

2002

22 a 26 de Outubro, CAXAMBU – MG

GT 14 – Políticas Públicas

Política e Gestão Municipal nas grandes cidades brasileiras. Um Estudo da
Rota trilhada por Recife e Salvador (1986 – 2000)

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Política e Gestão Municipal nas grandes cidades Brasileiras. Um Estudo da Rota trilhada por Recife e Salvador (1986-2000)

Antônio Sérgio Araújo Fernandes¹

Introdução

Este artigo se propõe analisar comparativamente os governos locais de Salvador e Recife, no que se refere à tentativa simultânea das duas municipalidades de implementar políticas similares de participação e controle social na gestão pública, durante o período compreendido entre os anos de 1986 a 2000.

O trabalho insere-se no tema da democratização dos governos locais das grandes cidades brasileiras. A democratização do governo local no Brasil 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 infraestrutura 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 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.

As cidades de Recife e Salvador nesse período viveram a mesma dinâmica política que era observada na maior parte das capitais e grandes cidades do país. A partir da volta das eleições para Prefeito de capitais em 1985, ambas as cidades vão experimentar tentativas similares, por parte de seus governos municipais, de implementar políticas de participação e controle social, visando criar um processo decisório de governo negociado com os grupos sociais organizados. As políticas aqui estudadas, desenvolvidas simultaneamente em Recife e Salvador entre 1986 e 2000, que buscavam criar uma nova

¹ Doutorando em ciência política na Universidade de São Paulo

forma de tratamento político pela administração municipal à questão da urbanização da cidade, sobretudo de áreas pobres em ambas as metrópoles, foram: I. A regionalização administrativa entre 1986 e 1988; e II. O orçamento participativo entre 1993 e 1996. Ambas as políticas são caracterizadas essencialmente pela participação social no processo de planejamento e gestão urbana. O resultado na tentativa de desenvolver essas duas políticas ao longo de 15 anos, entre 1986 e 2000, 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 das trajetórias de política e gestão municipal em Salvador e Recife na tentativa de implementar a regionalização administrativa e o orçamento participativo é a curiosidade que o artigo procura compreender. A hipótese que se propõe para responder este problema tenta afirmar que a variável explicativa para tanto encontra-se na diferença de ação dos governantes que estiveram a frente do Poder Municipal nesse período. Os dois governos municipais aqui analisados, diante da oportunidade de implementar as mesmas políticas de democratização da gestão local, tiveram formas de agir diferentes no incentivo à institucionalização destas políticas. Busca-se, portanto, as razões ligadas à conjuntura que influenciaram as escolhas dos políticos na tomada de decisão, e que ocasionaram ou não processos de *increasing returns* (retornos crescentes) em cada caso. O que ocorre em Recife é um processo de retornos crescentes, durante o primeiro (1986-1988) e o segundo mandato (1993-1996) do Prefeito Jarbas Vasconcelos no que tange a tentativa de criar um processo decisório negociado na administração municipal. Em Salvador, não ocorrem processos de *increasing returns*, dado que nas duas gestões onde foram tentadas a criação de um processo decisório negociado de gestão municipal, durante o mandato do Prefeito Mário Kertész (1986-1988) e da Prefeita Lídice da Mata (1993-1996), assiste-se as mal sucedidas tentativas de implantar a regionalização administrativa e o orçamento participativo.

O artigo está dividido em quatro seções, além dessa introdução e de uma conclusão. Na primeira seção apresenta-se o conceito de *path dependency* e suas noções fundamentais, como momento crítico e *increasing returns*. A segunda seção trata do momento crítico experimentado em Recife e Salvador ao final dos anos 70 e início dos 80. A terceira seção fala da implementação da regionalização administrativa entre 1986 e

2000. A quarta seção trata da tentativa de implantação do orçamento participativo, entre 1993 e 1996 e como se dá a continuidade/descontinuidade desta política entre 1997 e 2000.

2. O Conceito de *Path Dependency*²

Uma definição de *path dependency* é fornecida por Kato (1996a: 1): “A idéia de *path dependency* 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: “*rota-dependência* não significa simplesmente que a história conta. Isto é tanto verdade quanto trivial. *Rota-dependência* 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), 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 *path dependency* tem origem na disciplina da economia, onde também é chamado de *increasing returns* (retornos crescentes). Para alguns teóricos da economia que trabalham com este conceito, os retornos crescentes são a própria *path dependency*, e para outros, são apenas uma forma de *path dependency*. É no campo da economia da tecnologia que argumentos baseados nos retornos crescentes tem sido mais férteis. Em termos gerais, retornos crescentes significam que a probabilidade de dar um passo à frente 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 rota 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, de acordo com Arthur (1994) e David (1985) *apud* Pierson (2000: 251):

² O conceito de *path dependency* é utilizado em ciência política na análise institucional, sobretudo no campo do institucionalismo histórico que tem como fundamento teórico central a 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 subseqüentes (Hall e Taylor, 1996: 941).

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. Isto 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 forçar uma simples alternativa e a continuar seguindo um caminho específico, uma vez que os passos iniciais foram tomados nesta direção. Dado que a vantagem inicial foi obtida, efeitos de *feedback* positivos podem fechar-se sobre esta tecnologia, excluindo seus competidores. É deste modo que argumentos rota-dependentes ou de retornos crescentes, tem 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.

Sobre o conceito de *path dependency* aplicado à análise institucional, o trabalho de North (1993) merece destaque³. Nesse seu trabalho seminal e mais conhecido, ele traz uma contribuição significativa para o estudo das instituições a partir da história econômica. North (1993) utiliza a noção de racionalidade instrumental, através da história econômica, para conceituar instituições como organizações ou mecanismos que diminuem o custo de transação e aumentam a informação. Com base neste conceito de instituições, ele tenta mostrar as razões que explicam as diferenças de desempenho econômico entre os países. De acordo com North (1993), as instituições são estáveis e a mudança nestas se dá de modo incremental, excetuando-se os momentos revolucionários. Para tanto, North desenvolve o conceito de *path dependency*. Segundo North (1993: 121-131): “as instituições eficientes (sejam elas positivas ou negativas para o sistema de mercado), ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso”.

³ North é considerado um autor do institucionalismo econômico e não do institucionalismo histórico. O institucionalismo na economia é uma corrente de análise que surge com a teoria da firma, tendo como referência originária Coase (1937). Nesta corrente, as instituições são vistas como sistemas de regras capazes de superar dilemas da ação coletiva, gerados por comportamentos oportunistas em transações sociais dentro de contextos organizacionais hierárquicos. De acordo com Melo (1996), apesar de utilizarem a racionalidade instrumental, os autores desta corrente procuram superar o paradigma do comportamento maximizador (“*rational choicer*”), incorporando a noção de incerteza em processos de decisão coletiva. No interior desta corrente entende-se que a principal função das instituições é economizar custos de transação inerentes aos sistemas de mercado.

Uma idéia chave para o conceito de *path dependency* 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 Collier e 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.

O conceito de *path dependency* será utilizado aqui para descrever e interpretar as razões que explicam como em Recife, durante as duas gestões de Jarbas Vasconcelos, entre 1986 e 1988 e depois entre 1993 e 1996, as políticas de participação e controle 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 institucionalização de um processo decisório negociado na gestão municipal. Do mesmo modo, será explicado por meio da *path dependency*, como ocorreu o contrário em Salvador, ou seja, porque durante a gestão de Mário Kertész, entre 1986 e 1988 e de Lídice da Mata, entre 1993 e 1996, as mesmas políticas de participação e controle social implementadas em Recife - a regionalização administrativa e o orçamento participativo - não foram reforçadas positivamente, resultando na não institucionalização de um processo decisório negociado na gestão municipal da cidade.

3. O Momento Crítico

O momento crítico que será apresentado nesta seção, situado entre o fim dos anos 70 e início dos 80, tenta mostrar que a dinâmica política vivida no Brasil urbano apontava para a emergência dos movimentos de bairro assessorados pela Igreja Católica, grupos técnicos de profissionais liberais ou ONGs, que demandavam do poder público municipal

melhores condições de infra-estrutura urbana e moradia, assim como participação política nas decisões de governo.

Durante a segunda metade da década de 70 e a primeira dos anos 80, a expansão econômica do país, que transformou a estrutura da sociedade brasileira durante os anos 60 e 70, trouxe também uma crise de largo tamanho. Esta crise refletiu-se sobremaneira na expansão urbana das grandes cidades brasileiras, basicamente no aumento das carências de infra-estrutura, serviços e condições habitacionais das periferias, favelas e loteamentos clandestinos que passam a se multiplicar nas grandes cidades do país. Neste contexto, entram em cena na política local os movimentos sociais, sobretudo as associações de moradores que reivindicavam posse de terra, melhores condições de infra-estrutura urbana, moradia e serviços públicos aos governos municipais⁴.

Todos estes movimentos coletivos que emergem no país neste período possuíam diferenças e peculiaridades quanto aos seus objetivos e metas, porém tinham um aspecto essencial comum, significavam uma resposta à ineficácia da política autocrática em curso no país, que não era capaz de canalizar e processar demandas sociais, e também não era capaz de prover espaços para novas vozes na sociedade. Os movimentos coletivos tinham o objetivo de estabelecer canais de negociação entre Estado e sociedade, visando atendimento de suas demandas. Neste sentido, os movimentos sociais, ao serem reconhecidos pelos governos como portadores de interesses legítimos de grupos e segmentos da sociedade, ajudaram a criar uma nova forma de atuação política que era autônoma, isto é, desvinculada das estruturas corporativas de Estado, e também desvinculada, porém ao mesmo tempo articulada, com alguns partidos políticos e sindicatos.

Os “organizadores”, como eram denominados a Igreja e as assessorias técnicas nesta época, tiveram um papel fundamental no desenvolvimento dos movimentos de bairro no Brasil (Cardoso, 1984: 230-231). No que se refere à Igreja, sem o apoio logístico das

⁴ Para se ter uma idéia de que entre a década de 70 e 80 o número de movimentos coletivos se multiplica no Brasil, na cidade de São Paulo, entre 1970 e 1986, foram criadas 68% das associações civis existentes desde 1920 até 1986, e no Rio de Janeiro, entre 1971 e 1987, foram criadas 65% do total de associações civis existentes no município, desde 1946 até 1987 (Santos, 1993: 83-85). Segundo Santos (1993: 84-85), das associações que foram fundadas neste período, as três mais jovens, ou seja, aquelas criadas mais recentemente, correspondiam às associações comunitárias (creches, clube de mães, grupos de defesa ambiental etc.), de moradores e de profissionais de saúde. Isto quer dizer que em São Paulo, 97,6% das associações comunitárias existentes foram criadas entre 1970 e 1986, e 90,7% das associações de moradores existentes haviam sido criadas entre 1970 e 1986. No Rio de Janeiro esta tendência se repete, onde se verifica que 90,7% das associações comunitárias existentes tinham sido criadas entre 1971 e 1987, e 85,3% das associações de moradores tinham sido fundadas neste mesmo período (Santos, 1993: 83-85).

paróquias a grande maioria das manifestações não haveria local para reuniões, e menos ainda possibilidade de intercomunicação. A Igreja fornecia uma rede de contatos, um espaço democrático para discussões e um mínimo de proteção, que era imprescindível no contexto autoritário que vivia o país. Quanto às assessorias técnicas de profissionais liberais e jovens universitários, o movimento de loteamentos clandestinos, por exemplo, não existiria sem o apoio voluntário de alguns advogados, assim como os projetos e as obras de infra-estrutura e de habitação não ocorreriam sem o apoio dos arquitetos. Segundo Cardoso (1984: 231), entre a militância e o assistencialismo, os profissionais liberais encontraram seu campo de atuação profissional. Torna-se importante ressaltar este ponto, dado que boa parte das assessorias técnicas não eram só desenvolvidas de forma voluntária individualmente por profissionais liberais. As assessorias técnicas eram compostas, na maioria das vezes, por organizações voluntárias de profissionais liberais, mais especificamente o que se conhece nos dias de hoje por Organizações não Governamentais (ONGs). Durante o fim dos anos 70 e início dos 80, as ONGs já existiam no país, ou melhor, começavam a surgir no Brasil, e muitas das chamadas assessorias técnicas de movimentos de bairro eram um tipo de ONG, só que não possuíam esta denominação à época, algo que só vai ocorrer a partir do final dos anos 80.

Com a redemocratização a participação social na gestão pública tornou-se um item da agenda dos governos locais e foi consagrada no texto constitucional, tanto no capítulo da política urbana quanto no que se refere às políticas sociais. No início da década de 80, já nas eleições 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 governo⁵.

3.1. O 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. Ao final dos anos 70 e início dos 80, as ONGs vão exercer pressão frente ao Poder Público para que este atendesse às

⁵ Sobre as políticas de participação social desenvolvidas pelo governo de São Paulo, eleito em 1982, com o governador Franco Montoro do PMDB, ver Almeida (1987). Entretanto, as primeiras experiências de democratização da gestão pública nos governos locais ocorrem em pequenas cidades do interior brasileiro ainda na década de 70, como é o caso de Lages, Boa Esperança e Piracicaba. Sobre estas respectivas experiências ver os trabalhos Alves (1980); Souza (1982) e Castro (1988).

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 Municipal⁶. As ONGs terão um envolvimento intenso na área urbanística, trabalhando como mediadores dos movimentos de bairro nas questões ligadas a habitação e urbanização (Motta, 1991; 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)⁷.

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, O Prefeito Gustavo Krause⁸, tinha uma proposta de governo onde a participação popular era item de gestão⁹. Na administração de Krause foi criado o Sistema de Ação Comunitária (SAC)¹⁰. O SAC tinha como objetivo a coordenação das ações do Poder Público nas comunidades de baixa renda, por meio dos chamados Núcleos de Planejamento Comunitários (NPCs), também conhecidos popularmente como “barracões”. Nos NPCs também foram implantadas comissões e subcomissões de legalização e posse de terra que eram compostas por membros das associações, técnicos da Prefeitura (Secretaria

⁶ No que se refere a 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) criada em Recife em 1977. Inicialmente preocupada com a defesa dos prisioneiros políticos, em Recife, a partir de 1979, a CJP tomou a defesa da condição de vida dos pobres e favelados como uma de suas principais prioridades (Assies, 1992).

⁷ Segundo Motta (1997: 178-179), das 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 CLF (Centro Luís Freire); a ETAPAS; e o ARRUAR.

⁸ Gustavo Krause foi nomeado em 1979 pelo governador de Pernambuco Marco Maciel, para um mandato de quatro anos, exercido entre 1979 e 1982. Gustavo Krause era um jovem tecnocrata, iniciando a carreira política, que até então tinha exercido o cargo de Secretário da Fazenda do Estado de Pernambuco, durante a gestão do Governador Moura Cavalcanti, da ARENA, entre 1975 e 1978.

⁹ Isto pode ser observado em suas próprias palavras no seu discurso de posse: “é meu compromisso estimular o espírito comunitário pela ação dos Centros Sociais Urbanos, pelo fortalecimento das associações de bairros, porque sem participação a sociedade é anêmica e sem mobilização o povo não se faz senhor do seu destino. A cidade é organismo, o município é a base do processo democrático e as comunidades suas células” (Krause, 1979: 19).

¹⁰ Decreto Municipal nº 11.489/80.

de Planejamento e URB-Recife) e os técnicos das ONGs.. Além de iniciativas como o SAC e os NPCs, a gestão do Prefeito Gustavo Krause, em 1980, vai dar 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. Trata-se do conhecido “Projeto Teimosinho”¹¹. É efetivamente com a criação das ZEIS inicialmente em Brasília Teimosa que o Governo Municipal em Recife inicia um processo de institucionalização da participação social na gestão urbana, que será reforçado mais adiante a partir do primeiro mandato do Prefeito Jarbas Vasconcelos. Além da imediata execução do Projeto Teimosinho, a Prefeitura do Recife em 1980, cria 26 Áreas Especiais¹², definindo procedimentos peculiares para análise de projetos e controle urbanístico, bem como a criação de unidade administrativa específica dentro da URB-Recife¹³. 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 as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁴. 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. A criação das ZEIS foi um ponto de partida importante no sentido da democratização da gestão urbana da cidade como será visto mais adiante, quando Jarbas Vasconcelos assume a Prefeitura.

3.2. 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,

¹¹ Este projeto foi desenvolvido pela Prefeitura do Recife por meio de recursos oriundos do PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação) do Governo Federal, junto com a COHAB-PE, órgão executor responsável pelo PROMORAR em Pernambuco. Uma avaliação do PROMORAR no Nordeste durante os anos em que durou, entre 1980 e 1989, é feita por Moura et. al. (1990).

¹² Decreto 11.670/80 assinado por Gustavo Krause.

¹³ Além disso, em 1981, o Prefeito Krause cria através de portarias, as Comissões de Legalização da Posse da Terra para as localidades de Coque, Coelhos e Brasília Teimosa, compostas por membros da administração municipal, e representantes comunitários. Ainda em 1981, é criado, por meio do decreto 12.091/81, o Grupo de Trabalho Executivo para Legalização das áreas Especiais de Interesse Social, composto por sete membros da administração direta e indireta da municipalidade (Araújo et. al., 1999: 28-29).

¹⁴ Joaquim Francisco foi nomeado Prefeito do Recife em 1983 por Roberto Magalhães, Governador de Pernambuco de então, ficando no cargo até dezembro de 1985. Antes de Joaquim Francisco, entre 1982 e 1983, Jorge Cavalcante tinha sido Prefeito de Recife também nomeado pelo Governador do Estado.

melhores condições de habitação, infra-estrutura urbana e participação social nas decisões de governo, ganha força a partir da segunda metade da década de 70¹⁵. 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”. A Semana do Urbanismo 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 em janeiro de 1977, foi criada a Comissão Provisória do Trabalho Conjunto de Salvador. O Trabalho Conjunto surge como um desdobramento do Convênio Cultural e teve relevante atuação no movimento comunitário¹⁶. Além do Trabalho Conjunto, em 1979 é criado o Movimento Contra a Carestia (MCC) e a Federação de Associação de Bairros de Salvador (FABs)¹⁷.

Em 1979, o então Prefeito de Salvador Mário Kertész¹⁸ tentou realizar uma descentralização administrativa na Prefeitura por meio da criação da Coordenação do Desenvolvimento Social (CDS), que tinha o objetivo de desconcentrar ações dos órgãos da administração municipal que estivessem voltados para as populações de baixa renda (Carvalho, 1993: 79). A CDS institui o Programa Prefeitura nos Bairros, com a criação de postos avançados do Governo Municipal nos bairros que ficaram conhecidos como “Mini-Prefeituras”. Essas unidades funcionavam como espaço de prestação de serviços, dotado de um balcão de informação onde a população pudesse solicitar serviços e obter informações sobre o funcionamento da própria Prefeitura. Dada a incapacidade da Prefeitura em responder ao volume de solicitações nos bairros, o programa passou a ser criticado pela

¹⁵ 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 aos segmentos da Igreja interessados neste tipo de trabalho de base. O CEAS, ONG formada por jesuítas, desenvolveu uma ação pastoral marcada pela defesa da cidadania e apoio às organizações populares. Há que se destacar também 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.

¹⁶ A atividade do Trabalho Conjunto destacou-se na denúncia e mobilização pela volta dos direitos humanos em Salvador, e também nas manifestações que reivindicavam a não expulsão de moradores de invasões (Vasconcelos, 2000: 71-72).

¹⁷ O Trabalho Conjunto é extinto em 1981, quando a abertura traz de volta a possibilidade da política partidária -caminho seguido por alguns de seus membros -, e também quando as associações de bairros passam a se organizar em torno da FABs (Almeida, 2001).

¹⁸ Mário Kertész era um jovem tecnocrata, iniciante na carreira política, que tinha sido Secretário de Planejamento do Estado durante sua primeira gestão de Antônio Carlos Magalhães (ACM) como Governador da Bahia. Antes de exercer o cargo de Secretário de Planejamento do estado Mario Kertész compôs a equipe diretora da Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Salvador no período em que ACM foi Prefeito. Quando ACM estava na Presidência da Eletrobrás, entre 1975 e 1978 Kertész foi seu assessor.

população e por algumas organizações de bairro (Carvalho, 1993: 79). Entretanto, em certas áreas onde o Programa conseguiu realizar algumas intervenções, a sede da Mini-Prefeitura converteu-se em espaço de articulação com os moradores, conferindo ao Prefeito um relativo reconhecimento que lhe rendeu uma rede de clientela, transferindo parte do capital político que preservou após ter rompido com Antônio Carlos Magalhães [ACM] (Dantas Neto, 2000: 62).

No que tange a participação social, a relação do Poder Municipal com as organizações de bairro se dava por meio do Programa de Agentes Comunitários desenvolvido pela CDS. O agente comunitário era um membro da comunidade ligado a algum movimento de bairro que recebia remuneração da Prefeitura para mediar a relação desta com associações de moradores. De acordo com Carvalho (1993: 126), o papel de mediador do agente comunitário na relação entre a Prefeitura e as associações de bairro, tornava-o uma figura híbrida, que misturava o caráter comunitário com atividade de servidor público, numa tentativa de substituição ou cooptação de lideranças tradicionais da cidade. A ação do agente comunitário era dúbia na medida em que, por um lado era funcionário da Prefeitura, e por outro era representante oficial da comunidade. 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 FABs, da OAB e do Cardeal Dom Avelar Brandão Vilela, Kertész parece não consegue negociar 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)¹⁹. 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

¹⁹ Em novembro de 1981 Mário Kertész é exonerado do cargo e o problema da favela do Calabar, assim como outras invasões, acaba não sendo resolvido em seu mandato, tendo sido passado para as gestões municipais subsequentes.

municipal, desta vez eleito pelo PMDB em 1985, tendo a participação e controle social na gestão municipal como item do programa de governo²⁰.

4. A Regionalização Administrativa em Recife e Salvador (1986-1988)

Com a volta das eleições do executivo municipal para as capitais em 1985, a participação social tornou-se item da agenda de governo. 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. Conceitualmente 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 Janeiro²¹.

Segundo Fischer e Colomer (1988: 13), 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 e controle social na gestão municipal.

4.1. Recife

²⁰ No período entre 1982 e 1985, a discussão e institucionalização de mecanismos de participação e controle social na gestão pública vai se dar no âmbito do legislativo municipal. A eleição de 1982 para a Câmara de Vereadores em Salvador teve o PMDB como grande vitorioso, obtendo 26 das 33 cadeiras disputadas, ficando o PDS com apenas 7 vereadores. São desta época a Lei de Regionalização do Orçamento Municipal e a criação do Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano (CONDURB). Em 1983 sancionou-se a Lei nº 3.345/83 - “Lei do Processo de Planejamento e Participação Comunitária”, que tornava a participação social uma atividade permanente na cidade. Em 1985 foi aprovada a Lei Orgânica do Município de Salvador (Lei nº 3.572/85), antes, portanto, da exigência contida na Constituição de 1988.

²¹ O Prefeito do Rio de Janeiro nesse período foi Saturnino Braga do PDT e o de Curitiba foi Roberto Requião do PMDB.

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, surpreenderam o candidato natural do partido na convenção, pertencente ao grupo autêntico, que era Jarbas Vasconcelos (Soares, 1996: 139; Leal, 1995: 79)²². 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. 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 executadas²³.

Após uma etapa preliminar de levantamento das entidades e associações nos bairros, e de uma fase preparatória de convocação destas, eram realizadas as plenárias em cada RPA

²² Marcos Freire, naquele momento um dos três principais líderes do PMDB em Pernambuco junto com Miguel Arraes e Jarbas Vasconcelos, apesar de pertencer a ala autêntica do PMDB, apoiou e liderou o grupo moderado contra a candidatura de Jarbas, uma vez que 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. Marcos Freire, durante o mandato do Presidente Sarney, ocupou a Presidência da Caixa Econômica Federal e foi Ministro da Reforma Agrária, vindo a falecer em 1987.

²³ As doze RPAs criadas em 1986 e regulamentadas pelo Decreto Municipal 14.452/88 eram: RPA 1 – Boa Vista; RPA 2 – Graças; RPA 3 – Encruzilhada; RPA 4 – Água Fria; RPA 5 – Casa Amarela; RPA 6 – Casa Forte; RPA 7 – Cordeiro; RPA 8 – Várzea; RPA 9 – Afogados; RPA 10 – Tejió; RPA 11 – Iburá; RPA 12 – Boa Viagem.

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.

Um detalhe importante é que os vereadores participavam das plenárias populares. De acordo com Soares (1996: 153), o Programa Prefeitura nos Bairros era considerado pelos vereadores como uma espécie de “contrapoder” das associações e entidades civis nas decisões públicas. Visando contornar essa tensão entre executivo e legislativo, estabelecida por causa do Programa Prefeitura nos Bairros, o Prefeito encaminhava o pleito dos vereadores para ser incluído no Plano de Ação de cada RPA com as demais prioridades definidas nas Assembléias. Como a legislação à época não permitia aos vereadores emendar o orçamento, eles tiveram um poder reduzido diante do executivo que fazia valer as decisões das plenárias.

As políticas setoriais, como saúde, educação e ação social, definiram suas prioridades nas Plenárias do Programa Prefeitura nos Bairros (Soares, 1992: 69). Entretanto, cada secretaria criou mecanismos especiais de participação de acordo com a natureza dos serviços. Assim, foram surgindo comissões de Saúde, Conselhos Escolares, Grupos de Creches e outros. Para Leal (1995: 116), o conflito não resolvido quando na indefinição dos conselhos populares, levou a esta divergência de percepções entre os agentes que estavam participando do programa. O formato de participação e controle social do programa Prefeitura nos Bairros não era seguido em algumas propostas setoriais nas áreas de educação, saúde e urbanização. Assim, por exemplo, foi o caso na área urbana dos mutirões habitacionais, do programa de contenção de encostas, do SOS saneamento, e das creches comunitárias, que unia participação popular à solução de problemas

emergenciais²⁴. Apesar dos conflitos e divergências, algo normal numa política complexa envolvendo a coordenação de interesses difusos, como foi o Programa Prefeitura nos Bairros, observa-se o fato que a Prefeitura permitiu a participação de formatos alternativos às suas propostas dentro do Programa Prefeitura nos Bairros.

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%²⁵. Uma parte dos recursos aplicados no Programa Prefeitura nos Bairros, sobretudo nos morros, algo em torno de US\$ 60 milhões, foi oriunda do Projeto Grande Recife, que contava com aporte financeiro do Banco Mundial²⁶ (Soares, 1996: 287).

Levando-se em consideração as críticas que são pertinentes ao Programa Prefeitura nos Bairros e os obstáculos que tal política encontrou para ser implementada, assim como as virtudes e defeitos inerentes ao programa, o que é importante reter para os objetivos desta tese é o fato essencial que durante o mandato de Jarbas Vasconcelos como Prefeito de Recife, entre 1986 a 1988, o compromisso de realizar uma gestão democratizada com políticas de participação e controle social foi efetivado²⁷. Além da regionalização

²⁴ O trabalho de Leal (1995) traz um estudo das experiências de participação social próprias de alguns projetos específicos como o SOS saneamento na área de saúde, o projeto Morro de contenção de encostas e também o Projeto Pina na área de urbanização.

²⁵ Dentre as reivindicações atendidas ou cadastradas no Programa Prefeitura nos Bairros constam ações como limpeza de córregos e canais, até obras de maior porte, como contenção de morros, construção de escolas e creches ou mesmo urbanização completa de favelas (Soares, 1996: 174). O trabalho de Baltar (1992) mostra como se desenvolveu o Programa Prefeitura nos Bairros na urbanização da favela Entra Apulso.

²⁶ Em 1980 o Banco Mundial juntamente com o Governo Federal criaram um programa para financiar um conjunto de projetos urbanos nas três regiões metropolitanas do Nordeste, quais sejam, Recife, Salvador e Fortaleza. O Programa RM/NE foi iniciado na RMR em 1982, indo até 1988 com o nome de Projeto Grande Recife. Com uma previsão de US\$ 350 milhões de investimento, tinha como objetivo a redução dos níveis de pobreza através do desenvolvimento institucional, infra-estrutura urbana e geração de emprego e renda. Em Salvador, o Programa RM/NE tem início em 1986, sob a gestão do Governo do Estado da Bahia através de sua companhia metropolitana, a CONDER, com o nome de Projeto Metropolitano.

²⁷ Uma das principais críticas feitas ao Programa Prefeitura nos Bairros vem do trabalho de Fontes (1990: 476-477), em dois aspectos basicamente. No primeiro aspecto, o autor identifica que a execução do programa não procurou discutir uma estratégia mais global de desenvolvimento para a cidade em razão do corporativismo territorial das associações de moradores. O segundo aspecto diz respeito ao clientelismo mantido pela Câmara de Vereadores, uma vez que os edis continuaram a solicitar obras por meio de

administrativa com o Programa Prefeitura nos Bairros, o PREZEIS²⁸ também mostra que a prioridade da Prefeitura do Recife naquele momento foi a democratização do processo decisório na administração municipal. Com isso a Prefeitura deu um retorno positivo ao eleitorado e aos movimentos e entidades civis, uma vez que cumpriu o compromisso assumido em campanha. A rota da política e gestão municipal em Recife, que tinha sido iniciada no Governo de Krause, tem um retorno reforçado na primeira administração de Jarbas Vasconcelos.

4.2. Salvador

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 1985²⁹. Segundo Dantas Neto (2000: 69), a entrada de Kertész, um “ex-carlista”, no PMDB, era parte da estratégia do partido para ganhar as eleições estaduais de 1986. Na capital, qualquer candidato apoiado por ACM não teria chance 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 possuíssem 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. Kertész, assim como outros ex-carlistas, eram vistos no PMDB como antigos inimigos que agora se tornavam aliados à vitória de Waldir

requerimento ao executivo. Soares (1996: 159-160), ao discutir as críticas feitas por Fontes ao Programa Prefeitura nos Bairros, afirma que a primeira constatação do referido autor foi confirmada em todos os seminários de avaliação realizados pela equipe de coordenação do programa. Entretanto, a segunda crítica de Fontes, Soares refuta afirmando que a denúncia de desvios pela interferência dos vereadores no redirecionamento das obras, aparecia de modo residual nas plenárias populares. No geral, havia um reconhecimento de que o programa estabelecido estava sendo cumprido, embora pesassem críticas nas plenárias populares quanto ao cumprimento dos prazos das obras e da alegação de falta de recursos.

²⁸ O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesses Sociais (PREZEIS), deriva-se da lei de uso e ocupação do solo criada em 1983 (Lei 14.511/83), que dividia o espaço urbano da cidade do Recife em diferentes zonas, entre estas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Sobre o PREZEIS, já existem inúmeros trabalhos, ver, entre outros, Maia (1991; 1996); Araújo (1994); Assies (1994); Botler (1994); Freire et. el. (1997).

²⁹ 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). Os 94 mil votos de Eliana Kertész, representam um número ligeiramente menor que os 99 mil votos obtidos em Salvador, pelo candidato do PDS a governador do Estado, João Durval Carneiro do PDS.

no ano seguinte³⁰. É nesse contexto que 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.

Após a etapa de delimitação das regiões administrativas, a partir de estudos baseados em critérios sócio-econômicos, a Prefeitura encaminha em junho de 1986, à Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei das Administrações Regionais, que viria a se tornar a Lei 3.688/86, em novembro de 1986, após muita discussão com a vereança que objetava a institucionalização dos canais de participação com os conselhos regionais e a figura do administrador regional. É desse modo que a Câmara de Vereadores consegue incluir no texto da Lei a presença dos vereadores nos conselhos regionais.

A estrutura da Administração Regional (AR) ficou composta, conforme o artigo 5º da Lei 3.688/86, por um Conselho Regional; um Gabinete do Administrador Regional; e uma Coordenadoria Executiva. O gabinete do Administrador Regional exercia a função de coordenação geral das ações na região administrativa, tendo a função de ser o elo entre o Conselho Regional e os demais órgãos da administração municipal. À Coordenadoria Executiva competia a execução das obras e serviços que seriam descentralizados. E os Conselhos Regionais teriam a função básica de fiscalizar os serviços e obras municipais na AR, bem como propor e apreciar soluções de problemas com o administrador regional. A Lei 3.688/86 não chega de fato a criar as RAs, apenas as menciona. Sua institucionalização legal só vem a acontecer com a publicação do decreto 7.791/87 de março de 1987, que estabelece 17 Regiões Administrativas (RAs) em Salvador³¹.

A partir do início de 1987, a coordenação do programa das ARs realiza seminários nas Regiões Administrativas para contactar associações, grupos e lideranças comunitárias com vistas a fazer um levantamento dos projetos mais emergentes e de instalar a AR, bem como discutir o processo de criação dos Conselhos Regionais (PMS, 1987). Durante esse período, também foram realizados seminários internos na Prefeitura e treinamento com os servidores que iriam trabalhar nas ARs. É estabelecido um intercâmbio com outras

³⁰ 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 na região do São Francisco, Nilo Coelho.

³¹ Foram instituídas com o decreto 7.791/87, 17 Regiões Administrativas (RAs) em Salvador, quais sejam: RA1 - Centro; RA2 - Itapagipe; RA3 - São Caetano; RA4 - Liberdade; RA5 - Brotas; RA6 - Barra; RA7 - Rio Vermelho; RA8 - Pituba; RA9 - Boca do Rio; RA10 - Itapuã; RA11 - Cabula; RA12 - Beiru/Tancredo Neves; RA13 - Pau da Lima; RA14 - Cajazeiras; RA15 - Valéria; RA16 - Subúrbios Ferroviários; RA17 - Ilhas.

Prefeituras de capitais que também desenvolviam a regionalização administrativa, como Recife, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte, além de contratada a consultoria do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e do Mestrado em Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Segundo Teixeira (1990: 20), nesse momento de implantação das 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. 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 as 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 e sustentar uma administração paralela, tendo a Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais a frente dos dois principais programas de sua administração, o TMS e as obras desenvolvidas pela 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 Kertész³². Entretanto, no início de

³² 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.

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 Schmidt³³, naquele momento um dos possíveis candidatos a Prefeito em novembro de 1988 pelo PMDB³⁴.

Em suma, o Programa das Administrações Regionais de Salvador não conseguiu ser implementado como fora projetado, e como era previsto em lei, daí sua institucionalização tornar-se impossível. No final da gestão tem-se como saldo apenas a implantação da AR de Brotas. Na gestão do Prefeito Fernando José, entre 1989 e 1992, a implantação das ARs não teve continuidade. As 17 Administrações Regionais de Salvador previstas em lei só foram implantadas na gestão da Prefeita Lídice da Mata, a partir de 1993.

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.

Como ficou demonstrado ao longo do texto, um dos fatores básicos que explica o insucesso do Programa de Administrações Regionais em Salvador é o fato desta política não ser prioritária na administração de Kertész, ao contrário da gestão de Jarbas Vasconcelos em Recife, onde o Programa Prefeitura nos Bairros era uma prioridade da administração municipal. 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 e o controle social no processo decisório de governo municipal. A administração de Mário Kertész acabou abortando uma possível nova rota para a política e gestão municipal da cidade que foi imaginada após ter experimentado o momento crítico entre o final dos anos 70 e início dos anos 80.

³³ 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 administrações regionais na Prefeitura, junto com a Coordenação das Administrações Regionais.

³⁴ Em março de 1988 é implantada a primeira e única AR durante o mandato de Mário Kertész, na Região Administrativa de Brotas.

5. A Experiência do Orçamento Participativo em Recife e Salvador (1993-1996)

A eleição de 1993 leva ao Poder em quatro importantes capitais do país³⁵ - 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. Para Gondim e Soares (1998: 74), independente de questões ideológicas, a necessidade de uma visão estratégica da cidade em seu conjunto tornou-se imperativa para o enfrentamento da crise social. Daí o reconhecimento que mesmo administrações de esquerda, teriam que ser capazes de atuar como indutoras do crescimento econômico. Observa-se que estas quatro administrações passam a ter um discurso e uma prática que contempla não só a relação com os movimentos sociais, porém com todo o conjunto de atores sociais ativos e importantes, capazes de contribuir na melhoria das condições econômicas e sociais dos municípios.

Este tipo de gestão municipal com prioridade para a participação e controle social na gestão pública, e na parceria público-privado visando a resolução de problemas econômicos locais, segundo Moura (1996; 1997), 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. Além disso, tentam realizar uma inversão de prioridades na agenda de governo, visando dar ênfase às políticas sociais e de atendimento as carências urbanas mais imediatas. 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 local³⁶. No Brasil, a literatura sobre a

³⁵ As quatro capitais aqui citadas 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.

³⁶ O orçamento participativo já se constitui num objeto de pesquisa, composto de uma série de trabalhos. Citamos aqui alguns dos mais importantes estudos sobre o orçamento participativo, separando em grupos de análise por cidade. Sobre o orçamento participativo de Porto Alegre, ver entre outros, Laranjeira (1996); Jacobi e Teixeira (1996); Santos (1998); Abbers (1998); D'Ávila Filho (2000); Giacomoni (1998), Fedozzi (1997). Sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte, ver, entre outros, Azevedo e Avritzer (1994), Somarriba e Dulci (1997). Sobre o orçamento participativo de Recife, ver Bispo (1999), Pontes et. al. (1998) e Melo et al (2000). Uma análise dos orçamentos participativos em perspectiva comparada pode ser

democratização da gestão municipal que tratam desta tendência na gestão local é vasta na última década, incluindo-se dissertações de mestrado e publicações dos dois principais institutos que estudam o assunto, quais sejam, o Instituto Pólis, em São Paulo e o Centro de Pesquisa Josué de Castro em Recife³⁷.

5.1. Recife

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). A cidade foi dividida em 06 RPAs, cada uma delas sub-dividida em 03 micro-regiões. Tomando o bairro como unidade de referência, foram levados em consideração para divisão da cidade em 06 RPAs os seguintes critérios: bacias hidrográficas, principais corredores de trânsito, delimitação dos bairros e das ZEIS e sua organização sócio-espacial. (PCR, 2001).

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 iniciase 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 mínimo 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.

observada, entre outros em, Souza (2000) sobre Belo Horizonte e Porto Alegre e Wampler (2000) sobre Recife e Porto Alegre.

³⁷ Entre estes, ver, especialmente: Gondim e Soares (1998); Soares e Pontes (1998); Lesbaupin (1997; 2000); Caccia-Bava (1995); Daniel (1990;1994); Villas Boas (1994); Soares (1996); Gondim (1989); Guimarães da Silva e Riviere D'Arc (1996); Azevedo (1994; 1996); Moura (1993; 1996; 1997; 1998); Bittar e Coelho (1994); Fischer e Teixeira (1989); Souto-Maior e Gondim (1992); Leal (1995); Baltar (1992); Pereira (1999); Soler e Soares (1992), Fontes (1990); Pozzobon (1998); Costa (1997); Kowarick e Singer (1993); Barreira (1998); Couto (1995); Soares e Pontes (1998).

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). Um outro aperfeiçoamento sugerido dizia respeito ao fato de que, sem ter certeza da disponibilidade de recursos, o atendimento dos compromissos se achava inviabilizado por não estar com orçamento garantido, o que resultava em desgaste para a administração municipal na medida em que o atendimento dos compromissos pendentes não era assegurado.

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 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 de 1 a 4 nos setores por MR e depois de publicada a situação de carência de cada MR, os delegados atribuíam a ordem de prioridade das carências que era multiplicada pelo peso 3. A soma destas notas com pesos obtido por MR era multiplicado por 100 e dividido pelo resultado da soma das notas totais de todas as MRs. O resultado desta conta era a parte de recursos do orçamento que cada MR teria direito. Em cada uma das 18 MRs esta conta foi feita.

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 a 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, que eram instituições chave da administração, uma vez que controlavam boa parte dos recursos de obras e investimentos do orçamento municipal.

Por conta de que só em 1996 ter sido estabelecido o plano de investimento regionalizado, 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 a institucionalização de 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 com o PMDB elege Roberto Magalhães do PFL Prefeito do Recife. No compromisso de Governo do Prefeito constava a manutenção de todas as políticas desenvolvidas na gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996). Tem-se como política que foi mais intensificada em sua gestão, o Programa Parceria nos Morros e a recuperação do Porto, e do Centro da cidade. Ao assumir o governo municipal de Recife em 1997, Roberto Magalhães manteve na Prefeitura o PREZEIS e o orçamento participativo, bem como os outros canais institucionais de

participação social que permanecem ativos até o momento atual em que se desenvolve a administração do Prefeito João Paulo³⁸.

5.2. Salvador

O orçamento participativo em Salvador durante a administração de Lídice da Mata, não se constituía num compromisso de campanha da Prefeita, ou foi consequência de uma política já instalada com participação e controle social, tal como no caso de Recife, onde o avanço do Programa Prefeitura nos Bairros acabou criando o orçamento participativo. No caso de Salvador, tratava-se muito mais de uma política a ser implantada que visava “sintonizar” o governo com as tendências de democratização da gestão municipal do que uma tentativa efetiva de se trabalhar com participação e controle social na gestão. Neste sentido, a tentativa de implantar o orçamento participativo em Salvador, não foi bem sucedida e não teve qualquer repercussão institucional capaz de pressionar qualquer gestão municipal subsequente a manter tal política.

Uma das primeiras dificuldades na implementação do orçamento participativo refere-se a regionalização administrativa da cidade, que desde a época do Prefeito Mário Kertész ainda não havia sido completada. As Administrações Regionais em Salvador, uma vez ainda não implantadas efetivamente, não poderiam constituir-se em unidades orçamentárias, pois não tinham autonomia orçamentária, financeira e, principalmente, administrativa (Fadul, 2000: 131; Boschi: 673). 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 a 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

³⁸ Em 2001 a Prefeitura do Recife criou a Secretaria do Orçamento Participativo, tirando da Secretaria de Políticas Sociais o gerenciamento desta política, como vinha ocorrendo desde as duas últimas administrações.

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, 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. Ou seja, não foi organizada uma estrutura de representação efetiva do conjunto das associações de bairros da cidade que tornasse possível a criação de um sistema de representação de delegados, tal como foi no caso de Recife. Para Fadul (2000: 133), o aparato governamental manteve sua estrutura pesada e tradicional, sem procurar reduzir seu poder em prol da participação cidadã. Na visão desta autora, o processo participativo foi sustentado tecnicamente pelo Secretário da Fazenda, porém a falta de tradição do

município com práticas de gestão deste tipo dificultou que a participação cidadã ganhasse espaço. Esta assertiva desperta uma curiosidade, dado que torna-se difícil acreditar que a gestão de Lídice tivesse qualquer falta de tradição com a questão da participação na gestão, uma vez que o grupo que tratava desta matéria era o mesmo pertencente ao PMDB, que participou da legislatura de 1982 a 1988 e que aprovou a Lei da Participação Social no Planejamento, assim como também esteve responsável pela implantação frustrada das ARs durante a gestão de Kertész, tendo a frente Fernando Schmidt, que na gestão de Lídice foi Secretário de Governo.

Um outro problema que ocorreu foi a falta de apoio que a proposta do Orçamento Participativo em Salvador obteve do Partido dos Trabalhadores (PT). O PT compunha a aliança de governo e achava-se doutrinariamente comprometido com a idéia do orçamento participativo. Segundo Fadul (2000: 135), na opinião dos vereadores do PT, o orçamento participativo não deu certo em Salvador por falta de vontade política para implantar efetivamente, um processo de descentralização no município, assim como de conferir a população, o poder de definir suas prioridades e de exercer o controle da execução orçamentária.

No que se refere à alocação de recursos, uma das dificuldades da administração de Lídice, dado ao endividamento crônico do município, de acordo com Fadul (2000: 147-148), foram destinados para o orçamento participativo, 27% dos recursos disponíveis para investimentos, que representavam 10% do total do orçamento municipal.

Com o fracasso da administração de Lídice da Mata, o PFL elege Antônio Imbassahy do PFL, Prefeito de Salvador. A administração de Imbassahy entre 1997 a 2000 na Prefeitura de Salvador, tem como características principais, a tutela do governo estadual e uma gestão municipal com processo decisório fechado. No que se refere tutela do estado, no primeiro ano de governo isto fica bem nítido ao verificar-se o aumento de 70,8% da receita de transferências da Prefeitura. Isto evidencia que o Governo Estadual teve participação ativa no aumento destas transferências, dado que Lídice da Mata não conseguiu nenhum recurso de transferência do Governo do Estado que não fossem as transferências constitucionais obrigatórias. No que se refere às políticas iniciadas durante a gestão anterior que foram conservadas, o Programa Cidade-Mãe foi mantido na administração de Imbassahy, o que demonstra o bom resultado obtido pelo programa. Quanto ao Orçamento Participativo, este foi desativado.

Conclusão

O artigo procurou responder as razões para a diferença do resultado nas rotas entre Recife e Salvador, se encontram na existência de retornos crescentes no caso de Recife que auto-reforçaram positivamente sua trilha inicial de democratização do processo decisório na gestão municipal e na ausência de retornos crescentes em Salvador que terminaram por auto-reforçar negativamente a rota de democratização do processo decisório de gestão municipal na capital baiana. Em Recife é constatada a ocorrência auto-reforços positivos sucessivos e conseqüentemente de retornos crescentes, durante as duas gestões de Jarbas Vasconcelos, por meio da implementação do Programa Prefeitura nos Bairros (1986-1988) e do Orçamento Participativo (1993-1996), e em Salvador se verifica a ocorrência de auto-reforços negativos e, portanto, a ausência de retornos crescentes, dado que foram mal sucedidas as duas tentativas - com Mário Kertész e Lídice da Mata - de democratizar o processo decisório de gestão municipal por meio da implantação da regionalização administrativa (1986-1988) e do orçamento participativo (1993-1996). Isso tornou possível na capital baiana a opção por uma outra rota política alternativa à que foi inviabilizada anteriormente. Deste modo se consolidou em Recife um processo decisório de gestão urbana de tipo negociado e em Salvador, prevalece e começa se consolidar um tipo fechado de processo decisório na administração municipal.

O entendimento destas duas rotas distintas de gestão municipal em Recife e Salvador encontra uma explicação de caráter mais permanente. Esta explicação parte da inferência, com base nos fatos analisados ao longo do texto, que dois fatores diferenciam substancialmente a política local de uma e outra cidade. O primeiro fator diz respeito uma maior existência de forças políticas progressistas e de esquerda competitivas eleitoralmente em Recife em comparação a Salvador. E o segundo fator diz respeito à diferença na ação dos políticos conservadores nas duas cidades com relação às políticas de participação e controle social na gestão municipal.

Quanto ao primeiro aspecto cabe observar que, em Salvador, a presença de lideranças progressistas, comprometidas com a questão da democratização da gestão pública, era minoritária nos dois momentos em que se tentou criar mecanismos de participação e controle social no governo local. É importante notar que durante o período da redemocratização, o PMDB na Bahia, apesar de possuir um grupo autêntico, 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, onde Roberto Santos perde na maioria dos municípios do interior e vence, com larga distância de votos na capital, ao candidato apoiado por ACM. Dentro de um estado em que a eleição é decidida no interior tradicional, e polarizada em torno de uma liderança personalista, o PMDB na Bahia, durante o período das eleições para Prefeito da capital (1985) e Governador do estado (1986), necessitou atrair para o partido políticos conservadores que fizeram parte do grupo liderado por ACM. O resultado do ingresso de ex-carlistas, como Mário Kertész ou Nilo Coelho, por exemplo, foi que a ala conservadora se sobrepôs a ala autêntica do partido. Isto fica evidenciado na gestão de Kertész, quando ele provoca um racha no PMDB ao impor a indicação para seu sucessor de Fernando José. Na gestão de Lídice da Mata, apesar dos autênticos desta vez estarem no poder, uma vez que o PSDB era exatamente a dissidência progressista do PMDB, as condições de governabilidade estavam totalmente comprometidas. Ocorre um processo de falta de coesão e coordenação na aliança de governo, dado a disputa entre os próprios partidos no governo e também uma disputa com o Governo do Estado estabelecida por ACM. Se já na eleição de 1985, a aliança entre autênticos e ex-carlistas foi conflituosa, apesar de ambos estarem no mesmo partido, em 1992, a repetição da aliança para eleger Lídice da Mata, polarizando com o candidato indicado por ACM, será mais confusa ainda, visto que desta vez são 12 partidos juntos.

Em Recife, parte dos políticos que se agregam no MDB autêntico para apoiar Jarbas Vasconcelos são oriundos da antiga Frente do Recife que é reconstituída para a eleição de 1985 com propósitos similares aos da sua versão original. Quando ocorre a redemocratização, com a volta das eleições para Prefeito da capital, todas as lideranças mais importantes, que participaram da Frente do Recife, tais como Miguel Arraes (governador eleito pela Frente em 1962) e Pelópidas da Silveira (Prefeito eleito pela Frente em 1955 e 1962), apóiam a candidatura de Jarbas Vasconcelos para Prefeito do Recife. A Frente continua até a eleição de 1990, quando, a partir daí, as forças políticas progressistas em Recife e Pernambuco serão reorganizadas. Mesmo com a aliança de Jarbas Vasconcelos e o PMDB com o PFL, Arraes torna-se governador na eleição de 1994 e na última eleição municipal de 2000 o PT vence com João Paulo, mostrando-se agora como principal força de oposição à coalizão do PMDB com o PFL, liderada por Jarbas Vasconcelos. É importante notar que duas eleições importantes, vencidas pelos conservadores para o governo de Pernambuco, desde a volta das eleições pluripartidárias, são bastante disputadas, quais sejam, o pleito de 1982 que deu a vitória de Roberto

Magalhães do PDS contra Marcos Freire do PMDB, por apenas 5% dos votantes, bem como a eleição de Joaquim Francisco em 1990, que vence Jarbas Vasconcelos, por apenas 6% dos votos válidos. As derrotas dos candidatos da esquerda nas eleições estaduais de 1982 e 1990, por pequena margem de votos, foi marcada por uma vitória esmagadora destes na capital como foi visto no texto. Isto demonstra que, em Pernambuco, ao contrário da Bahia, a esquerda é fortemente competitiva eleitoralmente, e também a capital e sua região metropolitana se constituem num colégio eleitoral relevante para a vitória política no estado.

Quanto ao segundo aspecto, ou seja, a diferença na ação dos políticos conservadores de Recife e Salvador, este também é um aspecto decisivo no resultado das diferentes rotas de democratização do processo decisório de gestão municipal. Em Recife, é importante notar que na eleição de 1994 para governador, Jarbas Vasconcelos e o PMDB apóiam o candidato Gustavo Krause do PFL contra Miguel Arraes do PSB. É exatamente nesse momento da aliança entre PMDB e PFL, que começa a ocorrer algo diferente, ou melhor, algo diferente se repete na política municipal em Recife. Na eleição municipal de 1996, quando Jarbas Vasconcelos apóia para sua reeleição Roberto Magalhães do PFL, este último termina por assumir todas as políticas de participação e controle social criadas e mantidas por Jarbas, inclusive o PREZEIS e o orçamento participativo. Com essa forma de agir, Roberto Magalhães, termina por repetir em seu mandato, evidentemente que numa outra circunstância, algo que ocorreu com seu companheiro de partido, Gustavo Krause, quando Prefeito de Recife entre 1979 e 1982. Na gestão de Roberto Magalhães, portanto, 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, tal como aconteceu com Gustavo Krause em 1979-1982.

Em Salvador, ao contrário de Recife, os conservadores se mostram pouco afeitos a uma gestão com um processo decisório mais 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, ocorre a mesma coisa, quando 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), ao invés de adequar sua prática administrativa à proposta de democratização da

gestão do grupo autêntico do PMDB, como não havia força do lado destes últimos para resistir e barrar seu ímpeto, ele continuou com o mesmo tipo de gestão com processo decisório fechado, herdada da escola carlista e já experimentada entre 1979 e 1981. No caso de Recife, ao contrário de Salvador, Gustavo Krause entre 1979 e 1982 e Roberto Magalhães entre 1997 e 2000, trazem retornos crescentes para a proposta de democratização da gestão municipal, pois conseguem flexibilizar sua prática administrativa.

Referências Bibliográficas

Referências

- Abbers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil". *Politics and Society* 26(4): 511-523.
- Alford, Robert. 1967. "The Comparative Study of Urban Politics". In: Schnore, Leo F. & Fagin, Henry (orgs). *Urban Research and Policy Planning*. Beverly Hills: Sage Publications, 1967.
- 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.
- Almeida, Maria Hermínia B.Tavares. 1987. *Políticas Participativas no Governo Montoro*. Reunião Anual da ANPOCS, 1987.
- Araújo, Adelmo et. al. 1999. *Uma Política Inovadora de Urbanização no Recife: 10 Anos de PREZEIS*. Recife: Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro/FASE/ETAPAS.
- Alves, Márcio Moreira, 1980. *A Força do Povo: Democracia Participativa em Lajes*. São Paulo: Brasiliense.
- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- Assies, Willem. 1992. *Get out of Mud: Neighborhood Associativism in Recife, 1964-1988*. Amsterdam: CEDLA.
- _____. 1994. "Reconstructing the Meaning of Urban Land in Brazil: The Case of Recife (Pernambuco)". In: Jones, Gareth; Ward, Peter (1994) (eds.). *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Azevedo, Fernando Antônio. 1993. "Dinâmica Política e Processo Eleitoral: Pernambuco, 1945-1990". *Teoria e Pesquisa*, São Carlos, n.4, 51p, 1993.
- Azevedo, Sérgio. 1996. "Relação Público-Privado e Gestão Democrática: o Papel dos Governos Locais para o Futuro das Cidades latino-Americanas". In: Melo, Norma Lacerda de e Suely Ribeiro Leal (orgs.) *Relação Público-Privado: Do Local ao Global*. Recife: EDUFPE, pp.43-63.
- _____. 1994. "Planejamento, Cidade e Democracia: reflexões Sobre o Papel dos Governos Locais nos Anos 90". In: Diniz, Eli et. al (orgs.). *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS/IPEA, pp.244-270.

- _____. 1997. “Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte”. Cadernos IPPUR, XI (1; 2): 63-74.
- Azevedo, Sérgio e Avritzer, Leonardo. 1994. “A Política do ‘Orçamento Participativo’: Formas de realacionamento entre Estado e Sociedade”, paper apresentado na ANPOCS 1994, Caxambu, 23-27 de novembro.
- Baltar, Maria Teresa. 1992. *Estado e Participação Popular*. Recife: UFPE/MDU, dissertação de mestrado.
- Barbosa, Angela Maria Gordilho. 1992. “A Dinâmica de Atuação de uma Empresa Municipal – O Caso da RENURB”. Dissertação de Mestrado, UFBA/NPGA, Salvador, 1992.
- Barreira, Irllys A. F. (Coord.). 1998. *Desafios da Gestão Municipal Democrática*: Fortaleza. Recife: Centro Josué de Castro e Instituto Pólis
- 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.
- Bittar, Jorge e Franklin Dias Coelho, 1994. “Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração municipal”. In: Ribeiro, Luís César Queiroz e Orlando Alves dos Santos Júnior (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp.327-350.
- Bitoun, Jan. 1991. “Dificuldades e Limites da Participação na Elaboração do Plano Diretor do Recife”. Anais do V Encontro Nacional da ANPUR (ENANPUR), Salvador, 1991.
- Blum, Márcia. 1999. *Autonomia Política Local: As relações entre o Poder Executivo de Salvador e o Congresso Nacional, 1993-1996*. Dissertação de Mestrado, NPGA/UFBA, Salvador/BA.
- Borges, André. 2000. *A Retórica da Eficiência: As Políticas do Ajuste Fiscal na Bahia*. Dissertação de Mestrado, NPGA/UFBA, Salvador/BA.
- Boschi, Renato. 1999. “Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol.42, n.4, 655-690.
- Buchanan, James & Tullock, Gordon. 1962. *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press.
- Caccia Bava, Sílvio. 1995. “Dilemas da Gestão Municipal Democrática”. In: Valladares, Lícia e Magda Prates Coelho (orgs.). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp.161-190.
- Camargo, Cândido Procópio et. al. 1980. “Comunidades Eclesiais de Base”. In: Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.). 1980. *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- Cardoso, Ruth. 1984. “Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico”. 1984. In: Sorj, Bernardo e Almeida, Maria Hermínia B. Tavares (orgs.). 1984. *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, pp.215-239.
- _____. 1988. “Os Movimentos Populares no Contexto da Consolidação da Democracia” In: Reis, Fábio Wandreley e O’Donnell, Guillermo (orgs.). 1988. *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, pp.368-392.
- _____. 1987. “Movimentos Sociais na América Latina”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.3, vol.1, fev.1987, pp.27-37.

- Carvalho, Juvenilda S. 1993. *O Governo Local e sua Relação com o Movimento Organizado: Engenho Velho da federação, Um Estudo de Caso*. Salvador: UFBA/NPGA, dissertação de mestrado.
- _____. 1997. “Programa Cidade Mãe no Contexto da Gestão Urbana em Salvador”. In: Gordilho-Souza, Ângela (org.). *Habitat Contemporâneo: Novas Questões no Brasil dos Anos 90*. Salvador FAUFBA/LAB-Habitar, pp. 189-200.
- Carvalho, Inaiá. 2000. “A Fundação Cidade Mãe”. In: Ivo, Anete Leal (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador: EDUFBA, pp. 153-176.
- Castro, Maria Helena Guimarães de. 1988. “Equipamentos Sociais e Política Local no Pós-64: Dois Estudos de Caso”. *Espaço e Debates*, n.24, 1988, pp.67-74.
- Cohen, Beth Hilary, 1995. *Squatter Settlements, Community Leaders, and The Local State: The Role of Participatory Policy in Brazil’s Transition to Democracy*. Austin, University of Texas, Master’s Thesis, December.
- 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, Recife/PE.
- Costa, Sérgio. 1997. “Movimentos Sociais, democratização e a Construção de Esferas Públicas Locais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(35): 112-124.
- Couto, Claudio. 1995. *O Desafio de ser Governo: O PT na Prefeitura de São Paulo*. São Paulo: Brasiliense.
- Cox, Gary and McCubbins, Matthew D. 1987. *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New haven: Yale University Press, 1961.
- Daniel, Celso. 1994. Gestão Local e Participação da Sociedade. In: Villas-Boas, Renata (org.). *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Publicações Pólis, n.14, pp.21-41.
- _____. 1990. “As Administrações Democráticas e Populares em Questão”. *Espaço e Debates*, São Paulo: NERU (30): 11-27.
- 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.
- _____. 1997. “Poder político na Cidade e Transformações Recentes em Salvador”. In: Gordilho-Souza, Ângela (org.). *Habitat Contemporâneo: Novas Questões no Brasil dos Anos 90*. Salvador FAUFBA/LAB-Habitar, pp.255-272.
- David, Paul. 1985. “Clio and the Economics of QWERTY”. *American Economic Review* 75 (May): 332-337.
- D’Ávila Filho, Paulo Mesquita, 2000. *Democracia, Clentelismo e Cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública na Cidade de Porto Alegre*. Rio de Janeiro, IUPERJ, Tese de Doutorado.
- Doimo, Ana Maria. 1995. *A Vez e a Voz Popular. Movimentos Sociais e Participação Popular no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará/ANPOCS.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Elster, Jon (org.). 1986. *Rational Choice*. Oxford: Blackwell Publisher, 1986.
- _____. 1994. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. São Paulo: Relumê Dumará,

1994. Tradução de *Nuts and Bolts for Social Sciences*, 1989.
- 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.
- Fedozzi, Luciano. 1997. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas IPPUR/FASE.
- Fernandes, Rubem César. 1994. *Privado Porém Público. O “Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará.
- Fischer, Tânia & Colomer, Antonio. 1988. *Descentralização e Participação Popular da Administração Municipal*. Salvador, UFBA/Escola de Administração, Relatório de Pesquisa, 62p.
- Fontes, Breno A. Souto-Maior. 1990. “La Planificación Urbaine e le Pouvoir Local: Étude de la Participation Populaire dans la Gestion Urbaine (Brésil)”. Université de Paris III/IHEAL, tese de Doutorado.
- _____. 1997. “Práticas de Gestão Compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil: O Exemplo do Projeto Parceria nos Morros da Cidade do Recife”. In: Oliveira, Marco Aurélio (org.). *Política e Contemporaneidade no Brasil*. Recife; Bargaço, pp.327-362.
- Giacomoni, James. 1998. “O Orçamento Tradicional e o Orçamento Participativo. O Caso de Porto Alegre”. In: Fachin, Roberto. e Alain Chanlat (orgs.). *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades*. Porto Alegre: Editora Sulinas.
- Gondim, Linda & Soares, José Arlindo. 1998. “Novos Modelos de Gestão: Lições que vêm do Poder Local”. In: Soares, José Arlindo & Caccia-Bava, Sílvio (orgs.). *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Cortez Editora/Pólis/Fundação Josué de Castro, pp. 61-96.
- Gordilho Souza, Ângela. 1990. *Invasões e Intervenções Públicas: Uma Política de Atribuição Espacial em Salvador, 1946-1989*. Rio de Janeiro: UFJR/IPPUR, dissertação de mestrado.
- Gregory, Afonso Felipe e Ghisleni, Maria. 1979. *Chances e Desafios das Comunidades Eclesiais de Base*. Petrópolis: Vozes.
- Guimarães da Silva, Paulo R. e Hélène Rivière D’Arc. 1996. “Participação Social: Instrumento de Gestão Pública? Elementos para um Debate sobre gestão das Cidades Brasileiras. Quais as Perspectivas nos Anos 90?”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 30(2): 44-70, mar/abr 1996.
- Hall, Peter & Taylor, Rosemary C.R. 1996. “Political Science and The Three New Institutionalisms.” In: *Political Studies* 44, 1996, pp.936-957.
- Hall, Peter. 1986. *Governing The Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.
- Hardin, Russell. 1982. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.
- Jacobi, Pedro & Marco Antônio Teixeira. 1996. “Orçamento Participativo: Co-responsabilidade na Gestão das Cidades”. *São Paulo em Perspectiva* 10 (3): 119-129.
- Jatobá, Jorge. 1976. *A Economia da Região Metropolitana do Recife*. Recife: PIMES/UFPE, 1976, 64p.
- Kato, Junko. 1996. “Institutions and rationality – Three Varieties of Neo-Institutionalists”. *British Journal of Political Science*: 26, 553-582, 1996.

- _____. 1996a. "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.
- Katzenstein, Peter. 1978. *Between Power and Plenty*. Madison: University of Wisconsin, 1978.
- Krause, Gustavo. 1979. "O Social é a Medida de Todas as Prioridades". *Urbis*, maio/junho de 1979, pp.18-19.
- Kowarick, Lúcio e Singer, André. 1993. "A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo". *Novos Estudos CEBRAP*, 35, São Paulo.
- Laranjeira, Sônia. 1996. "Gestão Pública e Participação: a Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre". *São Paulo em Perspectiva* 10 (3): 129-137.
- Leal, Suely Maria R. 1995. *Para "Além" do Estado: Tendências, Limites e Alcance das Novas Formas de Gestão Urbana a Nível Local*. Campinas-SP, UNICAMP – Instituto de Economia, Tese de Doutorado.
- _____. 1999. "Gestão Urbana, Poder Local e Cidadania". Recife: UFPE/MDU, Relatório de Pesquisa.
- Lesbaupin, Ivo. 2000. *Poder Local X Exclusão Social: A Experiência das Prefeituras Democráticas no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- _____(org.). 2000. *Prefeituras do Povo e Para o Povo*. São Paulo: Loyola.
- 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.
- Lostão, Salvador Soler. 1991. *O PREZEIS: Um Processo de participação Popular na Formação da Cidade*. Recife, UFPE/MDU, dissertação de mestrado.
- Lubambo, Cátia. 1997. "Descentralização: a experiência das ONGs na Formulação de Políticas Públicas na Cidade do Recife". Paper apresentado no V Colóquio Sobre Poder Local. NPGA/UFBA, Salvador, abril de 1997.
- 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.
- _____. 1991. *The Institutionalization of Community Participation: Challenging Urban Planning Practices? The Cases of Zeis in Recife Brazil*. Master's Thesis Bartlett School of Architecture and Planning. University College London.
- Mainwaring, Scott. 1988. "Os Movimentos Populares de Base e a Luta pela Democracia". In: Stepan, Alfred (org.). 1988. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp.275-314.
- _____. 1986. *The Catholic Church and Politics in Brazil, 1916-1985*. Stanford: Stanford University Press.
- Mckelvey, Richard D. 1976. "Intransitives in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control". In: *Journal of Economic Theory*, n.19, pp.472-482.
- 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, Paternships and Poverty, august 2000, 202p.

- Moe, Terry M. 1990. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy". In: Williamsom, O.E. (ed.). *Organization Theory: From Chester Barnard to The Present and Beyond*. New York: Oxford University Press, 1990, p.116-153.
- 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.
- _____. 1991. *Um Novo Saber Militante. Estado, Movimento Popular e Prática Profissional Alternativa: do Autoritarismo a Participação Popular no Recife*. Dissertação de Mestrado, MDU/UFPE, Recife/PE.
- Moura, Alexandrina Sobreira de et. al. 1990. *Promorar e Autoconstrução no Nordeste. Subsídios para uma Avaliação Institucional*. Recife: FUNDAJ/Massangana.
- Moura, Suzana. 1997. *Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local*. Tese de Doutorado. Salvador: UFBA/Escola de Administração - Núcleo de Pós-Graduação em Administração.
- _____. 1996. "Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e a Construção de Redes Públicas na Gestão Local". *Organizações e Sociedade*, dezembro de 1996, pp.33-61.
- _____. 1993. "Inovações Municipais em Tempos de Democratização e Crise: Novos Cenários da Gestão Urbana". *Análise e Dados*, Salvador, CEI (1): 127-134.
- _____. 1998. "Inovações Municipais no Brasil recente. Impulsos de democratização e Crise". In: Fachin, Roberto. e Alain Chanlat (orgs.). *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades*. Porto Alegre: Editora Sulinas, p.167-182.
- Niskanen, W.A. 1971. *Bureucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, Cambio Institucional y desempeño Económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, tradución de Institutions, Institutional Change and Economic Behavior.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. London.
- Ostrom, Elinor. 1991. "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity". *American Political Science Review*, 85 (1991), 237-250.
- Paige, Jeffery M. 1973. *Agrarian Revolution: Social Movements and Export Agriculture in The Underdeveloped World*. New York: Free Press.
- Pereira, Maria de Lourdes D. 1999. *Negociação e Parcerias: A Gestão Urbana Democrático-Participativa*. Universidade de São Paulo, tese de doutorado.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path dependency, and Study of Politics". *American Political Science Review*, vol..94, n.2, june 2000, pp.251-267.
- Pontes, Lúcia et al. 1998. *Novos Formatos de Democracia Ampliada na Gestão Local. A Experiência do Orçamento Participativo na Cidade do Recife*. Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, agosto de 1998, 45p.
- Pozzobon, Regina Maria. 1998. *Os Desafios da Gestão Municipal democrática: Porto Alegre*. São Paulo: Centro Josué de Castro e Instituto Pólis.
- Santos, Boaventura de Souza. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy". *Politics and Society* 26(4): 461-510.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. 1993. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Shepsle, Keneth and Weingast, Barry. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power". *American Political Science Review*, 81: 85-104, march 1987.
- Shepsle, Keneth and Laver, Michael. 1990. "Coalitions and Cabinet Government". *American Political Science Review*, 84: 843-890, 1990.

- Setzler, Mark, 2000. "Democratizing Urban Brazil: Institutional Legacies and Determinants of Accountability in Local Elections and Legislatures". Paper presented at the LASA 2000, Miami (16-18 march).
- Soares, José Arlindo. 1996. *Mudanças e Impasses na Gestão das Grandes Cidades no Brasil (1986-1996)*. Brasília, UNB/Dep. de Sociologia, Tese de doutorado.
- _____. 1992. "Poder Local e Participação Popular". Anais do V Encontro de Ciências Sociais do Nordeste. Recife, FUNDAJ/UFPE, 1992.
- _____. 1982. *A Frente do Recife e o Governo Arraes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. 1993. "Lei Orgânica e Plano Diretor: Limites Políticos e Novos Reconhecimentos". In: *Nascimento, Elimar do & Barreira, Irllys Alencar (Orgs.). Brasil Urbano. Cenários da Ordem e da Desordem*. Rio de Janeiro: Notrya editora, pp.187-209.
- Soares, José Arlindo e Lúcia Pontes (orgs.). 1998. *Desafios da Gestão Municipal Democrática: Recife*. Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas e Instituto Pólis.
- Soler, Salvador. 1996. "A Experiência da Prefeitura de Recife". In: Lesbaupin, Ivo (org.). *Prefeituras do Povo e para o Povo - Angra dos Reis, Belo Horizonte, Campinas, Diadema, Porto Alegre, Recife, Salvador, Santos, São Paulo (89-92), Vitória*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- Soler, Salvador & Soares, José Arlindo. 1992. *Poder Local e Participação Popular*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.
- Somarríba, Mercês e Otávio Dulci. 1997. "A Democracia do Poder Local e seus Dilemas: A Dinâmica Atual da Participação Popular em Belo Horizonte". In: Diniz, Eli e Sérgio Azevedo (orgs.). *Reforma de Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UNB, p.391-425.
- Souza, Herbert de, 1982. "Município de Boa Esperança: Participação Popular e Poder Local". In: Moisés, José Álvaro (org.). *Alternativas Populares da Democracia: Brasil, anos 80*. Petrópolis/RJ: Vozes, pp.99-120.
- Souza, Celina. 1997. *Constitutional Engineeering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan Press.
- _____. 1997a. Decentralization, Local and Metropolitan Influence: The Case of Salvador (Brazil). Prepared to the Conference "The Challenge of Environmental Management in Metropolitan Areas". London: University of London.
- _____. 1996. "Reinventando o Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização". *São Paulo em Perspectiva* 10 (13): 38-52.
- _____. 1989. "Gestão Urbana na Constituição de 1988". *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v.36, n.192, p.12-27, jul/set 89.
- _____. 2000. "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. Paper presented of Project on Urban Governance, Poverty, and Paterniships Department for International Development's ESCOR programme, University of Birmigham, unpublished.
- _____. 2001. "A Região Metropolitana de Salvador: Trajetória e Influência das Escolhas Institucionais". Salvador, mimeo.
- Teixeira, Fernando. 1990. "As administrações regionais de Salvador: Notas para um estudo de caso". Salvador: UFBA/ Mestrado em Administração Pública, mimeo, abril de 1990.
- Telles, Vera da Silva. 1987. "Movimentos Sociais: reflexões sobre a Experiência dos Anos 70". In: Scherer-Warren, Ilse e Krischke, Paulo J. 1987. *Uma Revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, pp.55-85.

- Tendler, Judith. 1998. *O Bom Governo nos Trópicos. Uma Visão Crítica*. São Paulo: Revan-ENAP, 1998, tradução de *Good Government in the Tropics*, 1996.
- Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". In: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (eds.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathy. 1998. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Cuadernos del CIDE*, número 91.
- Torres, Sérgio e Eagleson, John. (orgs.). 1981. *The Challenge of Basic Christian Communities*. Maryknoll: Orbis, 1981.
- Vieira, Natália Miranda. 2000. "O lugar da História na Cidade Contemporânea: Revitalização do Bairro do Recife X Recuperação do Pelourinho". Dissertação de Mestrado, UFBA/Faculdade de Arquitetura, Salvador.
- Villas Boas, Renata (org.). 1994. *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Viola, Eduardo e Mainwaring, Scott. 1987. "Novos Movimentos Sociais. Cultura Política e Democracia: Brasil e Argentina". In: Scherer-Warren, Ilse e Krischke, Paulo J. 1987. *Uma Revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, pp.102-188.
- Wampler, Brian Douglas. 2000. *Private Executives, Legislative Bokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil*. Thesis of Doctorate, University of Texas at Austin, 306p.
- Warner, W. Lloyd & Lunt, Paul S. 1942. *The Status System of A Modern Community*. New Haven: Yale University Press, 1942.
- Weingast, Barry. 1979. "A Rational Choice Perspective in Congressional Norms". *American Journal of Political Science*, n.23, pp.245-262.
- Weingast, Barry and Marshall, William. 1988. "The Industrial Organization of Congress". *Journal of Political Economy*, n.96, pp.132-163.