

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 5. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.  
Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p5.pdf>  
Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

## Capítulo 5

### A frente democrática e o contexto de luta contra as desigualdades

O núcleo das preocupações aqui esboçadas diz respeito ao tema de como a produção da democracia tem se expressado no contexto da urbanização, condicionado pelas relações políticas e pela matriz sócio-econômica da diferenciação social. Ou seja, como enfrentar a questão da integração social e da política, no contexto da cidade, em termos de governabilidade.

Se as cidades desempenham papel fundamental na matriz civilizatória, como encaminhar a governabilidade neste contexto, cada vez mais submetido a elevados índices de pobreza e desigualdades? Como a sociedade local traduz as normas institucionais e políticas de governo, de forma a dar vida à interação entre cidadania e governo? Que efeitos estas ações institucionais exercem sobre a cooperação e o padrão da integração entre sociedade e política?

A análise, então, desloca-se de uma abordagem estrutural quantitativa para a dimensão das práticas efetivas dos atores no âmbito da conflitividade entre cidade e política. Neste plano o território aparece como categorias mediadora da subjetividade dos atores, na formação da hegemonia política.

O eixo da análise contempla, portanto, a questão das fraturas sociais no meio urbano, os problemas dos nexos entre a política e a sociedade a partir da análise comparativa de duas experiências de gestão diversificadas sobre um mesmo espaço urbano, o da cidade de Salvador (Bahia). O ponto de partida é a análise do Governo da Frente Popular (93-96), seus constrangimentos e alcances no plano da política, seguindo-se de um processo de reconversão deste projeto pelos grupos hegemônicos do Estado (período 97/99).

Melhor dizendo, como diferentes forças políticas encaminharam a questão da governabilidade da cidade, particularmente na gestão da Frente Popular de 93/96 (liderada pelo - PSDB) e como se fez a reconversão no plano da hegemonia local, com a retomada da gestão municipal das forças dominantes na política do estado da Bahia, há 30 anos (PFL). Neste sentido, a idéia de poder local não se restringe ao controle do município mas se amplia

através do controle da instância governamental do Estado e de uma grande bancada de parlamentares na Câmara Federal.

A preocupação central reside em observar as formas de vinculação entre a vida política e institucional local e como esta conforma uma cultura política sobre o espaço urbano, que afeta a cidadania, o padrão de representação política e do governo da cidade com efeitos sobre o padrão de inserção e diferenciação social.

Este movimento traduz-se em avanços, retrocessos, recuos e resistências que conformam uma cultura política própria, a qual, ao ser traduzida em termos de demandas sociais retorna à política, definindo limites e possibilidades de governabilidade urbana e as formas concretas de vivência da democracia pelos cidadãos.

A questão central é saber que condições efetivas têm estas instâncias locais para processarem os conflitos hoje gerados pelo regime de representação e pela lógica de integração do País e do local à economia do mercado?

Todos estes instrumentos de autoregulação empreendidos no plano institucional, da descentralização, instauração de mecanismos de mediação, políticas de desenvolvimento autosustentados e governança, são práticas distintas, mas interligadas, que testemunham uma reorientação da relação entre democracia e governo, tendo por base uma mesma preocupação: responder ao *déficit* de legitimidade política; criando alternativas capazes de gerar algum sentido de êxito ou de respostas; reduzir o fosso político entre governo e sociedade e contornar a inoperância simbólica da política e da representação<sup>128</sup>. Mas constituem-se espaço público onde se expressa uma nova conflitividade social em torno de projetos de sociedade e de democracia.

Neste sentido a apologia da governança urbana institui-se como horizonte mítico do possível, na tentativa de renovação da legitimidade a partir de arenas reduzidas de concertação entre atores sociais e públicos, encontrando quadros de cooperação que permitam gerar resultados, associando eficiência com justiça social (relativa). Para tanto faz apelo a instauração de regras e procedimentos de processamento dessa conflitividade, recriando simbolicamente a “unidade”, num contexto onde predominam a crise de referenciais mais amplos e profundas contradições no plano da estruturação e interrelação entre o econômico, o político e o social. Este quadro, no entanto, que sugere certa virtuosidade no estímulo à cooperação, à solidariedade, contém, inversamente, um conflito aberto entre a sociedade e as instituições públicas. A idéia central da governança é, então, organizar a solidariedade através da eficácia do gerenciamento ao nível local.

Mas o desafio posto nos paradigmas normativos do “bom governo”, próprios da governança e que delimitam as regras da colaboração, não se constitui apenas num ideal abstrato mas uma maneira de mediar os diferentes interesses presentes na sociedade, desenvolvendo modos de convivência civil, para o aperfeiçoamento das formas de colaboração política e social. Tem

caráter moral já que estas qualificam o sentido emprestado à democracia como valor, orientando o que fazer, como fazer e com quem fazer, ou seja, os limites das práticas efetivas das forças sociais<sup>129</sup>.

### **Crise urbana no contexto da descentralização das políticas: o quadro das carências históricas da cidade - Salvador 93/94** <sup>130</sup>

Efetivamente os municípios brasileiros foram os maiores beneficiários das mudanças institucionais promovidas pela Constituição de 88, instituindo-se, por princípio, como força política e tributária, com relativa liberdade para determinar a alocação de recursos, financiar e administrar políticas.

Três fatores estruturais, no entanto, parecem constranger historicamente a capacidade do governo da cidade de Salvador em implementar políticas: o quadro de carências sociais e urbanas gerando demandas historicamente acumuladas –os índices de desigualdade; o endividamento do município resultante de um desequilíbrio econômico-financeiro das contas públicas municipais e de uma estrutura dependente de repasses intergovernamentais; as medidas de ajuste econômico, advindos do Plano Real em julho de 1994, anulando os esforços de ampliação da receita em decorrência do pagamento da dívida do município.

Efetivamente, Salvador, terceira cidade mais populosa do Brasil, contando, em 1991, com uma população de cerca de 2,2 milhões de indivíduos, integra um quadro de carências acumuladas, que amplia o grau das demandas de intervenção pública local de curto prazo<sup>131</sup>. Assim a Cidade apresentava um quadro onde se juntavam cumulativamente: altas taxas de crescimento demográfico, com acentuada desigualdade social; desequilíbrio espacial de padrões de urbanização e ocupação do solo; degradação física dos espaços públicos; deficiência na oferta de serviços urbanos e altos índices de pobreza urbana.

Rocha (1996: 125) atesta para Salvador (entre 1990/1994) o agravamento inequívoco da pobreza urbana como insuficiência de renda, sob todos os seus aspectos, correspondendo à 61,83% da população, ou seja, um volume de 1.644.631 pessoas abaixo da linha de pobreza. A Cidade portanto, ocupa a posição mais adversa em relação aos índices de pobreza no país, dentre as seis metrópoles analisadas<sup>132</sup> (Tabela 8).

Tabela 8

**Indicadores de pobreza como insuficiência de renda relativos às datas especificadas para seis regiões metropolitanas**

	<b>Prop. Pobres (%)</b>	<b>Hiato (%)</b>	<b>Ind. Sintético</b>	<b>Nº de Pobres</b>
<b>Recife</b>				
Set/1990	49,20	52,55	0,18365	1.389.026
Jul/1994	60,08	57,92	0,26255	1.798.758
Jul/1995	498,26	55,20	0,20593	1.489.764
Dez/1995	47,22	55,92	0,20054	1.434.968
Jan/1996	48,44	57,56	0,21323	1.472.027
<b>Salvador</b>				
Set/1990	42,08	52,33	0,15532	1.020.958
Jul/1994	61,83	55,80	0,25092	1.644.631
Jul/1995	49,10	56,45	0,20749	1.324.917
Dez/1995	43,04	54,26	0,17441	1.169.561
Jan/1996	44,13	54,05	0,17616	1.199.241
<b>Belo Horizonte</b>				
Set/1990	30,38	50,67	0,11277	1.017.040
Jul/1994	36,15	53,68	0,14472	1.304.058
Jul/1995	23,91	57,15	0,10957	871.988
Dez/1995	22,47	59,71	0,11166	823.923
Jan/1996	25,25	57,51	0,11652	925.830
<b>Rio de Janeiro</b>				
Set/1990	39,03	54,39	0,16207	3.891.056
Jul/1994	45,11	58,29	0,20622	4.549.605
Jul/1995	31,18	61,86	0,16236	3.171.272
Dez/1995	29,75	63,03	0,16113	3.038.457
Jan/1996	32,02	63,09	0,17115	3.270.886
<b>São Paulo</b>				
Set/1990	19,45	58,01	0,09091	2.947.941
Jul/1994	28,54	58,45	0,13313	4.617.527
Jul/1995	21,28	64,77	0,11914	3.494.131
Dez/1995	21,62	65,77	0,12315	3.575.327
Jan/1996	22,35	64,87	0,12405	3.695.250
<b>Porto Alegre</b>				
Set/1990	24,30	63,89	0,12984	716.835
Jul/1994	27,53	63,54	0,14758	868.335
Jul/1995	22,10	70,44	0,14026	709.916
Dez/1995	22,68	70,99	0,14470	732.466
Jan/1996	23,65	70,53	0,14934	764.021

Fonte: IBGE/PME. In: ROCHA, Sonia. Rev. Bras. Estudos Pop., Campinas, 13(2), 1996.

Este quadro se agrava dado o ambiente de incerteza econômica, decorrente do contexto altamente inflacionário que atinge os dois primeiros anos de governo (93-94) com baixas taxas de investimento e tendências inequívocas de informalização crescente do mercado de trabalho, resultante de processos de reestruturação produtiva, terceirização e redução do emprego industrial. Rocha constata, ainda, que o plano de estabilização permitiu de modo geral uma

melhoria de renda, fazendo com que parcela significativa da população ultrapassasse a linha da pobreza. No entanto, este processo tem grandezas diversas segundo as áreas, em Salvador (como S.Paulo), o movimento de inserção de indivíduos acima da linha de pobreza não permitiu recuperar o patamar de inclusão expresso no índice de 42,08%, de 1990. As evidências, portanto, indicam a manutenção da pobreza em Salvador em patamares muito elevados, 44% da população, ao final de 1996, situação que tende a se agravar em razão do aumento significativo do desemprego urbano em Salvador, ao final de 1997<sup>133</sup>.

Este contexto de desigualdades sugere baixa capacidade de arrecadação e amplas expectativas sociais e políticas em relação ao governo da cidade, especialmente quando o comando encontra-se, excepcionalmente, com setores da esquerda.

Ao lado dessas carências Souza (1996:107), alerta para o caráter dependente da receita do município. A análise das contas municipais, no período de 81/9, revela que apenas 38% provém de receitas próprias, ficando o restante dependente de repasses estaduais e de transferências do Fundo de Participação dos Municípios. Isto caracteriza uma tradicional insolvência e vulnerabilidade política da cidade, dependente de relações verticalizadas, dos governos estadual e federal.

Há, portanto, um desequilíbrio econômico-financeiro crônico, dificultando a prefeitura enfrentar as despesas de custeio e investimento. Esta situação agrava-se no período 93-96, em decorrência do aumento da folha de pagamento dos funcionários, seqüestro judicial (bloqueio de parte da receita municipal por empreiteiras, como pagamento de uma dívida de US\$200 milhões) e pela elevada dívida pública herdada.

Frente a estas dificuldades recorre-se às formas tradicionais de financiamento das despesas em Salvador, ou seja, aos empréstimos junto aos bancos privados a juros de mercado, em patamares extremamente elevados na conjuntura de estabilização da moeda.

Assim, a Cidade encontra-se estrangida e deslegitimada pela ação de fatores estruturais clássicos, agora agravados pelos ajustes institucionais e econômicos, como pagamento da dívida pública acumulada, junto ao governo federal; endividamento cumulativo e pagamento dos juros exorbitantes ao mercado financeiro privado, anulando quaisquer melhorias do desempenho da arrecadação, com custos sobre a eficiência social e sobre a legitimidade do governo.

Efetivamente, o conjunto desses fatores: o endividamento da Prefeitura com empreiteiras; o comprometimento de pagamento da folha de pessoal; os ajustes do Plano Real, que envolveram o pagamento da dívida com o governo federal em proporções extraordinariamente maiores que outras cidades, configuram um estrangulamento financeiro de Salvador, restringindo drasticamente a capacidade de implementação de políticas. Inverte-se, portanto, a eficácia social em benefício do mercado e dos determinantes econômicos externos.

O saneamento financeiro afigurou-se, então, como estratégia prioritária para as ações de coordenação, controle e implementação de projetos, o que amplia o campo de tensões, agora com os interesses privados tradicional e organicamente articulados à formação do espaço público local. (Ivo, 1997:7).

Assim, a precariedade das finanças públicas locais afeta a capacidade de governo, com graves efeitos no plano político dado o alto grau de ingerência externa sobre o município e os elevados índices de insatisfação política dos cidadãos. Souza (1996: 108), conclui que a descentralização financeira provou ter pouco impacto no aumento da eficiência e na capacidade de governo da Cidade.

### **O complexo quadro das forças políticas da Cidade-1993/96**

É inequívoca a influência que o clientelismo tem ainda hoje na configuração das práticas políticas no Brasil, com reflexos sobre a forma de distribuição de bens e serviços<sup>134</sup>. Os políticos locais têm espaços de manobra próprios com influência na política geral do país. O grupo hegemônico local<sup>135</sup>, na Bahia e especialmente em Salvador, constitui-se também em segmento político importante, em grande parte responsável pela capacidade de governar do próprio governo federal<sup>136</sup>, no contexto em estudo (93/99).

A vitória eleitoral de setores da esquerda em Salvador, em 1992, resultou de uma coligação integrada por 9 Partidos que não tinham entre si uma tradição exitosa como Frente, que possibilitasse uma prática política coesa e um programa político claro para a Cidade. Muito ao contrário, a experiência anterior de governo dessa coalizão de forças de oposição no Estado<sup>137</sup> enfrentou enormes dificuldades no plano de administração dessa Frente, resultando numa paralisia das ações administrativas do governo estadual na fase da Nova República.

Efetivamente, o elemento aglutinador das forças progressistas e de esquerda, na Bahia, tem sido a oposição à hegemonia do grupo liderado pelo Senador ACM, que permanece no poder há 30 anos, vitorioso do ponto de vista da aceitação popular. Assim, governar democraticamente num Estado marcado por um “modelo conservador vitorioso” foi, segundo depoimento da própria Prefeita<sup>138</sup>, seu primeiro desafio.

Neste sentido, governar a Cidade não significava apenas operar um quadro político-administrativo de incertezas e dificuldades, mas marcar um novo projeto político de resistência, implementando um modelo de gestão moderno e democrático, que fizesse a diferença.

Este projeto local de resistência, assentado numa relação conflituosa e de confronto com a instância administrativa estadual, acabou por criar rupturas e tensões com a base nacional do Partido e com o governo federal, quando nas eleições presidenciais de 1994 o PSDB da Bahia deixou de apoiar o candidato do seu Partido para apoiar o candidato do PT, já que avaliou ser politicamente impossível para a esquerda, em termos de sua trajetória, sustentar ao nível local, uma coligação com o PFL, onde o seu principal opositor local ocupa posição

estratégica de liderança e poder no âmbito das articulações nacionais<sup>139</sup>. Este processo acabou por fragilizar sua base de sustentação partidária e de apoio político ao nível do governo federal, configurando, a partir de 1995, ou seja, na segunda metade do governo local, um quadro de isolamento político da prefeitura.

A campanha da Frente Popular para a prefeitura de Salvador, centrava-se em torno de dois desafios básicos: o combate às desigualdades sociais e a luta pela moralidade<sup>140</sup>, assentando as bases de construção de uma nova hegemonia política, através da luta pela autonomia municipal. Portanto, a busca de uma racionalidade entre governabilidade (auto-sustentação política e financeira) e governança urbana, (enquanto capacidade de gestão inovadora, que articulasse eficiência justiça social, numa ação concertada entre município e sociedade civil) aparece como desafio político principal.

A fragilidade da arquitetura política da coligação eleitoral, no entanto, sem um programa de governo detalhado e pactuado com os aliados; a falta de apoio de um partido forte, com a inserção da Prefeita no PSDB às vésperas do pleito municipal; a divisão da equipe de campanha entre “pensar a campanha” para o segundo turno das eleições e estruturar um possível “programa de governo”; o caráter contingencial da vitória (definida sobretudo pelo apoio das lideranças tradicionais locais à Collor, no processo de *impeachment*), resultou em dificuldades de costura interna na coalizão entre os aliados, criando problemas de sustentabilidade política interna do novo governo municipal<sup>141</sup>. Contribui para isto o refluxo dos movimentos sociais, a crise sindical, a crise dos partidos e a vigência de um sentimento disseminado de descrédito na política. Ou seja, um baixo engajamento cívico dos segmentos sociais de âmbito nacional.

Assim, o projeto de gestão democrática incorporava, também, como desafio, o fortalecimento do poder municipal, debilitado e desmoralizado especialmente no governo anterior, sem perfil político-ideológico claro, com forte traço clientelista e comprometido com interesses privados (ver expressamente o caso conhecido como o seqüestro das verbas pelas empreiteiras), assentado numa cultura de subserviência e dependência administrativa ao Estado.

O projeto democrático de gestão do governo da cidade de Salvador, do período de 1993-96, surge em meio a uma crise profunda de governança urbana, ou seja, de efetivo poder social e político na implementação de um projeto local inovador e auto-sustentável: grande expectativa popular, com demandas sociais históricas insatisfeitas, num quadro de debilitação total das finanças municipais e com frágil base de sustentação política, tanto no plano local quanto no plano nacional, particularmente na segunda metade do governo (95-96). Efetivamente o PSDB da Bahia apoiou o candidato do PT, avaliando ser impossível sustentar ao nível local uma coligação com o PFL, partido com que mantinha forte história de embate e oposição. Este fato, acrescido das pressões decorrentes aos ajustes do plano de estabilização econômica, que obrigava o pagamento da dívida com o governo federal, aprofundou a fragilidade política e econômica do governo local, a partir da segunda metade do mandato, caracterizando um maior isolamento político do executivo municipal expresso nos mais elevados índices de rejeição do governo.

## **A Institucionalização da Participação Social (Gestão 93/94)**

### **A experiência anterior de participação no espaço público municipal**

Aqui buscamos destacar os instrumentos institucionais gerados no âmbito do local, no contexto do processo de transição democrática dos anos 80, particularmente no que tange aos esforços em termos das políticas de gestão e planejamento, e com base num compromisso político majoritário da Câmara de Vereadores com as mudanças democráticas.

A institucionalização de mecanismos regulatórios da governança em Salvador originou-se num contexto de ampla mobilização política nacional, voltado para a redemocratização das instituições políticas, onde as eleições de 82, de caráter quase geral, constituíram-se num momento decisivo para a consolidação da abertura política e ganhos democráticos.

Neste momento de mobilização política, a permanência do processo autoritário de indicação dos prefeitos das capitais, caracterizava um quadro de excepcionalidade frente ao processo de abertura e democratização em curso, potencializando, de alguma forma, a força e o significado do Legislativo Municipal como espaço alternativo de conquista democrática do poder nas Cidades.

Dantas Neto, 1999 (1997), mostra como o PMDB, aglutinando o conjunto das forças democráticas, muitas delas com vinculação direta com movimentos de esquerda, elegeu 26 dos 33 vereadores para a Câmara Municipal de Salvador. Com tal composição, prossegue, a Câmara passa a exercer papel *renovador das práticas legislativas, nas relações entre os dois poderes municipais e destes com o movimento popular, inaugurando, em Salvador instrumentos e práticas de governança local até então inéditos*. Estimulou e promoveu seminários e debates na sua sede ou nos bairros populares, credenciando e qualificando reivindicações e propostas ao executivo.

Com essa base de legitimação, diversos mecanismos de incorporação da sociedade civil no âmbito das políticas foram instituídos. São desta época: uma lei de regionalização do orçamento municipal a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano –CONDURB– dentre outros. Em 1983 sancionou-se a Lei n. 3.345 - de 14.12.83, que trata do processo de planejamento e de participação comunitária, tornando-os atividades permanentes na Cidade. Em julho de 1984 foi editada a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, instrumento de maior expressão para o desenvolvimento da Cidade.

Em dezembro de 1985 este conjunto de providências institucionais consolidou-se na Lei n. 3.525/85, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador para o período até 1992, criando, assim, os instrumentos indispensáveis ao disciplinamento do crescimento ordenado da Cidade, os quais contemplam, em seus objetivos (Anexo 2 - item 2.2.3.), dispositivos regulatórios dos “Processos políticos e da Participação Comunitária” no planejamento. Este item contém diretrizes relativas à incorporação de agentes cooperativos na organização do planejamento; à mediação da ação política através de Conselhos e unidades descentralizadas, além da criação de

mecanismos de transparência e educação da população sobre os processos de planejamento urbano, conforme a explicitação genérica que se segue:

- Atrair e fortalecer a participação da comunidade, através de todas as suas formas de organização, no processo de planejamento;
- Fortalecer a participação do CONDURB no processo de planejamento como consultor e avaliador das diretrizes do Plano;
- Institucionalizar procedimentos cooperativos entre o órgão de planejamento e as entidades de classe, visando ampliar a troca de informações e o encaminhamento de soluções técnicas;
- Criar instrumentos de informação e divulgação das ações de planejamento, dando clareza sobre políticas e projetos;
- Institucionalizar a divisão do território urbano em sub-unidades espaciais, de modo a:
  - criar escritórios locais para fins de micro-planejamento e atendimento direto às localidades;
  - racionalizar o processo de implantação do planejamento
  - facilitar a avaliação, a nível micro-espacial das repercussões do planejamento
- Desenvolver publicações de fácil entendimento para a população, de modo a integrá-la e responsabilizá-la pelos problemas do Município e soluções adotadas<sup>142</sup>.

Seguindo-se esta proposta avançada de institucionalização da governança no plano da gestão municipal, onde o ator fundamental foi a própria Câmara de Vereadores, altamente comprometida com os anseios populares, o então Prefeito, Mário Kertész, assim que eleito (1986) deflagra um processo de descentralização das ações municipais, sancionando, ao final deste ano, a Lei n. 3.688/86 que dispõe sobre as Administrações Regionais e dá outras providências, atendendo aos compromissos de campanha com setores da esquerda.

Com esta medida pretende avançar na experiência embrionária de criação de mini-prefeituras, proposta em sua primeira gestão, ao final da década de 70, ao tempo em que cria, também, uma base institucional de articulação popular direta, que poderia significar importante mecanismo de mobilização eleitoral. Por esta Lei as áreas de jurisdição das Regiões Administrativas deverão estar referenciadas nas Unidades Espaciais de Planejamento e serão definidas por Decreto do Prefeito.

Observa-se, portanto, que as estruturas descentralizadas deveriam estabelecer, necessariamente, uma interface interativa com o planejamento urbano, o qual aglutina as diferentes dimensões das ações públicas setoriais e espaciais.

Estes avanços legais anteriores conferem ao sistema de gerenciamento do planejamento urbano da Prefeitura de Salvador um alto grau de institucionalidade,

consolidando, por sua vez, no interior do executivo municipal, uma cultura de planejamento que se forma através da vivência de algumas práticas de planejamento de mais longo prazo, os quais, com seus erros e acertos, marcaram a modernização da Prefeitura de Salvador, como são exemplos: o EPUCS, da década de 40; o PLANDURB e PRODESO de 1976 e o PDDU de 1986<sup>143</sup>.

Assim, os ajustes institucionais do poder local, decorrentes da promulgação da nova Constituição Federal de 1988, indicativa, inclusive, da obrigatoriedade de elaboração de um Plano Diretor, encontra o Município e a Cidade de Salvador em relativo avanço da sua base institucional (sobretudo nos aspectos que asseguram maior democratização do poder local), mas bastante defasado quanto aos conteúdos socio-econômicos-espaciais, dadas as profundas transformações do tecido urbano naqueles últimos anos.

Efetivamente, a Constituição Federal de 88 confere ao Poder Público Municipal a competência de formular a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para cidades de mais de 20.000 hab. Isto impôs à Câmara eleita em 88 a tarefa de elaborar a Lei Orgânica do Município e discutir o novo Plano Diretor, num quadro de profunda desintegração política e endividamento, na gestão de Fernando José (89-92), perdendo o poder local a capacidade de definir prioridades e construir políticas.

Segundo técnicos do Planejamento Municipal, o Plano Diretor do início de 90 (gestão do prefeito Fernando José) não passou de uma maquiagem do PLANDURB e atendia apenas ao dispositivo Constitucional, sem o qual não seria possível à Prefeitura beneficiar-se dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Não obstante, já em 1992, ainda naquela gestão, retomaram-se os trabalhos para revisão do PDDU (expirado em 31.12.92) através da realização de dois seminários: um com a finalidade de discutir o processo do Plano; e outro, os problemas da Cidade.

A Lei Orgânica do Município, ao ajustar a instância local à nova ordem política instaurada em 1988, instituiu os princípios norteadores de governança urbana no planejamento municipal<sup>144</sup>. Assim, os seus Art. 78 e 79 dispõem sobre a responsabilidade do órgão de planejamento municipal pela execução e coordenação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, bem como pela coordenação de todos os órgãos da administração direta e indireta que serão seus responsáveis, caracterizando no Art. 80 a natureza participativa e democrática do plano, nos seguintes termos:

O órgão de planejamento municipal deverá assegurar, durante todo o processo, a participação da comunidade, pela Câmara Municipal e dos setores públicos, que poderão se manifestar de acordo com a regulamentação a ser fixada, devendo ser representados:

- I. a comunidade, pelas entidades representativas e qualquer segmento societário;
- II. a Câmara Municipal, pelos seus membros no Conselho de Desenvolvimento Urbano, e através de suas comissões permanentes;

III. o setor público, pelos órgãos da administração direta e indireta municipal, estadual e federal.

Adiante, no Capítulo I da Ordem Econômica e Social institui o planejamento<sup>145</sup> da função determinante de promoção do desenvolvimento econômico e social, que assegure a elevação do nível de vida e bem estar da população, conciliando a liberdade de iniciativa com os ditames da justiça social, cabendo-lhe, entre outras indicações: assegurar o respeito à propriedade privada e atribuição de função social da propriedade urbana; a defesa do meio ambiente e redução das desigualdades sociais.

Observa-se, portanto, que as diretrizes básicas do gerenciamento da Cidade encontram-se institucionalizadas e orientadas dentro dos princípios democráticos de participação social e enfrentamento das desigualdades, sendo omissa quanto a forma de regulamentação desta participação (cf. Art. 80 da L.O.M.). Por outro lado, esta mesma Lei confere ao órgão de planejamento força política nas diretrizes norteadoras das ações de governo, ao atribuir-lhe papel coordenador, articulador e compatibilizador das ações setoriais às diretrizes gerais do plano.

#### **Por uma nova gestão democrática: os compromissos de campanha-93/96**

O Governo Lídice da Mata empossado em janeiro de 1993, tinha como base de compromisso da Frente que a elegeu<sup>146</sup> a tarefa de “tornar a cidade mais humana e mais igual”. Isto equivale dizer que o novo executivo municipal teria como suas grandes metas: primeiro, uma missão de honestidade voltada para a recuperação da dignidade do poder público, meta esta que continha várias dimensões: (i) no plano da conjuntura nacional, movia-se dentro do contexto de moralização das instituições públicas, altamente mobilizador das forças sociais em torno do processo de *impeachment* do então Presidente Collor; e (ii) no plano local, definia uma linha divisória desta nova gestão com as experiências passadas, fortemente comprometidas com o endividamento irresponsável da Cidade e a privatização do espaço público municipal. Ou seja, voltava-se para o restabelecimento do espaço público; (iii) ainda, no plano do poder político da cidade, reforçava o projeto de autonomia da instância executiva do município. Ou seja, des-subalternizar-se da instância de governo estadual, o que significava retirar o âmbito local do domínio das forças políticas que controlam o Estado.

A segunda meta de compromisso da Frente, baseava-se na luta para redução das desigualdades social e econômica. A dimensão da ética social da luta pela igualdade significava a um só tempo, de um lado, a busca de superação da pobreza e da miséria da maioria da população que habita a cidade de Salvador; e, de outro lado, implicava, também, um apelo aos empresários sensíveis a investirem na criação de importantes atividades econômicas, a exemplo do turismo, como condição geradora de emprego e renda.

Com estas metas acordadas, o executivo reconverte os princípios legais da Lei Orgânica dos Municípios em princípios da ação política.

Estas duas metas estratégicas, de redução das desigualdades e da aplicação da honestidade na Administração Pública, no entanto, precisam contar com a mobilização crescente das forças vivas da Cidade, o que supunha a valorização dos canais efetivos de colaboração social em todos os níveis, de forma a tentar construir o consenso e a legitimidade.

Contudo, com o prazo exíguo de montagem do governo os acordos unificados em torno desses três elementos (combate às desigualdades; honestidade e mobilização social), não conseguiram desdobrar-se em um programa detalhado de ação política, na fase que antecedeu a posse; nem tampouco na definição de uma engenharia institucional, articuladora das diferentes ações setoriais, de forma a construir a adesão das diversas forças políticas e sociais de apoio em torno de um programa global pactuado entre as diferentes facções políticas e mais delimitador das ações estratégicas.

A opção foi a de definir grandes metas, entendendo que a própria dinâmica conjuntural acabaria por definir prioridades.

Esta fase preparatória de governo reproduziu, em parte, a experiência de elaboração do programa para o Governo de Waldir Pires<sup>147</sup>, através da aglutinação de diversas contribuições de intelectuais engajados no detalhamento e definição de políticas. No entanto, a experiência preparatória no Município foi bastante mais reduzida e menos orgânica, devido às exigências do 2º turno da campanha; à existência de importantes estudos elaborados no contexto do Governo Waldir Pires; e a uma menor mobilização social e política em torno dessa eleição.

As dificuldades do lado da programação foram, no entanto, parcialmente compensadas por um processo de transição civilizado, que mesmo marcado por enormes diferenças políticas, permitiu um acompanhamento da equipe do novo governo dos últimos atos do Prefeito anterior e um razoável conhecimento da máquina administrativa municipal.

Frente às dificuldades preparatórias do programa de governo, a função planejamento não aparece como um componente político estratégico das ações de governo. A 1ª Mensagem da Prefeita à Câmara, em 01.03.93, revela em parte esta percepção mais restritiva, ao referir-se aos obstáculos ao Plano Diretor e a um planejamento de caráter mais estruturante para a cidade. Assim, ao apontar a necessidade de um novo Plano Diretor para a cidade, dentro da perspectiva de introduzir o planejamento como processo de articulação de interesses socialmente legitimados, identifica o fator de esgotamento das terras públicas como obstáculo às possibilidades de um planejamento estrutural para a Cidade, dificultando o estabelecimento de programas de habitação de baixo custo (PMS, 1993:21). Esta percepção equivocada quanto à função do planejamento urbano terá reflexos quanto à capacidade de legitimação frente à população já que a gestão da Cidade implica em intervenções decisivas sobre o espaço físico da Cidade.