

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

Antônio Sérgio Araújo FERNANDES<sup>1</sup>

- **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

---

<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup> – e de serem responsáveis exclusivos pela prestação de serviços e atividades específicas, tais como o planejamento e a gestão urbana<sup>3</sup>.

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 disponibilizados<sup>4</sup>. 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 tributária<sup>5</sup> 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

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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 adolescente<sup>6</sup>. 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

---

<sup>6</sup> 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 local<sup>7</sup>.

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)

---

<sup>7</sup> 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 não<sup>8</sup>. Uma vez considerada ZEIS, a comunidade é aconselhada pela prefeitura a constituir uma Comissão de

<sup>8</sup> 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 Alagados<sup>9</sup>. 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)<sup>10</sup>, 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 1986<sup>11</sup>. 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 Km<sup>2</sup>, 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

---

<sup>11</sup> 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 m<sup>2</sup>, 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 m<sup>2</sup>. 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, antiquários<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> 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 Recife<sup>13</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 brasileiras<sup>14</sup>. 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.

<sup>14</sup> 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 Freire<sup>15</sup>, 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 PMDB<sup>16</sup>. 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 Francisco<sup>17</sup>. A eleição de 1990 marcou o fim da Frente Popular, tornando explícita a disputa entre Jarbas Vasconcelos e Miguel Arraes, o que levou

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

<sup>16</sup> A Frente do Recife foi uma coligação de partidos de esquerda e centro esquerda, criada em Recife em 1955, na primeira eleição municipal para a capital desde a redemocratização. Os comunistas, junto com o PSB, o PTB e pequenos partidos de centro-esquerda fundam a chamada Frente Popular do Recife e vencem três pleitos municipais na capital com Pelópidas Silveira (1955 e 1964) e Miguel Arraes (1959). Em 1958 junto com a 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).

<sup>17</sup> 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 governador<sup>18</sup>. Jarbas Vasconcelos adere à aliança com o PFL e apóia a candidatura de Krause que acaba sendo derrotado por Miguel Arraes no primeiro turno das eleições. Arraes torna-se governador de Pernambuco pela terceira vez vencendo com 1.262.417 votos (54% dos votos válidos).

Em seu novo mandato (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 Recife<sup>19</sup>. 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.

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

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

social desenvolvidas na gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996)<sup>20</sup>. 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.

<sup>20</sup> 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 PSDB<sup>21</sup>. A eleição foi em dois turnos, tendo Lídice vencido em ambos os momentos, sendo que no primeiro turno obteve 44,2% dos votos válidos contra 24,5% dos votos válidos de Manoel Castro, candidato do PFL apoiado

---

<sup>21</sup> 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 ACM<sup>22</sup>. Apesar de se constituir numa grande força política hegemônica para o estado da Bahia, elegendose 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 Kertész<sup>23</sup> do PMDB, 1988, derrotado por Fernando José<sup>24</sup>, 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 ACM<sup>25</sup>. 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 país<sup>26</sup>.

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

<sup>23</sup> 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, elegendose 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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](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](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](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](http://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.