependência de trajetória, and Study of Politics". *American Political Science Review*, vol..94, n.2, june 2000, pp.251-267.
- PCR – Prefeitura da Cidade do Recife. 1995. Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo. Secretaria de Políticas Sociais, 27p.

PCR – Prefeitura da Cidade do Recife. 1996. Orçamento Participativo - Grade de Carências. Recife: PCR, Secretaria de Políticas Sociais/Secretaria de Planejamento.

SOARES, José Arlindo. 1996. *Mudanças e Impasses na Gestão das Grandes Cidades no Brasil (1986-1996)*. Brasília, UNB/Dep. de Sociologia, Tese de doutorado.

TEIXEIRA, Fernando. 1990. "As administrações regionais de Salvador: Notas para um estudo de caso". Salvador: UFBA/ Mestrado em Administração Pública, mimeo, 1990.