

Gestão municipal *versus* gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador

*Antônio Sérgio Araújo Fernandes**

Resumo

O artigo busca discutir a evolução e o contexto atual de crise da gestão metropolitana de capitais no Brasil, com base na observação do caso da cidade de Salvador. Apesar da prevalência da gestão municipal nas capitais metropolitanas pós-Constituição de 1988, em Salvador verifica-se uma situação contrária à da maioria, uma vez que o órgão metropolitano estadual de planejamento não só se mantém forte e ativo como se afirma ante a Prefeitura Municipal na gestão urbana da cidade. A explicação buscada para tanto é de natureza política e se refere à pouca importância da capital na política estadual. Esse aspecto gera efeitos singulares na relação entre prefeitura de Salvador e governo do estado da Bahia.

Palavras-chave: gestão municipal; gestão metropolitana; Região Metropolitana de Salvador; prefeitura de Salvador; governo do estado da Bahia.

Abstract

The paper discusses the evolution and current crisis of the metropolitan administration of capitals in Brazil, based on the case of the city of Salvador. Despite the prevalence of the local administration in metropolitan capitals since the Constitution of 1988, in Salvador the opposite situation occurs, as the state metropolitan body in charge of planning is strong, active and more important than the City Hall in the urban administration. This problem can

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor de políticas públicas da Universidade Estadual Paulista (Unesp)/Araraquara. E-mail: asaferna@uol.com.br

be explained by political reasons, and refers to the little importance that the capital has in the state politics. This point generates singular effects on the relation between Salvador's City Hall and the State Government of Bahia.

Key-words: local administration; metropolitan administration; Metropolitan Region of Salvador; Salvador's City Hall; State Government of Bahia.

Introdução

Este artigo busca discutir razões de natureza política que ajudam a explicar a competição entre a esfera metropolitana de planejamento e a Prefeitura Municipal de Salvador na gestão urbana da cidade. O problema abordado no artigo aponta para um fato curioso, no qual observa-se que, apesar do contexto atual de decadência de um papel mais ativo da esfera metropolitana de planejamento e gestão nas capitais do país, na cidade de Salvador ocorre situação contrária, uma vez que o órgão metropolitano de planejamento se afirma ante a prefeitura da cidade. Dito de outro modo, apesar de a maioria das companhias metropolitanas de planejamento no Brasil terem ou sido extintas, ou ficado apenas com uma estrutura organizacional e de intervenção urbana bastante acessórias e complementares à atuação do poder Executivo municipal das capitais, no caso de Salvador a criação e a evolução do seu órgão de planejamento metropolitano – a Conder, acabou por gerar um poder semi-autônomo e paralelo, concorrente ao da prefeitura no que tange à gestão urbana da cidade.

Em quase todas as capitais metropolitanas do país, ao longo da década de 80, ocorreu um enfraquecimento cada vez maior da esfera metropolitana de planejamento, devido a alguns fatores, em especial a escolha constitucional de 1988, que adotou a descentralização, o municipalismo e a participação no planejamento e gestão urbana, rompendo com o modelo centralizador e tecno-burocrático ao qual as Regiões Metropolitanas estavam associadas (Souza, 2001; 1997; 2003).

A hipótese que será aqui esboçada argumenta que, em Salvador, a sobrevivência ativa de uma companhia de planejamento metropolitano capaz de fazer frente à estrutura de poder municipal encontra uma variável política de explicação. A longevidade da Conder se deve a circunstâncias relacionadas à estrutura de poder político na Bahia, a qual, ao longo dos anos, apresentou uma di-

nâmica em que a capital possui pouca importância do ponto de vista do acesso ao poder estadual. Ou seja, a prefeitura de Salvador nunca foi estratégica do ponto de vista político para a conquista do governo do estado. Por conta disso é que se observa, durante os últimos 50 anos, em Salvador, a ocupação do cargo de prefeito por políticos pouco expressivos e que nunca pleitearam o governo do estado. Dentro desse contexto é que se observa na Bahia uma relação entre governo do estado e prefeitura municipal da capital marcada por uma situação de dependência da capital ao governo do estado, quando são iguais as forças político-partidárias que estão ocupando os respectivos poderes; ou de competição e conflito, quando são opostos politicamente cada governante em sua respectiva esfera de poder.

Para evidenciar o argumento que é proposto aqui será observado o período da década de 90, sobretudo o intervalo entre 1993-1996, quando ocupavam o poder municipal de Salvador e o governo estadual na Bahia duas coalizões político-partidárias opostas. A prefeitura estava sob a gestão da prefeita Lídice da Mata, do PSDB, e o governo do estado, pelo senador Antônio Carlos Magalhães, do PFL, depois sucedido pelo governador Paulo Souto, também do PFL.

O artigo está dividido em quatro seções, mais esta introdução e as considerações finais. A seção 2 trata de discutir o avanço da autonomia municipal no Brasil, destacando o crescimento da esfera municipal em termos de gestão. A seção 3 aborda a questão da metropolização no Brasil, destacando o caso de Salvador e sua companhia de planejamento metropolitano – Conder. A seção 4 analisa a disputa entre as esferas municipal e metropolitana pela gestão urbana de Salvador durante a década de 90, mais especificamente entre 1993-1996, quando coalizões político-partidárias opostas ocuparam a prefeitura municipal e o governo do estado. A seção 5 discute a importância política da capital para o estado da Bahia a partir da observação da estrutura socioeconômica do estado.

Autonomia e gestão municipal de capitais e grandes cidades no Brasil

A questão da autonomia municipal no país emerge mais intensamente a partir da segunda metade da década de 1980, com

a redemocratização, quando voltam a ocorrer eleições diretas municipais para prefeitos das capitais e também, mais especificamente em 1988, quando da promulgação da Constituição, na qual os municípios brasileiros ganham o *status* de unidades autônomas da federação.¹ Apesar de já existir, antes de 1988, uma repartição de tributos e competências entre as esferas subnacionais de governo, a Constituição traz algo novo no que diz respeito a uma redefinição no papel das esferas municipais, como o direito de eleger seus prefeitos, de criar leis orgânicas, de obter recursos via transferências intergovernamentais (FPM, FPE bem como transferências do ICMS), além de terem ampliada sua base tributária própria (com a inclusão do Imposto sobre Transmissão de bens móveis – intervivos),² e serem responsáveis exclusivas pela prestação de serviços e atividades específicas, tais como o planejamento e gestão urbana.³

No que se refere às finanças municipais, apesar de a Constituição de 1988 aumentar o percentual de recursos repassados das esferas estadual e federal para os municípios, isso acabou por não compensar o aumento de atribuições destes, dado que as dificuldades financeiras por que passavam as prefeituras ampliaram os encargos municipais, elevando os gastos muito acima dos recursos que lhes foram disponibilizados. As transferências federais representam 60% do valor total das transferências destinadas aos muni-

-
- 1 A volta das eleições para prefeitos de capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais se dá em 1985. Essa eleição concedeu mandato de três anos aos prefeitos, ou seja, de 1986 a 1988. Nos demais municípios ocorreram quatro pleitos municipais majoritários durante o regime militar – 1968, 1972, 1976 e 1980. Para uma análise dessas quatro eleições municipais, ver Fábio Wanderley Reis (1978). Nas capitais, houve apenas eleições para a Câmara de Vereadores nos mesmos anos dos pleitos para os demais cargos legislativos, ou seja, em 1966, 1970, 1974, 1978 e 1982. Vale ressaltar que o mandato obtido para a Câmara de Vereadores nas capitais, estâncias hidrominerais e áreas de segurança na eleição de 1982 foi de seis anos, ou seja, entre 1982 e 1988, quando, a partir daí, em todos os municípios brasileiros, passam a ocorrer eleições casadas de prefeito e vereadores a cada quatro anos.
 - 2 O Imposto de Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC) também foi um tributo municipal criado pela Constituição de 1988 sendo revogado por meio da Emenda Constitucional n.3 de 17/03/1993.
 - 3 Conforme os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 regulamentados pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10/07/2001.

cípios, enquanto 40% representam as transferências estaduais⁴ (Breamaker, 1995; 1997). A fonte mais importante para a grande maioria dos municípios é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que representa 75% do volume transferido aos municípios pela União. Quase metade (44,8%) dos municípios de pequeno porte (até 10.000 habitantes) têm no FPM de 40% a 60% de sua receita total (Breamaker, 1993; 1995a). A fragilidade das finanças municipais é flagrante, especialmente nos municípios de menor porte demográfico, exatamente os mais pobres e dependentes do FPM. Apesar disso, a receita própria dos municípios brasileiros, de modo geral, foi ampliada desde a Constituição de 1988. No período entre 1989 e 1995 a receita tributária⁵ cresceu 321,37%, enquanto a receita de transferências (estaduais ou federais), no mesmo período, aumentou 185,52% (ibid., 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 concentra a maior parte desse montante, uma vez que o município possui uma dívida global de R\$ 16,359 bilhões (*Diário de Pernambuco*, 07/01/2001).

No que tange especificamente à gestão, ao longo das décadas de 80 e 90, a agenda da política municipal de capitais e grandes cidades vai encontrando um consenso. Esse consenso gira em torno da constatação, por parte de gestores, políticos e da socie-

4 As receitas municipais de transferências são constituídas por: 22,5% do imposto da União sobre renda e proventos (IR) e 22,5% do imposto da União sobre produtos industrializados (IPI) – que formam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 25% do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS); 50% do imposto do estado sobre propriedade de veículos automotores (IPVA); 50% do imposto da União sobre propriedade territorial rural (ITR); 70% do imposto da União sobre operações de crédito, câmbio, seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários, incidentes sobre ouro (IOF-ouro).

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

dade civil, de que a falência, desde a década de 80, de um modelo centralizado de financiamento habitacional e de infra-estrutura urbana requer uma 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 90.⁶ A participação social no processo de administração municipal é contemplada na Constituição de 1988 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.⁷ Além disso, inúmeros governos locais de capitais e grandes cidades ocupados por partidos ou coalizões de partidos progressistas, ao longo da década de 90, vão desenvolver práticas objetivando democratizar a gestão e, com isso, ampliar o exercício da cidadania e realizar uma inversão de prioridades na agenda de governo, visando dar ênfase ao atendimento às carências urbanas

6 No Brasil, a criação de mecanismos de participação social na administração pública é um fenômeno originado no processo de redemocratização do país e que se institucionaliza a partir da Constituição de 1988 com a descentralização das políticas sociais. A literatura da área das políticas públicas no Brasil, que estuda a descentralização pós-abertura é ampla e composta por importantes enfoques analíticos. Dentro desse vasto campo, existem alguns trabalhos que procuram refletir e avaliar a questão da relação entre a descentralização no federalismo brasileiro e o desempenho das políticas sociais, como é o caso, entre outros de Affonso e Silva (1996), Almeida (1995), Arretche (2000), Cohn (1998) e Melo (1996; 1993). Num outro enfoque de abordagem do tema, há o importante estudo de Souza (1997a), que analisa as possibilidades do processo de descentralização no Brasil para estados e municípios, num país marcado por desigualdades regionais. Nessa mesma linha também situam-se os trabalhos de Melo (1996a) e Silva (1997), que observam os efeitos da descentralização nos riscos da disputa entre municípios por meio da guerra fiscal, visando atração de investimentos.

7 No caso da saúde, a Lei 8.142/90, artigo 1, § 2º do inciso II. Na área da assistência social, a Lei 8.742/93 – a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), cap. III. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) em seu artigo 132. Na área da educação, a Lei 9.424/96, que regulamenta o 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.

mais imediatas.⁸ 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.⁹

Uma outra dimensão da renovação da agenda de gestão municipal no Brasil na década de 90 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). Essa 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 80, e agrega contribuições de vários autores que estudaram essas mudanças no processo de governo público local ou municipal. Dentre elas ressaltam-se: Harvey (1989; 1989 a; 1989b) – quando discute o “empreendedorismo ou empresarismo 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

8 A literatura no país sobre a democratização da gestão municipal que trata dessa tendência na gestão local é vasta na última década, incluindo-se dissertações de mestrado e publicações dos dois principais institutos que estudam o assunto, quais sejam, o Instituto Pólis, em São Paulo, e o Centro de Pesquisa Josué de Castro, em Recife. Entre estes, ver, especialmente: Azevedo (1994; 1996; 1997); Baltar (1992); Barreira (1998); Bittar e Coelho (1994); Caccia-Bava (1995); Costa (1997); Couto (1995); Daniel (1990;1994); Fischer e Teixeira (1989); Fontes (1990); Gondim (1989); Gondim e Soares (1998); Guimarães da Silva e Riviere D'Arc (1996); Kowarick e Singer (1993); Leal (1995); Lesbaupin (1997; 2000); Moura (1993; 1996; 1997; 1998); Pereira (1999); Pozzobon (1998); Soares (1996); Soares e Pontes (1998); Soler e Soares (1992), Souto-Maior e Gondim (1992) e Villas Boas (1994).

9 O orçamento participativo já constitui um objeto de pesquisa composto de uma série de trabalhos. Citamos aqui alguns dos mais importantes estudos sobre o orçamento participativo, separando em grupos de análise por cidade. Sobre o orçamento participativo de Porto Alegre, ver, entre outros: Abbers (1998); D'Ávila Filho (2000); Fedozzi (1997). Giacomoni (1998), Jacobi e Teixeira (1996); Laranjeira (1996) e Santos (1998). Sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte, ver, entre outros: Azevedo e Avritzer (1994), Somarriba e Dulci (1997). Sobre o orçamento participativo de Recife, ver Bispo (1999), Melo et alii (2000) e Pontes et alii (1998). Análises dos orçamentos participativos em perspectiva comparada podem ser observadas, entre outros, em Souza (2000), sobre Belo Horizonte e Porto Alegre, e Wampler (2000), sobre Recife e Porto Alegre; e Fernandes (2002) sobre Recife e Salvador.

empreendedorismo local, o governo atua como articulador de forças sociais a partir da criação de mecanismos de cooperação público-privado, assim como a partir da formação de consensos em torno de projetos estratégicos (Moura, 1996, pp. 34-35). 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.¹⁰

Ao longo da década de 90, há uma evolução do aparelho burocrático da administração municipal nas capitais *vis-a-vis* um aumento de complexidade e importância da política municipal propriamente dita, sobretudo no que se refere à eleição para o Executivo municipal, uma vez que no Legislativo não se observa o mesmo processo de desenvolvimento político do Executivo. Como consideram Couto e Abrucio (1995), no Brasil, o arranjo institucional da política legislativa no nível municipal é caracterizada pelo que denominam “executivismo”. O Poder Executivo estabelece a maioria das políticas diante de um Poder Legislativo ausente, que tem como principal atividade a negociação com o Executivo para a liberação de recursos. Dado que a Câmara de Vereadores tem pouco poder de desenvolver políticas públicas para seus eleitores, a maioria dos vereadores recorre a diversas formas de clientelismo perante a população mais pobre para garantir redutos eleitorais. Os vereadores alinhados com a coalizão de governo, na maior parte das vezes utilizam estratégias políticas que tornam a Câmara de Vereadores um apêndice do Executivo, ao invés de um poder ativo e fiscalizador.¹¹

10 De acordo com Harvey (1989; 1989 a; 1989b), o papel empreendedor dos governos locais decorre da competição interurbana característica da economia pós-fordista, onde a formação de blocos comerciais leva a uma intensa disputa entre cidades e regiões, cada qual estimulando suas principais funções comerciais, de serviços, ou sua infra-estrutura, capaz de gerar maior desenvolvimento econômico e atrair novos recursos e investimentos privados. Um dos tipos de competição interurbana é pelo turismo e consumo cultural. Nessa categoria, os governos procuram melhorar a posição da cidade na divisão internacional do consumo turístico por meio da criação de ambientes urbanos dotados de opções de consumo turístico e cultural, tais como a construção de megaparques de lazer, centro de convenções, estádios ou parques esportivos, *resorts*, marinas e centros culturais urbanos. Esses investimentos seriam realizados dentro de uma aliança público-privado, que dotaria a cidade de apelo inovador e criativo, procurando “vendê-la” como lugar para consumo cultural.

11 Para ilustrar isso, em estudo recente, Setzler (2000) mostra que em Salvador, entre 1994 e 1997, dos 319 projetos de lei dos vereadores, 133 (42%) tratavam

O avanço da autonomia municipal das capitais e grandes cidades no Brasil vai encontrar em Salvador um obstáculo, dado problemas relacionados a sua estrutura política, na qual a prevalência do Poder Estadual sobre a gestão do município é marcante.

A competição entre esferas de gestão urbana em Salvador

O elemento que evidencia a atuação paralela e concorrente à Prefeitura da esfera de poder estadual na gestão urbana da cidade em Salvador é o órgão de planejamento metropolitano – Conder. A Conder se origina na década de 70, dentro da estratégia centralista do governo federal visando, mais uma vez, integrar o planejamento e desenvolvimento econômico e social do país. O planejamento metropolitano era uma tentativa de desenvolver uma política urbana no Brasil assentada em dois pilares: a atenuação dos desequilíbrios regionais e a contenção da concentração urbana em algumas regiões do país (Souza, 1986, p. 25). Para isso foram criadas as regiões metropolitanas em torno de nove capitais brasileiras,¹² junto com a criação das companhias metropolitanas de planejamento nestas, sob a competência e jurisdição de conselhos consultivos e deliberativos representados (teoricamente) pelos governos estaduais e municipais.

As regiões metropolitanas teriam a responsabilidade constitucional de realizar o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social. Só que, na prática, o entendimento da esfera metropolitana representada pelas companhias metropolitanas sobre isto, acabou por realizar somente o planejamento de cunho urbanístico, através de diretrizes de expansão e controle do crescimento urbano em área metropolitana, isto é, zoneamentos urbanos e planos urbanísticos. A representação apenas simbólica dos municípios nos conselhos deliberativo e consultivo das regiões metropo-

do reconhecimento de organizações como de utilidade pública; 77(24%) referiam-se a nome de ruas; e 15 (5%) estabeleciam horário e local para eventos.

12 Pela Lei Complementar n.14 de 08/06/1973 art. 2º são criadas as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre.

litanas, os quais possuíam a presidência e maior número de representantes pelos governos estaduais, levaram a configurar um quadro de centralismo de ação e decisão pelos governos estaduais, e enfraquecimento da esfera municipal nas decisões sobre a metrópole, o que acarretou em muitos estados uma certa competição entre as esferas estadual e municipal sobre decisões ligadas à gestão urbana do município (Pacheco, 1995). Além disso, a existência das companhias estaduais de eletricidade, bem como águas e saneamento, as quais também pertenciam à alçada de competência dos governos dos estados e também atuavam fortemente sobre as grandes cidades e metrópoles, agravou ainda mais a questão da superposição de competência entre organizações públicas estaduais e municipais destinadas a atuar no espaço metropolitano. Assim, como considera Pacheco (ibid., p. 196),

(...) parte do insucesso das regiões metropolitanas instituídas em 1973/74 deve-se à não resolução das relações intergovernamentais, seja entre níveis de governo distintos (articulação entre União, Estados e Municípios) ou entre Governos do mesmo nível (municípios da região), ou ainda entre órgãos de um mesmo nível de Governo (políticas setoriais baseadas em lógicas setoriais). A estrutura de funcionamento adotada em todas as regiões criadas, baseadas em dois conselhos, um deliberativo e outro consultivo, não proporcionou espaço à inovação nas relações entre esferas de Governo: enrijeceu-se ao insistir no formalismo e na tutela estaduais.

O problema da superposição de competências está relacionado com a dificuldade de cooperação entre entes governamentais na tentativa de tornar efetivas as regiões metropolitanas, uma vez que a presença da administração metropolitana criava tensões nas relações intergovernamentais, dado que a gestão urbana deveria ser compartilhada. De acordo com Souza (2003), a Constituição Federal de 1988, ao optar pela municipalização do planejamento e da gestão urbana, e, portanto, romper com a prática centralizadora à qual as regiões metropolitanas estavam ligadas, não concedeu nenhum incentivo para que a região metropolitana ganhasse força e se efetivasse. Isso também ocorreu com a maioria das constituições estaduais, que, em geral, do mesmo modo, não criaram mecanismos para a incorporação do planejamento e gestão metropolitana do território.

A maioria das companhias metropolitanas de planejamento terminaram por ser extintas ou ficar apenas com uma estrutura organizacional e de intervenção urbana bastante assessorias e complementar à atuação do poder Executivo municipal das capitais. Entretanto, isso não foi observado no caso da Região Metropolitana de Salvador, com a criação da Conder, que terminou por constituir-se em um poder semi-autônomo e paralelo, concorrente ao da Prefeitura no que tange ao planejamento e gestão urbana da cidade.

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 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 Urbis – Habitação e Urbanismo da Bahia S/A.

Ao longo da década de 90, quase 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 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, a recuperação da favela Novos Alagados e a ampliação do Aeroporto Luís Eduardo Magalhães. Esses projetos e obras foram realizados sob a gestão da Conder, tornando-a uma espécie de superprefeitura paralela de Salvador.

Parte dos recursos que a Conder utilizou para esses programas foram oriundos do Projeto Metropolitano, que contava com empréstimo do Banco Mundial. O Projeto Metropolitano é um produto do Programa 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 da Conder, com o nome de Projeto Metropolitano. Iniciado em 1986, esse Projeto, entre 1988 e 1991, não obteve alocação de recursos 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 a participação do Banco Mundial e a contrapartida de US\$ 40,4 milhões restantes, bancada exclusivamente pelo Governo do Estado da Bahia. A maior parte dos recursos foi aplicada em limpeza urbana – US\$ 24 milhões (31,3%) – e recuperação urbana – US\$ 22,5 milhões (29,4%). Como projetos de recuperação urbana na cidade de Salvador que foram realizados pela Conder com recursos do Projeto Metropolitano destacam-se: a recuperação da favela Novos Alagados, a recuperação dos Parques de Abaeté, de Pituaçu e 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 (Conder, 1997).

Segundo Souza (1997), são quatro as razões que explicam o sucesso da Conder enquanto órgão de planejamento e desenvolvimento urbano destacado no município. Três dessas razões são de natureza institucional e uma não institucional:

1. A primeira razão diz respeito ao fato da Conder, por ser criada durante o regime militar e, portanto, nesse período, não ocorrerem eleições municipais, sendo os prefeitos nomeados pelos governadores, a esfera municipal ficava sempre frágil e dependente das diretrizes do poder estadual, o qual privilegiava a atuação da companhia metropolitana; 2. A segunda razão que interdepende da anterior, diz que os recursos financeiros durante o regime militar eram centralizados e transferidos para estados, municípios e autoridades metropolitanas de acordo com a meta política. Assim, a existência de uma forte companhia tecnocrática, bem capacitada e amplamente 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.; 3. A terceira razão afirma que, devido ao fato de os líderes políticos da Bahia, durante os anos do período militar, terem *insulado* a tecnocracia do Estado, ligada ao planejamento e à economia, ao clientelismo e à patronagem, criou-se na Conder um tipo de elite tecnocrática de funcio-

nários que, tradicionalmente, tem sido bem remunerada durante todos esses anos, o que criou um sentimento forte de missão e comprometimento com os objetivos da organização. 4. E a última razão fala do quadro político favorável, uma vez que a Conder sempre recebeu apoio da principal liderança política decisória no estado da Bahia durante o regime militar, que foi Antônio Carlos Magalhães, o qual sempre apoiou e incentivou o desenvolvimento da Conder.

Acredita-se aqui que essas quatro razões procedem para explicar o sucesso da Conder em si, porém uma razão de fundo que trate da falta de autonomia política da Prefeitura Municipal de Salvador em relação ao Governo do Estado da Bahia pode ainda ser especulada, procurando observar não só a circunstância (jogo político), mas também a estrutura política que abriga a correlação de forças entre os atores.

O jogo político e a competição entre esferas de gestão na década de 90

Apesar de se constituir numa grande força política hegemônica para o estado da Bahia e dentro da cidade de Salvador, o grupo político liderado pelo Senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), do PFL, não possuía a aprovação suficiente do eleitorado soteropolitano para torná-lo legitimado hegemonicamente tal qual era no resto do Estado.¹³ Esta assertiva pode ser comprovada na observação dos consecutivos insucessos eleitorais dos candidatos que concorreram a prefeito de Salvador apoiados por ACM nos pleitos municipais da capital pós-redemocratização. Apenas 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 Kértész¹⁴, do PMDB, 1988, derrotado por Fernando

13 Em 1990 ACM foi eleito governador da Bahia pelo PFL, cargo que volta a exercer pela terceira vez entre 1991 e 1994. Em 1994 é eleito através de votação popular Senador da República pelo PFL, renuncia ao mandato em 2001 fugindo de um processo de cassação por violação do painel de votação do Senado e é eleito mais uma vez Senador pela Bahia em 2002 onde se encontra até o momento.

14 Mário Kértész foi nomeado prefeito de Salvador por ACM na segunda gestão deste como governador da Bahia, entre 1978 e 1982. Neste período, Mário Kértész, rompe com o grupo político de ACM por não ter seu nome indicado

José¹⁵, 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 80, em 1986, Waldir Pires do PMDB tinha sido eleito governador da Bahia.¹⁶ 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.¹⁷

Na eleição municipal de 1992, Lídice da Mata, do PSDB, vence numa grande coligação de centro-esquerda.¹⁸ Lídice da Mata, apesar de moderada, era oriunda do PC do B e possuía um passado ligado à luta pela reforma urbana, sobretudo no que se re-

pelo mesmo à candidatura de governador da Bahia nas eleições de 1982. A partir daí torna-se uma das principais lideranças de oposição a ACM em Salvador, elegendo-se prefeito em 1985 pelo PMDB e levando à vitória, em 1988, um candidato sob seu apoio que o sucederia, o radialista Fernando José. Atualmente, Mário Kertész desenvolve atividade de telejornalismo e radialismo em Salvador e até este momento não mais se envolveu em candidatura político-partidária.

- 15 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.
- 16 Waldir Pires, à época do PMDB, foi eleito governador com 2,6 milhões de votos (56,7% dos votantes) contra 1,2 milhões de votos (26,7% dos votantes) de Josaphat Marinho, segundo colocado, candidato do PFL apoiado por ACM. O governador 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.
- 17 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.
- 18 Os partidos da coligação eram: PSDB, PDT, PPS, PSB, PC do B, PV, PMN, PT e o PMDB, que apenas no segundo turno concedeu apoio à candidatura de Lídice da Mata. A eleição foi em dois turnos tendo Lídice vencido em ambos os momentos, sendo que no primeiro turno obteve 44,2% dos votos válidos contra 24,5% dos votos válidos de Manoel Castro, candidato do PFL apoiado pelo governador ACM. No segundo turno Lídice da Mata venceu com 43% dos votos válidos contra 24% de Manoel Castro.

fere às questões de participação social e autonomia municipal, tendo sido vereadora entre 1982 e 1986 pelo PMDB¹⁹ e participado ativamente na elaboração e aprovação de algumas leis importantes que criavam diversos mecanismos de participação social na gestão municipal (Ivo, 1999, p. 93).²⁰

Em sua gestão, entre 1993 e 1996, destacam-se ações de recuperação urbana realizadas em parceria com o empresariado na construção de praças e trechos de pistas, além da construção de um *shopping* de lazer, na área onde funcionava o aeroclube

19 Entre os 26 vereadores do PMDB eleitos em 1982 na Câmara Municipal de Salvador, alguns eram membros de partidos pequenos como PCB e PC do B. Isso ocorreu porque na eleição de 1982 o voto era vinculado para todos os cargos em disputa e não era permitido o voto cruzado (em legendas diferentes), o que inviabilizava a candidatura de pequenos partidos. Daí alguns candidatos, com grande possibilidade de ganhar as eleições, terem ingressado formalmente no PMDB, que os acolheu para que tivessem a oportunidade de serem eleitos e, ao mesmo tempo, reforçar a representação do partido.

20 São dessa época a Lei de Regionalização do Orçamento Municipal e a criação do Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano (Condurb). Em 1983 sancionou-se a Lei nº 3.345/83 – Lei do Processo de Planejamento e Participação Comunitária, que tornava a participação social uma atividade permanente na cidade. Em julho de 1984, foi editada a Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 3.377/84) e em 1985 foi aprovada a Lei Orgânica do Município de Salvador (Lei nº 3.572/85), antes, portanto, da exigência contida na Constituição de 1988. Em novembro de 1985 foi sancionada a Lei nº 3.592/85, que dispõe sobre o enquadramento e a delimitação de Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE). Em seu artigo 1º – item I, essa Lei garante a permanência da população residente nos assentamentos consolidados de baixa renda. Em dezembro de 1985, o conjunto de medidas acerca da participação e do controle social consolidou-se no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), regulamentado pela Lei 3.525/85, que em seus objetivos (anexo 2 – item 2.2.3) inclui os dispositivos regulatórios dos “Processos Políticos e da Participação Comunitária” no planejamento. Esse item contém as diretrizes relativas à mediação da ação política por meio dos Conselhos e unidades descentralizadas, além da criação de mecanismos de transparência e de educação da população sobre os processos de planejamento urbano. O plano previa ser institucionalizada a divisão do território urbano da cidade em subunidades espaciais, para que se pudesse racionalizar a atividade de planejamento e exercer a participação social.

da cidade. Uma das importantes parcerias que a Prefeitura fez com a sociedade civil se deu com o Projeto Axé, no desenvolvimento do Programa Cidade Mãe – que atuava na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Além do Programa Cidade Mãe, destaca-se também a organização do Carnaval, com a reativação do Conselho do Carnaval, que reuniu os diversos grupos que compunham a festa para negociar e viabilizar a organização desse evento de modo mais profissional em termos financeiros e logísticos (Heber, 2000). Apesar dessas políticas bem-sucedidas, a gestão de Lídice de Mata fracassou na elaboração do plano diretor da cidade e na regionalização administrativa com a elaboração de um orçamento participativo (Fernandes, 2002; Boschi, 1999; Fadul, 2000). Além disso, sua aliança de governo foi mal articulada e coordenada, terminando por romper-se no meio do mandato, o que causou à Prefeitura problemas na relação com a Câmara de Vereadores.²¹

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 por meio da Conder. 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.²²

21 No Legislativo, dos 35 vereadores, 14 (34%) pertenciam aos partidos da coligação e, destes, somente três (8,6%) eram do PSDB, que apoiaram a Prefeita até o final do mandato. Sem maioria, Lídice partiu para negociar com os vereadores considerados “independentes” (PDC, PSC, PRN e PTR), que somavam 11 edis e não faziam parte da aliança política direta de ACM (PFL, PL e PTB). Até o 1º semestre de 1995 houve possibilidade de aprovação, pela Câmara, de projetos propostos pela Prefeitura. Entretanto, a partir do 2º semestre de 1995, o núcleo básico de apoio formado pelo PT, PC do B e PDT passou a assumir uma posição mais independente, criando obstáculos nas negociações.

22 Além da Conder ACM utilizou-se de um outro importante trunfo que possuía: a TV Bahia, emissora de propriedade de sua família, que transmite a programação da Rede Globo e é líder de audiência em todo o Estado. ACM é proprietário de fato (pois legalmente a empresa pertence a seus filhos) dessa que é a mais importante estação de televisão da Bahia. A emissora, que transmite a programação da Rede Globo de televisão na Bahia e detém a maior audiência

do estado, declarava-se abertamente comprometida politicamente com ACM e desenvolvia 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 várias matérias e anúncios contra a prefeitura nos diversos programas jornalísticos e anúncios publicitários que eram exibidos diariamente (Fernandes, 1998; 2002).

Tabela 1 – Receitas e Despesas por Categoria Econômica: Salvador (1993-2000)

cm R\$ 1.000,00

	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Absol.	%	Absol.	%												
1 - Receitas Correntes	219.161	88,9	248.239	98,6	345.555	95,3	381.079	95,3	534.244	92,4	639.940	99,5	715.426	81,6	836.509	81,7
Receita Tributária	72.633	29,5	89.707	35,6	152.513	42,1	176.587	44,2	189.447	32,7	269.737	41,9	301.879	34,4	338.055	33,0
Transferências	125.595	51,0	152.679	60,6	184.098	50,9	196.169	49,1	276.883	47,9	314.471	48,9	311.953	35,6	409.040	39,9
Outras	20.933	8,5	5.853	2,3	8.944	2,5	8.323	2,1	67.914	11,7	55.732	8,7	101.594	11,6	89.414	8,7
2 - Receita de Capital	27.283	11,1	3.592	1,4	16.319	4,5	18.848	4,7	44.222	7,6	3.483	0,5	160.865	18,4	187.564	18,3
Operações de Crédito	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	40.000	6,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Transferências de Capital	27.265	11,1	470	0,2	12.445	3,4	17.540	4,4	4.141	0,7	0	0,0	110.772	12,6	187.557	18,3
Outras	18	0,0	3.122	1,2	3.874	1,1	1.308	0,3	81	0,0	3.483	0,5	50.093	5,7	7	0,0
Receita Orçamentária (1+2)	246.444	100,0	251.831	100,0	361.874	100,0	399.927	100,0	578.466	100,0	643.423	100,0	876.291	100,0	1.024.073	100,0
1 - Despesas Correntes	267.707	85,3	392.681	88,6	449.499	93,6	412.508	91,0	436.654	81,9	583.597	86,4	703.533	76,1	772.149	74,3
Custeio (pessoal e serviços)	111.320	35,5	182.210	41,1	233.714	48,7	112.706	24,9	136.837	25,7	276.495	40,9	519.066	56,2	625.624	60,2
Pessoal	84.170	26,8	148.547	33,5	170.377	35,5	65.685	14,5	71.040	13,3	160.639	23,8	181.133	19,6	228.493	22,0
Transferências (juros e encargos)	156.386	49,8	210.470	47,5	215.785	44,9	299.803	66,1	299.816	56,2	307.102	45,4	173.775	18,8	146.033	14,1
Juros	19.330	6,2	44.793	10,1	45.903	9,6	49.298	10,9	49.639	9,3	48.568	7,2	56.097	6,1	43.497	4,2
Outras	1	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	7.358	0,8	492	0,0
2 - Despesas de Capital	46.216	14,7	50.377	11,4	30.646	6,4	40.923	9,0	96.401	18,1	91.916	13,6	220.880	23,9	267.182	25,7
Investimentos	13.411	4,3	2.957	0,7	2.068	0,4	207	0,0	63.167	11,8	49.606	7,3	156.625	16,9	210.376	20,2
Amortizações	16.297	5,2	31.111	7,0	18.024	3,8	24.670	5,4	32.200	6,0	39.949	5,9	59.749	6,5	44.791	4,3
Outras	16.508	5,3	16.309	3,7	10.554	2,2	16.045	3,5	1.034	0,2	2.361	0,3	7.506	0,8	12.015	1,2
Déficit/Superávit	-67.479	-21,5	-191.227	-43,2	-118.271	-24,6	-53.504	-11,8	45.411	8,5	-32.390	-4,8	-48.123	-5,2	-15.259	-1,5
Despesa Orçamentária (1+2)	313.923	100,0	443.058	100,0	480.145	100,0	453.431	100,0	533.055	100,0	675.813	100,0	924.413	100,0	1.039.331	100,0

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br)

* Os valores da execução orçamentária entre 1993 e 1996 foram deflacionados tomando IGP-PI do ano de 1996 como base para o cálculo dos anos anteriores.

** Os valores da execução orçamentária de 1997 a 2000 estão expressos a preços correntes.

Além da competição com a Conder, a Prefeitura sob a gestão de Lídice teve um problema acentuado, que foi a fragilidade das finanças municipais. 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 (cf. Tabela 1). 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; Blum, 1999). 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 tornou-se insolvente e, portanto, inapta a arcar com empréstimos, o que levou ao fim dessa fonte de recursos a partir de 1993, quando o município acabou sendo impedido de contrair tanto empréstimos de curto prazo quanto empréstimos de longo prazo destinados a investimentos. Esse comprometimento das receitas e despesas municipais com empréstimos de curto prazo e pagamentos de juros e amortizações foi consequência de débitos contraídos pela Prefeitura com empreiteiras durante a gestão de Mário Kertész.

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 Pelegriño, 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 e 2000, na Prefeitura de Salvador, tem como característica principal a "tutela" do governo estadual. Isso fica bem nítido ao verificar-se o aumento de 70,8% da receita de transferências da Prefeitura, (Fernandes, 2002, p. 39). As transferências, que em 1996 registravam o montante de R\$ 196 milhões, em 1997 chegam a R\$ 276 milhões. Esse aumento da receita de transferências da Prefeitura é um forte indício de que muito provavelmente o governo estadual teve participação ativa no aumento dessas 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 do Prefeitura ao Governo do Estado, ou seja, só tem condições de governar a cidade de Salvador o Prefeito que for excessivamente “sintonizado” 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 Lídice da Mata.

Salvador: o papel da capital na estrutura de poder político do estado da Bahia

Um dos aspectos que auxiliam a compreensão da percepção de uma certa perda de autonomia da Prefeitura de Salvador sobre a gestão urbana da cidade em relação à esfera estadual diz respeito à pouca importância que a capital representa politicamente para o conjunto do estado da Bahia. A coalizão de poder na Bahia é determinada pelo interior do estado e prescindir da capital, o que leva Salvador a não se constituir em um núcleo urbano importante politicamente.

Assim como em outras capitais brasileiras, a cidade de Salvador se constituiu no principal *locus* de desenvolvimento industrial do seu estado. Com uma área de 325 Km² e uma população de 2.443.107 habitantes, Salvador é a terceira cidade mais populosa do país, ficando atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro. É a capital de um estado que possui 13.070.250 milhões de habitantes, uma taxa de urbanização de 67,1% (IBGE, Censo 2000) e uma área de 567.295 Km², da qual 69% situa-se na região semi-árida. Salvador representa apenas 18,7% da população total da Bahia, e é a única cidade do estado que tem uma população acima de 500.000 habitantes. Junto com Feira de Santana (480.949 habitantes) são os únicos dois municípios da Bahia com população situada acima de

400.000 habitantes. A capital faz parte de uma região metropolitana composta por 10 municípios, com uma população total de 3.023.572 habitantes (23% da população total do estado). Apenas dois desses municípios, Camaçari (161.727 habitantes) e Lauro de Freitas (113.543 habitantes), possuem população entre 100.000 e 200.000 habitantes. A maior parte da população da Região Metropolitana de Salvador (RMS), ou melhor, 80% de seus habitantes, estão concentrados na capital baiana.

A RMS concentra a maior parte da produção econômica da Bahia, com uma participação, em 2000, de cerca de 40% no PIB do estado (SEI, 2002). Há mais de 50 anos a RMS é o local de implantação dos principais investimentos industriais que marcaram a trajetória da industrialização na Bahia.³⁰ Os investimentos industriais implantados na RMS até aqui são marcados pela presença do capital de grupos nacionais, internacionais e também, ao lado desses, da participação expressiva do Estado como produtor, observando-se, portanto, uma escassez de capital local. A Bahia, até 1950, tinha uma estrutura econômica agrária, e com a decadência da monocultura da cana-de-açúcar, a partir da segunda metade do século XIX, passa a depender do cultivo e da exportação do cacau. O primeiro empreendimento industrial instalado na RMS data dos anos 50, com a implantação da Refinaria Landulfo Alves (RLAM), da Petrobrás. Nos anos 60, com os impactos dos incentivos fiscais da Sudene (sistema 34/18 – FINOR), ocorre a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), distrito industrial próximo à capital. Além dos benefícios fiscais, o distrito contava com lotes infra-estruturados, vendidos a preços subsidiados, e abrigou indústrias de bens intermediários (minerais não-metálicos, metalurgia, mecânica, material elétrico, comunicações e material de trans-

30 A industrialização da RMS compõe a estratégia de integração regional do Estado brasileiro, que se inicia nos anos 60 com a criação da Sudene, e está baseada na idéia de “desconcentração concentrada”, isto é, no estabelecimento de pólos de desenvolvimento industrial dentro das macrorregiões do país. É a partir desse contexto que nas últimas quatro décadas foi possível se desenvolverem no Nordeste alguns focos ou pólos econômicos dinâmicos, os quais estabeleceram diferenciações internas na região. Destacam-se, dentre esses pólos: o complexo minero-metalúrgico de Carajás, no Maranhão; o pólo têxtil e de confecções, de Fortaleza; o complexo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro; as áreas de agricultura de grãos, situadas entre o oeste baiano e o sul dos estados do Maranhão e do Piauí; o pólo de fruticultura do Vale do Açu e o Pólo Petroquímico de Camaçari, na RMS (Araújo, 1995).

portes). Quase dez anos após a implantação do CIA, a RMS é o local de instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec). O Copec, inaugurado em 1978, além dos incentivos fiscais da Sudene, contou com empréstimos do BNDES e teve um modelo tripartite de gerenciamento (empresas nacionais, internacionais e Estado). Recentemente, a RMS assiste à instalação da indústria automobilística em Camaçari, com o chamado Projeto Amazon da Ford, com a instalação de uma montadora automobilística.

A concentração da atividade industrial na RMS, entretanto, não foi capaz de constituir a formação de núcleos urbanos de médio porte, dotados de infra-estrutura e rede de serviços desenvolvida, em torno da cidade de Salvador. A cidade de Salvador, apesar de não ser o local onde estão instaladas as indústrias da RMS, é a principal receptora das externalidades do processo de industrialização, por meio da ampliação do setor de comércio e de serviços e também da ampliação do mercado imobiliário, uma vez que em Salvador reside a quase totalidade dos funcionários das indústrias do CIA e do Copec, o que nas décadas de 70 e 80 foi importante para a expansão imobiliária e residencial de grande parte da cidade. Próximos a Salvador, os municípios onde se instalaram o CIA e o Copec, quais sejam, Candeias, Simões Filho e Camaçari, não se transformaram em cidades médias, tornando-se incapazes de fixar a mão-de-obra empregada das indústrias. Esta acabou residindo em Salvador (Suarez, 1990). Apesar de Camaçari, Candeias e Simões Filho sediarem mais de 90% da atividade industrial da RMS, a capital do estado é de longe a maior arrecadadora de ICMS – R\$ 1,01 bilhão em 1999 – seguida por Camaçari, com R\$ 300,5 milhões (*Gazeta Mercantil*, 29/03/2000).

A Bahia, por ser um dos estados mais rurais do país e com pouco contingente populacional concentrado na capital metropolitana, fez prevalecer para a conquista do poder estadual um arranjo político periférico, ou seja, determinado pelo interior do estado. A capital baiana não constitui um colégio eleitoral importante. Disso decorre que não é estratégico conquistar o poder da capital para ser governador do estado, dado que a Prefeitura de Salvador pouco representa proporcionalmente em termos eleitorais. Isso se comprova na verificação do fato de que alguns dos governadores da Bahia, desde o período de 1945-64, foram políticos oriundos do interior do estado: Régis Pacheco (eleito em 1951), Lomanto Júnior (1962) e João Durval Carneiro (1982). Além disso, e talvez

mais importante destacar, é que nenhum governador do estado eleito foi prefeito da Salvador.³¹ Desde a democracia de 1946-64 observa-se a eleição para prefeito de Salvador de políticos sem nenhuma expressividade ou competitividade em nível estadual.³² Pode-se inferir que, para a conquista do poder estadual, a capital não constitui um colégio eleitoral importante, tal como se vê em Recife ou em outras capitais brasileiras. Não há a obrigação estratégica de se conquistar o poder da capital para ser governador do estado, dado que a Prefeitura do Salvador pouco representa proporcionalmente em termos eleitorais.

Ou seja, na Bahia não é necessário governar a capital metropolitana para tornar-se virtual candidato a governador do estado, tal como ocorre em estados, entre outros, como Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco. Esse aspecto é importante, pois desde a década de 40 vai se cristalizar na Bahia um tipo de elite política composta por lideranças conservadoras e personalistas que, apesar de fisicamente localizadas em Salvador, necessitou em todos os instantes de forte articulação com políticos oriundos do interior do estado. Isso ocorre durante a democracia de 1946-64 quando se assiste a uma composição, ainda que com conflitos residuais, entre as duas principais forças eleitorais no estado – a UDN e o PSD (Dantas Neto, 1996). É, portanto, em um ambiente predominantemente atrasado e conservador, afeito ao personalismo e avesso ao pluralismo político que, durante o regime militar, ACM, ao ser indicado governador do estado em 1970, terá uma trajetória onde se tornará a principal liderança política da Bahia reproduzindo a mesma prática de seus antecessores, da pequena política realizada no interior do estado na qual a Prefeitura da capital se torna apenas um departamento do governo do estado.

31 A única exceção foi ACM, que durante o regime militar foi nomeado prefeito de Salvador ao final de 1966, pelo governador Luiz Vianna Filho. Entretanto, além dele nenhum prefeito eleito ou não desde 1945 foi governador da Bahia.

32 No que diz respeito às eleições diretas municipais, no caso da cidade de Salvador, esta só possui até hoje em toda sua história, 7 prefeitos eleitos diretamente através de votação popular. São eles Hélio Machado (eleito em 1954), Heitor Dias (eleito em 1958), Virgildásio de Sena (eleito em 1962 e cassado em 1964), Mário Kertesz (eleito em 1984), Fernando José (eleito em 1988), Lídice da Matta (eleita em 1992) e Antônio Imbassahy (eleito em 1996 e reeleito em 2000).

Considerações finais

A disputa política entre as esferas de governo estadual e municipal pela gestão urbana da cidade de Salvador tem uma explicação de natureza política. Do ponto de vista do jogo político observado durante a década de 90, verificou-se que o grupo que detém a hegemonia política do estado e que está sob a liderança de ACM utilizou a esfera metropolitana de planejamento contra a coalizão de oposição que tinha ocupado a Prefeitura da capital. Do ponto de vista permanente, a própria estrutura econômica do estado influencia racionalmente a escolha dos políticos por coalizões periféricas nas quais interessa só a conquista do interior do estado prescindindo da capital. Como na Bahia o poder político prescinde da conquista da capital, a Prefeitura sempre teve um papel secundário na gestão município, ficando o governo do estado com maior visibilidade. Ainda hoje em Salvador, percebe-se isto com relação ao "governo ACM", em que o prefeito da capital deve possuir perfeita identidade partidária com o governador do estado, caso contrário não conseguirá administrar a cidade. Com o fracasso da gestão municipal de Lídice da Mata (1993-1996), Antônio Imbassahy do PFL assume o poder municipal sem nenhum tipo de constrangimento por parte do governo estadual como ocorreu no caso de Lídice da Mata. A gestão municipal de Imbassahy, que se inicia em 1996, possui forte ligação com o governo estadual, como se a Prefeitura fosse apenas uma secretaria ou um departamento do governo do estado.

Torna-se evidente também que um estilo tecnocrático de governar da gestão estadual em análise também foi responsável por um papel mais ativo da esfera metropolitana. Os políticos pertencentes ao grupo político liderado pelo Senador ACM mostram-se pouco afeitos a uma gestão com um processo decisório negociado, daí uma companhia metropolitana tecnocrática ser o melhor modelo para o perfil dessa elite política.

Referências

ABBERS, R. (1998). From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, v. 26, n. 4, pp. 511-523.

- AFFONSO, R. de B. Á. e Silva, P. L. B. e (orgs.) (1996). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo, Fundap/Unesp.
- ALMEIDA, M. H. B. T. (1995). Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10, pp. 88-108.
- ARAÚJO, T. B. de. (1995). "Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?". In: AFFONSO, BRITO, R. de; BARROS e SILVA, P. L. (orgs.). *Federalismo no Brasil, Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo, Fundap/Edunesp, pp. 125-156.
- ARRETCHE, M. (2000). *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. São Paulo, Revan/Fapesp.
- AZEVEDO, S. (1994). "Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90". In: Diniz, Eli et alii (orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo, Hucitec/ Anpocs/Ipea, pp. 244-270.
- _____ (1996). "Relação público-privado e gestão democrática: o papel dos governos locais para o futuro das cidades latino-americanas". In: MELO, N. L. DE E LEAL, S. R. (orgs.). *Relação público-privado: do local ao global*. Recife, Edufpe, pp. 43-63.
- _____ (1997). Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. *Cadernos IPPUR*, XI (1; 2): pp. 63-74.
- AZEVEDO, S. e Avritzer, L. (1994). A política do 'Orçamento Participativo': formas de realacionamento entre Estado e Sociedade. *Paper apresentado na Anpocs*, Caxambu, 23-27 de novembro.
- BALTAR, M. T. (1992). *Estado e Participação Popular*. Dissertação de mestrado. Recife, UFPE/MDU.
- BARREIRA, I. A. F. (coord.) (1998). *Desafios da gestão municipal democrática*. Recife, Centro Josué de Castro e Instituto Pólis.
- BISPO, R. de S. (1999). *O processo de Orçamento Participativo no Recife*. Dissertação de Mestrado. Recife, UFPE/CFCH.
- BITTAR, J. e FRANKLIN D. C. (1994). "Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração municipal". In: RIBEIRO, L. C. Q. E SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 327-350.

- BLUM, M. (1999). *Autonomia política local: as relações entre o poder executivo de Salvador e o Congresso Nacional, 1993-1996*. Dissertação de Mestrado. NPGA/UFBA, Salvador/BA.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (1996). As cidades como atores políticos. São Paulo: CEBRAP. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, pp. 152-166.
- BOSCHI, R. (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 4, pp. 655-690.
- BREMAEKER, F. E. J. (1993). A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos Municípios. Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal*, v. 40, n. 209, pp. 77-90, out/dez.
- _____. (1995). "Perfil das Finanças Municipais". IBAM, Série estudos Especiais, n. 6.
- _____. (1995a). As reformas Fiscal e Tributária: emergências e possibilidades". Ibam/APMC/Napi/Ibamco, Série estudos Especiais, n.16.
- _____. (1997). "Evolução das Finanças dos Municípios no Período 1989/1995". Ibam/APMC/Napi/Ibamco, Série estudos Especiais, n. 13.
- BRITTO, L. N. (1970). O Federalismo na Constituição de 1967. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 28, jan..
- CACCIA BAVA, S. (1995). "Dilemas da Gestão Municipal Democrática". In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 161-190.
- CARVALHO, I. (2000). "A Fundação Cidade Mãe". In: IVO, A. L. (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador, Edufba, pp. 153-176.
- COHN, A. (1998). "Os Governos Municipais e as Políticas Sociais". In: CACCIA-BAVA, S. e SOARES, J. A. (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez /Pólis/Instituto Josué de Castro, pp. 143-192.
- CONDER – Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (1997). *Avaliação do Projeto Metropolitano*. Salvador, Seplantec/Conder, dez.

- COSTA, S. (1997). Movimentos Sociais, democratização e a Construção de Esferas Públicas Locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, pp. 112-124.
- COUTO, C. (1995). *O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo*. São Paulo, Brasiliense.
- COUTO, C. e ABRUCIO, F. (1995). Governando a Cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 2, pp.57-65, abr./jun.
- DANIEL, C. (1994). "Gestão local e participação da sociedade". In: VILLAS-BOAS, R. (org.). *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo, Publicações Pólis, n. 14, pp. 21-41.
- _____. (1990). As Administrações Democráticas e Populares em Questão. *Espaço e Debates*. São Paulo, NERU n. 30, pp. 11-27.
- DANTAS NETO, P. F. (1996). *Espelhos na penumbra: o enigma soteropolitano – Ensaio e bloqueio da autonomia política de Salvador (1947-1959)*. Dissertação de mestrado. NPGA/UFBA, Salvador.
- D'ÁVILA FILHO, P. M. (2000). *Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública na Cidade de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- FADUL, É. (2000). "Orçamento Participativo: Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador". In: IVO, A. L. (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador, Edufba, pp. 121-150.
- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial. Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Urbanas Ippur/Fase.
- FERNANDES, A. S. A. (1998). *Empresarialismo urbano em Salvador: a recuperação do centro histórico Pelourinho*. Dissertação de mestrado, Recife, MDU/UFPE.
- _____. *Governos locais de capitais brasileiras: a democratização da gestão municipal em Recife e Salvador (1986-2000)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo/ Departamento de Ciência Política.
- _____. (2002). Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 53, pp. 79-103.

- FISCHER, T. e TEIXEIRA, A. (1989). Poder local e participação Espanha/Brasil – Perspectivas Constitucionais, Avanços e Limites. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 23, n.4, pp. 37-47, ago./out.
- FONTES, B. A. S.-M. (1990). *La Planificación Urbaine e le Pouvoir Local: Étude de la Participation Populaire dans la Gestion Urbaine (Brésil)*. Tese de doutorado. Université de Paris III/IHEAL.
- _____. (1997). "Práticas de Gestão Compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil: O Exemplo do Projeto Parceria nos Morros da Cidade do Recife". In: OLIVEIRA, M. A. (org.). *Política e contemporaneidade no Brasil*. Recife, Bargaço.
- GAEBLER, T. e OSBORNE, D. (1995). *Reinventando o governo*. Brasília, MH Comunicação.
- GIACOMONI, J. (1998). "O orçamento tradicional e o orçamento participativo, o caso de Porto Alegre". In: FACHIN, R. e CHANLAT, A. (orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidade*. Porto Alegre, Sulinas.
- GONDIM, L. (1989). Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, n.191, pp.6-15.
- GONDIM, L. e SOARES, J. A. (1998). "Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local". In: SOARES, J. A. e CACCIA-BAVA, S. (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez Editora/Pólis/Fundação Josué de Castro.
- GUIMARÃES, A. (1981). "Partidos e comportamento eleitoral em 1978". In: FLEISCHER, D. (org.). *Os Partidos Políticos no Brasil (vol. II)*. Brasília, Editora da UNB.
- GUIMARÃES DA SILVA, P. R. e D'ARC, H. R. (1996). "Participação Social: Instrumento de Gestão Pública? Elementos para um Debate sobre gestão das Cidades Brasileiras. Quais as Perspectivas nos Anos 90?". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, pp. 44-70, mar/abr.
- HARVEY, D. (1989). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- _____. (1989a). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Analer*, 71-B, pp. 3-18.

- HARVEY, D. (1989b). *The Urban Experience*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- HEBER, F. (2000). "O Conselho Municipal do Carnaval". In: IVO, A. L. (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador, EDUFBA, pp. 177-198.
- IVO, A. L. (1999). "A política desejada e as certezas lógicas: o planejamento estratégico e o Plano Urbano em Salvador". In: IVO, A. L. (org.). *O poder da cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador, Edufba.
- JACOBI, P. e TEIXEIRA, M. A. (1996). Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, pp. 119-129.
- JATOBÁ, J. (1976). *A economia da Região Metropolitana do Recife*. Recife, Pimes/Ufpe.
- KOWARICK, L. e SINGER, A. (1993). A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, 35, São Paulo.
- LARANJEIRA, S. (1996). "Gestão pública e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre". *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, pp. 129-137.
- LEAL, S. M. R. (1995). *Para "além" do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local*. Tese de doutorado. Campinas-SP, Unicamp – Instituto de Economia.
- _____ (1999). "Gestão urbana, poder local e cidadania". Recife, Ufpe/MDU, Relatório de Pesquisa.
- LESBAUPIN, I. (org.). (1997). *Prefeituras do povo e para o povo*. São Paulo, Loyola.
- _____ (2000). *Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis, RJ, Vozes.
- LOSTÃO, S. S. (1991). *O PREZEIS: um processo de participação popular na formação da cidade*. Dissertação de mestrado. Recife, Ufpe/MDU.
- MELO, M. A. B. C. (1993). Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e reforma da política social na Nova República. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, pp. 119-164.

- MELO, M. A. B. C. (1996). "Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização". In: Melo, N. L. e Leal, S. M. R. (orgs.) *Relação público-privado: do local ao global*. Recife, Edufpe.
- _____. (1996a). "Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo municipal': efeitos perversos da descentralização". *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 13, pp. 11-20.
- MELO, M. A. et alii (2000). *Urban Governance, Accountability and Poverty: The Politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil*. Birmingham: University of Birmingham, Project on Urban Governance, Paterniships and Poverty, august 2000, 202p.
- MOURA, S. (1993). Inovações municipais em tempos de democratização e crise: novos cenários da gestão urbana. Análise e dados, Salvador, *Cei* (1):127-134.
- _____. (1996). Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. *Organizações e Sociedade*, dez., pp.33-61.
- _____. (1997). *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local*. Tese de doutorado. Salvador, Ufba/Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração.
- _____. (1998). "Inovações municipais no Brasil recente, impulsos de democratização e crise". In: FACHIN, R. e CHANLAT, A. (orgs.). *Governo municipal da América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre, Sulinas, pp. 167-182.
- PACHECO, R. (1995). "Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate." In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- PEREIRA, M. de L. D. (1999). *Negociação e parcerias: a gestão urbana democrático-participativa*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PONTES, L. et alii (1998). *Novos formatos de democracia ampliada na gestão local. A experiência do orçamento participativo na cidade do Recife*. Recife, Centro Josué de Castro de estudos e pesquisas, agosto.
- POZZOBON, R. M. (1998). *Os desafios da gestão municipal democrática: Porto Alegre*. São Paulo, Centro Josué de Castro e Instituto Pólis.

- REIS, F. W. (1978). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo, Edições Símbolo.
- REZENDE, F. (1982). Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações inter-governamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, ago.
- _____. (1995). Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3, pp.5-17, jul./set.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (1995). "A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana". In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANTOS, B. de S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, v. 26, n. 4, pp. 461-510.
- SANTOS, R. S. et alii (1996). Dinâmica do desequilíbrio fiscal de Salvador. *Organizações e Sociedade*, dez., pp. 133-149.
- SANTOS, V. M. dos. (1994). *A indústria incentivada no Nordeste: as experiências das RMs de Recife, Salvador e Fortaleza*. Dissertação de mestrado. Ufpe/Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional.
- SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2000). *Bahia em Números*. Salvador.
- SETZLER, M. (2000). Democratizing urban Brazil: institutional legacies and determinants of accountability in local elections and legislatures. *Paper presents at the IASA*. Miami, 16-18 march.
- SILVA, P. L. B. (1997). "A natureza do conflito federativo no Brasil". In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília, Editora da UNB.
- SOARES, J. A. (1982). *A Frente do Recife e o governo Arraes*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (1992). Poder Local e Participação Popular. V ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORDESTE. *Anais*, Recife, Fundaj/UFPE.