

A REFORMA DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO NO CIRCUITO DECISÓRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Márcia Teixeira de SOUZA¹

- **RESUMO:** Este artigo pretende examinar como a Câmara dos Deputados, à época do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, discutiu a Reforma do Judiciário, tendo como ponto de partida o desenho constitucional deste complexo de instituições, que fora delineado pelos constituintes em 1988. Levando em conta que os operadores do Direito compõem um segmento profissional altamente organizado, os termos da reforma foram objeto de grande controvérsia, o que trouxe implicações adicionais às dificuldades previsíveis nas iniciativas políticas de alteração constitucional.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Instituições do Judiciário. Constituição. Direito. Reforma constitucional. Interesses corporativos.

Introdução

O tema da reforma das instituições públicas vem se configurando como um ponto importante da agenda dos governos contemporâneos. Nessa agenda reformista, destacam-se as iniciativas voltadas para a reforma das estruturas do Poder Judiciário (SUTIL, 2000). Fenômeno de dimensões internacionais, as iniciativas voltadas para a discussão do funcionamento e para a reforma desse poder também se tornaram frequentes no Brasil, galvanizando não apenas a classe política, os mídias e a opinião pública, mas também os operadores do Direito (SADEK, 1996; VIANNA et al., 1999).

Introduzida entre nós, em 1992, com a Proposta de Emenda Constitucional de iniciativa do deputado Hélio Bicudo (SP-PT), a discussão sobre a complexa questão do Poder Judiciário envolveu,

¹ Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras-UNESP – Araraquara-SP – 14800-901. E-mail: marcia_unesp@ig.com.br.

como interlocutores, um conjunto de organismos corporativos bem organizados e atuantes. Refiro-me a um dos segmentos da burocracia pública mais bem sucedido em suas demandas: aos profissionais do Direito, os quais estiveram atentos e se constituíram, individualmente ou através de suas associações, em verdadeiros proponentes de alterações constitucionais introduzidas no circuito decisório da Câmara dos Deputados².

Este cenário de participação propositiva dos operadores do Direito só se tornou possível pelo reconhecimento, por parte expressiva da sociedade civil, de que há uma crise do Poder Judiciário no Brasil. Tal crise se expressaria através de um conjunto de mazelas que marcariam esse poder desde a sua gênese no país e que no contexto democrático tornar-se-iam objeto do debate público. De modo crescente, os vários setores da imprensa passariam a criticar a morosidade, o nepotismo, a ineficiência, a distância em relação aos cidadãos comuns, a ausência de democracia interna e a inexistência de controle público efetivo, que seriam características do Poder Judiciário.

Diante da magnitude dos problemas apontados e da multiplicidade de suas causas, uma questão decisiva nortearia a discussão que se travou no âmbito do Poder Legislativo: que remédios poderiam ser mobilizados para combater a natureza diversificada dessa crise? Antes, porém, de conferir as proposições debatidas e veiculadas no circuito legislativo da Câmara dos Deputados, é preciso localizar as raízes recentes dessa crise, revisando também algumas das principais explicações elaboradas sobre ela. Nos termos de Sadek (1996), partindo de uma abordagem que mobiliza a ciência política para refletir sobre o Judiciário, os componentes dessa crise poderiam ser agrupados em três vertentes: institucional, estrutural e procedimental. Buscando realizar uma combinação desses componentes, este artigo examina os principais pontos que animaram o debate sobre a reforma do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados³.

Raízes da crise do sistema jurisdicional

² Os organismos corporativos são os seguintes: Associação dos Juízes Federais do Brasil, Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Nacional dos Juizes para a Democracia, Conselho Federal da Ordem dos Advogados, Associação Nacional dos Procuradores da República.

³ Como se trata de emenda constitucional, o circuito decisório exige duas votações na Câmara dos Deputados e, em seguida, a matéria aprovada segue para o Senado, que poderá alterar o conteúdo dos dispositivos, o que implicaria um retorno da matéria à Câmara dos Deputados. Nesta fase, a prerrogativa da Câmara consiste em desenhar o texto final.

Uma leitura da Constituição de 1988 (BRASIL, 2001a) possibilita a reiteração do argumento analítico de que as Cartas são deliberadas, dentre outras variáveis, a partir de considerações baseadas na percepção que os constituintes detêm sobre a atuação concreta das instituições. E, nessa reflexão, caso predomine uma visão crítica da atuação institucional de certos organismos públicos, é alta a possibilidade de se definir uma forte tendência em delinear, no momento constituinte, um novo perfil aos dispositivos constitucionais de modo a situá-los numa posição contrária ao texto vigente⁴.

Tendo em vista que as condições institucionais, que determinavam a atuação do Poder Judiciário, foram impostas pelo Regime Militar, através de constantes mutações em sua estrutura, os deputados constituintes responsáveis pela elaboração da Carta de 1988 (BRASIL, 2001a) alteraram, em grande parte, os contornos constitucionais até então vigentes.

Nesse sentido, esses constituintes desenharam um Poder Judiciário munido de maior autonomia orçamentária e de maior independência externa para decidir, privativamente, suas necessidades administrativas. Além disso, houve uma ampliação do escopo legal daqueles que podem propor as chamadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade⁵, as quais devem ser julgadas pelo Superior Tribunal Federal, que é o órgão responsável pela guarda da Constituição. Durante o período de Regime Militar, o Procurador-Geral detinha a atribuição exclusiva sobre o dispositivo acima mencionado.

Para alguns pesquisadores do tema, a ampliação dos atores institucionais e sociais que passam a deter a prerrogativa de acionar esse mecanismo implicaria a consagração de um modelo de democracia constitucional, ao permitir aos representantes da sociedade civil a interpelação, junto ao Superior Tribunal Federal, quanto à constitucionalidade das leis (VIANNA et al., 1999).

Essas novas competências entraram em evidente contraste com as normas que foram se adicionando às alterações impingidas ao Judiciário durante o Regime Militar. Refiro-me ao poder que o Supremo Tribunal Federal passou a dispor quando solicitado pelo Procurador-Geral da República, de avocar causas tramitando em qualquer tribunal. Esse mecanismo significava vida curta às ações jurisdicionais contestadoras

⁴ Essa observação pode ser constatada através de uma análise das constituições republicanas do Brasil, pois na medida em que os textos constitucionais, em geral, demarcam o encerramento bem como a inauguração de um novo modelo institucional, as novas regras sempre são avaliadas num contraponto com as normas até então vigentes. Para uma análise de fundo mais teórico sobre a elaboração de constituições, ver Elster (1993).

⁵ Nos termos do Artigo 103 da Constituição Federal de 1988, podem propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adins): Presidente da República; Mesa do Senado; Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa de Assembléia Legislativa; Governador de Estado; Procurador Geral da República; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; São Paulo, São Paulo, 23 de maio de 2007. Perspectivas, São Paulo, v. 10, n. 62, p. 1-2007. 71

das deliberações no âmbito do Executivo ou do Legislativo (FERREIRA FILHO, 1987).

A relação entre os poderes durante o Regime Militar (1964-1985) indicava a primazia do Executivo, na medida em que pelo menos dois pré-requisitos para a definição de uma instituição política dotada de efetividade – a autonomia financeira e a competência privativa para a sua auto-organização – estavam ausentes dos estatutos que regulavam não só o Poder Judiciário como o Poder Legislativo no sistema político brasileiro.

A predominância do Poder Executivo manifestava-se também na retração da idéia de Federalismo, uma vez que os entes federados não dispunham de órgãos de justiça próprios.

Compreende-se, portanto, a intenção dos deputados constituintes quando, na elaboração da Constituição de 1988, eles tenderam a reverter o quadro institucional em vigor, ao prescreverem uma estrutura jurisdicional própria para os estados e para o Distrito Federal, ao mesmo tempo em que descentralizavam a Justiça Federal, autorizando a criação de Tribunais Regionais Federais.

Ainda no âmbito das modificações relativas à estrutura do Judiciário, é preciso mencionar as atribuições endereçadas ao Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Judiciário, que passou a deter a competência de decidir sobre matéria constitucional⁶.

Procurando preservar os direitos conquistados com a redemocratização em curso e assegurar que suas deliberações não fossem desconsideradas por um Executivo hostil àquelas proposições, os deputados constituintes eleitos em novembro de 1986 imprimiram uma potente constitucionalização de novos temas, o que se traduziu em impactos significativos na atuação do Judiciário. Essas coerções constitucionais, no entanto, devem ser somadas a outros aspectos não exatamente originados de parâmetros constitucionais, mas que têm se mostrado como relevantes na configuração do perfil de atuação desse Poder.

Dentre estes aspectos destaca-se a inflação legislativa, fenômeno que vem caracterizando os Estados contemporâneos, em decorrência da ampliação e da complexidade das atividades de regulação engendradas pelas organizações estatais e não estatais. Essa sinuosa teia de dispositivos legais dificulta a própria eficácia do sistema jurídico, agravada ainda mais pelo número elevado de processos que aguardam julgamento (FARIA, 1999).

Cumpre ainda mencionar o formalismo presente nos procedimentos jurídicos, com a predominância da processualística e

⁶ Sobre as competências do Supremo Tribunal Federal, ver Silva (1998).

dos meandros técnicos⁷ em detrimento das questões substantivas. Depreende-se daí que algumas das dimensões da crise extrapolam a natureza propriamente constitucional.

Discutindo as alterações constitucionais

De acordo com Silva (1998), os métodos de reforma da Constituição, na tradição jurídica brasileira, são o procedimento de emenda e o procedimento de revisão. O processo revisional, que constava na “Disposições Constitucionais Transitórias” da Carta de 1988 (BRASIL, 2001a, p. 111-130), desencadeou um amplo debate sobre as regras que deveriam presidi-lo, o que acabou por inviabilizá-lo completamente. Restou, então, ao governo de Fernando Henrique Cardoso desencadear as alterações constitucionais por meio de emendas, isto é, as proposições deveriam ser submetidas a um quorum de aprovação de 3/5, em dois turnos na Câmara e no Senado.

Conforme os dispositivos regimentais, as propostas de emenda constitucional devem iniciar-se pela Câmara dos Deputados, na qual devem percorrer um circuito decisório bem configurado, ou seja, passar pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça, cujo ângulo analítico refere-se à admissibilidade, e, em seguida, pela Comissão Especial, a qual caberia proferir parecer de mérito, seja na forma de emendas ou através de um substitutivo à proposta inicial.

Dada a natureza complexa e polêmica de seu objeto, a tramitação na Câmara dos Deputados do projeto de reforma do Judiciário sofreu inúmeras interrupções e foi motivo de grandes conflitos⁸.

A seguir, passo a apresentar os pontos mais polêmicos que estiveram na pauta reformista, bem como o desenho final dos dispositivos constitucionais que resultaram do processo decisório no âmbito da Câmara dos Deputados. Dado o sistema bicameral vigente, as proposições devem enfrentar sempre uma nova etapa de tramitação no Senado, e, em caso de alterações substantivas, retornam à Câmara dos Deputados, completando assim o ciclo.

Controle da Constitucionalidade

O tema da supremacia da Constituição e a combinação de duas necessidades, a de controle constitucional e a da interpretação de seus

⁷ Segundo o depoimento de João Geraldo Piquet Carneiro, no âmbito da Comissão Especial Estrutura do Poder Judiciário, 60% do tempo dos juízes, seja escrevendo ou discutindo em audiências, é gasto com matéria processual. A questão de mérito, de direito substantivo, é efetivamente secundária em termos do tempo gasto no processo (BRASIL, 1999).

⁸ Iniciativas de reforma do Judiciário já constavam da pauta decisória da Câmara dos Deputados desde 1992 e 1995, no entanto, esses esforços não prosperaram.

dispositivos, têm se configurado como pontos aglutinadores de polêmicas no âmbito da política e do Direito (FRANCO, 1981; CAPPELLETTI, 1989; SHAPIRO, 1988; ELSTER; SLAGSTAD, 1988)⁹.

Um aspecto pelo qual podem ser classificados os mecanismos de controle constitucional refere-se à sua forma concentrada ou difusa. Para exemplificar a forma difusa, é interessante recorrer ao sistema norte-americano, na medida em que nele o controle jurisdicional pode ser realizado por todos os juízes que compõem o Poder Judiciário, desde que envolvidos no julgamento de casos judiciais específicos¹⁰.

Os eventuais impasses desse modelo, decorrentes da probabilidade de que decisões não consensuais aflorem, em virtude da pluralidade da estrutura judiciária, são solucionados pelo mecanismo da vinculação das decisões tomadas pelo vértice do Poder Judiciário – a Suprema Corte –, em relação aos demais tribunais.

Os regimes constitucionais vigentes na Europa, regra geral, realizam o controle concentrado da constitucionalidade. Tribunais especializados, as Cortes Constitucionais, dispõem de competência para julgar a própria lei quando provocadas por determinados agentes, os quais podem variar dependendo da comunidade de intérpretes que cada país delimitou para inquirir sobre a legalidade constitucional da lei.

No Brasil, desde a primeira Constituição Republicana de 1891, sob direta influência da experiência norte-americana, foi estabelecido um tipo de controle difuso da constitucionalidade. Tal modelo de controle tem se mantido como marco de referência em nossa história republicana.

A permanência desse sistema, não obstante, deu-se em concomitância com inúmeras inovações, introduzidas nos ordenamentos posteriores, que adotaram alguns aspectos do método concentrado, sem que isso significasse uma aceitação plena do modelo europeu¹¹.

Já as Constituições de 1934 e de 1946 incluíram alguns dispositivos nesse sentido. A primeira ao permitir que, por maioria absoluta, os tribunais pudessem declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público; e a segunda por delegar o controle constitucional ao Supremo Tribunal Federal (órgão de cúpula do sistema) quando apresentada uma ação pelo Procurador Geral da República.

Portanto, como apontam alguns analistas, o controle da constitucionalidade das leis, no Brasil, adota tanto a forma difusa – exercida

⁹ Por sua abrangência e complexidade, tais polêmicas somente serão consideradas neste texto na medida em que se mostrem fundamentais para o tratamento dos problemas empíricos envolvidos em minha argumentação.

¹⁰ Sobre o tema do controle constitucional, numa perspectiva comparada, ver Cappelletti (1993).

¹¹ Para maiores informações sobre o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, ver Silva (1998), Martins e Mendes (1994).

por todo e qualquer juiz, quando julga um caso concreto – como a forma concentrada – exercida pelo Supremo Tribunal Federal¹².

A Constituição de 1988 (BRASIL, 2001a) retomou a trilha da inovação ao conferir legitimidade de postulação aos mecanismos de controle a um conjunto abrangente de representantes da sociedade civil, o que, como já se observou anteriormente, democratizou o acesso ao questionamento da constitucionalidade das leis.

Esse procedimento legal, ao aliar uma forma de controle difusa à democratização dos agentes com poder de inquirir sobre a constitucionalidade das leis, desencadeou, no âmbito do debate em torno da reforma do Judiciário, uma acesa polêmica.

Refiro-me à proposta de súmulas de efeito vinculante, isto é, em questões com explícita e manifesta decisão do Supremo Tribunal Federal na interpretação da lei à luz da Constituição Federal poder-se-á adotar súmula cujo enunciado deverá ser acatado pelo conjunto dos tribunais inferiores.

Para os representantes dos órgãos corporativos dos operadores do Direito, bem como para determinados deputados, membros da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, essa proposta foi percebida como uma forma de restringir o sistema de controle difuso da constitucionalidade das leis e a correlata perda de autonomia dos juízes das instâncias inferiores.

Sustentava-se ainda, que uma súmula não pode ser premissa, e sim síntese jurídica decorrente da aplicação do Direito nas bases do sistema. Do ponto de vista dos deputados contrários à súmula, os argumentos assinalavam que os tribunais superiores constituiriam uma nova instância de produção legislativa, ao formularem interpretações que muito se assemelhavam às medidas provisórias, uma vez que a superação eventual de determinado entendimento sobre uma matéria instruída por súmulas pode ocorrer por meio da sua revisão ou de seu cancelamento.

De um ponto de vista político, como assinala Koerner (1999), a adoção da súmula com efeito vinculante propiciaria um sistema extremamente concentrado de controle da constitucionalidade, na medida em que associaria o método europeu, baseado num único tribunal, com a indicação de seus membros também de forma concentrada, isto é, como prerrogativa do Presidente da República com a anuência do Senado.

As considerações acima adquirem mais ênfase, quando se sustenta que os juízes, ao operar por meio do método difuso, vêm permitindo, através do exercício de sua jurisprudência, a garantia de direitos individuais e

¹² A Assembléia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração do texto constitucional de 1988, recusou a criação de uma Corte Constitucional, de tipo europeu, exclusivamente para examinar as questões referentes à constitucionalidade das leis (BRASIL, 1986-1988).

coletivos frente a medidas tomadas pelo Poder Executivo, bem como por empresas privadas que prestam serviços de repercussão pública.

Os defensores da súmula, regra geral, ocupam postos institucionais decisivos na arquitetura dos poderes republicanos, responsáveis pelo assessoramento jurídico do Poder Executivo, bem como por representantes dos órgãos de cúpula do sistema judicial.

O argumento principal apresentado, por seus defensores, é o de que a súmula tem como objetivo superar a crise de funcionalidade que afeta o aparelho judicial, congestionado pela proliferação de processos idênticos nos tribunais superiores, cujos objetos já teriam sido decididos por reiterada jurisprudência desses órgãos.

Paradoxalmente, se a justificativa da adoção da súmula vinculante é a de que esta poderia resolver o problema da quantidade de recursos, é preciso registrar que o sistema recursal não foi objeto de debate nesse processo de reforma. Um dado importante refere-se ao fato de que a Administração Pública e o conjunto de suas autarquias e fundações detêm privilégios recursais os quais são utilizados como procedimentos protelatórios¹³.

Embora seja discutível a adoção da súmula vinculante como um instrumento adequado para sanar os problemas da crise do controle de constitucionalidade difuso, sem que venha desencadear disfunções de outra natureza, sua aprovação foi referendada pelo plenário da Câmara dos Deputados.

Justiça especializada

A Constituição de 1934 introduziu modificações expressivas na estrutura do Poder Judiciário ao criar as chamadas justiças especializadas. Foram elas, a Justiça do Trabalho, a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral.

O debate atual sobre o teor das reformas pautou-se pelos defensores de uma simplificação da organização da justiça e indicou como medida a extinção da Justiça do Trabalho e da Justiça Militar, bem como de seus respectivos tribunais superiores. Os argumentos empregados assinalavam que além de dispendiosas, formais e burocratizadas, elas estariam superadas historicamente. Propunha-se como alternativa para a Justiça do Trabalho, a transferência de sua estrutura, membros e competências para a Justiça Federal.

No entanto, acabou por prevalecer, no documento final, a manutenção dessas estruturas especializadas, o que atesta que alterações que provocarão mudanças previsíveis do status quo

¹³ Há dados demonstrativos que indicam que 60% dos processos na Justiça referem-se à União e suas agências, bem como são provenientes dos governos estaduais e municipais (BRASIL, 1999).

desencadeiam fortes resistências daqueles que serão afetados pelas mudanças.

No que se refere à Justiça Militar, as modificações introduzidas foram no sentido de que, uma vez aceito o fato de que sua estrutura atual apresenta-se superdimensionada, vis a vis o número reduzido de processos aí julgados, a providência acordada foi a redução de sua composição. Desse modo, o Superior Tribunal Militar contaria com nove ministros e não mais com quinze.

Quanto à definição da estrutura da Justiça Militar estadual de primeiro grau, esta foi delegada para o âmbito decisório do legislador dos estados, para os casos em que seu efetivo militar fosse superior a vinte mil integrantes.

Um dispositivo importante, incluído nas proposições aprovadas na Câmara dos Deputados, refere-se à competência do Tribunal de Júri em situações em que a vítima for civil, cujo sentido claro é a desmilitarização do julgamento.

Conselho Nacional de Justiça

O controle e a fiscalização das instituições judiciais se configurou como um tema polêmico e objeto de resistências junto aos operadores do Direito.

Os argumentos críticos à criação dessa estrutura de controle assinalavam que haveria uma violação ao princípio da separação dos poderes e uma quebra na autonomia e independência da magistratura. Considerou-se, ainda, que o Judiciário não necessitaria de controle externo em virtude de que a atividade jurisdicional é ela própria exercida publicamente, sob a vigilância das partes interessadas.

Como fora mencionado no início desse artigo, os deputados constituintes eleitos em 1986 modelaram os dispositivos das instituições judiciais procurando imprimir-lhe um formato que as distinguisse daquele vigente durante o Regime Militar. E se há uma idéia-chave que pode sintetizar o teor dessas medidas, essa é a independência externa do Judiciário (KOERNER, 1999).

Numa observação do capítulo "Poder Judiciário" contido na Constituição de 1988 (BRASIL, 2001a, p. 52-64) percebe-se uma nítida preocupação em estabelecer, constitucionalmente, as garantias e os vetos para os membros da magistratura, bem como a autonomia administrativa e financeira do conjunto de seus órgãos.

Nesse sentido, se havia uma tendência em valorizar, institucionalmente, o Judiciário, o mesmo não se pode afirmar sobre a necessidade de se prever mecanismos de controle, ou, em outros termos, a pertinência da idéia de

accountability sobre o uso dos recursos públicos no âmbito de sua estrutura grandiosa e fragmentada.

No entanto, ruidosos e escandalosos fatos, que colocaram em destaque práticas corruptas na administração do patrimônio de órgãos do Judiciário no estado de São Paulo, auxiliaram àqueles que defendiam a formação de um Conselho Nacional de Justiça.

Vencida a resistência inicial da comunidade jurídica e de parte dos representantes da Câmara dos Deputados, ganhou centralidade a idéia de que o controle externo de um poder estatal constituía-se um dos princípios essenciais da forma republicana dos Estados democráticos.

Após discussões exaustivas, dentre as atribuições previstas para esse órgão ressaltam-se as de controle da atividade administrativa e financeira das instituições do Judiciário, bem como a competência para as ações correccionais, de fiscalização e de orientação de seus membros¹⁴.

Seguindo o modelo europeu, esse órgão não deveria exercer função jurisdicional, nem, muito menos, teria a possibilidade de revisão das decisões judiciais, ou mesmo de exercer a advocatória.

A composição do Conselho Nacional de Justiça consistia, porém, em um outro fator que dividia as opiniões. Se se tratasse de um controle externo, essa condição de órgão externo deveria prevalecer, uma vez que o caráter excessivamente endógeno das estruturas judiciárias tem sido recorrentemente percebido como impeditivo de práticas mais transparentes, isto é, de ênfase na publicidade, fundamentação e justificação de decisões administrativas¹⁵.

O texto elaborado pela Câmara dos Deputados indicava que além de membros dos três níveis do Judiciário (nove indicações), os demais membros do Conselho deveriam representar o Ministério Público (duas indicações), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados (duas indicações) e, por fim, dois cidadãos de notório saber jurídico, indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Resta saber se a arraigada tradição de autonomia interna das instituições judiciárias, bem como a presença do Federalismo na organização dessas estruturas, não irão dificultar as funções, já bastante complexas, de um Conselho Nacional de Justiça¹⁶.

¹⁴ É preciso mencionar que a definição das atribuições do Conselho Nacional da Justiça não está completa, outras poderão ser aí incluídas pelo Estatuto da Magistratura (BRASIL, 1999).

¹⁵ Os parlamentares que defendiam a criação de um conselho externo apontavam para o fato de que muitos tribunais decidem administrativamente, de portas fechadas, e sem apresentar a fundamentação das decisões tomadas (BRASIL, 1999).

¹⁶ Observando as emendas do Senador Bernardo Cabral, relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal, responsável pelo parecer sobre o documento aprovado na Câmara dos Deputados, pode-se depreender, dentre outras, uma proposição de alteração na composição do Conselho Nacional de Justiça. A supressão de alguns incisos, segundo o Senador, fôra no sentido de eliminar da

Considerações finais

As tentativas de racionalização e limitação das chamadas justiças especializadas, consideradas obsoletas e dispendiosas, como se observou, não prosperaram. Inclusive, porque a introdução de medidas significativas que implicassem alterações nessas estruturas, em grande parte, exigiria modificações constitucionais.

Já para os novos dispositivos que propõem a criação de um Conselho Nacional de Justiça, pela própria abrangência e complexidade da estrutura a ser criada, reclamar-se-ia, para a sua eficácia, uma combinação de ações articuladas e coordenadas que extrapolaria a mera norma constitucional.

O que se deseja destacar é o caminho adverso que o processo de reforma de instituições implica.

Os comandos e as proibições, muitas vezes, não se constituem como dispositivos auto-aplicativos; ou seja, a sua vigência não está garantida a priori. Ainda assim, em certas circunstâncias, uma determinada natureza de comandos constitucionais pode implicar uma coerção ao funcionamento institucional.

No entanto, as práticas e rotinas exercidas coletivamente inscrevem um certo padrão de interação entre os atores que, por sua vez, produz efeitos endógenos identificados como potentes mecanismos de reforço para a estabilidade institucional. Nesse sentido, a mudança institucional obedece, regra geral, mais a processos incrementais do que a processos destrutivos.

Talvez seja nesse âmbito que as ponderações de Pizzorusso (1996) podem trazer algumas luzes para se considerar o problema. Ao analisar o papel da Corte Constitucional na Constituição italiana, esse autor enfatizou que o tempo é um fator fundamental para que determinados dispositivos adquiram a configuração desejada no momento de sua elaboração. Prevista em 1947, a instituição jurídica somente entrou em vigor em 1956 quando as leis complementares adequaram-na aos novos preceitos. Algum tempo depois, uma reforma geral na magistratura empenhou-se em superar a mentalidade aí predominante, cultivada desde o regime fascista precedente e que insistia em continuar sobrevivendo. Não é de estranhar que somente no curso da década de 1980 as condições planejadas para o funcionamento dessa instituição tornaram-se plenamente efetivas.

Transpondo essas considerações para o caso brasileiro – ainda que se possa redargüir aos argumentos acima mencionados que a aceleração

composição do Conselho mencionado, membros estranhos ao Poder Judiciário, ou seja, os representantes do Ministério Público e os cidadãos de notório saber jurídico (BRASIL, 2001b).

do tempo no mundo globalizado não pode ser uma variável desprezada –, o problema é que a mentalidade predominante e a relativa debilidade dos grupos internos propensos a mudanças no Judiciário compõem um cenário em que os vetores de renovação encontram-se em franca desvantagem diante da permanência de concepções e práticas consolidadas. O que significa dizer, ainda que aceitando a inevitabilidade das mudanças incrementais, que talvez tenha chegado o momento de os parlamentares, os operadores do Direito e os cientistas sociais se imbuírem de um certo sentimento de urgência quanto à necessidade premente de enfrentar o intrincado tema da reforma do Poder Judiciário, relacionando-o com o papel constitucional que lhe proporciona um grande protagonismo e, inclusive, tratando-o em sua articulação com o processo legislativo. Convenhamos, a agenda não é nem simples nem pequena.

SOUZA, M. T. The constitutional reform of the Brazilian judiciary at the Deputies Camera's decision making process. *Perspectivas*, São Paulo, v. 27, p. 67-79, 2005.

■ **ABSTRACT:** This article intends to inquire how the Câmara dos Deputados has discussed the reform of the Judicial institutions, during the second term of Fernando Henrique Cardoso presidency, taking as a parameter the constitutional design conceived by the constituents back in 1986. Taking to account that the professionals of Law compose a sector well organized, the meanings of the reform were very controversial. This fact originated a great difficult in the process of constitutional reform.

■ **KEYWORDS:** Judicial institutions. Constitution. Law. Constitutional reform. Corporative interests.

Referências

ARANTES, R. B.; KERCHÉ, F. Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 27-41, jul. 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. *Anais da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Congresso Nacional, 1986-1988.

_____. Câmara dos Deputados. *Estrutura do Poder Judiciário*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.

_____. *Constituição Federal*. Coordenação de Maurício A. Ribeiro Lopes. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2001a.

_____. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Proposta de Emenda Constitucional n. 29 de 2000. Brasília: Senado Federal, 2001b.

CAPPELLETTI, M. The judicial power in comparative perspective. Oxford: Oxford University Press, 1989.

CAPPELLETTI, M. Juízes legisladores? Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

ELSTER, J. Constitution-making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea". *Public Administration*, Londres, v. 71, n. 2, p. 125-147, 1993.

ELSTER, J., SLAGSTAD, R. (Org.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

FARIA, J. E. O Direito na economia globalizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

FERREIRA FILHO, M. G. Comentários à Constituição Brasileira. Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. São Paulo: Saraiva, 1987.

FRANCO, A. A. M. Direito constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

KOERNER, A. O debate sobre a reforma judiciária. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 11-26, jul. 1999.

MARTINS, I. G.; MENDES, G. F. (Org.). *Ação declaratória de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1994.

PIZZORUSSO, A. *La costituzione*. Torino: Einaudi, 1996.

RUIZ, U.; MILUZZI, R. Reflexões sobre a reforma do Poder Judiciário. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 4, n. 10, p. 39-55, 1996.

SADEK, M. T. O Judiciário em questão. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 4, n. 10, p. 20-38, 1996.

SHAPIRO, M. *Who guards the guardians?* Athens: The University of Georgia Press, 1988.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SUTIL, J. C. Reformas judiciárias na América Latina: boas notícias para os não-privilegiados. In: MÉNDEZ, J. E., O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P.S. (Org.). *Democracia, violência e injustiça*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 285-305.

VIANNA, L. W. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

A AGENDA DE GESTÃO DAS CAPITAIS NA DÉCADA DE 1990: OS CASOS DE RECIFE E SALVADOR

Antônio Sérgio Araújo FERNANDES¹

- **RESUMO:** O artigo busca discutir algumas das principais políticas de urbanização desenvolvidas ao longo da década de 1990 por governos locais de capitais brasileiras com participação social e parceria público-privado, que definiram a agenda de gestão urbana no Brasil. Com base nos casos de Recife e Salvador, pretende-se entender os fatores políticos que tornaram diferentes os processos de implementação de políticas semelhantes de urbanização nas duas capitais.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Participação social. Parceria público-privado. Políticas de urbanização. Gestão municipal.

1 Introdução

A questão da autonomia municipal no país emerge mais intensamente com a redemocratização, quando voltam a ocorrer eleições diretas para prefeitos das capitais, em 1985, e, mais especificamente, em 1988, quando da promulgação da Constituição (BRASIL, 2003), na qual os municípios brasileiros ganham o status de unidades autônomas da Federação. Apesar de já existir antes de 1988 uma repartição de tributos e competências entre as esferas subnacionais de governo, a Constituição redefine o papel das esferas municipais, dando-lhes o direito de elegerem seus prefeitos, de criarem leis orgânicas, de obterem recursos via transferências intergovernamentais – como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), bem como transferências do

¹ Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras-UNESP – Araraquara-SP – 14800-901. E-mail: asergio@fclar.unesp.br.

Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) –, além de terem ampliada sua base tributária própria – com a inclusão do Imposto de Transferência Inter-Vivos (ITIV)² – e de serem responsáveis exclusivos pela prestação de serviços e atividades específicas, tais como o planejamento e a gestão urbana³.

O aumento do percentual de recursos repassados das esferas estadual e federal para os municípios, previsto pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2003), acabou por não se mostrar à altura de suas novas atribuições. Inclusive porque as dificuldades financeiras, por que passavam as prefeituras, ampliaram os encargos municipais, elevando os gastos muito acima dos recursos que lhes seriam disponibilizados⁴. A fragilidade das finanças municipais tornar-se-ia flagrante, especialmente nos municípios de menor porte demográfico, exatamente os mais pobres e dependentes do FPM. Apesar disso, a receita própria dos municípios brasileiros de modo geral foi ampliada desde a Constituição de 1988. No período entre 1989 e 1995 a receita tributária⁵ cresceu 321,37%, enquanto a receita de transferências (estaduais ou federais), no mesmo período, aumentou 185,52% (BREAMAKER, 1997). No que se refere ao grau de endividamento na esfera municipal, até o ano de 2000 as 5.510 prefeituras então existentes no país possuíam um total de R\$32,3 bilhões em dívidas junto a bancos e ao Tesouro Nacional. O endividamento dos municípios estava concentrado nas capitais. Dos R\$32,3 bilhões, as 26 capitais deviam, juntas, R\$24,608 bilhões. Entre as capitais, São Paulo concentrava a maior parte deste montante, uma vez que o município possui uma dívida global de R\$16,359 bilhões (MUNICÍPIOS..., 2001).

No que tange especificamente à gestão, ao longo das décadas de 1980 e 1990, a agenda da política municipal das capitais e grandes cidades vai encontrando um consenso. Este consenso constrói-se em torno da constatação, por parte de gestores, políticos e sociedade civil, de que a falência, desde a década de 1980, de um modelo centralizado de financiamento habitacional e de infra-estrutura urbana requer uma

² Além do ITIV a Constituição de 1988 criou também um outro imposto municipal que foi o Imposto de Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC) que vigorou até 1993 sendo revogado por meio da Emenda Constitucional n. 3, de 17 mar. 1993 (BRASIL, 2003, p. 105).

³ Conforme os Arts. 182 e 183 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2003, p. 118), regulamentados pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 jul. 2001 (BRASIL, 2001).

⁴ As transferências federais representam 60% do valor total das transferências destinadas aos municípios, enquanto 40% representam as transferências estaduais (BREAMAKER, 1995a, 1995b, 1997). A fonte mais importante para a grande maioria dos municípios é o FPM, que representa 75% do volume transferido aos municípios pela União. Quase metade, 44,8% dos municípios de pequeno porte (até dez mil habitantes) têm no FPM de 40% a 60% de sua receita total (BREAMAKER, 1993, 1995a).

⁵ A receita tributária municipal é composta por: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS); Imposto sobre Transmissão de Bens Móveis – Intervivos (ITIV); taxas e contribuição de melhoria.

complexa estrutura de governança que exige maior agilidade e articulação por parte dos governos locais. Assim, processos de participação e controle social tornaram-se palavra de ordem para governantes de capitais e grandes cidades no país, como se verificou em muitas experiências durante a década de 1990. A participação social no processo de administração municipal é contemplada na Constituição de 1988 (BRASIL, 2003, p. 118) e regulamentada por leis complementares que prevêm o estabelecimento de conselhos deliberativos no que tange à descentralização das políticas sociais, com a municipalização dos serviços de saúde e assistência social, bem como na área de educação e defesa da criança e do adolescente⁶. Além disso, inúmeros governos locais de capitais e grandes cidades ocupados por partidos ou coalizões de partidos progressistas, ao longo da década de 1990, desenvolvem práticas objetivando democratizar a gestão e com isso ampliar o exercício da cidadania e realizar uma inversão de prioridades na agenda de governo, com ênfase ao atendimento às carências urbanas mais imediatas. Experiências já bastante conhecidas e muito difundidas, como orçamento participativo, mutirões habitacionais, fóruns de cidade e conselhos municipais, são exemplos de ativismo democrático na gestão local.

Uma outra dimensão da renovação da agenda de gestão municipal no Brasil na década de 1990 refere-se a iniciativas de governos locais em desenvolver parcerias com o setor privado em políticas de desenvolvimento local, visando superar crises de governabilidade causadas por escassez de recursos públicos (RIBEIRO, 1995). Esta tendência da gestão pública local terminou sendo definida como empreendedorismo local. O empreendedorismo local tem como referências processos ocorridos em cidades americanas e européias a partir da década de 1980, e agrega contribuições de vários autores que estudaram essas mudanças no processo de governo público local ou municipal. Dentre elas ressaltam-se: Harvey (1989a, 1989b, 1989c), quando discute o “empreendedorismo ou empresarialismo urbano”; Borja e Castells (1996), quando tratam do “protagonismo das cidades”, e Gaebler e Osborne (1995), na abordagem sobre o “governo empreendedor”. Na perspectiva do empreendedorismo local o governo atua como articulador de forças sociais, seja na criação de mecanismos de cooperação público-privado seja na formação de consensos

⁶ No caso da Saúde, a Lei 8.142/90 (BRASIL, 1990a), Art. 1, § 2º do inciso II. Na área da Assistência Social, a Lei 8.742/93 (BRASIL, 1993) – a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), cap. III. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) (BRASIL, 1990b), em seu Art. 132. Na área da Educação, a Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b), que regulamenta o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em seu Art. 4º prevê a obrigatoriedade de existência de conselhos em cada esfera de competência federativa (União, estados e municípios) para acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos.

em torno de projetos estratégicos (MOURA, 1996). Além disso, ganha relevância no desempenho da atividade governamental a utilização de práticas de gerenciamento empresarial e marketing na gestão pública, este último visando à promoção interna e externa da cidade.

Estas duas tendências observadas ao longo da década de 1990, durante a gestão municipal de importantes capitais, constituem o marco conceitual do que se define como governança local⁷.

Este artigo busca analisar comparativamente as cidades de Recife e Salvador na implementação continuada, ao longo da década de 1990 até o momento, de políticas similares de participação popular e de parceria público-privado. Busca-se observar aspectos relacionados à política local de cada cidade que tornaram estas políticas diferenciadas no seu modo de gestão. A política de participação social comum que será analisada em Recife e Salvador é a da urbanização de favelas. Serão observados o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) (RECIFE, 1987), implementado pela Prefeitura de Recife que possui 17 anos de existência, e o Programa Ribeira Azul (PRA), da Prefeitura de Salvador que existe desde 1994 e é gerenciado pelo Governo do Estado da Bahia, através da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). No que se refere à política comum de parceria público-privado nas duas cidades, serão observadas a recuperação de seus respectivos centros históricos: a Revitalização do Bairro do Recife, realizada pela Prefeitura do Recife, e a Recuperação do Centro Histórico Pelourinho, em Salvador, implementada pelo Governo do Estado da Bahia através da CONDER (BAHIA, 1997).

Pretende-se entender duas diferenças básicas na realização destas políticas nas cidades analisadas. A primeira diferença imediata refere-se à esfera de gestão responsável por cada política em cada uma das duas capitais. Enquanto em Recife competiu à Prefeitura do Município a realização destas políticas, em Salvador o Governo do Estado foi quem realizou todos os programas. A segunda diferença é que estas políticas foram implementadas em cada cidade por grupos político-partidários bem distintos. Enquanto em Recife o PREZEIS e a Revitalização do Bairro do Recife foram realizados durante as duas gestões municipais de Jarbas Vasconcelos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

⁷ Tem-se como exemplo a eleição de 1993 que levou ao poder em quatro importantes capitais do país – Recife: Jarbas Vasconcelos pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Salvador: Lídice da Mata pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Belo Horizonte: Célio de Castro pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB); e Porto Alegre: Tarso Genro pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – 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, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e organizações populares em programas de desenvolvimento econômico.

(1986-1988 e 1992-1996), político com longa tradição progressista; em Salvador, a Recuperação do Centro Histórico Pelourinho e o Programa Ribeira Azul foram implementados durante a gestão estadual de Antônio Carlos Magalhães (1991-1994) e continuados em gestões subsequentes do Partido da Frente Liberal (PFL), sob o seu comando.

O artigo está dividido em duas seções: a primeira descreve os programas em seus principais aspectos de gestão; a segunda desenvolve a análise de fundo proposta aqui acerca do quadro político das duas cidades.

2 Participação social na urbanização de favelas

2.1 O PREZEIS em Recife

O PREZEIS deriva-se da lei de uso e ocupação do solo, criada em 1983 (Lei 14.511/83) (RECIFE, 1983), que dividia o espaço urbano da cidade do Recife em diferentes zonas, entre estas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS são compostas de favelas consolidadas, ocupadas espontaneamente através de invasões de terra por uma população de baixa renda. O PREZEIS objetiva estabelecer normas de intervenção urbana que promovam a regularidade jurídica das favelas e sua integração à estrutura urbana da cidade (LOSTAO, 1991, p. 55). A prefeitura do Recife, por intermédio do PREZEIS, ao reconhecer a consolidação de uma favela, considerando-a ZEIS, dá o direito de posse de terra ao morador e estabelece condições para urbanizar e melhorar a infra-estrutura da favela. Em 1983, foram previstas as definições de 27 ZEIS, e em 1996, já com quase dez anos de PREZEIS, registravam-se cinquenta ZEIS. Até o início de 1998, foram formalmente reconhecidas como ZEIS 65 localidades em Recife, totalizando 2.545 ha, equivalentes a 11,7% do território da cidade (ARAÚJO et al., 1999, p. 14).

O PREZEIS foi definido como um programa que visa à urbanização de favelas por meio da participação da população moradora, tanto na elaboração do plano de urbanização, quanto na regularização da urbanização. Essa urbanização foge aos padrões tradicionais, uma vez que procura respeitar as formas de ocupação do espaço pela população residente na favela. Para tornarem-se ZEIS, é necessário que as favelas possuam pelo menos uma associação de residentes ativa. O pedido para tornar-se ZEIS é encaminhado pela associação de moradores à Prefeitura que o aprova ou não⁸. Uma vez considerada ZEIS, a comunidade é aconselhada pela prefeitura a constituir uma Comissão de

⁸ Os únicos casos previstos na lei que impossibilitam a definição de ZEIS são ocupações instaladas em logradouros públicos ou em áreas atingidas por quaisquer planos urbanísticos que a prefeitura viesse a desenvolver, ou ainda área situada dentro de mangue ou nas margens de rios.

Urbanização e Legalização da Terra (COMUL). A COMUL é a célula central do PREZEIS, funcionando como espaço de gestão partilhada entre governo e sociedade. As COMULs são compostas, do lado da prefeitura, por um membro da secretaria de assuntos jurídicos, um membro da URB-Recife (empresa responsável pelo planejamento urbano da cidade) e um membro do órgão executor da obra de urbanização. Do lado da sociedade civil, as COMULs são compostas por dois representantes da associação comunitária da ZEIS, um membro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e um membro de uma ONG que preste assessoria técnica aos representantes da comunidade. Das 65 ZEIS existentes até o final de 1998, apenas 31 possuíam COMULs. As COMULs tinham uma previsão de reunião semanal e os membros das representações da sociedade civil recebiam jeton a título de ajuda de custo. Nas COMULs são elaborados os planos de urbanização para as ZEIS e os procedimentos para regularização da posse da terra. Após 21 meses, o Decreto n. 14.589/88 (RECIFE, 1988) instituiu o Fórum Permanente do PREZEIS. O objetivo central desse Fórum era amplificar a visão local de cada ZEIS, tentando unificar a política do PREZEIS. O Fórum do PREZEIS reúne-se mensalmente e foi inicialmente composto por 13 membros fixos, entre membros da prefeitura e da sociedade civil, e mais dois membros representantes de cada associação comunitária das ZEIS com COMUL em atividade.

Foi criada em 1993 a Lei n. 15.790/93 (RECIFE, 1993), que regulamentou o Fundo Municipal do PREZEIS, a ser administrado pelo Fórum PREZEIS. A prefeitura repassa 1,2% da receita de IPTU do município para que o Fórum defina como serão utilizados esses recursos.

Com a nova atribuição recebida pelo Fórum PREZEIS – de gerenciamento do Fundo – sua representação, a partir de 1997, se ampliou, passando a ter a participação de um representante da Câmara Municipal. Da administração direta houve a incorporação de mais três membros, representando as Secretarias de Políticas Sociais, de Planejamento e de Finanças. Da administração indireta, foram incluídos o presidente da URB-Recife, mais três outros membros da autarquia e um representante da Companhia de Habitação do Estado de Pernambuco (COHAB/PE). Do lado da sociedade civil, houve a incorporação de um representante de ZEIS sem COMUL, mais quatro membros de ONGs e uma representação técnica formada por dois representantes de entidades de pesquisa e duas entidades profissionais, com dois representantes cada uma. Até o ano de 1994, sete ZEIS haviam sido beneficiadas com recursos do Fundo, correspondendo a 39% do total de ZEIS efetivas até aquela data. Em meados de 1995, a URB-Recife contabilizava a realização de obras em

vinte ZEIS e o encaminhamento de processos de regularização jurídica de sete ZEIS, utilizando recursos do Fundo PREZEIS.

O PREZEIS representa em Recife, um reflexo do compromisso do grupo político que ocupava o governo com a democratização da gestão municipal. Isso ocorre porque a coalizão político-partidária que ocupa o poder em Recife nesse período, sob a liderança do Prefeito Jarbas Vasconcelos, era oriunda do chamado “Movimento Democrático Brasileiro (MDB) autêntico” e, portanto, comprometida com a participação social na gestão municipal como será visto a seguir.

2.2 Programa Ribeira Azul (PRA) em Salvador

Em Salvador, a grande área urbana, localizada na chamada cidade baixa que vai desde a Enseada dos Tainheiros até a Enseada do Cabrito, possui uma característica comum em toda sua ocupação: a existência de favelas dentro do mar compostas de barracos sustentados por palafitas. Com a consolidação da ocupação, a principal e maior zona nessa área foi denominada de Alagados⁹. As primeiras ocupações naquela região datam de cinquenta anos atrás, ainda que, no final da década de 1970 e início da década de 1980, a região de Alagados tenha passado por intervenções da Habitação e Melhoramentos Urbanos S/A (HAMESA), uma empresa de habitação do governo do estado já extinta. Entretanto, o que se observou desde aquele período até o início da década de 1990 é que a invasão de palafitas em Alagados se multiplicou ao invés de diminuir ou desaparecer. Uma vez concluída a intervenção em Alagados, novas invasões dentro do mar naquela região ocorreram formando os Novos Alagados.

A partir de 1993, o Governo do Estado da Bahia, por meio da CONDER e com a parceria da ONG italiana Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI)¹⁰, passa a desenvolver intervenções contínuas na região visando a retirada das palafitas e a transferência dos moradores para casas com infra-estrutura urbana em áreas contíguas aos antigos barracos.

⁹ Os Alagados compõem a maior parte das favelas com palafitas existentes naquela região e se estendem por inúmeros bairros da cidade baixa e subúrbio ferroviário, inclusive o bairro da Ribeira, um dos maiores que acabou dando o nome ao Programa Ribeira Azul.

¹⁰ A AVSI é uma ONG reconhecida pelo Ministério das Relações Exteriores da Itália e credenciada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na condição de consultora. Foi criada em 1972 e atua em quatro continentes com sessenta projetos de ajuda ao desenvolvimento nos setores da saúde, infância, educação, formação profissional, recuperação das áreas marginais urbanas e desenvolvimento rural. Dezenas de voluntários profissionais – médicos, engenheiros, agrônomos, psicólogos, educadores – prestam serviço nos países por períodos não inferiores de dois anos. A AVSI é sustentada por um fundo em que 50% de sua captação é feita de doações privadas. Ela tem uma atuação nos países com organizações associadas e no Brasil sua associada é a Cooperação para o Desenvolvimento da Moradia Humana. Além de Salvador tem projetos nas cidades de Belo Horizonte e Vitória.

O PRA surge em 1994 como um programa de recuperação urbana da favela de Novos Alagados, compondo parte do Projeto Metropolitano. O Projeto Metropolitano, que contava com empréstimo do Banco Mundial, foi iniciado em 1986¹¹. Entre 1988 e 1991, não obteve alocação de recursos nem da União nem do Governo Estadual. Em 1992, o Projeto foi reformulado, estabelecendo-se um montante de US\$77 milhões para sua aplicação, sendo US\$36.6 milhões relativos à participação do Banco Mundial e os US\$40.4 milhões restantes bancados, exclusivamente, pelo Governo do Estado da Bahia. A maior parte dos recursos foi aplicada em limpeza pública – US\$24 milhões (31,3%) – e recuperação urbana – US\$22.5 milhões (29,4%) –, inserida aqui a urbanização da favela de Novos Alagados. Dentre os projetos de recuperação urbana na cidade de Salvador, realizados pela CONDER com recursos do Projeto Metropolitano, destacam-se: a recuperação da favela Novos Alagados, a recuperação dos Parques de Abaeté e de Pituáçu, a construção do Parque Costa Azul, a participação na recuperação do Centro Histórico Pelourinho com a instalação da iluminação subterrânea, a construção de um edifício garagem e a elaboração de estudos técnicos para o lugar (BAHIA, 1997). No projeto de recuperação da favela de Novos Alagados, entre 1993 e 1997, foram construídas 1.692 habitações, com custo total de US\$5 milhões dos quais cerca de US\$3.5 milhões foram recursos oriundos do Projeto Metropolitano.

A partir de 1998, a URBIS, junto com a CONDER e em parceria com a AVSI, desenvolveu o Programa Viver Melhor, que tinha como alvo de intervenção a área de Alagados I e Alagados II. Em 1999, surge o PRA com a missão de aumentar a escala de intervenção na reestruturação urbana das favelas a partir da experiência de Novos Alagados, desta vez com um alcance maior buscando atingir uma parte da região do subúrbio de Salvador, localizada entre a Enseada dos Tainheiros e a Enseada do Cabrito. A área total de intervenção prevista para o PRA é de 4 Km², o que corresponde a 1,3% da área do município de Salvador e busca beneficiar 150 mil pessoas, atingindo 42,5 mil domicílios – sendo 2,5 mil destes em palafitas e 40 mil em áreas adjacentes –, o que representa 25% do total da população favelada da cidade. O perímetro de atuação do PRA é composto por um conjunto de doze comunidades: Alagados I; Alagados II; Alagados III, Alagados IV e V; Alagados

¹¹ O Projeto Metropolitano é um produto do Programa das Regiões Metropolitanas do Nordeste (RM/NE) iniciado em 1980 pelo Banco Mundial, juntamente com o Governo Federal, e que visava financiar um conjunto de projetos urbanos nas três regiões metropolitanas do Nordeste: Recife, Salvador e Fortaleza. O Programa RM/NE foi iniciado na Região Metropolitana de Recife em 1982, indo até 1988 com o nome de Projeto Grande Recife. Na região Metropolitana de Salvador, o Programa RM/NE tem início em 1986, sob a gestão do governo do estado da Bahia, por meio de sua companhia metropolitana, a CONDER, com o nome de Projeto Metropolitano.

VI; Baixa do Caranguejo; Joanes Centro-Oeste; Mangueira; Mudança; Novos Alagados I; Novos Alagados II e São João.

Até 2003 foram beneficiadas dez mil pessoas, agora ex-moradores das palafitas que foram erradicadas. As obras já concluídas são: Novos Alagados (1ª etapa); Joanes Centro-Oeste; Mangueira; Mudança; Alagados I e II e Baixa do Caranguejo. Naquele momento, encontravam-se em andamento as obras em Novos Alagados (2ª etapa); Alagados IV e V e Joanes Azul (1ª parte). E as próximas obras previstas são Alagados III e Joanes Azul (2ª parte). Além disso, uma parte da construção de uma pista de borda, que ocupará toda a margem da orla onde antes existiam palafitas, já havia sido feita e a obra encontrava-se em andamento.

O gasto orçamentário anual entre 1999 até 2003 somou quase US\$52 milhões com previsão total de cerca de US\$60 milhões. Destes valores participaram, junto com o governo do estado da Bahia, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a AVSI, o Ministério das Relações Exteriores da Itália e o Banco Mundial.

O PRA é desenvolvido desde seu início em parceria com a AVSI e tem adotado uma metodologia de trabalho que busca incluir a recuperação física do espaço urbano (água, esgoto, pavimentação, drenagem e energia elétrica), a dimensão sócio-ambiental (preservação do manguezal), a promoção social (educação básica, capacitação profissional e programas de geração de emprego e renda), assim como o envolvimento da comunidade (associativismo e cooperativismo).

No que tange ao processo decisório, o PRA possui uma instância, que traça as diretrizes e avalia sua atuação, formada por um Comitê Consultivo composto por: um membro representando a CONDER, um membro da Prefeitura Municipal de Salvador, um membro do Ministério das Relações Exteriores da Itália (MAE), um membro do Banco Mundial, um membro da AVSI e cinco representantes comunitários que são escolhidos pelo Grupo de Representantes da Comunidade. Essa instância abriga 52 lideranças das 11 comunidades na área de atuação do PRA e foi formada em outubro de 2002.

A participação na política, no caso do Programa Ribeira Azul, não ocorre a partir de uma diretriz de governo, dado que a elite que dirige o estado é extremamente conservadora (como será visto a seguir, ao analisarmos o contexto político em que se desenvolve o programa). Na verdade, a participação é uma exigência tanto do Banco Mundial quanto da ONG AVSI, que participam como co-gestoras da política. A CONDER terminou por trabalhar com sinergia com as associações de moradores e com a AVSI por uma razão de alinhamento à tendência

mais recente que está em voga nas agências multilaterais, sobretudo o Banco Mundial. Essa tendência é a de orientar os governos de países subdesenvolvidos no sentido de que o combate a pobreza deve ser realizado com políticas que estimulem a produção do capital social das populações envolvidas.

3 Parceria público-privado na recuperação de centros históricos

A revitalização de centros urbanos, realizadas por governos locais em parceria com empresas privadas, tem como objetivo principal aumentar o potencial turístico da cidade. A recuperação do Pelourinho e a revitalização do Bairro do Recife inserem-se no objetivo, comum às Prefeituras de Recife e Salvador, de desenvolver um projeto de city marketing, que inclui a realização de programas de recuperação da infraestrutura urbana e de revitalização comercial de centros antigos, em parceria com o empresariado, visando promover a imagem da cidade para ampliar seu fluxo turístico doméstico e internacional (FERNANDES, 1998; VIEIRA, 2000).

3.1 A Revitalização do Bairro do Recife

A revitalização do Bairro do Recife se desenvolve em uma área de sobrados coloniais situada no centro antigo da cidade. Entre 1993 e 1996, foi desenvolvido o Plano de Revitalização do Bairro do Recife. O objetivo principal da revitalização do Bairro do Recife era transformar a área em um centro de serviços, conservando seu patrimônio histórico e cultural e, ao mesmo tempo, tornando-o um espaço de diversão e lazer capaz de constituir uma atração turística nacional e internacional (VIEIRA, 2000, p. 98; ZANCHETTI et al., 1998, p. 64). A prefeitura investiu, no período de 1993 a 1996, R\$2,7 milhões na chamada Rua do Bom Jesus, com uma área total construída de 52.020 m², enquanto a iniciativa privada entrou com R\$2,85 milhões na recuperação dos imóveis onde foram instalados bares, restaurantes e boates (ZANCHETTI et al., 1998, p. 108).

Além disso, a prefeitura concedeu isenção de IPTU e de 5% do ISS sobre o faturamento total dos estabelecimentos de serviços ali instalados. Foi criado também o Projeto Cores da Cidade, que consistia em reunir a prefeitura, os proprietários dos imóveis, os fabricantes de tintas e uma emissora de televisão para restaurar as fachadas dos prédios da Rua do Bom Jesus. Os empresários se responsabilizariam pela restauração da fachada, com a doação de tintas do fabricante (Tintas Ypiranga), e a divulgação do projeto na mídia seria feita pela Fundação Roberto Marinho, por meio da Rede Globo.

O processo de gestão é desenvolvido em parceria com o empresariado, mas a prefeitura não desenvolve nenhum tipo de serviço especial no lugar, apesar do policiamento ostensivo. Ainda assim, há a manutenção dos espaços públicos com serviços de reparos e calçamentos, bem como macrodrenagem e recuperação da iluminação pública. Para a manutenção das praças, a prefeitura desenvolveu o Programa de Adoção de Praças: grandes empresas responsabilizam-se pela manutenção de praças situadas no Bairro do Recife (normalmente situadas nas proximidades de suas sedes), podendo, em troca disso, colocar anúncios publicitários no local.

Apesar do envolvimento do empresariado, os investimentos privados são sempre dependentes da contrapartida do Poder Público. Há sempre uma grande expectativa por parte das empresas instaladas no Bairro do Recife quanto à capacidade de investimento da prefeitura (VIEIRA, 2000, p. 98; ZANCHETTI et al., 1998, p. 64).

3.2 A Recuperação do Centro Histórico Pelourinho em Salvador

O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador foi desenvolvido pelo Governo do Estado da Bahia, através da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia, via CONDER, e da Secretaria de Cultura e Turismo, via Instituto do Patrimônio Artístico Cultural da Bahia (IPAC). Nas cinco primeiras etapas de intervenção do Programa, foram recuperados 456 imóveis, num montante total de investimentos de US\$43.223 milhões oriundos do tesouro estadual, abrangendo uma área total construída de 104.142 m². Além destas quatro etapas de recuperação, outras duas etapas de recuperação foram iniciadas a partir de 1994, num montante total de recursos executados em torno de US\$26 milhões financiados pelo Banco Mundial, sendo realizadas através do Projeto Metropolitano da CONDER.

O uso majoritário do lugar constitui-se de pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços. O governo do estado garantiu financiamento para os empresários que se estabeleceriam na região, através do Fundo do Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDESE), dentro de uma linha de crédito destinada para turismo denominada Pró-Turismo. O Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBANCO), através desta linha de crédito, concedeu financiamento para abertura de pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços, compatíveis com o local, como lojas de artesanato e souvenirs, agências de viagem, albergues e pousadas, bares, restaurantes, galerias de arte, lojas de roupas, antiquários¹².

¹² De acordo com informações do DESENBANCO, o financiamento abrangeu um universo com cerca de cem empresas e correspondeu a um montante total de aproximadamente US\$2,8 milhões, sendo concedido a uma taxa de juros de 3% ao ano mais uma taxa de juros a longo prazo (TJLP) fixada em

Na sexta etapa de recuperação, que se realizou entre 1998 e 2000, previa-se a recuperação de 116 imóveis, dentre os quais se encontrava o edifício da antiga sede do Tesouro Estadual, onde inicialmente foi planejada a criação de um centro de serviços administrativos destinado a instalação da sede da prefeitura municipal de Salvador. Entretanto, além de ter sido realizado apenas a metade do previsto, a ida da sede da prefeitura para lá não foi concretizada devido à incompatibilidade da estrutura do edifício com o tipo de instalação que seria exigida para escritórios.

A participação do setor privado junto com o poder público na gestão do Centro Histórico Pelourinho, no que tange à co-responsabilização na manutenção e funcionamento do lugar, é quase inexistente. Nota-se que a participação intensa do governo do estado na gestão do Centro Histórico Pelourinho tem praticamente uma contrapartida nula do setor empresarial (VASCONCELLOS; ESPINHEIRA, 1995, p. 187). A decisão do governo do estado, de arcar quase sozinho com a gerência do Centro Histórico, é justificada pelo ganho político-eleitoral, que significou a manutenção do Centro Histórico Pelourinho sob a gestão exclusiva do poder público, dentro de um contexto de disputa política com a gestão municipal, como será visto a seguir. Além disso, soma-se o fato do incipiente caráter autônomo do empresariado do Centro Histórico Pelourinho não estimular o governo do estado a “passar o bastão” da gestão do lugar para a mão destes, uma vez que há uma expectativa de risco, com forte probabilidade de se confirmar, de que tal processo não obtenha êxito, isto é, de que o Centro Histórico Pelourinho volte gradativamente ao estado de degradação que era observado antes da intervenção, o que não seria benéfico nem para o governo do estado nem para a própria cidade.

4 Aspectos de diferenciação política nos dois casos

4.1 Recife: governo municipal e gestão progressista

A eleição de 1985 para o Executivo Municipal em Recife¹³ traz a vitória de Jarbas Vasconcelos do PMDB, político que teve uma trajetória de luta contra o Regime Militar integrando o chamado MDB autêntico.

9,4% ao ano corrigida pela Taxa referencial (TR), totalizando uma taxa de 12,4% ao ano, para serem amortizados num período que variou entre cinco a dez anos. No ano de 1997, o governo do estado decidiu renegociar parte das dívidas contraídas pelos comerciantes que estavam inadimplentes (cerca de 90% do total das empresas financiadas) com o DESENBANCO. Nesta renegociação, o montante do financiamento, após ter sido apurado o saldo devedor total, se elevou para aproximadamente para US\$6 milhões e foram dados mais seis anos com noventa dias de carência para amortização da dívida, além de reduzida em 50% a TJLP. Os valores dos débitos renegociados variam de R\$10 mil a R\$100 mil.

¹³ Nas capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais, a volta das eleições para prefeito ocorreu apenas em 1985, para um mandato de três anos, de 1986 a 1988, porém as eleições para as Câmaras de Vereadores haviam sido mantidas durante todo o período militar. Em 1982, com a volta das

Sua vitória em Recife, assim como a de outros candidatos com sua mesma origem em outras importantes capitais, representava a instalação da democracia na gestão municipal das grandes cidades brasileiras¹⁴. A questão da democracia na gestão municipal foi uma demanda da sociedade civil brasileira durante a década de 1970. Ao final da década de 1970 e início da década de 1980, verifica-se nas grandes cidades do país, sobretudo nas capitais, a emergência dos movimentos sociais de bairros, assessorados pela Igreja Católica e por grupos técnicos de profissionais liberais ou ONGs, que passam a reivindicar do Poder Público Municipal melhores condições de infra-estrutura urbana, serviços públicos e moradia, assim como participação nas decisões de governo. Nessa época, no que tange a problemática urbana em áreas pobres das metrópoles brasileiras, a discussão entre os governos locais das capitais e das grandes cidades do país e a sociedade civil organizada girava em torno da criação de novos mecanismos de gestão pública municipal que visassem fundamentalmente: 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 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.

A redemocratização e a Constituição de 1988 (BRASIL, 2003) trazem a consagração da descentralização e da questão da participação social na gestão pública. No início da década de 1980, já nas eleições estaduais de 1982, a participação social na gestão pública torna-se uma referência forte em administrações de partidos como o PMDB e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que colocavam a democratização das decisões como item prioritário de seus programas de governo.

Com a eleição de Jarbas Vasconcelos como prefeito de Recife, em 1985, a sociedade civil passa a participar ativamente da gestão urbana da capital pernambucana. As ONGs e os movimentos de bairro terão um envolvimento intenso nas questões ligadas a habitação e urbanização. Isso se revela não só no PREZEIS, mas também na realização de outro importante programa iniciado em 1986: o Programa Prefeitura nos Bairros. O Programa Prefeitura nos Bairros consistia basicamente na divisão da cidade em 12 Regiões Político-Administrativas (RPAs), com

eleições pluripartidárias, junto com as eleições para governador e demais cargos legislativos, ocorreram eleições para vereadores nas capitais, os quais tiveram um mandato nesta legislatura de seis anos, ou seja, de 1983 a 1988. A partir da eleição de 1988, prefeitos e vereadores compõem eleições casadas para um mandato de quatro anos em todos os municípios brasileiros.

¹⁴ Assim foi o caso também de Curitiba com Roberto Requião (PMDB); Rio de Janeiro com Saturnino Braga pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); e Porto Alegre com Alceu Colares também pelo PDT.

o estabelecimento de um calendário de reuniões com as associações de moradores dessas RPAs, as chamadas plenárias populares, para a definição das prioridades e obras urbanas a serem executadas.

O contexto político em Recife e em Pernambuco é bastante rico nesse momento, já que durante a 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 Freire¹⁵, surpreenderam o candidato natural do partido na convenção, pertencente ao grupo autêntico, que era Jarbas Vasconcelos (LEAL, 1995, p. 79). Ao perder a convenção do PMDB, que indicava o candidato a prefeito de Recife, Jarbas Vasconcelos abrigou-se no Partido Socialista Brasileiro (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 e que viria a ser eleito pelo partido um ano depois governador de Pernambuco. Jarbas Vasconcelos, no PSB, reorganiza a "Frente Popular do Recife" junto com o Partido Comunista do Brasil (PC do B), um grupo dissidente do PT e a maioria dos líderes e militantes do PMDB¹⁶. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) não participa da Frente e lança a candidatura Roberto Freire; o PT e o PDT também lançam candidaturas próprias. O resultado da eleição dá a vitória a Jarbas Vasconcelos, que obtém 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 ter sido eleito prefeito do Recife, Jarbas Vasconcelos retorna ao PMDB, agora na condição de principal liderança do partido no estado ao lado de Miguel Arraes.

Em 1990, Jarbas Vasconcelos candidata-se a governador, ainda pela Frente Popular, sendo derrotado pelo candidato do PFL, Joaquim Francisco¹⁷. A eleição de 1990 marcou o fim da Frente Popular, tornando explícita a disputa entre Jarbas Vasconcelos e Miguel Arraes, o que levou

¹⁵ Marcos Freire, naquele momento era um dos três principais líderes do PMDB em Pernambuco junto com Miguel Arraes e Jarbas Vasconcelos. Marcos Freire tinha sido Prefeito de Olinda eleito em 1968 e renunciou ao cargo antes da posse por discordar da cassação do seu vice. Foi o deputado federal mais votado em 1970 pelo MDB no estado, e foi eleito senador pelo MDB em 1974. Apesar de pertencer a ala autêntica do PMDB, na eleição de 1985, era a favor de uma aliança entre PMDB e PFL, reproduzindo em Pernambuco o que ocorreu no colégio eleitoral que elegeu Tancredo Neves presidente do país. Durante o mandato do presidente Sarney, ocupou a Presidência da Caixa Econômica Federal e foi Ministro da Reforma Agrária, vindo a falecer em 1987.

¹⁶ A Frente do Recife foi uma coligação de partidos de esquerda e centro esquerda, criada em Recife em 1955, na primeira eleição municipal para a capital desde a redemocratização. Os comunistas, junto com o PSB, o PTB e pequenos partidos de centro-esquerda fundam a chamada Frente Popular do Recife e vencem três pleitos municipais na capital com Pelópidas Silveira (1955 e 1964) e Miguel Arraes (1959). Em 1958 junto com a União Democrática Nacional vencem a eleição para governador do estado elegendo Cid Sampaio e na eleição estadual de 1962, Miguel Arraes seria eleito governador de Pernambuco pela Frente do Recife sendo cassado em 1964 (SOARES, 1982).

¹⁷ Nessa eleição, Miguel Arraes sai candidato pelo PSB a deputado federal, sendo eleito com 10,4% dos votantes, porém o PSB não participa da Frente Popular, apesar de Arraes apoiar formalmente a

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

Jarbas Vasconcelos contou como aliado, na eleição de 1992, apenas com o PSDB que tinha como lideranças importantes o vice-prefeito Sílvio Pessoa e o vereador João Braga. Em 1994, uma parte do PMDB alia-se ao PFL em Pernambuco, acompanhando a aliança nacional PSDB/PFL – que elegeu o presidente Fernando Henrique Cardoso –, para apoiar a candidatura de Gustavo Krause (PFL) para governador¹⁸. Jarbas Vasconcelos adere à aliança com o PFL e apóia a candidatura de Krause que acaba sendo derrotado por Miguel Arraes no primeiro turno das eleições. Arraes torna-se governador de Pernambuco pela terceira vez vencendo com 1.262.417 votos (54% dos votos válidos).

Em seu novo mandato (1993-1996), Jarbas Vasconcelos mantém a proposta de democratização da gestão municipal, entretanto, adota elementos em sua plataforma de governo ligados à parceria com empresas privadas no desenvolvimento de projetos urbanos e na recuperação de espaços públicos. Passa a dar mais importância também à questão do turismo e do marketing cultural da cidade. No que se refere às parcerias com empresas privadas visando à recuperação de espaços públicos, a prefeitura, além da revitalização do Bairro do Recife, desenvolveu o Programa de Adoção de Praças por grandes empresas; e a realização de eventos culturais (shows, competições esportivas na praia, carnavais fora de época).

No que se refere às políticas de participação social, deu-se continuidade ao Programa Prefeitura nos Bairros e iniciou-se o orçamento participativo que teve continuidade na gestão do PFL (1997-2000), uma vez que, na eleição municipal de 1996, a coligação PFL/PMDB elegeu Roberto Magalhães, do PFL, prefeito do Recife¹⁹. Na gestão de Magalhães houve a manutenção de todas as políticas com participação

candidatura de Jarbas. Na eleição para governador, Joaquim Francisco vence no primeiro turno com 50,9% dos votos válidos, contra 44,8% dos votos válidos de Jarbas Vasconcelos que perde para o candidato do PFL por apenas 6,1% dos votos válidos.

¹⁸ Em 1994 o PMDB lançou a candidatura para o governo estadual do ex-governador Cid Sampaio.

¹⁹ Roberto Magalhães à época do PFL, foi eleito prefeito de Recife em 1996 no primeiro turno contando com o apoio de Jarbas Vasconcelos. Magalhães recebeu 50,96% dos votos válidos. Magalhães concorreu

social desenvolvidas na gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996)²⁰. Torna-se claro que a situação de continuidade ocorre devido ao fato de que, em Recife, o custo político de abandonar o orçamento participativo, uma das principais políticas de uma gestão bem avaliada pelo eleitorado, era mais alto do que optar por um processo decisório fechado. Daí o PFL, um partido que não é comprometido programaticamente com a democratização da gestão, assumir a continuidade da participação social na gestão municipal do Recife.

4.2 Salvador: gestão estadual no município com política conservadora

É curioso observar que todas as intervenções urbanas importantes para a cidade de Salvador foram realizadas pelo governo estadual sem a participação da prefeitura, que seria a esfera de governo competente no que tange ao planejamento e a gestão do município. Talvez esta seja uma das mais complexas questões que envolvem o poder local em Salvador, a sobreposição da esfera de governo estadual em relação ao governo municipal no exercício do planejamento e da gestão urbana da cidade. Assim, torna-se muito importante entender por quais razões a CONDER durante a década de 1990 exerceu uma forte concorrência com a Prefeitura Municipal de Salvador.

A Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) foi criada em 1974 como empresa pública ligada à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Desde sua origem, a CONDER atua não só como empresa de planejamento metropolitano, que fornece assistência técnica aos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS), mas também como órgão executor de obras. Em 1998 a CONDER passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e ampliou sua área de atuação para todo o estado. Em janeiro de 1999 a CONDER incorporou a Habitação e Urbanismo S.A. (URBIS).

Na década de 1990, todas as intervenções do governo estadual na cidade de Salvador aconteceram com a prefeitura à margem de sua análise e/ou deliberação. Desse modo, foram realizados todos os grandes projetos urbanos implantados em Salvador, como a recuperação do Centro Histórico Pelourinho, a recuperação dos

a reeleição em 2000 sendo derrotado pelo candidato do PT João Paulo, atual prefeito do Recife. Roberto Magalhães ingressou no PSDB e depois migrou para o PTB onde neste último elegeu-se, em 2002, deputado federal.

²⁰ As políticas com participação social, mantidas na gestão de Roberto Magalhães foram: o PREZEIS, o Programa Parceria nos Morros e o Orçamento Participativo.

Parques de Abaeté e de Pituaçu, o programa de saneamento ambiental Bahia Azul, a construção do novo aterro sanitário da cidade, a construção do Parque Costa Azul, de uma marina na Baía de Todos os Santos e a ampliação do Aeroporto Dois de Julho (atual Luís Eduardo Magalhães). Tais projetos e obras urbanas foram realizados sob a gestão da CONDER, sem nenhum tipo de participação da prefeitura. Isso fazia da CONDER uma espécie de super-prefeitura paralela de Salvador, o que dava à sua diretora poderes similares aos de um prefeito (FERNANDES, 1998, p. 72).

Apesar de a maioria das companhias metropolitanas de planejamento no país terem sido extintas, ou terem ficado apenas com uma estrutura organizacional e de intervenção urbana acessória e complementar à atuação do poder Executivo municipal das capitais, no caso de Salvador, a criação da CONDER acabou por gerar um poder semi-autônomo e paralelo concorrente ao da prefeitura no que tange ao planejamento e à gestão urbana da cidade. De acordo com Souza (2001), em quase todas as regiões metropolitanas (RMs) do país, ao longo da década de 1980, ocorreu um enfraquecimento cada vez maior da esfera metropolitana de planejamento, devido a alguns fatores, em especial à escolha constitucional em 1988 que adotou a descentralização, o municipalismo e a participação no planejamento e na gestão urbana, rompendo com os modelos e as práticas centralistas e autoritárias às quais as RMs estavam associadas. A longevidade da CONDER em Salvador decorre do tipo de comportamento político autoritário e centralista que se consolidou na esfera estadual com Antônio Carlos Magalhães (doravante ACM), que sempre privilegiou a atuação da Companhia na cidade de Salvador. A existência de uma forte companhia tecnocrática, capacitada e sintonizada com a política do Governo Central, opondo-se a uma frágil e pouco qualificada estrutura de planejamento municipal, tornou possível para a CONDER receber consideráveis recursos financeiros do Governo Federal ao longo de sua trajetória. No período em que Lídice da Mata do PSDB foi prefeita de Salvador, entre 1993 e 1996, a CONDER foi usada pelo Governador ACM para concorrer com a administração local (SOUZA, 1997, 2001).

A eleição municipal de 1992 levou ao poder a prefeita Lídice da Mata do PSDB²¹. A eleição foi em dois turnos, tendo Lídice vencido em ambos os momentos, sendo que no primeiro turno obteve 44,2% dos votos válidos contra 24,5% dos votos válidos de Manoel Castro, candidato do PFL apoiado

²¹ Os partidos da coligação eram: PSDB, PDT, Partido Popular Socialista (PPS), PSB, PC do B, Partido Verde (PV), Partido da Mobilização Nacional (PMN), PT e o PMDB, que apenas no segundo turno concedeu apoio à candidatura de Lídice da Mata.

pelo governador ACM²². Apesar de se constituir numa grande força política hegemônica para o estado da Bahia, elegendo-se Governador em 1990 (no primeiro turno de eleições), dentro da cidade de Salvador ACM não possuía a aprovação suficiente do eleitorado soteropolitano para torná-lo legitimado hegemonicamente tal qual era no resto do estado. Esta assertiva pode ser comprovada na observação dos consecutivos insucessos eleitorais dos candidatos que concorreram para prefeito de Salvador, apoiados por ACM, nos pleitos municipais da capital pós-redemocratização. Só em 1996, ACM consegue levar à vitória um candidato sob seu apoio, após três derrotas consecutivas nos anos de 1985, quando foi vencido por Mário Kertész²³ do PMDB, 1988, derrotado por Fernando José²⁴, também do PMDB, e, em 1992, com a vitória de Lídice da Mata do PSDB.

Além das derrotas sucessivas para o executivo da capital ao longo da década de 1980, em 1986, Waldir Pires do PMDB tinha sido eleito Governador da Bahia, com 2,6 milhões de votos (56,7% dos votantes) contra 1,2 milhão de votos (26,7% dos votantes) de Josaphat Marinho, segundo colocado, candidato do PFL apoiado por ACM²⁵. A mudança nas preferências do eleitorado baiano em 1986 pode ser explicada pela motivação nacional do Plano Cruzado, que ajudou substancialmente o PMDB a ser o vencedor quase absoluto das eleições de 1986 em todo o país²⁶.

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

²³ Mário Kertész apesar de vencer uma eleição para Prefeito em 1985, pelo PMDB, como adversário político de ACM, iniciou sua carreira como assessor na Secretaria de Finanças da Prefeitura de Salvador durante a gestão de ACM como Prefeito, entre 1968 e 1970. Após isso foi Secretário de Planejamento na primeira gestão de ACM no governo estadual, entre 1970 e 1974. Depois foi nomeado Prefeito de Salvador por ACM na segunda gestão deste como Governador da Bahia, entre 1978 e 1982. Neste período, Mário Kertész, rompe com o grupo político de ACM por não ter seu nome indicado pelo mesmo à candidatura de Governador da Bahia nas eleições de 1982. A partir daí torna-se uma das principais lideranças de oposição a ACM em Salvador, elegendo-se Prefeito em 1985 pelo PMDB e levando a vitória em 1988 um candidato sob seu apoio que o sucederia, o radialista Fernando José, em 1992. Depois disso, Mário Kertész rompe com o Prefeito Fernando José e sai do PMDB, candidata-se a Prefeito de Salvador em 1992 pelo PST, obtendo apenas 9.923 votos, ficando em penúltimo lugar na disputa. Em 1994, candidatou-se a Deputado Federal por uma outra legenda pequena, mas também não conseguiu se eleger. Atualmente, Mário Kertész desenvolve atividade de radialismo em Salvador e até este momento não mais se envolveu em candidatura político-partidária.

²⁴ Fernando José era locutor de futebol e apresentador de um programa popular de denúncias e reclamações de moradores da cidade, nas emissoras de rádio e TV de propriedade do empresário Pedro Irujo que era à época um dos quadros importantes do PMDB. Sem jamais ter pertencido a qualquer partido nem pleiteado cargo político algum ou exercido qualquer função pública, mostrava-se despreparado para ser Prefeito.

²⁵ Waldir Pires não termina o mandato pois candidata-se a vice-presidente pelo PMDB na chapa encabeçada por Ulisses Guimarães em 1989. O produtor rural e ex-prefeito de Guanambi, Nilo Coelho, que era o vice-governador à época, assume em 1989 o governo do estado e termina o mandato em março de 1991.

²⁶ Na eleição de 1986 o PMDB eleva sua representação na Câmara dos Deputados, passando de 201 parlamentares para 261, num total de 487 (53% dos lugares). Na eleição para o Senado conseguiu 38 das 49 cadeiras em disputa, elevando o número de senadores do partido de 23 para 45 num total de 72.

A tática de ACM, ao perder a eleição municipal de 1992, foi estabelecer uma competição entre esferas de governo na gestão urbana de Salvador, procurando desenvolver uma série de obras importantes na cidade. Com isso visava desqualificar o Executivo municipal, tentando mostrar que a Prefeitura não possuía autonomia para governar a cidade, dado que não realizava satisfatoriamente o que era de sua competência exclusiva, e ao mesmo tempo procurava demonstrar a eficiência e a competência da esfera estadual, dado que as obras importantes do município eram desenvolvidas pelo governo do estado. Para atingir o objetivo de desacreditar a administração municipal, por meio da competição entre esferas de competência, ACM utilizou-se de um outro importante trunfo que possuía: a TV Bahia. Esta emissora, de propriedade da sua família, é afiliada da Rede Globo e líder de audiência em todo o Estado. Durante o período em que Lídice da Mata foi Prefeita de Salvador, a emissora declarava-se abertamente comprometida politicamente com ACM, desenvolvendo inúmeras e repetidas campanhas e manifestações positivas a qualquer ação da gestão estadual do governador, além de não conceder espaço de divulgação para a gestão municipal e de realizar matérias contra a prefeitura em seus programas jornalísticos e anúncios publicitários exibidos diariamente (FERNANDES, 1998, p. 75).

Além do problema de disputa com o governo estadual a prefeitura de Salvador sofreu uma profunda crise financeira. O processo de desestruturação fiscal da prefeitura de Salvador a partir de 1989 se deu por conta dos efeitos produzidos pelo serviço da dívida contraída durante a gestão Mário Kertész e herdada pela gestão subsequente do prefeito Fernando José. O crescimento do peso dos juros e amortizações no total da despesa de Salvador sobe de 7,8%, em 1989, para 16%, em 1992, atingindo seu ponto mais alto, 17%, em 1994, já na gestão de Lídice da Mata. Isso ocorreu porque a prefeitura de Salvador, durante o mandato de Fernando José, foi fortemente financiada por empréstimos de curto prazo tomados para saldar as despesas correntes (SANTOS et al., 1996, p. 137). O peso das operações de crédito no total da receita, em 1989, chega a 33,12% e, em 1991, a 25,75%. A prefeitura de Salvador torna-se insolvente e, portanto, inapta a arcar com empréstimos, o que leva ao fim dessa fonte de recursos a partir de 1993, quando o município acaba sendo impedido de contrair tanto empréstimos de curto quanto de longo prazo destinados a investimentos.

Na eleição de 1996, Antônio Imbassahy, do PFL, foi eleito prefeito de Salvador no primeiro turno, recebendo 407.019 votos (51,4% dos votos válidos), contra 235.635 votos (29,7% dos votos válidos) de Nelson Pelegrino,

do PT. O candidato do PSDB, apoiado pela prefeita Lídice da Mata, Domingos Leonelli, ficou com apenas 62.843 votos (7,9% dos votos válidos) em terceiro lugar.

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 fechada. No que se refere à tutela do estado, no primeiro ano de governo isso fica bem nítido ao verificar-se o aumento de 70,8% da receita de transferências da prefeitura. As transferências, que em 1996 registravam o montante de R\$196 milhões, em 1997 chegam a R\$276 milhões. Este aumento da receita de transferências da prefeitura é um forte indício de que muito provavelmente o governo estadual teve participação ativa no aumento destas transferências. Além do auxílio financeiro do governo do estado à administração municipal, a partir de 1997, a prefeitura de Salvador passou a participar da manutenção do Centro Histórico Pelourinho junto com a CONDER, realizando os serviços de limpeza urbana e demais serviços que podia desenvolver, algo que não ocorria na gestão de Lídice da Mata. Não só o Pelourinho, mas as obras de recuperação urbana, desenvolvidas pela CONDER, passaram a ter a prefeitura como “parceira”, a exemplo da revitalização e recuperação do Dique do Tororó. O que acontece na gestão de Imbassahy é a subordinação da prefeitura ao governo do estado, cumprindo-se assim a expectativa de que só tem condições de governar a cidade de Salvador o prefeito que for bem “afinado” com o governo estadual, caso contrário terá o destino de Lídice da Mata. Imbassahy, portanto, vem manter este padrão político na cidade, que teve uma tentativa de ruptura com a gestão de Lídice da Mata (1993-1996).

5 Considerações finais

As políticas similares desenvolvidas nos dois casos marcaram a agenda da gestão municipal durante a década de 1990. Entretanto, apesar da similitude dos programas aqui apresentados sucintamente, os objetivos estratégicos que guiavam as experiências e o contexto político que as cercavam eram bem diferentes nos dois casos.

Em Recife, a idéia de implementar importantes políticas de desenvolvimento urbano com participação popular é uma intencionalidade estratégica da administração de Jarbas Vasconcelos que termina por extrair rendimentos crescentes ao longo das suas duas administrações. No caso de Salvador, o Programa Ribeira Azul não foi implementado com participação popular por determinação do governo do estado, mas por imposição dos parceiros que constituíam o programa, especificamente o Banco Mundial e a ONG AVSI.

No que se refere à recuperação ou revitalização dos centros históricos, nota-se uma prática de gestão semelhante, onde o espaço do poder público na parceria público-privado é mais onerado e responsabilizado por razões de sustentabilidade de intervenções que requerem manutenção especial e são ocupadas por um empresariado médio e pequeno que não possui capital para investir na medida que se espera numa parceria.

Um outro aspecto importante a se destacar é o diferente contexto político observado nas duas cidades. Enquanto a capital conta muito na política estadual de Pernambuco, em Salvador ocorre o contrário. Daí a arena política em Recife parecer mais pluralista em comparação a Salvador, onde muitos grupos de interesse compõem a gestão municipal. Isso se nota em várias eleições importantes para o governo do estado de Pernambuco vencidas pelos conservadores, como foram o pleito de 1982 – que deu a vitória a Roberto Magalhães, do PDS, contra Marcos Freire, do PMDB, por apenas 5% dos votantes – e a eleição de 1990 – quando Joaquim Francisco (PFL) venceu Jarbas Vasconcelos (PMDB) por apenas 6% dos votos válidos. As derrotas dos candidatos do PMDB nas eleições estaduais de 1982 e 1990 deram-se por pequena margem de votos, inclusive com vitórias expressivas destes na capital. Diferentemente da Bahia, em Pernambuco a capital representa um importante colégio eleitoral. O estado de Pernambuco possui uma taxa de urbanização de 76,5% (BRASIL, 2000) e a população da Região Metropolitana de Recife (RMR) representa 42% da população total do Estado.

Quadro diferente se verifica em Salvador, onde a figura monolítica de ACM termina por enfraquecer a arena política. Como na Bahia o poder político efetivo prescinde da conquista da capital, a prefeitura tem um papel secundário na gestão do município, ficando o Governo do estado com maior visibilidade. As eleições na Bahia, portanto, têm sido decididas sempre no interior tradicional e polarizadas em torno de uma liderança personalista. A razão disso se deve ao fato de o estado possuir uma taxa de urbanização de 67,1% (BRASIL, 2000) – uma das mais baixas do país – ter 69% de sua área territorial situada na região semi-árida – uma das mais pobres do país –; e sua capital representar apenas 18,7% da população total do estado (BRASIL, 2000).

FERNANDES, A. S. A. The management agenda of the nineties' capitals: the exemple of Recife and Salvador. *Perspectivas*, São Paulo, v. 27, p. 81-105, 2005.

■ **ABSTRACT:** The paper discuss some the main policies of urbanization made in the ninety decade for Brazilian capitals local governments with social participation and public private paternship that agenda set of urban

governance in Brazil. With focus in cases of Recife and Salvador, search it understanding the political aspects of differentiation of the same policies of urbanization in each one city.

- **KEYWORDS:** Social participation. Public-private paternship. Policies of urbanization.

Referências

ARAÚJO, A. et al. Uma política inovadora de urbanização no Recife: 10 anos de PREZEIS. Recife: Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, FASE, ETAPAS, 1999.

BAHIA (Estado). CONDER. Avaliação do projeto metropolitano. Salvador: SEPLANTEC, 1997.

BORJA, J.; CASTELLS, M. As cidades como atores políticos. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 8.742 de 7 dez. 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 20 out. 2002.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 8.142 de 28 dez. 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 28 dez. 1990a. Disponível em: <<http://www.pstpiracicaba.hpg.ig.com.br>>. Acesso em: 20 out. 2002.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 8.069 de 13 jul. 1990. Dispões sobre o Estatuto da criança e do adolescente e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 16 jul. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 20 out. 2001.

_____. Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei n. 9.394 de 20 dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 23 dez. 1996a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legis/pdf/lei9394.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2002.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos jurídicos. Lei n. 9.424 de 24 dez. 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério, na forma prevista no art. 60, § 7, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 24 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.Br/sef/fundef/pdf/lei9424m.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2002.

_____. Senado Federal. Lei n. 10.257 de 10 jul. 2001. regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 11 jul. 2001. Seção 1. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./urbano/index.html&conteudo=./urbano/estatuto_cidade.html>. Acesso em: 20 out. 2001.

_____. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2002.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. 31. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 39, de 19 dez. 2002.

BREMAEKER, F. E. J. A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos Municípios. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 40, n. 209, p. 77-90, out./dez. 1993.

_____. As reformas fiscal e tributária: emergências e possibilidades. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 1995a. (Estudos Especiais, 16).

_____. Perfil das finanças municipais. Rio de Janeiro: IBAM, 1995b. (Estudos Especiais, 6).

_____. Evolução das finanças dos municípios no período 1989/1995. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 1997. (Estudos Especiais, 13).

MUNICÍPIOS devem R\$ 32,350 bi. Diário de Pernambuco, Recife, 7 jan. 2001. Caderno Brasil.

FERNANDES, A. S. A. Empresarialismo urbano em Salvador: a recuperação do Centro Histórico Pelourinho. 1998. 105 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) –Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1998.

GAEBLER, T.; OSBORNE, D. Reinventando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1995.

HARVEY, D. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1989a.

_____. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". Geografiska Annaler, Stockholm, 71-B, p. 3-18, 1989b.

_____. The urban experience. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989c.

- LEAL, S. M. R. Para "além" do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local. 1995. 316 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.
- LOSTAO, S. S. O PREZEIS: um processo de participação popular na formação da cidade. 1991. 161 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano)– Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1991.
- MOURA, S. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 7, p. 7-29, dez. 1996.
- RECIFE (Município). Lei nº 14.511/83 – Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. *Diário Oficial da Prefeitura da Cidade do Recife*, 18 jan. 1983.
- _____. Lei nº 14.947/87 – Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) da cidade do Recife. *Diário Oficial da Prefeitura da Cidade do Recife*, 12 mar. 1987.
- _____. Decreto Municipal nº 14.589/88 – instituiu o Fórum Permanente do PREZEIS. *Diário Oficial da Prefeitura da Cidade do Recife*, 15 dez. 1988.
- _____. Lei n. 15.790/93 – Lei que Regulamenta o Fundo Municipal do PREZEIS. *Diário Oficial da Prefeitura da Cidade do Recife*, 13 set. 1993.
- RIBEIRO, L. C. de Q. A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 107-160.
- SANTOS, R. S. et al. Dinâmica do desequilíbrio fiscal de Salvador. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 4, n. 7, p. 133-149, dez. 1996.
- SOARES, J. A. A Frente do Recife e o Governo Arraes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SOUZA, C. Decentralization, local and metropolitan influence: the case of Salvador (Brazil). Prepared to the Conference The Challenge of Environmental Management in Metropolitan Areas. University of London, London, 1997.
- _____. A região metropolitana de Salvador: trajetória e influência das escolhas institucionais. Salvador, 2001. Mimeografado.
- VASCONCELLOS, J. G.; ESPINHEIRA, M. de F. Gerenciamento da Região do Pelourinho. In: ZANCHETTI, S. M. et al. (Org.). *Estratégias de intervenção em áreas históricas*. Recife: MDU/UFPe, Projeto PNUD-SEPURB BRA 93/013, 1995. p. 186-189.

VIEIRA, N. M. O lugar da história na cidade contemporânea: revitalização do Bairro do Recife X recuperação do Pelourinho. 2000. 260 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

ZANCHETTI, S. et al. Revitalização do Bairro do Recife: plano, regulação e avaliação. Relatório de Avaliação. Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1998.

CULTURA E POLÍTICA