Ilza Araújo Leão de Andrade

POLÍTICAS E PODER:

Os Mecanismos de Implementação das Políticas Públicas e o Fortalecimento de Novas Elites Políticas no Nordeste - 1979/1985.

Junho / 1994

Ilza Araújo Leão de Andrade

POLÍTICAS E PODER:

Os Mecanismos de Implementação das Políticas Públicas e o Fortalecimento de Novas Elites Políticas no Nordeste - 1979/1985.

Tese apresentada ao Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, sob a orientação da Profª Drª Argelina Cheibub Figueiredo.

Junho / 1994

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

À minha mãe,
exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

Quando olho para trás depois de quatro anos de sacrifícios e trabalho para realizar "o sonho" do doutoramento, vejo que essa caminhada não foi solitária. Muitas pessoas estiveram comigo, ajudando a carregar o fardo e contribuindo para que tudo desse certo. A infra-estrutura doméstica, o apoio emocional, a ajuda material, a leitura do texto, a paciência, a torcida, o ombro amigo, foram expressões claras dessa contribuição, sem a qual eu não teria conseguido chegar ao fim da linha.

Dentre todos aqueles que estiveram presente nessa trajetória, a alguns eu devo, no entanto, um agradecimento especial.

A Carlinhos, meu marido. Sem o seu sacrifício e a sua disposição para lutar por meus projetos pessoais, o doutoramento não teria sido possível.

Às milhas filhas Carla, Cristiana e Cíntia pelo carinho, pela solidariedade, pelo companheirismo e pelas alegrias que me proporcionaram durante a trajetória.

A Argelina Figueiredo, mais que orientadora, uma amiga que encontrei na UNICAMP. Sem o seu estímulo, a sua imensa dedicação e sua preciosa orientação, este trabalho não teria sido concluído.

A Vilmar Faria, orientador inicial do trabalho, que me ajudou a enxergar a problemática da minha pesquisa e a separar "o joio do trigo".

Aos queridos amigos, Brasília Ferreira e Willington Germano, pela leitura do texto, pela disposição para o diálogo e pelo carinho que sempre me demonstraram.

À minha família, por tudo o que ela representou para mim. À minha mãe, pelo incentivo e pelo apoio incontestável em todos os sentidos. A Isa e Antônio Cézar, meus irmãos em São Paulo, que me proporcionaram a segurança do afeto familiar, tão caro às famílias nordestinas. Aos meus irmãos, irmãs, e sobrinhos, e à Miriam, uma espécie de segunda mãe, pelo carinho que se manifestava em uma grande torcida pela minha vitória.

A Denise Caballero, bolsista de Iniciação Científica, que me acompanhou durante toda a pesquisa, pela sua extrema dedicação e paciência.

A todos que me deram entrevistas e que facilitaram o meu acesso ao material de pesquisa, pela possibilidade que me concederam de conhecer melhor a política do Nordeste.

A todos estes e a tantos outros a minha mais profunda gratidão.

RESUMO

A participação da população no processo de tomada de decisões é uma das formas existentes de produção de políticas públicas. O presente trabalho trata da introdução do mecanismo da participação no contexto da política urbana nos momentos iniciais do processo de transição democrática no Brasil. Defende a idéia da importância de alguns espaços regionais, em particular, do Nordeste para o projeto de liberalização do regime militar, chamando atenção para o processo de implementação dos programas urbanos nacionais na região.

Analisa a importância da introdução do planejamento participativo na gestão dos problemas urbanos para a construção de um novo discurso e de um novo modelo de ação governamental, enfatizando o duplo papel exercido por esse novo modelo de política: a viabilização do projeto mais amplo de legitimação do Estado autoritário, em crise de legitimidade; o fortalecimento de uma nova elite governamental no Nordeste.

ABSTRACT

Popular participation in the decision-making process is one of the existing forms of producing public policies. The present work deals with the introduction of the mechanism of participation in the urban policy context in the initial moments of the democratic transitional process in Brazil. It defends the idea of the importance of some regional spaces, the Northeast in particular, to the project of liberalization from the military scheme, calling attention to the process of implementing national urban programs in the region.

It analyzes the importance of introducing participative planning in conducting urban problems to the building up of a new discourse, and of a new model of governmental action, emphasizing the double role played by this new model of policy: the feasibleness of the wider legitimation project of the authoritarian State in legitimacy crisis; the strengthening of a new governmental elite in the Northeast.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 8

I - 1974: O INÍCIO DA TRANSIÇÃO 23

O II PND: um novo olhar sobre os espaços regionais e urbanos 29
O cenário político: mudanças e permanências 52

II - O LUGAR DO NORDESTE NO PROJETO POLÍTICO 68

Antecedentes da questão 68
A escolha de novos atores políticos 76

III - A EXPERIÊNCIA DE PERNAMBUCO 97

Repensando o governo da cidade 114
O povo "usa a palavra" 127
As bases de sustentação política do projeto de participação 140

IV - A EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO NORTE 149

A incorporação das políticas nacionais 155
Planejamento e participação 167
Recuperando experiências passadas 172
As bases de sustentação política 185
Recuperando diversidades 193

V - O SALDO POLÍTICO 205

VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 217

VII - DOCUMENTOS CONSULTADOS 225

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar o processo de mudança ocorrido na forma de intervenção do Estado em relação aos problemas urbanos, no decurso da liberalização do regime militar. O foco de análise incidirá sobre as estratégias de descentralização das ações governamentais, da maneira como foram concebidas pelo projeto liberalizante, enfatizando o discurso que introduz o planejamento participativo na agenda estatal e a forma como estas iniciativas repercutiram no discurso e na prática dos governantes de algumas cidades do Nordeste.

O período analisado corresponde aos anos da "abertura" política do regime, que se inicia no Governo Ernesto Geisel em 1974 e vai até a eleição de Tancredo Neves em 1985. Nele, serão enfatizadas as mudanças ocorridas na forma de conceber a política urbana, no relacionamento entre o poder central e as outras instâncias de governo e na importância que assumiram alguns espaços regionais, em particular, o Nordeste, para a experimentação dessa política de base nacional e para a realização dos propósitos do projeto de liberalização.

Só muito recentemente, os cientistas sociais brasileiros voltaram sua atenção para o estudo das políticas governamentais no país. O estudo do "Estado em ação", só nos últimos vinte anos, vem merecendo a atenção dos cientistas políticos, o que coincide com o incremento da intervenção estatal na área social, com a divulgação dos números do gasto nesta área e com a ampliação do debate acerca do déficit público. Isto tudo somado a um déficit social crescente, que se manifesta no aumento dos níveis de pobreza urbana,

visualizado no cotidiano das grandes cidades e nos indicadores sociais de alguns estudos-diagnósticos realizados a nível nacional.[1]

Em relação às políticas urbanas, este quadro é ainda mais pobre pelo fato de que estas políticas foram, durante muito tempo, consideradas objeto de estudo exclusivo dos urbanistas e, por isso, matéria de análises técnicas dos especialistas no setor.

Por essa razão, é ainda muito fragmentada a produção existente sobre o tema até o fim dos anos oitenta. A grande maioria dos trabalhos diz respeito à realidade das políticas implementadas em setores específicos, como habitação, transporte, infra-estrutura básica, entre outros, e tem como característica o fato de serem trabalhos voltados quase exclusivamente para a análise do desempenho dessas políticas.

Assim, as análises da Política Urbana estão voltadas para questões como a eficácia das políticas em resolver problemas urbanos e o papel que estas desempenham em função do processo de acumulação de capital; ou constituem-se na recuperação histórica da trajetória da intervenção do Estado brasileiro no urbano.

Na grande maioria desses estudos, as políticas são sempre vistas como resultados do processo de desenvolvimento do capitalismo no país sendo, portanto, determinadas diretamente pelos interesses do capital. Elas não são nunca percebidas como elementos de um campo político onde se colocam atores diversos, com interesses múltiplos e diferenciados. E são pensadas únicamente como forma de resolução de problemas urbanos - físicos e sociais.

Alguns cientistas sociais americanos vêm trabalhando com a análise de políticas urbanas no sentido de demonstrarem a sua ineficácia em

1. Ver por exemplo: JAGUARIBE (1986); SANTOS (1985).

resolverem os problemas das grandes cidades. Trabalhos como **The Unheavenly City** de Edward Banfield (1968), **The Unwalled City** de Norton Long (1972) e **The Ungovernable City** de Douglas Yates (1984) tentam, cada um, à sua maneira, mostrar a cidade como uma realidade incontrolável e sem solução no contexto das políticas governamentais. Abstraindo o fato de que estes estudos analisam metrópoles do porte de Nova York, é interessante trazer para o caso brasileiro esta reflexão, lembrando que, se há diferenças marcantes entre as duas realidades, há contudo, muito mais semelhanças, sendo a realidade problemática das metrópoles um dado do mundo capitalista como um todo, e que se torna mais agudo na periferia do capitalismo. É aí que as questões da pobreza, da marginalidade e da violência urbana transformam esses espaços em verdadeiras "espadas de Dâmocles" sobre as cabeças dos governantes.

Diante dessa realidade e da incapacidade de a Política Urbana resolver os problemas que, diuturnamente se colocam no espaço urbano, pretendemos, neste trabalho, explorar uma outra dimensão dessas políticas, qual seja, a sua dimensão propriamente política que envolve, necessariamente, o governo das cidades.

Este não é um trabalho sobre poder local. A nossa pretensão é enfocar os diferentes níveis políticos nos quais a política urbana se realiza, sendo o nível municipal uma dimensão importante para a compreensão do que pretendemos ressaltar. Isto porque é o governo municipal que está mais diretamente relacionado com os problemas urbanos, é a ele que se dirigem as demandas por bens e serviços e é ele que precisa dar respostas imediatas ao quadro caótico dos espaços urbanos. No plano mais geral, cabe a ele o importante papel de atuar no sentido da legitimação política dos grupos no poder, pois é ele o nível de governo mais próximo do cidadão.

Partimos do princípio de que as Políticas Governamentais assumem diferentes papéis, tanto no plano econômico quanto no político, mas muito pouco se pensou até agora sobre o papel político que elas desempenham. É importante pensá-las como intervenções de um Estado, que não é independente do jogo de forças da sociedade. As ações desse Estado, por sua vez, devem ser vistas como estratégias políticas destinadas a resolver problemas e tensões estruturais, que são colocadas pela necessidade de compatibilização das diferentes determinações de sua ação.

OFFE chama atenção para a necessidade de, ao analisar políticas públicas, o investigador não se ater somente ao plano das funções que estas assumem no contexto político global ou nos contextos políticos mais restritos. É preciso levar em conta que

> "*... os processos formais ou o método institucionalizado de processar casos problemáticos do meio em questão são, igualmente, determinantes importantes da atividade estatal*" (OFFE, 1975:135). E lembra ainda que tudo o que o Estado faz "*... tem duplo caráter, ou seja, ele (...) organiza determinadas atividades e medidas dirigidas ao meio e adota para si, um determinado procedimento organizacional a partir do qual a produção e a implementação de políticas emergem*" (OFFE, 1975:135).

O aparato institucional com todas as suas regras não são simplesmente procedimentos instrumentais utilizados para resolver problemas sociais. Eles têm o poder de selecionar problemas e definir metas que terão lugar na agenda governamental.

O autor levanta a questão das discrepâncias potenciais entre as funções atribuídas ao Estado, enquanto Estado capitalista, e sua estrutura interna ou o seu modo institucional de operar. E chama atenção para os

problemas de equilíbrio entre as regras internas de produção e as funções referentes ao processo de acumulação.

Quanto às regras formais de decisão, OFFE lança mão da idéia de três lógicas de produção de políticas públicas, cada uma das quais determinando formas específicas de ação: a burocracia, a "purposive action" e o consenso. Na primeira, as ações governamentais seriam determinadas por elementos estruturais descritos no tipo weberiano de burocracia. A segunda é típica do modelo tecnocrático, onde a racionalidade técnica é a tônica maior do modo de operação. Já na lógica do consenso, o principal determinante da ação administrativa seria o conflito de interesses ou o acordo sobre interesses comuns. De acordo com esse método, a produção de políticas

> *"... não ficaria dependente de um conjunto de regras geradas no topo da estrutura hierárquica, ou por uma meta pré-concebida que deverá ser alcançada por regras de efetividade técnica e eficiência econômica, mas pela determinação simultânea de incentivos e resultados, pelos clientes da administração estatal e pelos usuários de seus serviços"* (OFFE, 1975:139).

Ele chama atenção para as dificuldades de o Estado proceder segundo cada uma dessas formas, na medida em que modifica o conteúdo das suas atividades. Ele atribui ao Estado capitalista dois tipos de atividades - alocativas e produtivas. As atividades alocativas seriam aquelas através das quais o Estado aloca recursos próprios: institucionais, jurídicos, lógicos, materiais, para atender a necessidade do processo de acumulação. Enquanto as atividades produtivas são aquelas que se caracterizam pela produção de bens e serviços necessários a esse mesmo processo. Para ele há uma relação estreita entre as formas burocráticas de operação do aparato estatal e as atividades alocativas do Estado. Ou seja, quando a função do Estado diz respeito à alocação de recursos, o aparato burocrático se adequa perfeitamente à execução desse tipo de atividade. Isto, no entanto, não é

verdade, na medida em que as atividades produtivas surgem na agenda estatal. Estas pressupõem um controle permanente não em termos dos meios utilizados, mas sobretudo em função dos resultados das políticas. É nesse contexto que são introduzidas formas racionais de ação (a idéia de planejamento), ou as regras de atuação a partir da construção do consenso político (a idéia de participação). Ambas também não são isentas de problemas na sua implementação. Problemas que se colocam, sobretudo, no plano das atividades produtivas, pela própria complexidade da máquina estatal, pela necessidade de operar a longo prazo e pelas exigências mesmas de sua própria natureza capitalista, que coloca limites, por exemplo, às formas de operação de natureza consensual.

Uma das questões políticas centrais, quando se analisa a diversidade de formas institucionais de ação por parte do Estado, é que as mudanças no formato das ações não se configuram como simples arranjos institucionais, elas começam e terminam no âmbito das estruturas de poder. Elas implicam opções políticas e, acima de tudo, a formação de grupos sociais novos que podem assumir posições especiais, favorecendo interesses econômicos e políticos de certas classes ou segmentos da sociedade. Elas implicam também uma redefinição dos mecanismos de intermediação de interesses, assim como dos atores qualificados para o desempenho do papel de mediadores dentro da nova lógica de funcionamento do sistema institucional.

É interessante chamar atenção para o fato de que as mudanças nas formas institucionais de ação ocorrem em conformidade com os interesses e as necessidades colocadas na arena política a cada momento e que exigem do Estado uma resposta em forma de ação.

Assim, quando a função do Estado diz respeito à alocação de recursos jurídicos, organizacionais e materiais necessários ao processo de acumulação, o aparato burocrático se adequa perfeitamente à execução desse tipo de atividade e os burocratas passam a ser peças importantes na engrenagem administrativa e política. Isto, no entanto, não é verdade, na medida em que as atividades produtivas surgem na agenda estatal. Estas pressupõem um controle permanente do Estado, não em termos dos meios utilizados, mas sobretudo em função dos resultados das políticas e requerem a presença de outro tipo de profissional na máquina administrativa - os tecnocratas. Isto porque se fazem necessárias formas mais racionais de ação, pela necessidade de o Estado operar a longo prazo, e pelas exigências mesmas de sua própria natureza capitalista, que coloca limites, por exemplo, às formas de operação de natureza consensual. Estas, por partirem do princípio da existência do conflito, são mais adequadas ao desenvolvimento de políticas diretamente voltadas para cobrir as funções legitimadoras do Estado.

A necessidade de legitimação é um problema real e constante para o Estado. Isso porque os Estados democráticos contemporâneos se baseiam no princípio da aclamação e do apoio das massas para o pleno exercício da dominação. Assim, é fundamental para o Estado harmonizar os interesses para construir um consenso.

> *"A tarefa de obter consenso e harmonizar interesses se coloca para a administração (...) quando se torna necessário abrandar, pela negociação, a resistência de grupos antagônicos com poder de veto ou de pressão, mas também na relação com sua própria clientela..."* (OFFE, 1984:255).

Analisando os problemas decorrentes dos três modelos de ação, OFFE argumenta que as estratégias utilizadas para estabelecer um equilíbrio

entre a estrutura de regras de decisão e as funções do Estado, no tocante à acumulação, não podem ser vistas como potencialmente bem sucedidas. Trabalhar com os vários modelos ao mesmo tempo é abrir um novo flanco de contradições, pois nenhuma agência pode, simultaneamente, se abrir para as diretivas que vêm do topo da hierarquia burocrática, dos especialistas (no modelo de ação racional) e de sua clientela (modelo de participação).

Assim, o problema central do Estado capitalista não é simplesmente como resolver determinados problemas e, sim, saber "*...como estabelecer um método de produção de políticas que se constitua num equilíbrio entre as atividades necessárias ao Estado e a estrutura interna do mesmo*" (OFFE, 1975:140). Problema para o autor, sem solução.

A história da Política Social brasileira e, em particular, da Política Urbana demonstra, muito claramente, a alternância de formas de produção dessas políticas, o que tem a ver com a concepção que se tem, em diferentes momentos, de um tipo ideal de ação estatal. Se, em alguns momentos, a atuação do Estado na área social se caracteriza pela criação de grandes complexos burocráticos, em outros, esta ação é pautada pela privilegiamento de grandes sistemas de planejamento e de planos a longo prazo, principalmente, quando as questões, objeto de planejamento, dizem respeito à realidade das cidades, do crescimento urbano e suas conseqüências.

O que queremos explorar, neste trabalho, é que a predominância de um ou outro tipo de ação é uma questão de estratégia, não somente do ponto de vista organizacional (uma escolha que garante mais eficiência ao sistema), mas também do ponto de vista político. No Brasil, isto fica muito claro nos momentos de adoção, pelo Estado, de formas de produção de políticas, segundo a lógica do consenso.

O recurso à participação da sociedade organizada e o reconhecimento do conflito, que caracterizam a lógica do consenso, constituem a forma mais democrática de ação estatal, e têm um papel estratégico nos períodos de redemocratização ou de afrouxamento dos regimes autoritários. Isso torna o Estado e a burocracia estatal acessíveis ao cidadão, o que constitui um recurso importante no sentido da legitimação do bloco no poder e dos projetos ideológicos em curso.

Como afirma LECHNER:

> *"Na medida em que a diferenciação sócio-econômica da sociedade moderna quebra a imagem religiosa que outorgava coesão simbólica à vida social, já não é possível definir positivamente algum bem comum. Por conseguinte a legitimidade já não se sustenta no conteúdo material da decisão (o que se decide) e sim em sua forma (como se decide)"* (LECHNER, 1984:160).

Quando a busca de legitimação é uma prioridade na agenda estatal, vão sendo processadas mudanças no campo das políticas governamentais no sentido do privilegiamento, por parte do Estado, de questões mais emergenciais e de impacto político, destacando-se, aí, a questão da pobreza urbana. Esta é uma questão que, no Brasil, ganhou vulto nos fins dos anos setenta, pela magnitude que assumiu o problema e pelo poder mobilizador que as carências urbanas passaram a ter no quadro dos movimentos sociais emergentes.

O papel que estas políticas passam a exercer nos movimentos sociais organizados faz com que a ação do Estado, no período em estudo, seja percebida, quase sempre, do ponto de vista do impacto que tiveram nesses movimentos. Era o Estado visto pelo movimento, o que levava a uma caracterização sempre negativa do mesmo, num modelo de análise que reafirmava a relação Estado X Movimentos Sociais numa dimensão

extremamente valorativa. Num contexto em que o aparecimento dos movimentos urbanos representava a grande novidade política, passando a ocupar o lugar de ator político privilegiado, a ação estatal era vista como algo menor e a partir de uma visão carregada de preconceitos. Como afirma KOWARICK analisando a produção existente sobre a temática:

> *"...foram raros os trabalhos que se detiveram sobre o funcionamento e as respostas do Estado às demandas populares, permanecendo em colocações genéricas e abstratas de que ele é o adversário ou inimigo natural das lutas que despontam nos bairros pobres"* (KOWARICK, 1987:42-43).

Em relação à essa característica de grande parte dos trabalhos sobre o período de "abertura" do regime militar, também se pronuncia STEPAN:

> *"Essa perspectiva unidirecional e vertical levou a grave negligência, não só dos laços horizontais inter e intraclasses, mas também das contradições internas ao próprio Estado (especialmente entre os militares), que levaram facções do aparelho estatal a procurar aliados na sociedade civil e a tolerar o fortalecimento do poder desses aliados"* (STEPAN, 1986:13).

Assim, as mudanças ocorridas na forma de ação do Estado ou foram analisadas como conquistas efetivas do movimento popular ou foram empobrecidas sob a denominação de busca de cooptação, populismo, neo-clientelismos, entre outros. É preciso pensar, no entanto, como o faz CARDOSO, que *"...as políticas públicas mudam de rumo de tempos em tempos, atendendo a novos objetivos políticos ou a incentivos de fontes financiadoras internacionais"* (CARDOSO, 1984:226).

No nosso modo de entender o momento e analisar as mudanças políticas processadas, é preciso ver o Estado enquanto ator político importante que, estrategicamente, vai mudando o padrão de formulação e

implementação de políticas, e renovando os seus instrumentos de hegemonia. Esta é uma forma de analisar a ação estatal que vem ganhando corpo em muitos países e que se caracteriza pela visão do Estado enquanto ator político e enquanto estrutura institucional com repercussões na política.[2] Esta nova forma de ver o Estado tem a ver com a "revolução Keynesiana" que traz o Estado para o centro da vida econômica e política, definindo um novo patamar para a gestão macroeconômica nacional e para o gasto público com fins sociais, que passa a crescer rapidamente em todas as democracias capitalistas avançadas. Os estudiosos do Estado, nesta perspectiva, têm se aprofundado nas formas pelas quais podem influir nos processos políticos e sociais, através de suas políticas e de suas relações com os grupos sociais.

Com este trabalho, pretendemos reconstituir a trajetória da intervenção estatal no urbano, ressaltando as mudanças nas formas dessa intervenção, muito mais do que no conteúdo das mesmas. Interessam-nos, sobremaneira, os arranjos operados no plano institucional e político em relação à Política Urbana nacional, chamando a atenção para a dimensão estratégica dessas mudanças e para o papel político que elas foram capazes de desempenhar.

É fazendo este percurso que vamos nos centrar nos governos municipais, pelo lugar que eles ocupam no contexto da implementação das políticas urbanas e pela importância que estas podem ter para o bom desempenho desses governos, fortalecendo-os e legitimando as elites governamentais no nível local.

Como campo empírico de análise escolhemos o Nordeste em virtude da relevância assumida pelas mudanças operadas nas formas de atuação dos governos municipais para a renovação dos espaços políticos

2 THEDA SKOCPOL, PIERRE BIRNBAUN, DOUGLAS ASHFORD, entre outros, são alguns expoentes desta corrente de pensamento.

locais e para o aparecimento de novas elites governamentais. Não o Nordeste visto como espaço homogêneo do ponto de vista econômico e político, mas os vários nordestes que se expressam na organização sócio-econômica, política e cultural das capitais dos estados que, geograficamente compõem a região : metrópoles e cidades de médio porte iguais a quaisquer outras do país. Cidades que, dada a urbanização da economia, serviram de espaço para a urbanização da política, numa região marcada fortemente pelo poder rural. Cidades que vivenciaram, nos fins dos anos 70 e começo dos 80, a experiência de governos com propósitos de participação.

Queremos ressaltar, entre outras coisas, o processo de renovação política que começa a se realizar no fim dos anos 70 e que tem passado despercebido pela grande maioria das análises políticas sobre a região. A partir do estudo de caso das realidades de Recife e Natal e de uma análise comparativa das mesmas, resgatamos processos de muita riqueza, do ponto de vista político, o que nos leva a rejeitar análises que reafirmam o conservadorismo da política nordestina e o seu descompasso em relação às mudanças operadas no plano econômico.

Contrariando essa forma de ver a política da região, pretendemos chamar atenção para o processo de renovação política que se opera no Nordeste via poder executivo e que se consubstancia num novo discurso e numa prática político-administrativa renovada.

As formas participativas de gestão, em particular o planejamento participativo serão o nosso objeto propriamente dito de análise a partir das duas experiências concretas: as administrações de Gustavo Krause em Recife e de José Agripino Maia em Natal, no período que vai de 1979 a 1982. Do ponto de vista metodológico, a escolha se justifica pelo fato de ter sido, nestas duas cidades, que estas experiências se tornaram mais visíveis e tiveram maior êxito. Também, por terem o sentido da retomada de

experiências interrompidas com o golpe de 64 - as experiências de administrações participativas realizadas, em Recife, por Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, e, em Natal, por Djalma Maranhão, no período 60-64.

Comparar dois casos que se incorporaram num mesmo projeto será nossa tarefa principal, com o intuito de resgatar os elementos da realidade que possibilitaram as diferenças substantivas na realização da participação. O trabalho comparativo terá como fio condutor duas importantes dimensões de análise da participação, a saber: o tipo de participação proposto e o modelo institucional que relaciona o centro de decisões de políticas com a comunidade. Em relação ao tipo de participação que caracteriza a experiência, trabalharemos com duas possibilidades: a participação induzida ou a participação espontânea.

Entendemos a participação induzida aquela que se dá por iniciativas organizativas do próprio Estado e que acontece em realidades onde não existe uma história anterior de mobilização e organização popular. Enquanto a participação espontânea é aquela participação que pressupõe a existência de associações civis e entidades organizativas de interesses locais ou de classes, uma certa história anterior de organização e uma cultura política associativa.

Em relação ao modelo institucional que relaciona o sistema de planejamento com a comunidade, trabalharemos com três tipos de formato - o incorporativo, o autônomo e o modelo da cooperação. O formato incorporativo caracteriza-se pela criação de canais institucionalizados de relacionamento governo - comunidade, tais como Conselhos Populares ou outros órgãos de formação colegiada. O formato autônomo não supõe qualquer ligação formal da comunidade com o Estado, sendo transferida para aquela a total responsabilidade pela execução dos projetos governamentais

realizados segundo este formato. Já a cooperação é um modelo intermediário entre o incorporativo e o autônomo. Nele, a comunidade é chamada a participar da administração dos projetos, sem que sejam criados canais institucionais permanentes para essa participação, o que lhe aufere uma dimensão temporária e sem ganhos organizativos.

Este trabalho está dividido em duas partes distintas. A primeira parte centrar-se-á nas mudanças ocorridas no plano político-administrativo com a "abertura" do regime, enfatizando a evolução da política urbana de base nacional em termos de conteúdo e de formato institucional.

O primeiro capítulo trata da redefinição das bases de sustentação do regime militar. E chama atenção para a importância do II PND na redefinição das políticas públicas de natureza social, especificamente na política urbana, enfatizando as mudanças político-institucionais que acompanham o novo formato da intervenção estatal. A análise do projeto de "abertura" do presidente Geisel e do processo de liberalização do regime que se inicia no governo Figueiredo vai ser feita à partir de dois cortes:

No plano institucional, onde são ressaltadas as transformações ocorridas no executivo federal, tanto em termos do discurso do governo como da prática, ressaltando-se as medidas "descentralizadoras" e a recuperação dos espaços municipais enquanto espaços legítimos de governo, com a introdução das primeiras medidas, no sentido da municipalização de alguns programas sociais. As mudanças na forma de implementação de algumas políticas, em particular da política urbana, que redireciona o seu conteúdo no sentido da consideração da pobreza urbana como "questão prioritária", e a sua forma de implementação no sentido da participação popular, com a introdução das experiências de planejamento participativo.

No plano político propriamente dito, serão analisados os arranjos que começam a ser implementados para garantir a base de apoio do governo militar e a realização do projeto de liberalização do regime, abrindo espaço para pensar a dimensão regional deste projeto e o "lugar do Nordeste" (tradicional base de apoio dos militares) no novo contexto.

O segundo capítulo trata especificamente das mudanças operadas na política nordestina nesse período. Um dado significativo que surge e que merece destaque neste trabalho, é a preocupação do podes central com a renovação dos quadros políticos locais. Para operar um novo padrão de ação governamental, modifica-se não somente o discurso mas também a prática, ganhando importância, nesse contexto, a renovação dos quadros executivos responsáveis pela realização dessa prática.

A segunda parte da tese trata de uma forma específica de ação governamental - a forma participativa. Diante da possibilidade de várias práticas diferenciadas a partir do discurso da participação popular, trabalharemos de forma comparativa as experiências desenvolvidas em dois estados do Nordeste. No capítulo 3, examinaremos a experiência de gestão participativa realizada em Recife e, no capítulo 4, a experiência realizada em Natal, ambas no período que vai de 1979 a 1982. O capítulo final faz um balanço dessas experiências no sentido de captar os seus resultados, em termos das mudanças políticas operadas nesses estados, ressaltando-se a importância do momento histórico e das mudanças político-institucionais implantadas para o aparecimento de uma nova elite governamental no Nordeste.

I - 1974: O INÍCIO DA TRANSIÇÃO

O ano de 1974 é um marco na história do Estado Burocrático-Autoritário que se instaura no Brasil após o golpe de 1964. Ultrapassadas as barreiras políticas que, nos primeiros anos, dificultaram a tranqüila realização dos propósitos desse novo Estado, restava ao bloco no poder consolidar as conquistas da "revolução". No fim do governo Médici, o capitalismo brasileiro estava modernizado e avançava em termos de taxas de crescimento chegando, no ano de 1973, ao ápice desse processo, com o PIB crescendo a uma taxa de 14% ao ano.

O êxito econômico do regime facilitava a sua legitimidade, sobretudo junto às camadas médias da sociedade, que tiveram, no período do milagre, um aumento substancial do seu poder de compra assim como um acesso preferencial às políticas governamentais. Mas, como lembra SKIDMORE

> *"...o sucesso econômico contínuo era mercadoria rara, especialmente na América Latina. Talvez tivesse sido mais prudente supor que em algum momento a taxa de crescimento vacilaria, as contradições do modelo brasileiro se tornariam mais evidentes e que a não institucionalização da Revolução de 1964 pareceria mais custosa"* (SKIDMORE, 1988:313).

O ano de 1974 começa a revelar a fragilidade das bases de sucesso econômico dos últimos quatro anos, o que passa a ser acompanhado imediatamente pelo crescimento das forças de oposição que, embora desorganizadas e sem capacidade de fazer frente ao aparato repressivo, que se mobilizava nos momentos em que as ações oposicionistas tentavam fugir ao controle, indicavam, claramente, uma perda crescente de legitimidade dos grupos no poder. Se durante o "milagre" o desempenho econômico havia

sido o elemento mais importante de legitimação do governo militar, os primeiros sinais da crise do "milagre" punham em risco essa legitimidade. Isto começa a se expressar, com muita clareza, nos momentos eleitorais. Se em eleições como a de 1966, a ARENA havia ganhado espaço, apresentando uma votação mais expressiva (50% dos votos) do que a apresentada pelos partidos conservadores nas eleições de 1962 (47% dos votos tiveram naquele momento o PSD e a UDN, juntos), as eleições de 1974 vão expor a fragilidade da base eleitoral do regime, com os primeiros sinais da crise econômica.

Assim, a questão da legitimidade torna-se, nesse momento, a grande questão política, pois representa o sinal de uma crise maior, que poderia colocar em risco os projetos em curso. Como afirma MELLO (1989), com o início da crise econômica *"... só restava ao regime a alternativa de forjar uma legitimidade duradoura a partir do espaço específico da política"* (MELLO, 1989:203). Este torna-se o grande desafio para os militares e as forças que lhes serviam de sustentação, pois, diante da inexistência de outros caminhos, a busca da legitimidade teria que passar por reformas políticas que lhes garantissem a estabilidade do processo político em curso. Estas reformas deveriam se dar, principalmente no arcabouço das relações entre o bloco no poder e a sociedade, mas era preciso que se processassem dentro de marcos extremamente seguros, o que influiu, de maneira incisiva, na escolha do General Geisel para a presidência da República. Ele, representava a facção "moderada" dos militares e pretendia a retomada do projeto castelista de liberalização política, bloqueado pela ascensão dos "linhas duras" ao poder, no governo Costa e Silva e Médici.

A escolha de Geisel para suceder Médici foi o resultado de grandes conflitos e de cisões entre os militares. Foi um momento de confrontação das duas tendências que dividiam os militares desde o golpe: os

"moderados" - seguidores de Castelo Branco que, como ele, pensavam o período autoritário como um rápido período de ajustes no sistema político brasileiro, e os "linhas duras" que, abrigados no SNI, defendiam propostas mais radicais de endurecimento do regime, bem como a sua permanência[1]. Assim, não foi fácil para os "castelistas", abrirem novamente caminho para o poder, após o período de hegemonia dos linhas duras no seio do bloco militar. A campanha foi, no entanto, cuidadosamente orquestrada e, como assinala SKIDMORE (1988), o grupo demonstrou habilidade e competência em todo o processo, sendo a escolha de Geisel resultado de um consenso entre as duas tendências.[2]

O projeto político de Geisel era um projeto de distensão política. Ele objetivava sobretudo,

> "... *desmantelar gradativamente os mecanismos mais explícitos de coerção legal, simbolizados no Ato Institucional nº5. Além disso, dar-se-ia especial atenção ao sistema eleitoral, a fim de obter suficiente flexibilidade para um processo aparentemente livre de escolha e ainda assim garantir ao partido do governo força eleitoral a longo prazo*" (MOREIRA ALVES, 1989:185).

A busca de legitimação, por via eleitoral, foi uma constante durante todo o governo Geisel, e nada mais revelador dessa preocupação do que as constantes reformas produzidas na legislação, como forma de garantir o controle dos processos eleitorais e a maioria do partido governista, no parlamento.

---

1 A denominação Moderados e Linhas Duras tem origem no esquema de explicação de O'DONNELL e SCHMITTER (1986), que distinguem quatro atores políticos nos processos de transição. Os moderados e os linhas duras, dentro do bloco governista, e os maximalistas e reformistas, na oposição.

2 Sobre a crise instalada no bloco militar em torno da sucessão de Médici, ver por exemplo: Thomas Skidmore, Brasil: de Castelo a Tancredo (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988) e Maria Helena Moreira Alves, Estado e Oposição no Brasil (Petrópolis, Vozes, 1989). Uma discussão mais detalhada sobre as diversas dimensões da crise entre os militares encontra-se em Alfred Stepan, Os militares: Da Abertura à Nova República (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986).

Entre essas reformas as mais importantes foram : a conhecida **Lei Falcão**, que limitava a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, impedindo a defesa de programas partidários; e o famoso **Pacote de Abril**, conjunto de medidas políticas que acompanharam o fechamento do Congresso em 1977 que, entre outras coisas, criava os senadores biônicos (1/3 do senado); estendia a Lei Falcão a todas as eleições, federais, estaduais e municipais; elevava a representação parlamentar dos territórios de 1 para 2 deputados federais; aumentava de 3 para 6 o mínimo de deputados por Estados, fixando o máximo em 55 e alterava a composição do colégio eleitoral que escolhe indiretamente o Presidente da República. Estas medidas tinham como característica básica aumentar a representação parlamentar dos pequenos Estados, onde o partido governista tinha maior penetração e diminuir o peso dos Estados maiores onde era significativo o peso da oposição.

A preocupação com o controle dos processos eleitorais era um ponto importante no projeto político do governo Geisel, que, em linhas gerais, tinha quatro alvos principais, quais sejam: restabelecer o caráter profissional das corporações militares em detrimento do caráter político que haviam assumido após o golpe; combater a subversão - propósito íntimamente ligado às tentativas de tecer as bases de apoio da "linha dura"; promover o retorno à democracia; manter altas as taxas de crescimento econômico.[3]

A plataforma do governo Geisel estava marcada pela ambigüidade que caracterizava o momento político para os militares no poder. Se de um lado, acenava-se com medidas democratizantes do regime, como a retirada da cena política do poder dos militares, por outro lado,

3 SKIDMORE, 1988: 319-321.

mantinham-se em funcionamento os instrumentos de exceção, que eram o sinal mais vivo do autoritarismo. Como assinala CRUZ:

> *"Ao contrário do que se chegou a imaginar, o AI-5 e todo o seu cortejo da legislação excepcional não seriam pura e simplesmente suprimidos. Eles perderiam sua vigência na prática, desfaleceriam, aos pouco, pelo desuso, mas continuariam presentes como reserva de poder ilimitado a ser ativado, sem que daí adviessem traumas maiores, sempre que as circunstâncias o aconselhassem"* (CRUZ, 1984:46)

Assim, o governo Geisel pôs em execução o seu projeto, sendo obrigado a atuar dentro de propósitos muitas vezes conflitantes e contraditórios. Em decorrência disso, abriam-se flancos que, naturalmente, levavam ao aparecimento de uma oposição fortemente articulada em setores representativos da sociedade, como a Igreja, a OAB, entre outros, com espaço garantido de manifestação. A convivência de princípios de ação com sentido democratizante e a repressão em relação a lideranças e/ou grupos de oposição ao regime, expunham as ambigüidades do projeto em curso, ainda que este tenha tido êxito em termos de possibilitar mudanças qualitativas no contexto das relações políticas e sociais na realidade brasileira de então.

A complexidade desse processo de distensão não pode ser analisada sem que se leve em conta a figura de seu grande ideólogo: o Gal. Golbery do Couto e Silva e a força que ele detinha no esquema vigente. Se a austeridade de Geisel, o seu grande poder de decisão e sua grande experiência no campo empresarial lhe garantiam a respeitabilidade de amplos setores da sociedade, era a astúcia de Golbery, a sua formação intelectual e política que lhe garantiam o lugar de articulador do processo político. Ele tinha participação ativa em toda a dinâmica política nacional, desde a indicação de governadores até as reformas necessárias no aparato político-administrativo. Os rumos tomados pelo processo de distensão de Geisel têm

a marca da atuação golberiana e, entre as grandes diretrizes traçadas durante o curso do mesmo, era nos propósitos de descentralização do poder que se visualizava melhor a sua marca. Para ele:

> "... *a centralização anônima do poder acabou por gerar o seu contrário (...), a necessidade de contrapor-lhe o antídoto da descentralização, que assumindo inicialmente a forma de uma liberalização política controlada deveria, numa etapa subseqüente, extrapolar para outros níveis...*" (GOLBERY apud MELLO, 1989:201)

Afinal, a descentralização era um dos requisitos fundamentais para a redemocratização da sociedade, um dos alvos a serem atacados, conforme o projeto do grupo no poder.

Do ponto de vista econômico era imprescindível manter altos os níveis de crescimento, fator primordial para garantir a credibilidade do sistema, mesmo considerando a crise do "milagre", que começava a se manifestar. Nos últimos anos, o Estado tinha assumido um papel central na estratégia de crescimento acelerado da economia. Somente durante o governo Costa e Silva, os investimentos governamentais em infra-estrutura física e serviços associados subiram de 20% do orçamento federal em 1967 para 29% em 1969, enquanto eram congelados ou reduzidos os gastos com educação e bem-estar social.[4] Esta tendência de privilegiamento dos investimentos em função dos interesses do capital é mantida no período seguinte, quando aumentam ainda mais as despesas com capital e reduzem-se drásticamente os chamados gastos sociais de produção, principalmente os relativos a Bem-Estar Social.

Este tipo de estratégia mantida durante o período do milagre, começa a não se sustentar mais a partir de 1974, quando se esgota a sua capacidade de manutenção do ritmo de crescimento. O propósito de "deixar

4 Dados retirados de AFONSO, A. Carlos, e SOUZA, Herbert de. O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil. A crise fiscal. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

o bolo crescer para depois dividir" começa a mostrar debilidades no que diz respeito às conseqüências econômicas e, sobretudo, sociais do alto índice de concentração de renda. É neste contexto que surge, no interior do projeto mudancista do governo Geisel, o II Plano Nacional de Desenvolvimento.[5]

O II PND: um novo olhar sobre os espaços regionais e urbanos

Em linhas gerais, o II PND propõe um redirecionamento da política econômica nacional, de forma a tornar possível o ordenamento do crescimento quantitativo do milagre, propiciando a racionalização desse crescimento e um melhor desempenho da política econômica em termos qualitativos. O núcleo central da nova estratégia propõe duas dimensões ao processo: a primeira é dirigida para a montagem de um novo padrão de industrialização, centrado sobretudo nas indústrias de base[6] ; e a segunda privilegia o fortalecimento do capital nacional[7] , requisito necessário para a consolidação de uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia mais competitivo. Isto sem, no entanto, descuidar do aprofundamento das relações econômicas externas, que deveriam, segundo o plano, obedecer a novos parâmetros. Estas seriam, na visão dos estrategistas do II PND, as condições fundamentais para o surgimento de um neo-capitalismo ou capitalismo social que deveria, entre outras coisas possibilitar

5 O I Plano Nacional de Desenvolvimento havia sido formulado em 1971 e implementado durante a gestão do Presidente Médici.

6 As indústrias de base compreendiam: as de Bens de Capital (máquinas, equipamentos pesados e eletrônica) e de Insumos Básicos (aço, fertilizantes, celulose, papel, alumínio e petroquímica) o desenvolvimento da grande mineração (ferro - Carajás, Bauxita, alumínio - ALBRÁS e ALUNORTE) e do setor energético (acordo nuclear, PROALCOOL, Itaipu, Sobradinho e Tucuruí)

7 Com esta diretriz, pretendia-se que a empresa nacional tivesse lugar no novo padrão de desenvolvimento, mesmo considerando que o carro chefe do novo modelo fosse as Indústrias de Bens de Capital e de Bens Intermediários, em detrimento da indústria de Bens de Consumo Duráveis. Dessa forma, o capital nacional seria incentivado a preencher os "espaços vazios" num processo de contenção da estatização da economia e de "enquadramento" das multinacionais às estratégias de desenvolvimento do novo plano.

o salto qualitativo da economia no sentido de propiciar o aumento da renda per capita nacional e uma maior distribuição de renda.

Como assinala LESSA (1978), à primeira vista , o II PND rejeita a tese de "esperar o bolo crescer" e defende uma postura ativa para melhorar o padrão de distribuição.

> *"Na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de "esperar o bolo crescer". Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas, enquanto o bolo cresce. A verdade é que, de um lado, o crescimento não pode resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado. E de outro, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos de necessidade de melhorar rápidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população"* (II PND, p.69).

A Estratégia de Desenvolvimento Social do plano parte do princípio de que, plantadas as sementes, o Estado brasileiro estava, a partir de 1974, com condições de

> *"... garantir a todas as classes , e em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; e eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente na região semi-árida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos"* (II PND, p.35).

Em relação a má distribuição de renda, no plano de desenvolvimento, estava explícita a preocupação com as chamadas "disparidades regionais de renda" e uma proposta de descentralização

industrial (mas não do capital), consubstanciada no Norte-Nordeste, nos "Pólos de Desenvolvimento".[8]

Vale a pena chamar atenção para o fato de que, a partir do II PND, o governo federal faz modificações no conteúdo da política social, chamando a si a tarefa de proteção dos pobres e marginalizados, numa clara demonstração de que a magnitude da pobreza, principalmente da pobreza urbana era um dado preocupante, pelo que ela podia representar em termos políticos. Há, no Plano, uma mudança de enfoque bastante sintomática das preocupações do governo e das questões levantadas pela oposição naquele momento político - a substituição da Doutrina de Segurança Nacional pela Ideologia da Integração Social. A criação de uma **Política de Integração Social**, cujo objetivo era *"...assegurar um mínimo de bem-estar universal, para que nenhuma classe fique fora do processo de integração e expansão"* (II PND: 35).

Dentre as medidas adotadas a partir desses propósitos, merece destaque a criação dos seguintes órgãos: o Conselho de Desenvolvimento Social - CDS, com o objetivo de coordenar a política social do governo: o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS; e o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, que passou a centralizar o programa de seguridade social e os programas assistenciais de base nacional. É, a partir daí, que se dá a reorientação da política habitacional, com a recomendação da criação de programas de habitações de baixo custo destinadas às camadas de renda mais baixa da população; e o advento do Desenvolvimento Comunitário, como estratégia de atuação em relação aos problemas sociais.

---

8 O III Pólo Petroquímico da Bahia, ALBRAS, ALUNORTE, Pólo Nordeste, Pólo Amazônico, Pólo Químico Metalúrgico do Rio Grande do Norte, Pólo Têxtil do Nordeste, Pólo Cloroquímico de Alagoas, entre outros.

Não sabemos ao certo até que ponto essa mudança de postura do governo federal era resultado de uma preocupação mais geral, existente naquele momento em relação ao quadro de pobreza do Terceiro Mundo. O certo é que, a partir de 1974, o Banco Mundial redefine as suas prioridades de investimentos para a América Latina, na direção da pobreza urbana. A sua atuação, denominada por ASSMANN (1980) de "progressismo conservador", estava pautada na busca de viabilização de mudanças sociais que melhorassem a vida dos pobres do Terceiro Mundo.

A dimensão geopolítica que o Banco dava ao problema da fome está bastante evidente num discurso de MacNamara, presidente do Banco, naquele momento, sobre a questão:

> *"...históricamente, a violência e a sublevação civil são mais comuns nas cidades do que no campo. Frustrações que se acumulam entre os pobres urbanos são prontamente exploradas por extremistas políticos. Se as cidades não começarem a lidar mais construtivamente com a pobreza, a pobreza pode começar a lidar destrutivamente com a cidade"* (MACNAMARA apud PAYER, 1982:316).

Naquele momento, termos como integração, comunidade e solidariedade passam a ser freqüentes no discurso da tecnocracia estatal. Reis Veloso, Ministro do Planejamento do governo Geisel, reafirma com freqüência, em suas falas, a importância da construção de uma sociedade solidária. Para ele:

> *"Tal solidariedade alcança a universalização do regime de proteção ao trabalho, efetivamente e de forma progressiva; a universalização do sistema de previdência social; a proteção, em geral, ao mais fraco, no campo individual como na estrutura de competição de mercado; a abolição de privilégios; o apoio ao Nordeste, e, principalmente, à população pobre de sua faixa semi-árida; a preocupação com*

> *evitar o esmagamento do indivíduo pela metrópole e, em particular, com a qualidade de vida nas periferias urbanas. Não se trata de um regime paternalista, pois o assistencialismo, propriamente, só se realizará em situações excepcionais. Trata-se de garantir um certo grau de segurança ao pequeno e ao fraco, na medida do possível abrindo-lhes oportunidades, de forma gradual*" (VELLOSO, 1978:33).

É importante chamar atenção para o lugar do Nordeste e dos grandes centros urbanos nesta estratégia de desenvolvimento social. A pobreza passava a ser encarada como um grande problema e o processo de legitimação política do regime teria que passar, necessariamente, pela atenção do Estado a esta tão problemática questão que se concentrava principalmente no contexto espacial das cidades. Dessa forma, a cidade ganha um novo destaque nos planos governamentais e assiste-se à superação de uma perspectiva puramente habitacional, que havia sido imprimida à política urbana e à adoção de uma perspectiva mais abrangente. Neste sentido, o II PND é explícito:

> "*A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então passando a definir-se sua configuração física-urbanística*" (II PND:87).

É este, segundo os estudiosos de política urbana no país, o segundo momento da política urbana de base nacional, momento este que se estende até os nossos dias e que é caracterizado, sobretudo, pela espacialização da política, com o objetivo de superação dos desequilíbrios regionais e dos problemas próprios das metrópoles.

O primeiro momento, conforme SCHMIDT, numa análise sobre a história da política urbana, no Brasil começa em 1964. Este ano se

constitui no marco zero da história de intervenção do Estado em relação aos problemas urbanos.

> "*Pela primeira vez na história brasileira uma política urbana de base nacional é desenhada, sob critérios diferenciados, a serem aplicados pelos diferentes níveis de governo, em todo o território*" (SCHMIDT, 1983:111).

Segundo ele, esta política foi desenvolvida em duas etapas: de 1964 a 1972 e de 1973 em diante. Na primeira fase, a política urbana teria se caracterizado por dois tipos de orientação:

a) a adoção de medidas de desmobilização política, que constituiu, dentre outras coisas, na repressão aos movimentos sociais e no controle político exercido através da manipulação da legislação eleitoral;

b) a execução de uma Política Habitacional.

Na segunda fase, o que caracterizaria a política era a preocupação com a definição de critérios espaciais que tinham como objetivo superar os desequilíbrios regionais, resultando daí uma política urbana nacional e regional formulada pelos órgãos do governo federal.

Em relação à primeira fase - a da habitação, a medida mais significativa no período é a criação do Banco Nacional de Habitação-BNH e do Sistema Financeiro de Habitação-SFH, ainda em 1964. É preciso ressaltar que a primazia da habitação, nesse momento, devia-se à necessidade de dar respostas efetivas a um dos graves problemas provocados pelo grande surto de urbanização, que se iniciou no país nos anos 50: a existência de uma grande massa da população urbana alojada em habitações subumanas que podia se constituir num "potencial político de revolta contra as autoridades", o que auferia à política habitacional um caráter preventivo no que diz respeito a possíveis convulsões sociais. Esta era a posição assumida por

Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH que, em visita a Castelo Branco, em abril de 1964, defendia a criação do Banco, com a justificativa de que a Revolução necessitaria urgentemente agir em favor das massas.[9] Por outro lado, através de uma política habitacional o governo autoritário capturava para seu discurso uma questão urbana que mobilizava as massas e que não havia sido objeto de política no período populista.

É importante salientar, no entanto, que, desde o início, o papel atribuído ao BNH não seria só o de atuar na execução de uma política habitacional, mas também desenvolver programas de desenvolvimento urbano, o que motivou, inclusive, a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU também em 1964. Este tinha por objetivo desenvolver um programa de ação a ser executado pelo BNH que definisse formas de tratamento para os problemas urbanos emergentes. O programa do SERFHAU incluía:

. o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre a realidade urbana do país;

. a proposição de normas e padrões que orientassem o processo de planejamento objetivando o desenvolvimento local integrado;

. o fornecimento de assistência técnica para instituições envolvidas na elaboração de planos de desenvolvimento local, dentro e fora do setor governamental;

. a execução de programas de treinamento para o corpo técnico dos órgãos encarregados de executar programas de desenvolvimento urbano;

. a coordenação de planos dirigidos ao desenvolvimento local em todos os níveis;

9 O processo de criação do BNH e a análise dos fatores que influenciaram essa criação são descritos com acuidade em SOUZA,Berenice V.(1975). O BNH e a Política do Governo. Tese de Mestrado, UFMG.

. a difusão de uma noção de planejamento como uma abordagem racional para tratar os problemas urbanos, através da publicação de material sobre o planejamento compreensivo e através da publicação de dados sobre as questões urbanas nacionais.[10]

Os pontos acima chamam a atenção para a ênfase dada ao planejamento, no tratamento tecnocrático das questões, marca registrada da ação governamental no período. É interessante chamar atenção, aqui, para o fato de que este tipo de tratamento das questões urbanas, pelo governo federal, só foi possível com a inclusão, na estrutura do governo, de novos grupos, de novas estruturas decisórias, de um novo espaço, onde o saber especializado foi reconhecido como argumento de autoridade. Os urbanistas conquistaram um espaço político só alcançado na história nacional no período da construção de Brasília, e esse foi um espaço de tempo muito curto para que se sedimentasse a idéia de planejamento urbano. Com o advento de uma política urbana de base nacional, os grupos técnicos consolidam o seu poder no espaço das organizações governamentais.

> "*... uma nova linguagem foi dominando o espaço político e o tecnocratismo ganhou o espaço roubado ao democratismo populista*".[11]

Dessa forma, a política urbana nascente teria uma inspiração puramente tecnocrática, tendo se desenvolvido dentro de parâmetros pautados na despolitização de seu conteúdo, exigência primária do regime implantado em 1964.

Apesar de pensada para exercer um papel abrangente no que diz respeito à resolução dos problemas urbanos, nos primeiros anos do governo militar, a política urbana executada limitou-se à questão habitacional, tendo as demais questões permanecido como objeto de uma ação racional que não

10 Informações retiradas de SCHMIDT (1986). A Questão Urbana.

11 Palavras de Cândido Malta em um debate sobre Planejamento Urbano - do Populismo aos Dias Atuais, publicado em Espaço e Debates, ano 1, n.4, dez. 1981.

conseguia sair dos gabinetes por não se adequar à estrutura político-administrativa da máquina governamental. Esta era excessivamente burocrática e muito mais adaptada ao desempenho de atividades mais puramente alocativas, num exemplo claro da dificuldade, apontado por OFFE, de o Estado atuar, ao mesmo tempo, com formatos diferenciados de regras de decisão, dentro de uma mesma problemática - o desenvolvimento urbano.

Assim é que, nos primeiros anos de sua criação, o BNH destina a maior parte dos seus recursos, 51,41%, à construção de casas destinadas às camadas de renda mais alta da sociedade. Para se ter uma idéia do problema, os dados de 1967 indicam que, nos três anos de funcionamento do Banco, 41% dos recursos para habitação foram destinados a grupos sociais com um nível alto de renda, e somente 35% foram para financiar habitações para os grupos de renda mais baixa. Este dado fica mais claro quando especificamos os limites quantitativos desses níveis de renda. Segundo dados do BNH, até 1984, 78% dos financiamentos feitos pelo Banco foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos; 20% para famílias de até 5 salários mínimos e, apenas 6% dos financiamentos atenderam as famílias de renda mais baixa - de até 3 salários mínimos, o que representa uma inversão total da demanda, uma vez que o déficit habitacional brasileiro, neste momento, referia-se sobretudo à realidade da população mais pobre da sociedade.

Dessa forma, a Política Habitacional vem privilegiar, principalmente as camadas de renda mais alta da população e, em sua outra face, a face produtiva, vai servir de suporte para o rápido crescimento da indústria da construção civil, que passa a ocupar um lugar de destaque no processo de acumulação.

Do ponto de vista das questões mais gerais, objeto de um planejamento nacional mais abrangente, foram muitas as dificuldades

apresentadas pelos primeiros planos de desenvolvimento urbano. Dentre as atividades propostas pela SERFHAU para a política urbana nacional, incluíam-se programas cuja característica básica era o desenvolvimento local. A preocupação em resgatar a dimensão local como locus básico de política urbana leva a algumas reconsiderações sobre a questão do município e sobre a sua importância para a eficácia de qualquer política. Neste sentido, a criação do Ministério do Interior, com a reforma administrativa de fevereiro de 1969, foi fundamental para a viabilização das propostas de política local. Já em junho deste mesmo ano, é criado o Programa de Ação Concentrada - PAC, cujo objetivo era promover o desenvolvimento urbano através do revigoramento das comunidades locais. O PAC é elaborado dentro de uma concepção compreensiva de planejamento e tinha como pressuposto a importância dos governos municipais para o desenvolvimento urbano. Ele compreendia desde reformas administrativas a nível local,até programas de habitação e saneamento.

A trajetória do PAC foi um fracasso. Isto porque ele se baseava em falsos pressupostos, ou pressupostos que não tinham base de sustentação na realidade brasileira daquele momento. A sua base ideológica era o liberalismo, a ideologia liberal do municipalismo, que representava uma tentativa de escapar ao exagerado centralismo do governo militar. Esta possibilidade, no entanto, encontrava-se deslocada por razões históricas, pois a realidade política distanciava-se muito do municipalismo, uma vez que aquele era um momento marcado pelo esvaziamento político das esferas locais de poder.

Este esvaziamento que começou a se processar no período imediatamente após o golpe de 64, se completa a partir das reformas tributárias realizadas em 1966, que se caracterizaram pela centralização,

pela União, da tarefa de arrecadação, o que trouxe resultados não somente no plano econômico, mas sobretudo no plano político.

> *"Da receita tributária total do país, a União eleva sua participação de 49,5% (1960) para 59,7% (1976), ao mesmo tempo que declina a parte apropriada diretamente pelos Estados (passa de 44,5%a 31,1%) e pelos Municípios (reduz-se de 6% a 3,2%) entre aqueles dois anos"* (MARTINS, 1985:44).

É importante ressaltar que a reforma tributária gerou uma violenta perda de receita, principalmente, nos municípios-capitais, afetando, de forma mais intensa, os do Norte e Nordeste, a tal ponto que, mesmo incluindo todas as transferências para o cálculo da receita efetiva per capita no biênio 1967-68, esta passou a situar-se, em muitos casos, abaixo da receita verificada no biênio 1965-66. Nas duas capitais abrangidas por este estudo - Recife e Natal, a variação percentual na receita própria per capita , entre os biênios 1965-66 e 1967-68 foi, para o caso de Recife, de -73,8% e no caso de Natal de -63,8%. Para contrabalançar os efeitos da perda de receita própria dos Estados e Municípios o governo federal cria o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, cuja transferência aumentava a receita efetiva dos mesmos. Mesmo assim, no caso de Recife, a receita efetiva ainda equivalia a -14,5% em relação ao período anterior (1965) e, em Natal a receita efetiva é de -11,9%, na mesma relação.[12]

Os governos militares retiraram assim, garantias fundamentais ao município, principalmente do ponto de vista político e financeiro. Como lembra SCHMIDT:

> *"Dentro do emergente federalismo fiscal, o município pode controlar não mais de 15% de todas as taxas coletadas em seu território, enquanto 55% e 30% vão*

12 A este respeito ver: MACARINI, José Pedro. Um estudo da Política Econômica do Milagre Brasileiro (1969-1973). Dissertação de Mestrado apresentada ao IFCH-UNICAMP em 1984.

> *para o Governo Federal e para o Governo Estadual, respectivamente"* (SCHMIDT, 1986:38-39).

Dessa forma, o Estado cria um impedimento para a autonomia de ação dos governos estaduais e, principalmente, municipais, retirando destes a capacidade de realizações fora da dependência do governo central ou, em outras palavras, a possibilidade de desenvolver políticas governamentais independentes, como era possível no período pré-64, quando as políticas urbanas, por exemplo, eram de total responsabilidade dos governos municipais sendo, por isso, objetos de livre criação.

Com a reforma tributária, cria-se a dependência financeira e, em conseqüência, a dependência política dos governos estaduais e municipais em relação ao governo federal, o que é mais uma peça no intricado jogo de verticalização das estruturas de poder, com o controle absoluto do poder central em relação às outras esferas de poder (estadual e municipal). É assim que vemos as figuras de governador e prefeito deixarem a cena principal, posto que assumiram, no período anterior ao golpe militar, para tornarem-se meros coadjuvantes, ou quem sabe, figuras de teatro de marionetes. Estas mudanças que mexeram profundamente com as estruturas de poder local foram, no Brasil, como um todo, e, em especial no Nordeste, um elemento de peso para a crise da estrutura coronelista de poder que, por muito tempo, marcou a política brasileira.

Nesse contexto, a gestão municipal fica reduzida a atividades rotineiras de suprimento de serviços básicos como pequenas obras de saneamento e pavimentação, construção de praças e prestação de serviços assistenciais aos mais necessitados, por ocasião da ocorrência de situações calamitosas, como enchentes e estiagens. As prefeituras das capitais, transformadas em meras "Secretarias de Serviços Urbanos" (denominação nossa) do governo do Estado, passam a atuar segundo um modelo pontual de

ação, destituído de qualquer critério racional de atuação a longo prazo. Dessa forma, se o planejamento era a forma por excelência da intervenção do Estado, nesse período, a sua realização restringia-se às esferas superiores, ficando o nível mais localizado da ação estatal - o município, com um poder de ação bastante limitado. Dada a escassez de recursos, não havia, portanto, razão de ser para uma atuação planejada. E assim, se não havia planos municipais, a ação das prefeituras era ditada pela existência de recursos para determinadas áreas, providos pelo governo federal, que formulava a política urbana nacional.

Como lembra MALTA, este era um período em que "*...tira-se dinheiro do urbano e joga-se no federal. O que sobra para o urbano dessa época em diante? Sobra uma ilusão de planejamento, porque não há recursos para implementar*".[13]

Nesse quadro, a escolha dos prefeitos das capitais, feita pelos governadores de Estado, demonstrava a total falta de autonomia desse nível de poder, durante os anos mais duros do autoritarismo. E é interessante chamar atenção para o fato do privilegiamento, por parte dos governadores, de quadros pertencentes à tecnocracia, para ocupar essas prefeituras. Esvaziado o poder municipal de seu conteúdo político, foram, em sua grande maioria, técnicos identificados com o projeto político em curso, geralmente adestrados nos cursos da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra-ADESG[14], na ideologia da Segurança Nacional, que passaram a ocupar esse espaço de poder, na condição de técnicos, pessoas de confiança do governador do Estado, sem qualquer "autonomia de vôo".[15]

---

13 Trecho da participação de Cândido Malta em Debate sobre o Planejamento Urbano em 1981.

14 Segundo entrevista com um ex-prefeito de Natal, a USAID patrocinava, na época, um curso nos Estados Unidos destinado à formação de futuras lideranças para o Nordeste, para o qual ele recebeu convite pessoal antes de sua indicação para a prefeitura.

15 Esta situação era tão grave que, quando o prefeito não contava com "a simpatia" dos militares (caso daqueles eleitos ainda diretamente em 1965 e não cassados politicamente), o governo federal bloqueava a transferência de recursos tributários e a liberação do Fundo de Participação dos Municípios, quando

O quadro que começa a se esboçar durante o começo dos anos 70, com o incremento do processo de urbanização é um quadro bastante grave, pois os problemas se avolumam com intensa rapidez, e a capacidade de ação dos governos municipais não é suficiente para fazer frente aos mesmos. O resultado de tudo isso é o aparecimento de atitudes oposicionistas ao governo militar que começam a se expressar na mobilização popular em torno de algumas questões e no crescimento da votação do partido de oposição nos centros urbanos.

É assim que, após o fracasso do PAC, o BNH começa a redimensionar a sua ação no sentido de dar conta das ações de desenvolvimento urbano. Estas implicavam, entre outras coisas, investimentos nas áreas de saneamento básico, transporte e programas de desenvolvimento urbano, propriamente ditos, que se dirigem à resolução de problemas produzidos pelo acelerado crescimento industrial[16].

O segundo momento da política urbana de base nacional começa, na realidade, em 1973, ainda no governo Médici, quando é criado um grupo de trabalho para desenvolver o primeiro programa nacional de desenvolvimento urbano, que tem como marca fundamental a definição e criação das áreas metropolitanas nacionais[17]. Iniciava-se, assim, uma tentativa, que se consolida a partir de 1974, de trabalhar o planejamento urbano dentro de uma ótica espacializada, com base em critérios diferenciadores da realidade urbana nacional.

Em 1974, iniciam-se os arranjos institucionais para a implantação dessa política. É desativado o SERFHAU e criada uma nova

não mantinha dentro do gabinete do próprio prefeito uma comissão militar para controlar suas ações, o que ocorreu em Natal no fim dos anos 60.

16 Incluiam-se aí os programas de renovação urbana, de desenvolvimento comunitário, além de outros pequenos programas de caráter experimental.

17 Em 8 de julho de 1973, através da Lei Complementar n.14, foram criadas as oito primeiras regiões metropolitanas do país, a saber: São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém.

instituição para tratar das questões urbanas- o CNPU (Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana) que, entre outras funções, deveria:

- supervisionar a instalação das regiões metropolitanas

- propor uma política nacional de desenvolvimento urbano e providenciar sua implementação;

- propor códigos legais para apoiar inovações nas áreas urbanas;

- estabelecer um sistema para efetiva coordenação entre ministérios, agências regionais de desenvolvimento e outras instituições envolvidas na política de desenvolvimento urbano.

Os programas e projetos do CNPU deveriam ser financiados pelo Fundo Nacional para o Financiamento do Desenvolvimento Urbano - FNDU, assim como por um fundo criado para tratar exclusivamente da questão dos transportes - EBTU, criada em 1976.

É interessante lembrar que o ritmo do processo de urbanização tinha alcançado níveis muito altos a partir dos anos 50, e se intensificara com a industrialização da economia, que concentrou nas áreas urbanas, principalmente nas áreas metropolitanas, a maior parte da estrutura produtiva nacional. Em consequência disto, em 1979, havia cerca de 48 milhões de pessoas vivendo em cidades de mais de 100.000 habitantes e 37 milhões, em cidades com mais de 500.000 habitantes. Como assinala SCHMIDT, 85% do PIB concentravam-se nas áreas urbanas, ainda que, aí, estivesse localizado em sua forma mais gritante o problema da pobreza. A precariedade da estrutura urbana nacional, em termos de empregos, serviços, equipamentos coletivos e moradia, exigia uma intervenção rápida do poder público no sentido de evitar que esta série de distorções viesse provocar efeitos indesejáveis sobre o meio urbano.

Foi para dar resposta a esse quadro social urbano que é criado, já em 1975, o Programa de Centros Sociais Urbanos - O PNCSU, primeiro programa social a ser implantado pela Política de Integração Social a nível nacional. Ele

> *"... nasceu de uma tomada de posição pelo Governo Federal frente ao problema da desagregação social e comunitária" (...) provocada pelas "... tensões geradas nas grandes aglomerações urbanas, principalmente nas áreas mais carentes de recursos e serviços"* (IPEA, PNCSU: 1-2). O objetivo geral do programa é *"...a promoção do homem urbano"*, que deveria se dar através de uma política comunitária, que teria como objetivos específicos:
>
> *"a) aumentar a participação do habitante das cidades no processo de desenvolvimento urbano; b) criar uma rede de equipamentos que funcione como terminal do processo de planejamento, atuando como aferidores de resultados e veículos de aspirações"* (IPEA, PNCSU: 3).

Foi em função dessa preocupação com o meio urbano que o governo federal, a partir de 1974, tentou submeter o planejamento urbano ao conceito de pólos de crescimento. Segundo esta nova ótica, as cidades deveriam ser tratadas de acordo com o seu grau de participação em áreas específicas de atividades econômicas, o que marcou bem o caráter diferencial da política urbana, naquele momento . Em termos concretos, o II PND propunha:

. Implantar as nove Regiões Metropolitanas já criadas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém.

. Identificar as funções que devem ser cumpridas pelas metrópoles nacionais e as que devem ser desempenhadas pelas metrópoles regionais, notadamente nas áreas de maior concentração populacional e econômica.

. Definir pólos secundários imprescindíveis a uma política de descentralização, de âmbito nacional ou regional, com adequado aproveitamento das vantagens da aglomeração existentes, seja por razões de ordem econômica, social ou política:

O objetivo dessa estratégia de desenvolvimento urbano era:

. A desconcentração intra-regional do sistema urbano dominante na região Sudeste através, principalmente, do esforço prático de evitar o crescimento excessivo das grandes aglomerações urbanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

. A ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano da região Sul mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de porte médio.

. A dinamização da base econômica das metrópoles regionais do sistema urbano do Nordeste e o reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais dos pólos urbanos interiorizados.

. A promoção da urbanização nas áreas de ocupação recente ou não consolidada das regiões Norte e Centro-Oeste e a organização do desenvolvimento das metrópoles regionais em formação e da região geoeconômica de Brasília.[18]

Foi dentro dessa ótica que o planejamento urbano foi contemplado no II PND. Este chamava atenção, entre outras coisas, para a necessidade de integração dos diversos órgãos encarregados de planejamento regional e urbano sob a coordenação da CNDU, assim como a elaboração de programas complementares de integração social. Neste sentido é exemplar a participação de órgãos como a SUDENE na formulação e implementação de uma política urbana para o Nordeste, em consonância com as diretrizes da

18 Transcrito do II PND, 1974:87.

CNDU. Este é, por sinal, um ponto polêmico na atuação dos órgãos de política regional, a partir de então. A centralização da atividade de planejamento, ocorrida com a implantação do I Plano Nacional de Desenvolvimento, esvaziou, de certo modo, a atividade de planejamento regional, da forma como esta era tradicionalmente compreendida.

Os PNDs incluíam capítulos regionais, que foram substituindo os Planos Diretores elaborados por estes órgãos anteriormente. Enquanto estes eram o resultado de um processo de planejamento mais abrangente, que contava com a participação ampla das diversas forças regionais e do setor público, no Nordeste, articuladas pela SUDENE, os PNDs regionais eram o resultado de um trabalho realizado no âmbito da Secretaria Executiva do órgão, o que acarretou uma série de problemas a nível regional comprometendo, muitas vezes, a legitimidade e a própria viabilidade dos planos.[19] Com efeito, os PNDs regionais, do ponto de vista das questões urbanas, não são mais do que adequações dos propósitos ditados pelas diretrizes de política urbana nacional. Assim, embora as questões urbanas já tenham começado a ganhar espaço nos planos diretores, desde o fim dos anos 60, é com os PNDs regionais que vão ser incluídas, nos programas de desenvolvimento urbano e local, as ações de setores como: abastecimento de água, saneamento, habitação, infra-estrutura urbana para empreendimentos industriais, promoção do turismo e administração municipal.

A execução de todos esses programas vai estar diretamente vinculada aos dois grandes programas que vão se constituir nos eixos fundamentais da política urbana nacional, a saber: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Metropolitanas e o Programa de Investimento Urbano para Capitais e Cidades de Porte Médio-PCCPM. O primeiro

19 Este foi um problema enfatizado no documento intitulado: Modernização em Curso. Trinta Anos de SUDENE(1990), que faz um balanço e uma avaliação dos 30 anos de atuação da SUDENE à frente do Planejamento Regional do Nordeste.

compreende as diretrizes propostas pela tecnocracia estatal para amenizar o quadro de desordem das áreas metropolitanas, cuja tendência de crescimento vinha se mostrando insuportável, levando à ameaça de colapso do sistema urbano nacional. O segundo representa a tentativa de reordenamento das correntes migratórias nacionais através do fortalecimento das chamadas cidades de porte médio[20]. O Programa Cidades de Porte Médio (como é usualmente tratado) representou, na verdade, um deslocamento da visão do governo federal das áreas metropolitanas, que vinham sendo objeto de regulação desde 1973, para as cidades de tamanho médio, num momento em que se passa a conceber o problema urbano nacional, não como o somatório de problemas das grandes cidades, mas como um problema que exigia uma visão mais integrada da realidade urbana nacional.

A evolução da política urbana na direção de um planejamento de caráter compreensivo, mais abrangente e com características espacializantes deve ser vista como o sinal mais evidente da tentativa de se consolidar um sistema nacional de desenvolvimento urbano, requerimento e manifestação da redefinição da divisão social do trabalho, diretamente vinculada à monopolização do espaço econômico nacional. Como afirma MELO (1982):

> *"Os investimentos públicos urbanos cumprem o papel de possibilitar o processo de acumulação de capital no novo patamar atingido pelo desenvolvimento do*

20 No que diz respeito ao Nordete, o PCCPM definia como diretrizes : a capacitação dos núcleos urbanos de médio porte para deter os fluxos migratórios para as maiores cidades e para exercer as funções urbanas de apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais; e, ainda, a ordenação da ocupação da orla marítima com o objetivo de preservar o patrimônio paisagístico e a vocação da área para o turismo que, a partir desse período, passa a ser uma das prioridades dos governos estaduais. Os projetos prioritários do programa diziam respeito a equipamentos físicos, infra-estrutura básica e serviços urbanos; equipamentos de transporte; equipamentos sociais nas áreas de saúde, educação, lazer e desenvolvimento comunitário;disciplinamento urbano, uso e ocupação do solo, definição de áreas de expansão; reestruturação administrativa; e a melhoria das condições socio-econômicas da população, o que seria viabilizado através de projetos que possibilitassem a geração de novos empregos. Era um dos requesitos básicos do projeto o atendimento de áreas pobres, numa clara alusão à pobreza como questão geradora das iniciativas governamentais.

> *capitalismo no Brasil. A institucionalização das regiões metropolitanas é o marco institucional da complexificação do espaço econômico nacional, que resulta de uma intensa acumulação urbano-industrial. Os pressupostos espaciais e os requerimentos locacionais das unidades produtivas monopolistas impõem uma complexa socialização do espaço, o Estado recria instrumentos para organizar o mesmo, dotando-o de infra-estrutura e equipamentos. (...) A penetração massiva do capital monopolista no Brasil converte o urbano - já que esta penetração se faz por uma acumulação urbano-industrial - em objeto privilegiado de intervenção. Enfim, politiza o urbano, no sentido em que requer a mediação estatal para a consolidação do processo*" (MELLO, 1982:193).[21]

Para se ter uma idéia da magnitude dessa assertiva, basta chamarmos atenção para o papel da SUDENE no processo de metropolização do Recife. Analisando os dados referentes à alocação espacial dos investimentos, oriundos do uso do mecanismo 34/18 no Nordeste como um todo, verificamos que o Estado de Pernambuco foi "agraciado" com 33% desses investimentos sendo que, deste total, 88,7% localizaram-se na região metropolitana do Recife[22]. Por isso, esta área passa a ser priorizada também pelos investimentos em infra-estrutura.

Voltando a atenção para as formas de execução dessas políticas, é importante enfatizar a forma de concepção das mesmas, no governo Geisel. Como já salientamos, as estratégias de governo, no período passavam pela constatação da necessidade de descentralização do poder, mas uma descentralização que não comprometesse a capacidade de controle do governo central. É assim que o governo avança na idéia de um planejamento centralizado e uma execução descentralizada, sendo a criação de órgãos

---

21 A este respeito ver: VENCESLAU,P.T. Reflexões sobre o papel dos investimentos públicos urbanos no padrão de acumulação de capital no Brasil, São Paulo, EMPLASA, 1979.

22 Dados fornecidos pelo Departamento de Indústria e Comércio-SUDENE, relativos aos investimentos alocados até 1972.

ilustração efetiva da implantação dessas diretrizes (centralização-descentralização)[23]. O mesmo podemos dizer em relação à criação, nos Estados, das Secretarias de Trabalho e Ação Social, responsáveis pela execução da **Política de Integração Social**, definida no II PND, assim como a criação, nos órgãos estaduais de planejamento (Secretarias de Planejamento) , de fóruns de execução da política urbana.[24]

É interessante chamar atenção para a forma como este modelo de ação reproduziu-se em quase todas as instâncias governamentais. A SUDENE, por exemplo, passa a operar segundo um esquema de descentralização concentrada, que consistia na seguinte operação: o esforço principal, em qualquer programa, seria realizado junto aos governos estaduais e, só eventualmente, se daria assistência direta aos Municípios. Isto levou, inclusive, à criação, dentro da estrutura burocrática dos governos estaduais, de órgãos destinados a prestar assistência aos municípios. Por outro lado, o fortalecimento dos Estados refletia-se no revigoramento da instituição regional, e isto seria verdadeiro em relação aos órgãos centralizadores das políticas a nível federal.

Nesse contexto, dá para avaliar a pouca importância das instâncias municipais de poder no quadro geral da política urbana. Em relação ao programa de áreas metropolitanas, é bastante visível a pouca importância dessas instâncias decisórias. É ao governo estadual que cabe o papel decisivo de alocação espacial dos investimentos públicos urbanos, cabendo ao poder local o simples papel de mediador dos conflitos urbanos,

---

23 Em Recife, é criada, em 1975, a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife-FIDEM, que passa a gerir toda a política metropolitana, principalmente a partir de 1976 quando é elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado do Recife.

24 Em relação aos centros urbanos não metropolitanos, são criados, em cada Estado, órgãos encarregados da execução da política urbana. No Rio Grande do Norte, por exemplo, é criado, em 1976, o Grupo de Planejamento Urbano-GPU, responsável pelo detalhamento das políticas urbana, definidas a nível nacional pelo CNPU e a nível regional pela SUDENE, transformado depois em Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional-IDUR, suvbordinado à SEPLAN/RN.

atividade importante para a legitimação do poder do Estado. Dessa forma, apesar das reformas implementadas pelo projeto de distensão, no âmbito do executivo, permanecia ainda o quadro de esvaziamento do poder local, ficando os prefeitos, principalmente, os não eleitos diretamente, totalmente dependentes das diretrizes do executivo estadual, a quem estavam subordinados.

Somente a partir do governo Figueiredo, é que novas mudanças vão ocorrer no quadro político-institucional brasileiro. Com o propósito de dar continuidade ao processo de reformas no regime, iniciadas no governo Geisel, o General Figueiredo, ainda sob a orientação política de Golbery, deflagra o processo de liberalização do regime[25], processo que marca a transição brasileira do autoritarismo para a democracia.

Do ponto de vista econômico, o país que Figueiredo passa a governar em 1978, há muito deixara de apresentar a performance dos tempos do "milagre" em termos de crescimento econômico. A crise do milagre desencadeada já em 1974 deixara marcas profundas na economia nacional, embora, em termos macro-econômicos, a economia tenha continuado sob controle.

Entre 1974 e 1978, o PIB cresceu a uma taxa anual média de 7%, embora tenha havido um decréscimo desse crescimento em 1977 e em 1978, quando chega a um índice de 4,8%. Embora estes fossem níveis de crescimento bem inferiores aos registrados na época do milagre, ainda eram considerados satisfatórios em relação a épocas anteriores. Um velho problema volta, no entanto, ao centro das preocupações do governo durante o

25 Os estudiosos da conjuntura política da "abertura" do regime militar, que vai de 1974 a 1984, trabalham com a idéia de dois momentos diferenciados. O primeiro, o da "distensão" política do regime que compreende o governo Geisel, no período 1974-1978, e o segundo, o da liberalização que compreende o governo Figueiredo e vai de 1979 a 1984.

período: a inflação. Embora a taxa de inflação tenha sido em média de 37,9% entre 1974 e 1978, a taxa de 40,8% já era considerada preocupante, se considerarmos a média obtida no período 1968-73, que foi de apenas 19,3%.

É importante chamar atenção para o fato de que só durante os dois primeiros anos (1975-76), o governo conseguiu manter o controle em relação à execução do II PND, tendo em 1977 abandonado claramente as estratégias deste plano, o que gerou: o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, o endividamento externo e o aumento da inflação.

A partir de então:

a. o governo não consegue mais viabilizar o seu projeto;

b. o capital estrangeiro garante a sua expansão;

c. a empresa nacional (que era prioridade) se endivida.[26]

O dado mais preocupante da economia nacional, no período, era, no entanto, o montante da dívida externa brasileira e os encargos desta dívida (pagamento de juros e amortizações). Por maior que fosse o aumento das exportações brasileiras, não dava para pagar as importações e muito menos cobrir o pagamento das remessas de lucros e o serviço da dívida que, em 1978, era de US$43,5 bilhões. A despeito disso, como assinala SKIDMORE, "*De modo geral, a estratégia de crescimento baseado na dívida permaneceu viável durante a gestão de Geisel. Seus economistas confiaram no tempo e ganharam. Mas as perspectivas brasileiras a longo prazo eram um caso à parte*". (SKIDMORE, 1988:406-407) Até porque se tornava cada vez mais agudo o problema da distribuição de renda que, pouco

26 Ver a esse respeito LESSA, Carlos. A Estratégia de Desenvolvimento 1974 - 1976. Sonho e Fracasso. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ . Rio de Janeiro, 1978.

a pouco, atinge também a classe média que, paulatinamente, passa a constituir-se em força oposicionista.

O Cenário Político: mudanças e permanências

Do ponto de vista político, o governo Geisel dera alguns passos significativos para a restauração da democracia: revogação do AI-5, anistia, direito de habeas-corpus garantido, liberdade de imprensa, ainda que permanecessem importantes instrumentos de arbítrio, principalmente a Lei de Segurança Nacional. Do ponto de vista eleitoral, mantivera-se também de pé a possibilidade de modificação da legislação, no sentido de garantir a base de sustentação do governo militar no parlamento. O dado político mais significativo do período que se inicia em 1978 é, no entanto, o reaparecimento, na cena política, da sociedade civil representada por importantes segmentos, como a Igreja, a OAB, os sindicatos e os movimentos independentes que passam a explodir em todas as direções[27], dando partida a um processo organizativo sem paralelo na história social brasileira. Este foi capaz de trazer ao espaço público um sentimento de contestação, que já se manifestava silenciosamente através do voto urbano. Dessa forma, o governo Figueiredo se inicia num clima político bastante diverso daquele de 1974. A liberdade de imprensa, o envolvimento dos parlamentares com os movimentos populares, a publicização dos conflitos que passavam a dominar os espaços cotidianos, faziam daquele momento um momento bastante peculiar. Apesar de ainda não existirem atores coletivos fortes, do ponto de vista político, o cenário era marcado pela presença do

27 É durante este período que acontecem as primeiras greves operárias após o golpe militar, reorganiza-se o movimento sindical, a UNE, surgem movimentos de massa como o Movimento Contra a Carestia, dissemina-se o associativismo de classe média, entre outros movimentos.

novo. Um novo sindicalismo que surgia; a ação de uma nova Igreja - libertária, que se efetivava nas Comunidades Eclesiais de Base; e, principalmente, "*...uma nova sociabilidade em associações comunitárias (...) que politizaram espaços antes silenciados na esfera privada*" (SADER, 1989:56), lançando as bases, inclusive, para uma nova concepção de partido político, que se configurou na criação do Partido dos Trabalhadores - PT, em 1980.

Já a partir das eleições de 1974, o voto de oposição passara a ser muito expressivo no Brasil, dando às eleições, principalmente nas grandes cidades, o caráter de eleições plebiscitárias. Em 1974, o MDB aumenta sensivelmente sua representação no Congresso Nacional, pois, se em 1970, ele contava com apenas 87 cadeiras na Câmara de Deputados, contra 233 da ARENA, neste ano, ele conquista 161 cadeiras, ficando a ARENA com uma representação de 203 deputados. Em relação ao Senado, o MDB recebeu 4 milhões de votos a mais que a ARENA. Isto sem falar nas Assembléias Estaduais, do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, onde o MDB passa a ser maioria. Esta performance do partido de oposição repete-se nas eleições de 1978, quando diminui ainda mais a maioria da ARENA na Câmara Federal e nas Assembléias Estaduais, apesar das artimanhas introduzidas no sistema de representação pelo pacote de abril de 1977. É preciso ressaltar que, nas eleições de 1978, confirma-se o peso eleitoral da oposição principalmente nos estados do Sul e do Sudeste, ficando as regiões Norte e Nordeste como espaço de influência do partido governista, onde o velho clientelismo político servia de base de sustentação ao regime.

Mesmo assim, também no Nordeste, o voto urbano (das capitais) ia paulatinamente tornando-se um voto de oposição. Em Pernambuco, por exemplo, onde o eleitorado da região metropolitana e das

13 maiores cidades do Estado correspondiam a mais ou menos 55% do eleitorado do estado, nas eleições de 1978, a oposição obteve 65,32% dos votos para o Senado, contra 34,68% dados ao partido governista. Em relação à votação, naquela área, para a Assembléia Legislativa a diferença diminui tendo a oposição obtido 52,14% enquanto o partido do governo obteve 47,86%, ficando, este partido, com maioria apenas nas eleições municipais para vereador.[28]

Do ponto de vista político, era este o quadro no qual o presidente Figueiredo deveria atuar, quadro que exigia do grupo no poder uma grande habilidade para levar adiante o projeto de liberalização do regime, uma vez que era imprescindível que este não escapasse ao controle dos militares. Para o General Golbery havia algumas questões às quais o projeto deveria ser capaz de responder: a forte tendência à centralização no Executivo de todas as decisões políticas e administrativas, que havia sido a marca fundamental do regime autoritário até então; a natureza bipolar do confronto governo-oposição; o caráter excludente do sistema político, dentre outras.

Em relação a estas questões ele acenava com: medidas descentralizadoras, de forma a que o poder decisório passasse a ser compartilhado com os estados e municípios; o desenvolvimento de formas mais flexíveis de controle social, devendo ser criados, inclusive, alguns mecanismos de inclusão dos setores de elite da oposição organizada, ainda que permanecessem mecanismos coercitivos para impedir a permissividade; e, por último, uma reforma partidária que garantisse a dispersão das oposições e a perda do caráter plebiscitário das eleições.

Eram estas as preocupações que estavam presentes quando da elaboração do plano político que marcou a "abertura" do regime militar. Este

28 Dados retirados de Joaquim Falcão (org.). Nordeste:Eleições. Recife, Editora Massangana,1985.

deveria ser suficientemente audaz de modo a permitir a saída, sob controle, dos vapores da enorme panela de pressão em que se transformara o país.

O projeto de liberalização não era, no entanto, resultado de uma unanimidade no bloco militar no poder. Ele era ainda, um importante ponto de cisão entre os "linhas duras" e os "moderados" , o que levava os últimos a procurarem apoio entre os setores mais conservadores da oposição (reformistas) e junto aos setores organizados da sociedade civil. É essa aproximação que explica a ocorrência de determinadas concessões feitas pelo regime no período, concessões estas que estavam diretamente voltadas para reivindicações básicas da sociedade civil. Como afirma PRZEWORSKI

> *"... o projeto dos liberalizadores é aliviar a tensão pela ampliação da base social do regime: permitir alguma organização autônoma da sociedade civil e incorporar os novos grupos nas instituições democráticas existentes"* (PRZEWORSKI, 1984:26).

A estratégia de atuação deveria se pautar, daí em diante, pelo recurso à descentralização e sobretudo à inclusão de alguns setores sociais representativos nas agências governamentais. O projeto político da "abertura" incluía também a adoção de um novo discurso político e de formas mais democráticas de gestão. Temas como descentralização e participação, que haviam estado fora do dicionário político da ordem autoritária, passam a fazer parte dos planos e programas do governo, numa tentativa de mudar o caráter das ações governamentais, revestindo-as de uma retórica que, até então, era parte do discurso das oposições.

O MDB, mais do que nunca, vinha acirrando a sua crítica à natureza excessivamente centralizada das ações do governo federal e contrapunha a essa crítica uma proposta de administração paticipativa a nível local que começa a ser experimentada em pequenas cidades onde o partido

ganha as eleições municipais. Destas, o caso paradigmático talvez seja o de Lages, em Santa Catarina, que foi transformada em livro, de autoria de Márcio Moreira Alves, e foi tema de discussão na SBPC de 1979, em Fortaleza.

> *"Num país acostumado à bajulação dos tecnocratas que detêm o poder sobre a população e a ela não prestam conta dos desmandos cometidos em seu nome; onde a História é a história das elites ou de seus homens representativos, onde é cultivada a ideologia da nulidade popular, base da dominação tecnocrática, Lages aponta uma alternativa"* (TRAGTEMBERG apud MOREIRA ALVES, 1980:7)

Estas experiências e a visibilidade que elas passaram a ter no cenário nacional tiveram um peso considerável na definição da mudança de rumos das práticas político-institucionais do período de liberalização.

No tocante à Política Social, é interessante como essas experiências desenvolvidas por governos progressistas possibilitaram o reaparecimento da noção de comunidade e de desenvolvimento social.

> *"Essas noções que eram percebidas pelo pensamento progressista nos anos 50, como retrógradas, ressurgem como o* ***dernier cri*** *do progressismo"* (CARDOSO, 1982:42). Com a diferença que, nesse novo momento *"... o "sujeito histórico" da ação comunitária reativada na ideologia contemporânea não é o individualismo burguês nem a tecnocracia das agências sociais, mas é o movimento social"* (CARDOSO, 1982:43).

Assim, as forças oposicionistas transformam a ação reivindicativa das massas no seu "cavalo de batalha" e centram fogo no caráter tecnocrático da política social. O ponto mais fortemente criticado era o padrão de financiamento da política social - o caráter contributivo dessa política, que se mantinha, de certa forma, atrelado ao modelo de "cidadania

regulada", trabalhado por SANTOS (1985). Este modelo levava a que, nos momentos de crise econômica, com a queda do nível de emprego, a capacidade contributiva do trabalhador diminuísse sensivelmente e provocasse uma queda na prestação dos serviços. Isso sem falar nas políticas mais nitidamente assistencialistas de saúde e de educação que, por dependerem da receita própria do governo, conviviam permanentemente com a crônica falta de recursos. Além disso, questionava-se com freqüência as graves distorções do modelo de proteção social, principalmente, o padrão organizacional da máquina (a centralização excessiva, a superposição de órgãos e serviços, o alto custo da máquina burocrática , a falta de controle, a clientelização da prestação de serviços, entre outros aspectos).

A possibilidade de trabalhar na direção do que propunha o discurso oposicionista era uma estratégia central dentro do projeto liberalizante. Como afirmava CARDOSO em conferência sobre a política social do período,

> *"...a filosofia subjacente às políticas sociais se desejar escapar da camisa de força da situação atual terá de reforçar os aspectos do planejamento democrático, do caráter público mais do que meramente estatal das agências sociais, e não poderá continuar cega aos riscos da "cidadania regulada"* (CARDOSO, 1982:45)

Nesse contexto, ganha cada vez mais força a recuperação do desenvolvimento comunitário como estratégia de trabalho social. É através dos seus pressupostos metodológicos que as agências governamentais passam a trabalhar no sentido da incorporação dos movimentos sociais, num trabalho que possibilitava o amortecimento da pressão social e a diminuição das possibilidades de conflito. Dessa forma, o governo sensibilizava os grupos moderados da oposição e contornava a crítica dos setores mais

radicais. Estratégia semelhante era utilizada em relação à linha dura militar que pressionava e tentava impedir os avanços do processo.

É desta forma que a "abertura" se dá, na tensa convivência de avanços e recuos, num projeto de engenharia política extremamente refinado, que possibilitava a convivência dos contrários. Isto porque, como assinala MELLO,

> *"... o projeto liberalizante só poderia ser viabilizado se o governo Geisel conservasse a inciativa política e, golpeando de surpresa a direita e a esquerda, conseguisse neutralizar, colocar na defensiva ou manter permanentemente acuada, essa dupla oposição"* (MELLO, 1989:209).

Para os propósitos deste trabalho, interessam-nos, sobretudo, as estratégias democratizantes do projeto; dentre elas, a adoção de uma retórica mais progressista por parte dos governantes e as reformas introduzidas no contexto de alguns programas governamentais. Estas estratégias, originadas em grande medida nas recomendações do Banco Mundial, supunham a democratização das relações dos grupos no poder ou dos ocupantes de cargos públicos com a população ou setores organizados da mesma.

Mais especificamente, constituem nosso foco central as medidas descentralizadoras e a introdução da participação na formulação e implementação da política urbana.[29] Eram estes elementos que iriam dar uma

---

29 A introdução das estratégias de participação já se faziam presentes nas propostas governamentais desde o começo dos anos 70, quando é criada a Coordenação dos Programas de Desenvolvimento da Comunidade-CPDC, vinculada ao Ministério do Interior e o MOBRAL,que incluía um programa de Desenvolvimento Comunitário, estando estes programas muito mais voltados para as áreas rurais.O II PND com a Política de Integração Social, recupera a idéia do Desenvolvimento Comunitário, para as áreas urbanas criando, entre outros, o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos-PNCSU, baseado nos princípios da participação contidos na teoria do Desenvolvimento Comunitário.A partir de 1975, muitos outros programas foram criados fazendo uso desse recurso para sua implementação:o PRONAM-Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (1976); Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais-PRODECOR (1976); Programa de Bem-Estar do Menor (1977); Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento do Nordeste-PIASS (1976); Programa de Saúde Materno-Infantil-PSMI (1977), entre outros.

roupagem nova à ação do Estado, de forma a deixá-la mais condizente com o ideal democrático que começava a ser apregoado pelos grupos no poder.

É assim que, no projeto de liberalização do regime, a descentralização se concretiza na transformação do local em ponto privilegiado de centralização das ações sociais e na elevação do grau de participação popular nos processos de implementação de algumas políticas, com a incorporação de organizações populares tipo: associações de moradores, organismos comunitários e organizações voluntárias no contexto do que foi denominado de planejamento participativo.

É importante ressaltar, no entanto, que estas medidas se efetivavam sob absoluto controle do poder central e estavam orientadas pelos princípios de ação dos estrategistas do projeto. Para eles *"... se impunha conter (...) inevitáveis excessos, balizando-se limites mais ou menos definidos à permissividade"* (GOLBERY, apud MELLO, 1989:207). Dentro dessa ótica, a descentralização executiva não era acompanhada da descentralização dos recursos financeiros, o que possibilitava ao executivo federal o controle do processo e a manutenção de um "mercado político vicioso"[30], na distribuição dos recursos. Como afirma o ex-prefeito Gustavo Krause, em comentários sobre essa questão: *"... houve algumas maquiagens descentralizadoras ao longo do processo..."*, mas o fato é que o centralismo continuava apesar das grandes responsabilidades políticas que passou-se a atribuir ao poder local.

Por outro lado, a introdução da participação dos setores organizados da sociedade no aparato das políticas governamentais era também um mecanismo complicado, pois como lembra PRZEWORSKI *"...a característica de todo regime autoritário é (...) que não toleram, nem podem*

30 Termo utilizado por Fábio Wanderley Reis para definir as relações de troca, típicas do clientelismo político.

tolerar organizações independentes" (PRZEWORSKI, 1984:24). A incorporação dessas organizações deveria se dar sob controle, a fim de evitar os excessos e garantir a plena eficácia da estratégia.

O que nos interessa reter nesse processo é o significado das mudanças realizadas no modo de operar a política urbana: não mais somente a fria e calculista ação racional dos planejadores, mas uma ação que a despeito de ser técnica, deveria ser também política, na medida em que estava pautada na aceitação do conflito e na possibilidade de construção de um consenso em relação à ação estatal. Era nisso que consistia o planejamento participativo , tão propalado pelas forças governistas e por alguns órgãos governamentais durante o período da abertura política. A razão de ser de tudo isso encontrava-se na necessidade premente de o Estado construir novas bases de legitimação.

Como o momento não permitia mais a utilização de mecanismos seletivos repressivos, tornou-se imprescindível ao Estado encontrar novas formas de atuação que acenassem com possibilidades de recomposição do sistema. Como assinala OFFE: *"O exercício do poder estatal está ligado a interesses e processos societários desde que a auto-fundamentação absolutista da violência encontrou seu fim..."* (OFFE, 1984:163)

É importante também lembrar que o momento político nacional era um momento caracterizado pelo aparecimento de novos e importantes atores políticos - os movimentos sociais. Estes, de base classista ou não, definiam novas bases de representação política que não estavam previstas nos esquemas formais de controle do Estado, como estavam os sindicatos. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que o caráter de novidade desses atores e o curto espaço de sua trajetória eram elementos definidores de sua fragilidade política. O novo modelo de intervenção incorporava estes grupos

às novas formas de formulação e implementação de políticas, privilegiando-os e abrindo, de fato, um espaço público de atuação para esses novos personagens que entravam na cena política.

Assim, os movimentos associativos urbanos passaram a fazer parte dos projetos governamentais, no momento de redefinição de formas de atuação do Estado autoritário. E serviram de sustentação não somente a programas alternativos, como os de habitação, cuja lógica residia na repartição dos custos sociais na execução de obras públicas voltadas para as populações periféricas, mas também ao discurso político dos governantes, cuja temática dominante passou a ser: democracia e participação popular.

No entanto, a idéia de planejamento participativo não é uma idéia fácil de se realizar. Em primeiro lugar, há que se considerar que significa uma proposta de junção de duas formas diferentes e, às vezes, incompatíveis de ação governamental: o planejamento enquanto ordenamento racional, técnico e apolítico de meios e ações com vistas a um fim, e a participação enquanto atividade política que supõe o conflito e a divergência de interesses na sociedade. Para OFFE, trabalhar, ao mesmo tempo, com duas lógicas de produção de políticas públicas seria algo extremamente complicado na medida em que se abririam novos campos de contradição na ação estatal, dado que as mudanças no formato da ação não se restringem a simples arranjos governamentais. Os vários atores institucionais e políticos colocados na arena decisória seriam permanentemente colocados em situações de conflito, o que dificultaria a tomada de decisões e abriria novos flancos de oposição. Como indagam PRATES e ANDRADE: Como conciliar os objetivos presumivelmente técnicos do planejamento com os interesses das comunidades e populações atingidas? Como assegurar a participação e a representação política dos beneficiários? Como acoplar a nova arena de participação, que se abre com o

modelo participativo, aos mecanismos clássicos de representação política? Como conciliar a explosão da demanda com a escassez de recursos? Como trabalhar o não atendimento das reivindicações no plano político? Essas são algumas das questões que podem ser levantadas em relação ao enorme quadro de dificuldades criadas com a adoção desse modelo híbrido de ação governamental.

Uma coisa é certa: sabe-se muito pouco acerca desta nova forma de formular e implementar políticas públicas pelo fato de que as experiências realizadas ainda são muito escassas e descontínuas, e a teorização sobre o tema ainda muito embrionária.

Em termos gerais poderíamos dizer que o planejamento participativo consiste em *"...pôr em contato direto, representantes das comunidades envolvidas com os organismos públicos integrantes do plano, para uma tomada de decisão"* (PRATES e ANDRADE, 1985:151).

As experiências concretas diferem bastante em termos qualitativos, tanto em termos do tipo de participação desejada como do formato institucional que as fundamentam. As diferenças passam também pela ocorrência da participação em momentos diferentes do planejamento - se na formulação do plano e/ou na implementação dos programas, o que indica muitas vezes a eficácia desse procedimento na construção de uma ordem mais democrática.

No plano da formulação dos planos governamentais, a participação é concebida como uma forma de torná-los instrumentos efetivos de redistribuição de renda para a população mais pobre, na medida em que setores dessa população passam a ser ouvidos no sentido do que fazer. A participação funcionando, assim, como organizador da demanda.

No plano da implementação, a participação funcionaria no sentido da democratização das instituições governamentais, uma vez que consiste na inclusão dos beneficiários das políticas na arena decisória, através da criação de canais institucionalizados de participação - conselhos, colegiados, que teriam, entre outras coisas, a possibilidade de controlar o processo de execução dos planos e programas. Consiste também na consideração da clientela no que diz respeito ao como fazer, razão da participação no contexto de programas alternativos, pautados na busca de soluções mais baratas e "artesanais", num estilo bem ao gosto de algumas instituições americanas e européias de financiamento de programas alternativos de combate à pobreza no Terceiro Mundo.

Há, assim, diversos conteúdos para um mesmo rótulo, uma diversidade de formas possíveis de se concretizarem propósitos participativos, o que garante ao discurso da participação uma dimensão simbólica bastante útil no plano político. Isto porque, como afirma CARDOSO :

> *"Quase todos sabem que não se pode recompor a ágora, mas todos desejam algum controle sobre a execução das políticas públicas, a garantia de direitos adquiridos (os direitos humanos em primeiro lugar) e a deslegitimação das opressões (...). E a participação política surge como instrumento para a afirmação destes desejos coletivos e como regulador de um sistema que, mesmo nos países democráticos, parece ter perdido o rumo por falta de mecanismos de autocorreção, capazes de manter a ligação entre a administração da coisa pública e a sociedade cada vez mais pluralista"* (CARDOSO, 1988:75).

As propostas de participação estão assim direcionadas para o atendimento de uma demanda política real de determinados segmentos da sociedade, principalmente os segmentos organizados, sendo por isso um

apelo que entusiasma pelo conteúdo simbólico de que é portador, o que lhe garante a condição de uma estratégia política eficiente para os grupos no poder, em contextos de construção de processos democráticos.

AZEVEDO e PRATES (1990) argumentam com a necessidade de se considerarem dois tipos diferentes de planejamento participativo para se entender melhor o que predominou na realidade brasileira do período de liberalização: o planejamento participativo de tipo restrito ou instrumental e o de tipo ampliado ou neo-corporativo. Para eles, o modelo utilizado nos programas de política urbana no Brasil, no período da "abertura" é um exemplo típico do primeiro tipo. Ele ensejaria formas de participação um tanto quanto atípicas. Como lembra BORJA (1986), as práticas participativas para ocorrerem necessitam de alguns pressupostos, entre eles, a existência da população organizada. No Brasil, diante da inexistência desse pressuposto, em grande parte dos estados, coube ao governo a iniciativa de mobilização das comunidades e de criação de suas organizações.

É interessante trabalhar a idéia de participação como uma conquista emancipatória, não podendo ela ser concebida sem que tenha o sentido de processo e de construção. DEMO defende a idéia de participação enquanto um

> *"...fenômeno historicamente dinâmico e marcado pela profundidade qualitativa no espaço e no tempo (...) e não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados"* (DEMO, 1989:133).

Há que se considerar, no entanto, que é bastante problemático desqualificar a participação, quando esta parte de iniciativas governamentais. Como lembra REIS

> *"...seria altamente ilusório esperar (...) pela ocorrência em escala adequada, da organização autônoma dos interesses populares, como consequência da própria*

> *transformação capitalista..."* No nosso caso, *"... em grande medida, o estado, através de sua ação no plano social, tem de ser ele mesmo o agente produtor, no limite, da própria capacidade de reivindicação - de certa forma, o agente produtor de um mercado político no sentido mais positivo da expressão, incluindo de maneira destacada os requisitos da própria dimensão civil da cidadania"* (REIS, 1990:187).

O suposto de que a participação é algo desejável pela população como um todo vem merecendo reflexões, principalmente, a partir das dificuldades colocadas em algumas experiências participativas. Com lembra LECHNER

> *"Estão longe os dias em que a humanidade se sentia chamada a transformar o mundo. O sentimento de onipotência que reinava nos anos 60 cedeu lugar a um sentimento de impotência..."* (LECHNER, 1987:262)

Assim, se nos estados, onde a mobilização popular foi mais vigorosa (principalmente no Sudeste), a participação era uma reivindicação dos movimentos organizados, isso não se repetia onde estes movimentos não existiam ou eram ainda embrionários. A rígida separação Estado - Sociedade, característica do período da ditadura, havia provocado, em uma boa parte da população, um distanciamento da política no sentido coletivo de atuação e o reconhecimento de canais mais ágeis de atendimento de reivindicações individuais: trocas clientelistas, favoritismo político, apadrinhamento, etc, o que gerava uma dificuldade natural de operacionalização de esquemas participativos.

Teoricamente, o planejamento participativo restrito e instrumental se concretiza dentro dos limites colocados pelas agências governamentais e traz, num primeiro momento, muito mais vantagens para o poder público e para os grupos políticos que o controlam do que para os

participantes, como veremos adiante. É uma forma de lograr racionalidade na alocação de recursos escassos, na medida em que o Estado divide com as comunidades mais pobres a responsabilidade de aplicação de recursos inferiores ao necessário para o atendimento das demandas, viabilizando-se, em termos concretos, a aceitação do cálculo de possibilidades pelos usuários dos programas. Na medida em que o Estado absorve os grupos organizados para enfrentamento conjunto de problemas e soluções, rompe-se, pouco a pouco, com a noção de confronto, com a visão do Estado enquanto alvo principal dos socialmente excluídos.

O advento do planejamento participativo num momento onde o discurso dominante passava a ser o da democratização, aparecia como uma estratégia do projeto político em curso, que, como já foi salientado, se caracterizava pela absorção de algumas práticas defendidas pela oposição nas iniciativas centrais do governo, entre as quais, a abertura das agências governamentais à participação popular. É interessante chamar atenção para o fato de como esse formato participativo de ação foi capaz de sintetizar os vários apelos democratizantes feitos naquele momento: pelos órgãos financiadores internacionais que incentivavam o trabalho comunitário como forma de atuação, pelo movimento popular organizado, pelo partido de oposição e pela Igreja, importante interlocutor da sociedade civil naquele momento. A idéia de participação significava, sobretudo, a absorção, pelo Estado, de um ideal comunitário, que estava presente no discurso dos movimentos de Igreja e das Associações de Moradores e que perpassava, de uma maneira geral, o novo associativismo urbano. A incorporação da experiência comunitária da Igreja passa, inclusive, a ser de grande valia para a definição do desenho da política participativa do governo, numa demonstração clara da tentativa de reincorporar setores da Igreja ao projeto, neutralizando, de alguma forma, a força dos movimentos populares de base religiosa.

Enquanto projeto nacional a experiência de planejamento participativo realizou-se de formas diversas e teve um impacto diferenciado em cada realidade. Se, nos estados onde o movimento popular estava organizado, ele não consegue ter visibilidade e gerar dividendos políticos, isso não acontece em outras realidades, onde o impacto dessa nova forma de intervenção é bastante considerável. O objetivo do nosso trabalho é resgatar a experiência do Nordeste, chamando atenção para a importância dessas reformas implantadas no modo de operar políticas públicas, para o revigoramento da política regional.

II - O LUGAR DO NORDESTE NO PROJETO POLÍTICO

Antecedentes da questão

As análises sobre o início do processo de transição política no Brasil têm apontado para algumas especificidades do caso brasileiro, que foram fundamentais para o rumo tomado pelo processo: de um lado, a convivência de velhas e novas estruturas que se interpunham e definiam o quadro de reforma e conservação e, de outro, o papel da política regional como elemento de sustentação das forças que detinham o poder, do ponto de vista político-eleitoral. A primeira delas é objeto de grande parte das discussões efetuadas sobre o período, por ter sido a característica marcante do processo e por ser um elemento resultante do tipo de regime autoritário que se instalou no país.[1] Enquanto a segunda- a dimensão regional do processo - foi sistemáticamente deixada de lado pelos analistas políticos, ainda que tenha sido constatada. Na verdade, estas duas características estão fortemente imbricadas, e não podemos falar da dimensão regional do processo de liberalização sem nos reportarmos à natureza aparentemente contraditória da ação estatal, permanentemente oscilando entre mudanças e permanências.

O projeto de liberalização do regime autoritário, ao mesmo tempo que era reformista no que diz respeito à adoção de formas mais "modernas" de atuação, sustentava-se politicamente em bases conservadoras, alimentando-as e fortalecendo-as. Se o processo de busca de legitimação

1 Esta caracteristica do processo de transição ocorrido no Brasil a partir da liberalização do regime militar é ressaltada por LESSA (1986), GOES (1984), O'DONNELL (1988) SOUZA (1988) STEPAN (1986), entre outros, cada um deles enfocando alguma dimensão da relidade, onde se entrecuzam sinais ora de reformas democratizantes, ora de permanências autoritárias.

incluía a absorção, pelo Estado, de novas estratégias de legitimação, significava também a possibilidade de realimentação de velhos esquemas baseados no clientelismo político. Um dado revelador dessa ambigüidade era o propósito de reformar o executivo, fazendo-o portador de um discurso mais "moderno", ao mesmo tempo que se fortalecia o lado mais conservador do legislativo, através das mudanças eleitorais implementadas em 1977. Não podemos esquecer que o Nordeste teve sempre um papel importante no fortalecimento das bases de sustentação dos grupos no poder. Não foi diferente durante todo o período do governo militar, tendo contribuído enormemente para garantir o respaldo eleitoral do partido situacionista nos momentos de quebra das bases de legitimidade do sistema.

Apesar de ter vivenciado um intenso processo de mobilização política no período pré-64 e ter sediado experiências importantes de gestão democrática, nesse mesmo período, a região tem sua história marcada pela predominância de práticas políticas altamente conservadoras, fundadas no poder econômico do latifúndio - base de sustentação do coronelismo político das oligarquias agrárias regionais.

Como assinala CASTRO, do ponto de vista da abordagem política, o Nordeste sempre foi visto como *"...o espaço dos coronéis, da oligarquia latifundiária, das eleições fraudulentas e das violentas disputas pelo poder político"* (CASTRO, 1989:48). O Nordeste é também conhecido pela propalada indústria da seca - manipulação interesseira de recursos destinados a obras públicas durante os períodos de estiagem. A imagem da seca, da miséria, do flagelo, foi sempre bastante explorada no discurso político regional, num argumento que escamoteia a realidade da desigualdade social e da manutenção de uma estrutura agrária que tem se mantido intocada graças à ação das elites políticas regionais e à sua permanente articulação com o poder central, principalmente, nos períodos de governos autoritários.

com o poder central, principalmente, nos períodos de governos autoritários. Essa é, no entanto, uma face da política nordestina, a sua face rural, oligárquica que, para muitos estudiosos da política nacional, corresponde à realidade, por excelência, da política da região. Para autores como CASTRO, a existência de um pacto conservador entre as elites regionais e o poder central é a característica básica da política nordestina. Estas não prescindem de relações clientelistas com o governo federal para se fortalecerem e sobreviverem politicamente, ao mesmo tempo que assumem um papel importante na legitimação política, a nível local, do poder central.

> *"O apoio político a governos federais que não se baseiam em propostas transformadoras demonstra, do ponto de vista dessa elite regional, que, a sustentação política a esses governos é dada como contrapartida da intocabilidade das relações estruturais na região"* (CASTRO, 1989:200).

Esta é, no entanto, uma tese que se sustenta na idéia de atraso, da manutenção de uma estrutura produtiva arcaica, enfim, o velho Nordeste pré-SUDENE, trabalhado pelo imaginário político e adotado também pelo imaginário acadêmico - o Nordeste da Seca, retratado tão bem nas obras de Graciliano Ramos, José de Alencar, João Cabral de Melo Neto, dentre outros. Em cima dessa imagem se construiu a Questão Regional nordestina[2] que tem alimentado as facções políticas mais conservadoras do Nordeste - as tradicionais elites políticas.

Não estamos querendo negar esta face do Nordeste. Foi ela que justificou a intervenção sistemática do Estado na região durante séculos[3]. Foi

2 É bastante extensa a literatura hoje existente, acerca da questão regional como uma construção política das elites nordestinas.Importante ver: MARANHÃO (1984), que reúne os trabalhos apresentados no Seminário "Nordeste - Estrutura Econômica e Social, Desenvolvimento e Processos Políticos", promovido pelo PIMES em 1982, em Recife, dos quais, se destacam os trabalhos de Gadiel Perrucci, Roberto Martins e Manoel Correia de Andrade que, brilhantemente, fazem a crítica da questão regional.

3 Na época colonial, o Imperador D.Pedro I cunhou a célebre frase "Venderei as pedras de minha coroa, se for preciso, para solucionar a seca do Nordeste"

para resolver os crônicos problemas da miséria e da fome da região, vistos como resultados da seca, que foram elaborados programas e investidas grandes quantidades de recursos. Foi essa imagem do Nordeste indigente que sustentou e, ainda sustenta uma parte da elite política regional:

> *"A velha oligarquia agrária que consegue manter sob seu controle alguns espaços de poder, sobretudo o poder local, a nível de município, apoiando forças mais retrógradas da política nacional nos setores estadual e federal"* (ANDRADE, 1984:38).

A grande massa de recursos carreados para o Nordeste através de programas de apoio aos flagelados da seca e de combate à pobreza, além de passar pelo crivo das lideranças locais, são distribuídos segundo critérios políticos das mesmas. O mesmo acontece com a variedade de órgãos, planos e programas de desenvolvimento regional que são fortemente controlados pelas elites políticas locais que *"... sempre retribuíram o paternalismo do poder central com sua fidelidade a priori"* (BURZTYN, 1984:12)

Assim, foi apostando na importância desse tipo de articulação que vinha se mostrando historicamente eficiente, que o bloco que detinha o controle do processo de liberalização do regime militar alimentou, através de mecanismos os mais diversos, a sua base de apoio no Nordeste. Deste Nordeste do qual acabamos de falar, reforçando o estigma do atraso, tanto político quanto econômico, da região. Ela foi beneficiada pelo poder central, durante o período, de várias formas, tendo demonstrado a sua gratidão ao governo federal, através de uma forte presença numérica no partido governista. Os dados abaixo ilustram bem essa situação:

TABELA I

O PESO POLÍTICO DO NORDESTE DENTRO DO PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL

	PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL			
VOTOS[2] 1982	SEN FED[1] 1982	CAM DEP[1] 1982	CONVENÇÃO[3] 1984
Norte	4,3	20,0	11,9	13,1
Nordeste	35,6	53,3	42,1	43,2
Sudeste	37,2	11,1	25,5	24,4
Sul	18,0	8,9	14,9	13,8
Centro-Oeste	4,9	6,7	5,6	5,5
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0

1 - "Resumo Oficial da Apuração das Eleições de 15.11.1982, "TSE, Diário da Justiça, 28.11.1983, pp. 18681 - 18686.

2 - Votos do PDS para Deputado Federal, Diário da Justiça, 28.11.1983, p. 18683

3 - Convenção do Partido reúne 45 senadores, 235 deputados e os votos de 560 delegados e 121 membros do diretório nacional. Compilado com dados publicados em :Folha de São Paulo, 10.07.1983, p.5 e Jornal do Brasil, 11.07.1983, p.3.

A forte presença do Nordeste no PDS pode ser verificada pelos resultados da eleição de 1982. De todos os senadores eleitos pelo PDS, nesta eleição, 53,3% tinham sua base eleitoral no Nordeste. Em relação à Câmara dos Deputados, este número cai para 42,1%, o que representa, no entanto, um percentual elevado, se considerarmos que as outras quatro regiões juntas somavam um percentual de 57,9%. É este elevado índice de participação dos políticos da região no partido governista, que faz o PDS ser considerado um partido fortemente nordestino, e o Nordeste ser responsabilizado, pelas forças de oposição, pela manutenção do poder militar no período da "abertura".

O peso político do Nordeste é bastante significativo também pelo fato de ser esta a região brasileira com um maior número de estados, o que representa um dado importante na totalização da representação regional.

TABELA II

O PESO POLÍTICO DO NORDESTE EM NÍVEL NACIONAL

	EM NÍVEL NACIONAL			
REGIÕES	VOTANTES[2] 1982	SEN FED[1] 1982	CAM DEP[1] 1982	COL ELT[2] 1985
Norte	3,8	17,4	9,8	12,1
Nordeste	23,8	39,2	31,1	33,5
Sudeste	48,9	17,4	35,3	29,9
Sul	18,2	13,0	17,1	15,9
Centro-Oeste	53	13,0	6,7	8,6
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0

1 - "Resumo Oficial da apuração das Eleições de 15.11.1982, "TSE", Diário da Justiça, 28.11.1983, pp. 18681 - 18686.

2 - Colégio Eleitoral para eleger o presidente em 1985 reúne 69 senadores, 479 deputados e 138 delegados eataduais.

Conforme os dados acima, o Nordeste que, em 1980, tinha uma população correspondente a 29,3% da população brasileira, apesar de ter, na eleição de 1982, conseguido mobilizar um eleitorado que correspondeu a 25,8% do eleitorado total destas eleições, apresenta um peso bastante significativo no resultado final. Em relação ao Senado Federal, o Nordeste detém a maior bancada - 39,2%, a segunda maior bancada na Câmara Federal, assim como a maior representação no colégio eleitoral que elegeria o presidente da República.

Esses são dados bastante reveladores das razões da importância atribuída ao Nordeste, pelo projeto de abertura. O peso político da região, no sistema representativo nacional e a magnitude de sua participação no partido governista garantiam ao Nordeste um lugar especial, naquele momento. Do ponto de vista da distribuição de recursos por parte do governo federal (fonte de sustentação do apoio dos tradicionais grupos políticos nordestinos), o Nordeste foi aquinhoado, no período, com uma grande fatia do bolo. Além dos tradicionais recursos emergenciais para frentes de trabalho e programas assistenciais nos período de seca, uma grande parte dos programas de política urbana do período teve suas primeiras experiências nas capitais

nordestinas, principalmente, aqueles programas denominados alternativos, que incluíam o planejamento participativo em sua formulação/implementação. Natal, por exemplo, sediou as experiências pioneiras dos programas: PNCSU-Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos; PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados; FICAM - Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social; PROMORAR - Programa de Erradicação de Subabitação. João Pessoa, por sua vez, sediou o maior projeto, em termos de unidades habitacionais construídas, do programa João de Barro - Programa Nacional de Autoconstrução, que ampliava a participação popular para as atividades de execução do projeto, através do sistema de mutirão. Isto sem falar nos recursos destinados a projetos tradicionais do SFH e dos inúmeros recursos concedidos a título de fundo perdido para projetos de desenvolvimento e obras sociais.

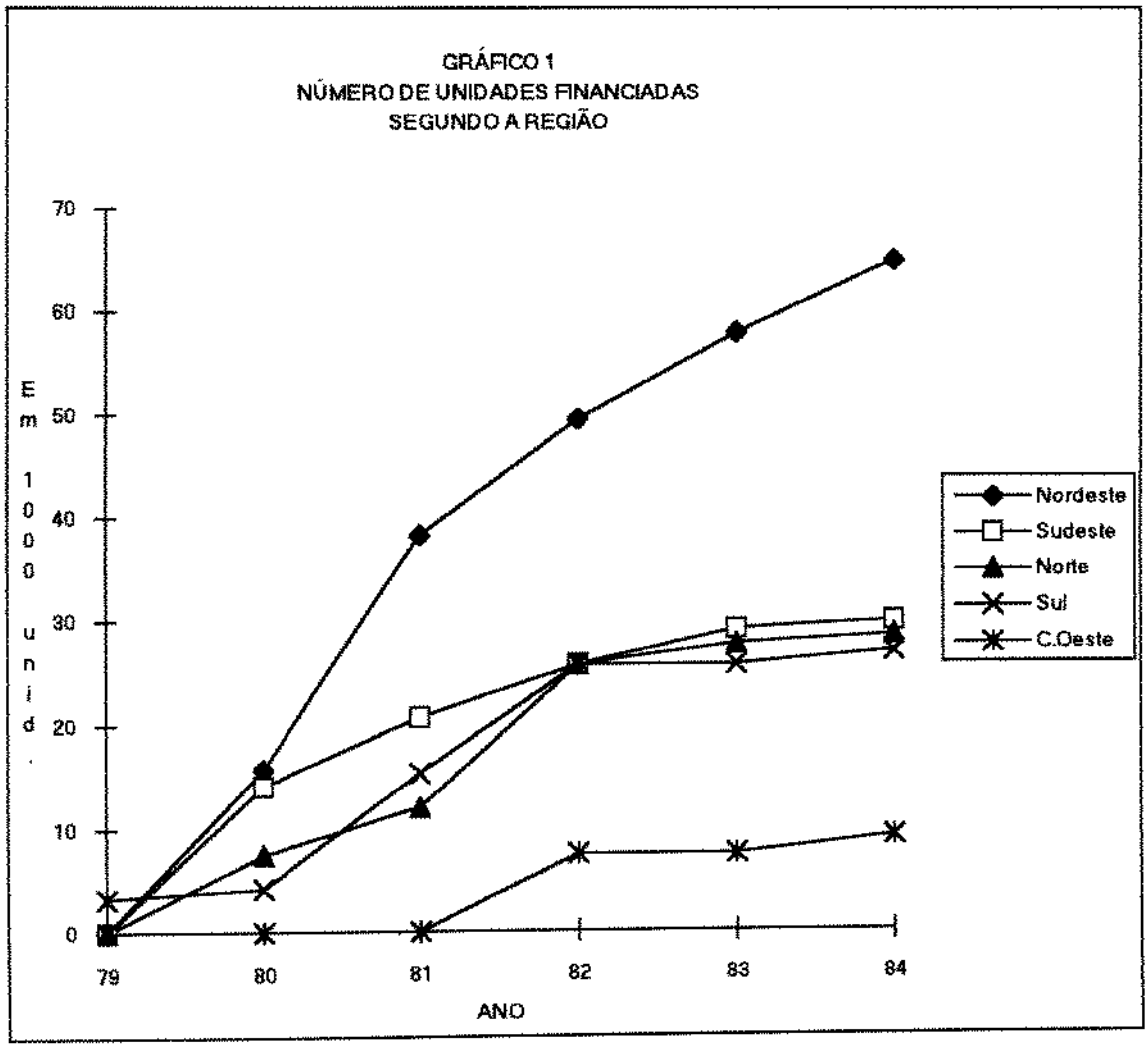
Para se ter uma idéia, das 1.499.806 unidades habitacionais populares financiadas pelo Sistema Financeiro de Habitação no período 1964/1988 533.346 estão localizadas no Nordeste, o que corresponde a 35,6% do total. Um percentual muito alto se levarmos em conta a população urbana da região que corresponde a 22,7% do total nacional e se considerarmos que o Sudeste, que conta com 51% da população urbana nacional, teve 584.276 unidades habitacionais financiadas, quantidade somente um pouco maior que a correspondente à região nordestina.[4]

Se tomarmos como exemplo o programa PROMORAR, vamos constatar o lugar privilegiado que ocupou o Nordeste na distribuição de recursos do mesmo, pois foi nesta região que se concentrou a maior parte dos investimentos do programa[5], conforme demonstra o gráfico a seguir:

---

4 Dados retirados do Diagnóstico Habitacional do Nordeste. SUDENE, Recife,1989.

5 Ver a esse respeito: MELO, Marcus André B.C. Políticas Públicas e Habitação Popular: Continuidades e Rupturas. 1979-1988.



O privilegiamento da região na distribuição de recursos não significava, no entanto, um tratamento homogêneo para todos os Estados. A distribuição desigual desses recursos era uma realidade e explicava-se pela existência de uma forma particular de clientelismo que levava em conta ora a magnitude da representação parlamentar do Estado, ora o poder político dos grupos mais sintonizados com a coalizão que mantinha o processo de liberalização sob controle, ora por outros elementos conjunturais, como o apoio dos governadores à indicação de Mário Andreazza a candidato do governo no Colégio Eleitoral que escolheria o sucessor de Figueiredo.

Recuperando o que queremos ressaltar no processo, a transição pautou-se pela convivência entre o velho e o novo, por processos reformista-conservadores que recriavam o velho, numa perspectiva modernizante. Mudou o discurso do Estado, algumas medidas foram tomadas para atender

aos reclamos da sociedade, pelo próprio executivo. Enfim, mudava-se o enredo, sendo, assim, necessário para o bloco no poder que fossem substituídos alguns atores. Nesse contexto, o Nordeste, por se constituir em uma espécie de reserva de mercado, no plano político, assumiu também um papel importante no processo.

A escolha de novos atores políticos

No início dos anos 60, difundia-se no meio intelectual brasileiro a idéia defendida, entre outros, por Celso Furtado, que a crise institucional brasileira se explicava pelo choque entre um Executivo reformista e um Legislativo conservador, e que os avanços políticos provinham, assim, muito mais do executivo do que do legislativo. Segundo esta tese, o eleito pelo voto urbano expressaria a modernidade, a realidade da industrialização, do progresso, dos anseios de justiça social, enquanto o legislativo representava o atraso do mundo rural, dominado pelas velhas oligarquias.

Como já vimos, o projeto político dos militares em relação à liberalização do regime caracterizava-se pela tensão existente entre continuidades e mudanças, que tinha sua razão de ser na difícil convivência de medidas reformistas com medidas conservadoras. Isso porque era fundamental, do ponto de vista político, que o governo se abrisse na direção do atendimento de algumas reivindicações da sociedade civil, ao mesmo tempo em que era necessário não perder o controle do processo.

Uma das características do regime instalado, no Brasil, em 1964, ao lado de toda a estrutura repressiva montada a partir da legislação de exceção, foi a manutenção do parlamento. Diferentemente de outras experiências golpistas da América Latina, que se caracterizaram pelo poder destrutivo de todo o arcabouço democrático pré-existente, e o poder se configurou na figura de um ditador, no Brasil e no Equador, o período

autoritário manteve algumas "maquiagens" democráticas, entre elas a manutenção do poder legislativo e das eleições para o parlamento. Este teve sempre um papel importante a desempenhar em relação ao regime, na medida em que era, contínuamente, amoldado às exigências do poder executivo, para atender às necessidades de legitimação de seus atos.

Naquele momento, era importante para o regime não abrir mão das tradicionais bases de apoio político aos governos militares, sendo estratégico para o grupo no poder reforçar essas bases, constituídas pelo bloco mais conservador da política brasileira. Concorreram para isso os ajustes efetuados na legislação eleitoral ocorridos em 1977, que beneficiaram, principalmente, os estados da região Norte, criando, alí, uma situação de super-representação que fortalecia as bases de sustentação política do governo naquele momento. Com essa reforma, o governo reforçou a tradição conservadora do Congresso Nacional, mantendo o apoio das elites sob controle, através da ação patrimonialista e clientelista do Estado. A liberalização do regime militar, no entanto, na medida em que propunha uma mudança qualitativa na forma de atuação do Estado, realçava a necessidade de um executivo mais "moderno", capaz de pôr em prática formas renovadas de ação.

A partir de 1974, começam a ser esboçadas as iniciativas, por parte do poder central, de renovação do quadro político nordestino, na eleição indireta para governador. Muitos fatores influenciavam ou impediam estas iniciativas, entre as quais devem ser ressaltadas: a existência de novas elites econômicas, o peso político das oligarquias agrárias em alguns estados e o jogo de forças entre "linhas duras" e "reformistas" dentro do bloco militar que controlava o processo. No Rio Grande do Norte, foi sem obstáculos que começou a se dar essa renovação, já a partir de 1974, o que não ocorreu nos

demais estados naquele momento.[6] Em Pernambuco, por exemplo, o escolhido foi o ex-ministro do governo Médici, José Francisco de Moura Cavalcanti, contrariando os interesses do grupo que tinha o apoio do Gal. Golbery que, naquele momento, indicava Marco Maciel para ocupar o cargo. Esta demonstração de força dos grupos ligados à comunidade de informação é visível também no Ceará, onde as dificuldades de renovação das elites governamentais passavam pela influência deste grupo a nível local.[7]

Em 1978, no entanto, o processo se consolida e, com exceção do Ceará, Maranhão e Bahia, a escolha do governador recai em figuras que, embora tenham participado de governos anteriores, haviam-no feito na condição de técnicos, não estando, assim, "umbilicalmente" ligados às oligarquias agrárias. Podemos afirmar que a escolha de figuras como Marco Maciel em Pernambuco, Lavoisier Maia no Rio Grande do Norte e Tarcízio Burity na Paraíba, era o primeiro sinal da urbanização da política no Nordeste, processo que ganharia fôlego a partir deste período e se consolidaria nas eleições diretas para governador em 1982, quando figuras de origem urbana, como Roberto Magalhães (PE), José Agripino Maia (RN), Wilson Braga (PB) e Gonzaga Mota (CE), assumem o comando político em seus estados, empunhando a bandeira das reformas.

Como pano de fundo de todo esse processo, temos um Nordeste modernizado do ponto de vista econômico. As transformações econômicas e sociais, que aconteceram no Brasil do milagre, fizeram-se presentes também no Nordeste, onde a SUDENE redefine a sua atuação em função das diretrizes da política econômica nacional, atuando no sentido da integração

6 No Rio Grande do Norte,, este processo havia sido iniciado em 1974 quando é escolhido para governador do estado o Sr. Tarcízio Maia, há mais de 15 anos fora do estado e que não estava incluído na lista elaborada pela consulta feita pelo Ministro Petrônio Portela às lideranças locais. A indicação do seu nome foi feita pelo Gal. Golbery que, com este, mantinha relações pessoais, fato que gerou um certo descontentamento entre os grupos políticos locais.

7 A política cearense era controlada por lideranças que tinham origem militar: os coronéis Cézar Cals, Adauto Bezerra e Virgílio Távora, que mantiveram o seu prestígio político durante todo o período dos governos militares.

progressiva do Nordeste à dinâmica da economia nacional. Como assinala Leonardo GUIMARÃES, *"...a economia regional acompanhou de perto, o (...) intenso crescimento da economia brasileira, e realizou um esforço de formação de capital, bem maior, em termos relativos, que o desenvolvido a nível nacional"* (GUIMARÃES, 1986:208) Para termos uma idéia da magnitude deste processo, entre 1960 e 1980 o Produto Interno Bruto do Nordeste cresceu a uma taxa anual de 7,1% enquanto o PIB nacional cresceu 7,3%. O crescimento econômico do Nordeste no período é mais intenso na década de 70 quando a expansão de sua economia leva a um crescimento do PIB no período 1970/79, de 10,1%, enquanto o índice registrado para o país como um todo é de 8,7%.[8]

Como nos mostra GUIMARÃES :

> *"Uma caracterização sumária desse crescimento deve levar em conta, sobretudo, que essa expansão econômica foi determinada pelo comportamento das atividades urbanas, notadamente da atividade industrial e de alguns segmentos modernos do setor terciário. As atividades agropecuárias não somente apresentaram menor expansão como, sujeitas que são aos fenômenos climáticos, tiveram comportamento muito irregular, sobretudo na ocorrência das secas. Entre 1965/80 a agropecuária expandiu-se a 4,1% ao ano, a indústria de transformação a 9,6% e a economia, em seu conjunto, a 8,4% ao ano"* (GUIMARÃES, 1989:171).

Para se ter uma idéia da magnitude do processo de modernização da economia nordestina, segundo dados existentes em 1971, já estavam presentes no Nordeste as maiores empresas brasleiras, incluindo-se, aí, as empresas de capital estrangeiro. Segundo dados apresentados por Francisco de Oliveira, isto representava, em termos concretos, que o Nordeste já contava: com a sexta maior empresa brasileira em minerais metálicos; a primeira maior em minerais não metálicos; a primeira em cal e

8 Dados retirados de: GUIMARÃES NETO, Leonardo. Evolução Recente da Economia do Nordeste:Produto e Formação de Capital. IN: SUDENE. Aspectos Gerais da Economia e da Sociedade do Nordeste. Recife, 1984.

cimento; a primeira e a segunda em cerâmica; a primeira em siderurgia; a segunda e a quinta em materiais não ferrosos; a quarta em metalúrgicos diversos; a primeira e a quinta em máquinas, motores e equipamentos industriais; a segunda em veículos automotores; a sexta em tratores e máquinas de terraplanagem; a primeira, a segunda, a terceira e a quarta em química e petroquímica, numa lista enorme onde se fazem presente quase todos os ramos de produção industrial.[9] Este processo que mudou o perfil do Nordeste no contexto da divisão social do trabalho, mudou radicalmente a dinâmica econômica social e política nordestina. Para termos uma idéia mais precisa do fenômeno é interessante analisar a evolução do percentual da população urbana da região em relação à população total.

TABELA III

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO SEGUNDO AS REGIÕES DO BRASIL 1960-1980

	P O P U L A Ç Ã O					
REGIÕES	URBANA			RURAL		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Brasil	44,93	55,92	67,58	55,07	44,08	32,43
Norte	37,70	45,13	51,83	23,30	54,86	48,17
Nordeste	34,09	41,81	50,44	65,91	58,19	49,56
Sudeste	57,22	72,68	82,79	42,78	27,32	17,21
Sul	37,44	44,27	62,41	62,56	55,73	37,59
Centro-Oeste	34,44	48,04	67,72	65,56	51,91	32,28

FONTE: IBGE - CENSO DEMOGRÁFICO DE 1960
SUDENE - CPR - INDICADORES SOCIAIS DO NORDESTE (1970-80)

Em 1960, a população urbana do Nordeste equivalia a 34,24% da população total que era de 22.428.873 habitantes. Em 1970, esta proporção vai aumentar para 41,84%, chegando, em 1980, a 50,46% da população total, proporção que aumenta ainda mais na década de 80, segundo estimativas realizadas. Assim, apesar de não ter acompanhado o mesmo ritmo de evolução da população urbana nacional que, entre 1960 e

9 Ver OLIVEIRA e REICHSTUL(1977) acerca das mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil e da posição do Nordeste neste novo contexto.

1980, passou de 45,8% da população total para 76,28%, a evolução da população urbana nordestina demonstra a tendência da urbanização da região.

O processo de urbanização da economia nordestina pode ser melhor visualizado quando nos reportamos aos dados reveladores da dinâmica do emprego e das transformações no mercado de trabalho da região. O dinamismo da economia nordestina, no sentido de sua urbanização, é demonstrado pela expansão do emprego urbano. Passa de um contingente de 2,1 milhões de pessoas em 1960 para 5,5 milhões em 1980.E a participação da PEA predominantemente urbana passa, no Nordete, de 30,4% em 1960 para 36,7 em 1970 e aproximadamente 50% em 1980[10]. Esta evolução pode ser melhor acompanhada pelos dados de incremento líquido da PEA entre 1950 e 1980.

TABELA IV

NORDESTE: INCREMENTO LÍQUIDO(*) DA POPULAÇÃO PREDOMINANTE ATIVA ENTRE 1950 E 1980, SEGUNDO ATIVIDADES ECONÔMICAS

ATIVIDADES ECONÔMICAS	INCREMENTO LÍQUIDO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA			
	1950-60	1960-70	1970-80	1960-80
1. Agropecuária	51,8	27,8	14,6	18,7
2. Ativ. Predominante urbana	48,2	72,2	85,4	81,3
2.1 Indústria	6,0	27,7	31,2	30,1
2.2 Terciário	42,2	44,5	54,2	51,2
3. Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE, Censo Dmográfico de 1950, 1960 e 1970
SUDENE: Indicadores Sociais do Nordeste (1970/80)
(*) Por incremento líquido da população conomicamente ativa entende-se a diferença entre os contingentes registrados pelos censos.

Segundo dados do IBGE e da SUDENE, o incremento líquido da PEA urbana passa, no Nordeste, de 48,2% entre 1950/60 para 72,2% entre 1960/70 e 85,4% entre 1970/80, num índice de incremento líquido de 81,3% durante todo o período (1950/80), enquanto o índice de incremento da

10 Dados retirados de GUIMARÃES(1989).

PEA rural (empregada nas atividades agropecuárias) é de apenas 18,7% em todo o período.

Os estudiosos do processo de modernização da economia nordestina têm insistido na importância do papel do Estado na consolidação desse processo. Entre 1967 e 1973, o gasto público se expande em 13% e, além da participação neste gasto, dos incentivos fiscais, já exaustivamente analisados, é importante ressaltar a importância de algumas políticas setoriais, como a política urbana, para o crescimento de alguns setores que passam a ocupar um lugar de destaque nessa nova economia, como o setor da construção civil. Como afirma CLEMENTINO:

> *"O capital mercantil imobiliário-construtor ao capturar o Estado, passa a comandar o processo de ocupação e uso do solo urbano, promovendo o crescimento desordenado das cidades, a especulação imobiliária desenfreada e, conseqüentemente, a periferização dos assentamentos humanos. Serve-se das políticas habitacionais oficiais para realizar os assentamentos de conjuntos habitacionais e força o Estado a prover a infra-estrutura que requer a nova cidade"* (CLEMENTINO, 1990:203).

Em relação a todo esse processo que transforma a economia nordestina, no período 60/80, é imprescindível lembrar como o faz CLEMENTINO, alguns aspectos mais amplos que o caracterizam e que têm a ver com as transformações mais globais da sociedade nordestina.

1. O caráter complementar dessa indústria nascente, com o incremento da indústria de bens intermediários, diretamente articulada com a estrutura industrial do Centro-Sul, condicionando diferentes ritmos de integração das economias estaduais à economia nacional;

2. A diferenciação das formas de inserção dos diversos estados a esta estrutura nacional, o que contraria a visão do espaço regional como um

espaço homogêneo do ponto de vista econômico. A inserção de Pernambuco, por exemplo, não se dá na mesma direção e no mesmo ritmo da Bahia, o mesmo acontecendo com o Ceará, assim como os demais estados não acompanham o mesma dinâmica desses três estados. A inserção da economia do Rio Grande do Norte à essa dinâmica do capitalismo é , segundo CLEMENTINO, "muito tímida", embora as mudanças ocorridas tenham sido bastante significativas para a expansão urbana, principalmente da capital;

3. A modernização ocorrida na economia nordestina não pode ser resumida à industrialização crescente. Ela, associada à sua mais direta conseqüência, a urbanização, vai estabelecer novas características na estrutura social da região, a saber: classes empresariais, novos segmentos médios e um operariado mais consistente.

A questão que se coloca agora é como esta realidade rebate no plano político. Para OLIVEIRA, num interessante trabalho sobre as estruturas de poder no Nordeste pós-SUDENE,

> *"... os movimentos das elites políticas no Nordeste estão claramente à margem do movimento da economia, não se podendo, portanto, buscar representação entre a economia e a política que explicasse essa mescla como expressão de interesses..."* (OLIVEIRA, 1990:70)

O argumento utilizado por ele para demonstrar tal assertiva é a composição da bancada nordestina, na Constituinte. Segundo o autor, essa foi a bancada de menor índice de renovação, o que demonstra a permanência de arranjos políticos a nível local que possibilitam a reafirmação das velhas elites de base agrária que, historicamente, deram "o tom" da dinâmica eleitoral nordestina.

É preciso considerar, no entanto, que esta é uma realidade quando falamos de eleições para o legislativo. É por demais sabido que a

lógica que preside as eleições proporcionais é bastante diversa daquela das eleições majoritárias, e isso para o país como um todo. Nas eleições majoritárias os eleitores são mobilizados para uma escolha que define um projeto em termos nacionais, e há uma relativa despersonificação da escolha pela distância que existe entre os candidatos e os eleitores. Nas eleições proporcionais, na maioria dos casos, a eleição é mais personificada, passando a ter influência os grupos locais e os seus interesses clientelísticos. E isso é tanto mais verdadeiro na medida em que essa proximidade candidato/eleitor se reduz.[11]

A explicação dada pelo autor para a manutenção da força eleitoral das forças conservadoras de base rural é convincente. Para ele o peso ainda determinante do setor agropecuário no Nordeste, se não tem razão de ser na antiga expressão do latifúndio e no poder econômico do coronelato, encontra sua razão de ser na

> *"...feitura do mercado de trabalho, na distribuição de renda e, o que talvez seja ainda seu grande trunfo e ao mesmo tempo o "handicap" do Nordeste, na sociabilidade geral e nas estruturas mais localizadas do poder. Embora produzam apenas 13% do PIB regional, as atividades agropecuárias ainda retêm 46% da população ocupada total em 1985. Essa contradição entre base material do poder econômico e controle de uma parcela expressiva da população ocupada - e de seus dependentes - produz, no Nordeste, alguns fenômenos que, à primeira vista, parecem paradoxais.O primeiro deles é uma certa imperceptibilidade das mudanças, permanecendo os proprietários rurais, e sobretudo algumas de suas mais*

11 A diferença do voto dado em eleições majoritárias e proporcionais tem seu exemplo mais contundente, no eleitorado de Natal, nas eleições presidenciais de 1989 e nas eleições municipais em 1992. Nas eleições de 1989, o candidato a presidência pelo PT, Luis Inácio Lula da Silva, num feito inédito na política local, saiu vitorioso em todas as sessões eleitorais da cidade, sem exceção, enquanto o seu partido, nas eleições municipais de 1992, elegeu apenas um representante na Câmara de Vereadores. Nesta eleição de 1992, uma frente de partidos de esquerda, formada pelo PSB, PCB, PCdo B, PV, elege o prefeito da cidade, não conseguindo eleger, no entanto, nenhum representante na Câmara de Vereadores.

> *especiais categorias, como referências sociais e políticas de primeiro plano, quando econômicamente já não o são. É o caso dos usineiros de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas"* (OLIVEIRA, 1990:79).

Assim, o novo dinamismo da economia nordestina,

> *"...parece não se transladar para a esfera das identidades, das alteridades, do interreconhecimento social e político e, finalmente, para o imaginário sócio-político"* (OLIVEIRA, 1990:84).

Concordamos com ele quanto a esse aspecto da questão, quando observamos que, mesmo em estados com tradição política mais à esquerda, como Pernambuco, e nos novos espaços industrializados, no imaginário sócio-político, são categorias burguesas tradicionais, já sem importância no plano econômico, como os usineiros e os "coronéis" do sertão, que continuam a galvanizar a rivalidade da esquerda ou dos setores populares. Para esses partidos, é o velho discurso antioligárquico que continua a dar o tom das campanhas políticas. Enquanto isso, os novos capitais, locais ou nacionais e até estrangeiros não aparecem como adversários.

No entanto, é inegável a presença de novos grupos na política nordestina, grupos estes que, de origem urbana, retratam a realidade da região, do ponto de vista de sua dinâmica econômica. Em nossa opinião, apesar de ser correto que o Estado autoritário substituiu esta necessidade de representação política dos interesses do capital regional e nacional, como defende OLIVEIRA, é inegável a presença desses setores na arena política da qual emergiram os indicados aos postos executivos durante a liberalização do regime militar e os candidatos às eleições majoritárias nos últimos anos, principalmente, nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraíba. O dado enriquecedor desta discussão é o fato de que este processo de aparecimento de novos grupos na arena política não se deu de forma

homogênea e ao mesmo tempo, o que se explica pelas especificidades políticas de cada estado e pelas diferentes oportunidades colocadas no cenário político local.

É importante chamar atenção para o fato de que o ritmo das mudanças políticas não é o mesmo das mudanças econômicas e aquelas são permeadas de outros tipos de determinações que conferem aos processos políticos um leito próprio de realização. Assim, o aparecimento de novos grupos na política regional começa a se dar de forma tímida e, na maioria dos estados, com o apoio dos grupos conservadores. Mesmo assim, no período de liberalização do regime militar, ela ganha uma conotação estratégica e passa a ter importância dentro dos propósitos do governo federal de modernização do executivo.

A questão que se colocava, naquele momento, era a dificuldade do partido governista conter o eleitorado urbano, que cada vez mais se expressava eleitoralmente em favor da oposição, confirmando a tese muito corrente na época de que o voto urbano expressaria a modernidade, a realidade da industrialização, do progresso, dos anseios de justiça social, enquanto o legislativo representava o atraso do mundo rural, dominado pelas velhas oligarquias. No Nordeste isso aparece com bastante força nas eleições para o Senado de 1974. Nesse ano, em Pernambuco, o candidato Marcos Freire derrota o candidato da ARENA com quase 50% dos votos válidos (49,84%). No Rio Grande do Norte, o candidato Agenor Maria do MDB, um homem do povo, desacreditado pelo próprio partido, derrota o deputado Djalma Marinho, candidato da ARENA ao Senado Federal. Estas eleições revelaram o crescimento do sentimento de oposição de forma insólita e demonstraram estar o Nordeste urbano acompanhando a tendência eleitoral nacional, naquele momento.

A força do voto urbano manifesta-se novamente nas eleições de 1978 segundo os dados apresentados na tabela abaixo, cujos dados são apresentados em termos do tamanho das cidades.

TABELA V

RESULTADOS ELEITORAIS PARA O SENADO E CÂMARA FEDERAL, NO NORDESTE DE ACORDO COM TRÊS CATEGORIAS DE TAMANHO DAS CIDADES, 1978 (%)

	SENADO			CÂMARA			
REGIÕES E TAMANHO DE CIDADE	ARENA	MDB	N&B	ARENA	MDB	N&B	TOTAL (100%)
Capitais de Estado	32,2	52,7	15,1	35,7	42,8	21,5	1.755.248
Cidades > 30.000 hab.	39,9	45,2	14,9	46,6	30,2	23,2	1.088.778
Cidades < 30.000 hab.	61,2	24,7	14,1	66,6	14,3	19,1	5.807.400

FONTE: Parcialmente transcrito de Kinzo, Maria Dalva. Oposição e Autoritarismo. Gênese e Trajetória do MDB: 1966-1979.

Os dados acima demonstram a diferença do voto entre as capitais e as cidades com mais de 30.000 habitantes e as cidades menores. Enquanto, nas primeiras, a votação do MDB é superior à votação da ARENA, nas cidades menores, esse quadro se inverte radicalmente. São bastante significativos os dados apresentados abaixo sobre o resultado das eleições para o Senado em Pernambuco e no Rio Grande do Norte, quando os candidatos do MDB, apesar de não terem sido eleitos, conseguem uma excelente performance eleitoral.

TABELA VI

RESULTADO DA ELEIÇÃO PARA O SENADO (1978) EM PERNAMBUCO

CANDIDATO	PERNAMBUCO %
Nilo Coelho (ARENA)	24,28
Cid Sampaio (ARENA)	21,03
Jarbas Vasconcelos (MDB)	42,86
VOTOS BRANCOS	11,83
TOTAL	100,0

FONTE: Mapas do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco

Em Pernambuco, temos nestas eleições um exemplo perfeito do extremo casuísmo da legislação eleitoral aprovada em 1977. Ali, o candidato Jarbas Vasconcelos teve, em todo o estado, 42,86% dos votos para o Senado contra os 45,41% obtidos pelos dois candidatos da ARENA - Nilo Coelho e Cid Sampaio que tiveram 24,8% e 21,3% respectivamente. Só em Recife, o candidato do MDB obteve 71,43% dos votos válidos, o que mostra o extraordinário desempenho eleitoral do partido naquela cidade. A soma dos votos da legenda faz, no entanto, de Nilo Coelho o senador, levando os pernambucanos a vivenciarem, na prática, um adágio popular conhecido na política regional - "ganhou, mas não levou".

No Rio Grande do Norte, uma estranha aliança une a ARENA aos principais líderes do MDB num acordo que ficou conhecido como a "paz pública" e levou à vitória o então candidato da ARENA para o Senado. No entanto, os poucos que restaram no PMDB articularam uma candidatura alternativa que, embora sem grandes bases de apoio, conseguiu vencer em Natal, de forma surpreendente, conforme dados do quadro a seguir:

TABELA VII

RESULTADO DA ELEIÇÃO PARA O SENADO (1978) NO RN

CANDIDATOS (PARTIDO)	NATAL	RN %
Jessé Pinto Freire (ARENA)	35,28	44,41
José de S. Martins (ARENA)	1,72	6,19
Álvaro Mota (ARENA)	3,24	3,51
Radir Pereira (M.D.B.)	41,95	32,30
Francisco de O. Rocha (M.D.B.)	11,00	7,28
VOTOS BRANCOS	6,81	6,3
TOTAL	100,0	100,0

FONTE: Mapas do Tribunal Regional Eleitoral do RN

Diante desse quadro que se repete em todo o país, cresce, no bojo do projeto liberalizador do regime, a preocupação em conter os avanços

das oposições nos centros urbanos com vistas à eleição de 1982, cuja realização se colocava no calendário político da "abertura". Uma das estratégias possíveis, nessa direção, era a renovação dos quadros políticos estaduais de forma a garantir a presença, no espaço urbano, de atores políticos mais sintonizados com a dinâmica urbana e com as questões que politizavam esses espaços, redutos tradicionais das forças de oposição. Neste sentido, o poder central reforçava essa necessidade junto a todos que detinham alguma fatia de poder a nível estadual.

> *"O presidente Geisel era bastante atento à esta questão, recomendando sempre aos governadores a preocupação com a revelação de "gente boa" de pessoas que pudessem ter este novo discurso. Para Golbery, se nós não fôssemos capazes de reformar o discurso se inviabilizaria todo um processo feito".*[12]

Lembrando Maquiavel, o êxito na política depende de dois elementos fundamentais: a "fortuna" e a "virtú".[13] É a virtú, a chave, por excelência, do sucesso do príncipe. É ela que torna ou não os instrumentos de poder eficientes no sentido da construção da legitimidade política, na medida em que dela depende a sabedoria de agir conforme as circunstâncias. Assim, a "virtú" dos governantes e um bom programa político são os elementos essenciais de qualquer proposta de mudança política. E esta era uma preocupação presente naquele momento pelos artífices do projeto de abertura.

Para o ex-governador Marco Maciel *"...a grande característica do processo democrático é a renovação de quadros, a oxigenação de quadros..."* e passa a ser um dos objetivos maiores dos articuladores políticos da abertura.

---

12 Entrevista concedida pelo Sen. Marco Maciel à autora no dia 14.05.93.

13 A fortuna refere-se ao acaso, às circunstâncias que possibilitam os acontecimentos, e a "virtú" diz respeito às habilidades, à eficiência política dos governantes.

É assim que novos personagens entram no cenário político das grandes cidades da região. Os prefeitos indicados para as capitais nordestinas, para o período 1978/82, são, em sua maioria, figuras não pertencentes às velhas oligarquias agrárias, alguns sem nenhuma experiência política anterior, o que lhes possibilitava uma certa dose de independência em termos locais. A juventude era um traço comum neles e garantia a imagem do novo, do moderno, que o governo de transição precisava transmitir.

Fernando Collor em Maceió, Mário Kértz em Salvador, Lúcio Alcântara em Fortaleza, Gustavo Krause em Recife e Agripino Maia em Natal são exemplos bastante representativos do que estamos falando, sendo os dois últimos os que mais se destacaram em termos de capacidade de implementação de novas formas de fazer política consonantes com os propósitos definidos pela estratégia do governo central em relação à ação do Estado, naquele momento.

Se, durante esse período, a descentralização era parte da estratégia do governo federal que lançava mão dos mecanismos de participação comunitária na implementação de muitos dos programas dirigidos às populações de baixa renda, isto começa a se manifestar com bastante clareza nos propósitos desses governos locais. Em termos de discurso, operava-se uma renovação radical em relação ao discurso dos políticos tradicionais e, através dele, se veiculava a idéia de democracia direta, ideal democrático pregado pelos grupos mais avançados da oposição.

> *"...a democracia pressupõe a participação coletiva, tanto pelo direito de pensar como pela obrigação de fazer (...), o governo se fará da cidade para a prefeitura e não da prefeitura para a cidade. O povo é a fonte de poder e o governo instrumento de sua vontade."* (Trecho do discurso de posse de Gustavo Krause na Prefeitura de Recife).

> *"... uma obra de governo não é tarefa de um homem só. Conseguiremos tanto mais, quanto maior for a participação do povo na formulação dos nossos programas e na realização das nossas empreitadas. Desejo que a palavra de ordem do meu governo seja a participação".* (Trecho do discurso de posse de José Agripino na Prefeitura de Natal).

A operacionalização dos termos do discurso político da participação não era, no entanto, tarefa fácil de se realizar. Envolvia riscos de toda ordem, o que requeria dos governos locais a montagem de uma estrutura administrativa, capaz de operacionalizar as diretrizes de Desenvolvimento Comunitário contidas nas propostas de participação desses novos governantes. No plano de governo de José Agripino, estava explícita a recomendação de *"...criação de associações de bairro para garantir uma maior participação das comunidades na condução dos destinos do município"* (Prefeitura Municipal de Natal, 1979:61). Nos planos do Governo Gustavo Krause estava contido a criação dos Núcleos de Planejamento Comunitário (NPCs) que, em sua administração, proliferaram na periferia de Recife e se constituíram na base fundamental do esquema de planejamento participativo da nova administração municipal.

A palavra de ordem era participação popular, concebida como mecanismo de articulação de interesses entre dominantes e dominados, e o espaço privilegiado desse entendimento era a associação de moradores que passou a ser designada de Núcleo de Planejamento Comunitário em Recife, Conselho Comunitário em Natal e João Pessoa, numa ênfase exagerada ao adjetivo comunitário, com toda a carga ideológica que esse conceito conduz.

Nesse processo, tanto os governos municipais quanto os estaduais atuaram junto às associações de moradores, com o objetivo explícito de criar condições para a participação. O Centro ou Conselho Comunitário passou a ser o espaço do entendimento, tanto físico quanto

político, pois era na sede dessas entidades que geralmente ocorriam os encontros entre o prefeito e a população do bairro. Para garantir o controle político das associações de moradores, os governos municipais, em consonância com os governos estaduais, não só criavam as associações, mas também "organizavam" a população, formavam lideranças através de projetos específicos, financiavam candidaturas à diretoria das associações e distribuíam recursos de vários tipos. Eram estes os mecanismos pelos quais se mantinham as associações de moradores como espaços políticos confiáveis, campos limpos que garantiam a manutenção, sob controle, dos propósitos descentralizadores do projeto de liberalização do regime.

Na verdade, apesar das afirmações em contrário,[14] todas essas mudanças partiam de uma proposta de trabalho comum. Conforme deixa claro o Senador Marco Maciel, que junto com Petrônio Portela participou da montagem dessa estratégia para o Nordeste, a idéia de democracia participativa estava contida no elenco de propostas importantes de serem trabalhadas nesse novo momento.

A existência de uma preocupação com as possibilidades reais de transformar o quadro político através de um novo tipo de trabalho levou, por exemplo, à realização de uma reunião nacional com todos os prefeitos de capitais indicados em 1979, no início de suas administrações, cujo objetivo maior era passar a recomendação *"de que os prefeitos modernizassem seus discursos e ocupassem seus espaços"*.[15]

Uma coisa que se tornou comum no período foi também a realização de encontros sistemáticos entre os prefeitos das capitais do Nordeste para discutirem pontos comuns de ação. Foi também no início do

14 O prefeito nas entrevistas concedidas à autora faz questão de afirmar não haver recomendações nesse sentido vindas do poder central. Este era o seu modo próprio de governar, uma consequência direta da sua visão de administração pública.

15 Entrevista concedida à autora pelo Secretário de Planejamento da Administração Agripino Maia, Sr. Manoel Pereira, em 30.05.93.

mandato desses prefeitos, em 1979, que se realizou uma dessas reuniões em Natal, que grande repercussão teve na imprensa local. Nesta reunião, cada prefeito fez um relato dos principais problemas encontrados, sendo discutidos possíveis soluções. Nela foi tirado um documento intitulado "Carta de Natal", enviado ao presidente João Batista Figueiredo, onde era solicitado um tratamento diferencial para a região. O teor desse documento não foi, contudo, revelado à imprensa.

Durante este encontro, foi também discutida uma estratégia comum de atuação, estratégia essa que era orientada pelos seguintes pontos que deveriam servir de parâmetros para a ação dos prefeitos:

1. O homem, mesmo em estado de carência, é consciente de suas necessidades e de sua dignidade.

2. O prefeito é a caixa de ressonância de todos os problemas da cidade; daí ele necessitar de instrumentos de trabalho eficientes para dar respostas ao cidadão.

3. Precisa-se ter soluções não de grandes obras, mas soluções de baixo custo que resolvam o problema. Soluções "que não dão placas, mas que descomprimem a pressão social".

4. Importância de se utilizar o Planejamento Participativo.[16]

É importante salientar, aqui, a participação que os governos estaduais tiveram nesse contexto, lembrando que este era um período em que cabia ao governo estadual o comando da política urbana, sendo os governos locais, transformados, principalmente, em agentes qualificados de legitimação política.

16 Informações obtidas através do Secretário de Planejamento de Natal, Manoel Pereira, que participou do encontro.

Se o modelo adotado era o da "participação democrática", o Estado precisava eleger e privilegiar novos atores políticos na sociedade. Não mais atores individuais e, sim, coletivos, que se constituíssem nos novos parceiros políticos característicos dos processos participativos. Havia, no entanto, a preocupação com a manutenção da capacidade de controle, pelo Estado, desse processo participativo. Dessa forma, tanto os governos municipais quanto os estaduais atuaram junto às associações de moradores, com o objetivo explícito de criar condições para a participação.

Para pôr em prática esse projeto, o Nordeste foi privilegiado na alocação de recursos dos programas que tinham a participação popular no seu formato de implementação, principalmente, os de habitação popular, de cunho alternativo. A implantação desses programas, que incluíam a participação da clientela em sua implementação, contava em algumas capitais da região, com uma estrutura associativa, sob controle, o que antecipava as possibilidades de seu sucesso, do ponto de vista de seus formuladores. Além disso, a região vivia um momento particularmente dramático para os milhares de despossuídos que acorriam aos centros urbanos em busca da "caridade pública" em decorrência de um prolongado período de estiagem.[17]

Dessa forma, conjugava-se o velho discurso político da seca e da miséria nordestina - que justificava o privilegiamento da região em alguns programas do governo federal - com uma ação governamental renovada, tanto em nível estadual quanto local, garantindo-se, assim, uma imagem de eficiência política aos novos grupos no poder. É interessante, no entanto, chamar atenção para o fato de que, apesar de o processo de renovação dos quadros políticos governistas ter atingido tanto os governos estaduais quanto

17 O Nordeste vivia nesse momento um dos mais prolongados período de "seca" de sua história. A estiagem se estende de 1979 a 1984.

municipais (das capitais), a tarefa de vincular essas novas práticas aos programas de desenvolvimento urbano cabia, principalmente, aos prefeitos. Era o governo municipal aquele que tornava mais visíveis as mudanças operadas na forma de atuação do governo. Apesar de os governos estaduais terem tido, também,uma atuação nessa direção, ela dava-se de forma muito localizada e apenas nas secretarias responsáveis pela política urbana. Ademais, há que se considerar que aquele era um momento difícil para o partido governista, cabendo aos governadores a difícil missão de administrar os velhos e os novos interesses colocados no âmbito estadual , "costurando" uma unidade política, já naquele momento difícil de ser conseguida, pelas dificuldades que estas novas formas de ação colocavam para a reprodução de velhos costumes políticos nordestinos.

É preciso salientar, no entanto, que, apesar da convivência de velhos e novos elementos no contexto político regional, houve profundas rupturas e que o recurso a estratégias tradicionais, como a utilização de práticas clientelísticas, passa a ser dificultado pelos novos arranjos institucionais. Elas continuavam a se reproduzir, mas em moldes diferentes e localizavam-se, principalmente, nas eleições municipais dos pequenos municípios e no sistema de intermediação de interesses a nível federal. Ocorriam também na troca de favores entre parlamentares, prefeitos, governadores e o poder central, que cotidianamente negociava o apoio desses atores políticos através da distribuição de recursos financeiros para atender interesses políticos, na maioria das vezes, individuais.

É preciso reconhecer a importância dessas novas formas de atuação governamental e do discurso que lhes servia de sustentação, para o crescimento político desses novos grupos que assumiram os governos no Nordeste, nesse período, e que contribuíam, através de meios diferenciados, para o fortalecimento das bases de sustentação do projeto político levado a

cabo pelos governos militares. Esses novos grupos construíram para si uma nova imagem política, a partir de um discurso liberal moderno e das novas formas de gestão que foram capazes de implementar. Apesar de se manterem conservadores no que diz respeito aos fins pretendidos - a manutenção do poder do esquema governista - foram progressistas em termos de meios, de estratégias, o que confirma a importância da forma de implentação das políticas públicas, do ponto de vista político, auferindo às mesmas um papel diverso daquele atribuído pelo seu conteúdo.

Por fim, é necessário enfatizar que a capacidade das políticas de gerar determinados resultados não é algo definido a priori, de forma totalizada e homogênea, porque a eficácia das mudanças e o tipo de resultados vão depender da capacidade dos governantes de operarem o novo instrumental, assim como da articulação dos atores políticos, no processo. Todavia, não resta dúvida que o discurso da participação e as medidas "descentralizadoras" encaixaram-se no "tipo ideal" de ação proposto pelos estrategistas da abertura política. Esta deveria ter um caráter reformista capaz de neutralizar as oposições e fortalecer as bases de legitimação dos grupos no poder.

No Nordeste, dois estados conseguiram se sobressair nessa experiência: Pernambuco e Rio Grande do Norte. Aí, mudanças significativas ocorreram no quadro político local, a partir do período da abertura, quando os governos locais assumiram o discurso estratégico da participação sendo, por isso casos paradigmáticos do que queremos mostrar neste trabalho.

UFPE
BIBLIOTECA CENTRAL

III - A EXPERIÊNCIA DE PERNAMBUCO

A renovação dos quadros políticos do Nordeste, apesar de ser uma estratégia do projeto de "abertura" do regime, não acontece à revelia dos contextos políticos locais. É a dinâmica política de cada estado e a força dos diversos atores colocados no cenário, que vão determinar os rumos possíveis das mudanças.

O caso de Pernambuco é bastante emblemático em relação a essa questão. Nesse estado, o grupo instalado no Planalto, apesar de contar com o nome de Marco Maciel para conduzir o processo de renovação política a nível local, não consegue indicá-lo para governador em 1974. As forças conservadoras, tanto do bloco militar a nível nacional , quanto da política pernambucana, conseguiram, naquele ano, impedir a sua indicação, assumindo o governo o ex-ministro de Garrastazu Médici, Moura Cavalcanti. Esta escolha foi realmente uma vitória dos militares a quem ele estava vinculado desde 64 e, no estado, uma demonstração de força do General Cordeiro de Faria, ex-governador de Pernambuco e amigo pessoal do presidente Ernesto Geisel.

> *"No plano federal, eu tinha contra mim Petrônio Portela e Golbery do Couto e Silva, que haviam preparado a festa para Marcos Maciel. (...) Na esfera estadual concentraram-se contra mim (...) Paulo Guerra, Cid Sampaio e Nilo Coelho, acrescidos ainda de Etelvino Lins e João Cleophas, ou em outras palavras, todas as lideranças políticas de Pernambuco"* (MOURA CAVALCANTI, 1992:216).

No entanto, é preciso ressaltar que, apesar de contrariar os interesses das maiores lideranças políticas do estado, naquele momento, a indicação de Moura Cavalcanti foi referendada pela consulta realizada pela

Missão Portela em Pernambuco, para orientar o processo sucessório. O seu nome foi o mais votado, o que levou o Diário de Pernambuco a afirmar, em edição de 15 de junho de 1974, que ele representava a opção da maioria pernambucana.

Assim, fortalecia-se a escolha do grupo militar e contrariavam-se, naquele momento, os interesses locais em disputa pelo poder, ficando adiada, em Pernambuco, a decolada do projeto de renovação política da gestão Geisel.

Moura Cavalcanti era, no entanto, um servidor da revolução e caminhava sempre segundo os interesses que regiam os governos militares de então. A sua presença nesses governos tinha o sentido de missão, que deveria ser cumprida sem questionamentos.

> *"A missão que me foi confiada pelo presidente Geisel compreendia retirar Pernambuco da crise de autoridade, pacificar a ARENA no plano estadual e comandar a abertura política"* (MOURA CAVALCANTI, 1992:220).

A reorganização partidária no estado após o golpe, na medida em que apagou as antigas referências politicas e sua força simbólica perante os eleitores, provocou, no interior dos novos partidos, uma nova lógica para o cálculo político, fazendo das novas agremiações espaços de continua negociação e conflito. Em Pernambuco, a ARENA passou a representar os grupos tradicionais da política pernambucana que, historicamente, haviam se degladiado pelo controle político do estado: o PSD e a UDN, ficando o MDB como o espaço político da esquerda. A união das forças mais conservadoras no partido governista era, no entanto, uma união artificial, que gerava cisões internas bastante significativas. A escolha de Moura Cavalcanti, um servidor do regime militar, tinha o significado de pôr ordem na casa e fortalecer o partido, haja vista o peso que tinham, no estado, as forças oposicionistas reunidas no MDB.

Em suas memórias ele afirma:

> *"Delegado de um sistema de poder, competia-me representá-lo, coordenando em Pernambuco a abertura política, cuja bandeira, levantada pelo Presidente Ernesto Geisel, estava em disputa no estado e no país. A minha tarefa era segurá-la. Existia a nível local, uma oposição das mais tenazes, a qual, desde 1974, vinha crescendo sob a liderança de Marcos Freire e Jarbas Vasconcelos e com a participação, quase sempre ruidosa, de gente como Fernando Coelho, Fernando Lyra, Roberto Freire, Cristina Tavares e outras figuras menos votadas. O Recife era o seu grande cenário político"* (MOURA CAVALCANTI, 1992:259).

Não podemos esquecer a histórica "tradição libertária" de Recife e a sua forte identificação com as forças de esquerda, o que conferia a Pernambuco uma atenção especial durante o período da abertura. Num passado bem próximo, as esquerdas de Pernambuco haviam demonstrado a sua força com a eleição de Miguel Arraes para governador, o que representou, sem dúvida, um sinal da capacidade crescente de penetração do ideário progressista da esquerda no estado como um todo.[1]

O governo de Moura Cavalcanti foi um governo bem ao estilo do regime militar: de grandes realizações (vivia-se o momento do "milagre") e de forte controle político. Como ele mesmo afirma: *"...a tropa de choque, a cavalaria, e os cachorros ocuparam a via pública"* numa clara demonstração de que a manutenção da ordem estava acima de tudo. Não há dúvida, no entanto, de que, como bom soldado de Geisel, Moura é cumpridor de tarefas e, naquele momento, estava na agenda política do presidente a renovação dos quadros políticos, o que começa a ser feito já no seu governo.

---

1 Mesmo não desconhecendo o peso das alianças feitas por Arraes com alguns setores conservadores do estado, é inegável o peso simbólico que a sua eleição teve para a trajetória dos partidos de esquerda no estado.

> *"Sem compromisso com a base política tradicional de Pernambuco, comecei a governar realizando uma obra sem paralelo e de extraordinária magnitude: a renovação maciça dos quadros político-administrativos do Estado. Eu reciclei a classe política pernambucana"* (MOURA CAVALCANTI, 1992: 227).

De fato, o secretariado do governo Moura Cavalcanti representava a novidade política do seu governo e tinha o significado da revelação de quadros jovens que permaneceram à frente do processo de renovação da política pernambucana até os nossos dias. Gustavo Krause, Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti, Luiz Otávio de Melo Cavalcanti, José Jorge de Melo Sobrinho são exemplos marcantes do que afirmamos. Eles, apesar de bastante jovens (numa faixa etária entre 28 e 30 anos) tinham uma excelente formação técnica, o que conferia à equipe uma certa dose de confiança.

> *"Muito jovens, nós entramos no governo de Moura Cavalcanti. O governo dele era um Jardim da Infância. Ele colocou Gustavo com 26 anos de idade para ser secretário da Fazenda, Luís Otávio que era secretário de planejamento tinha a mesma idade, ou seja, a faixa de idade estava abaixo dos 30 anos. E com todos os poderes do mundo, porque o governo Moura Cavalcanti tinha a facilidade de captar recursos enormes. Esse grupo tinha um bom nível de competência profissional, eles tinham sido competentes no seu aprendizado a carbureto. Foi um governo de muita competência".*[2]

Diante da existência de recursos, foram técnicos eficientes e desempenharam a contento a tarefa de montagem de uma nova estrutura de trabalho. É importante lembrar que o II PND definira novas frentes de atuação que precisavam ser implementadas a contento e que exigiam uma

2 Entrevista concedida à autora pelo Dr. Paulo Roberto Barros e Silva, diretor do FIAM, órgão de apoio ao desenvolvimento dos municípios, no governo Moura Cavalcanti, em 06.04.93.

nova postura política diante da realidade. A questão urbana por exemplo, ganhara uma nova dimensão nos planos e programas nacionais e redirecionava as prioridades governamentais. Fazia-se necessário, então, a implantação de uma estrutura organizacional que desse respaldo a essas diretrizes. Foi dessa época, por exemplo, a criação das regiões metropolitanas (incluindo Recife) e a Política de Integração Social, desenvolvida primeiramente, através do Programa de Centros Sociais Urbanos e dos programas habitacionais destinados à população cuja renda variava de 3 a 5 salários mínimos.

O governo do estado era um executor de programas nacionais de um novo tipo, embora a postura política adotada fosse ainda acentuadamente marcada pela truculência do governante. Este, antes de tudo, um soldado da revolução, e com uma equipe extremamente jovem para vôos políticos autônomos.

> *"Nós não exercíamos um papel político para fazer uma distensão, uma abertura. Nós estávamos ali como tecnocratas cumprindo uma tarefa e fazendo por onde cumprir bem".*[3]

Por esse motivo, talvez fossem tão pouco perceptíveis, em Pernambuco, os sinais da abertura política. Isto só vai acontecer a partir de 1979, quando assume o governo do estado, agora sim, o candidato do general Golbery, Marco Maciel. Este assume o governo disposto a consolidar o seu prestígio político, tanto ao nível nacional quanto local.

> *"Marco não só conhecia com profundidade a estratégia de Golbery, como ele tinha sido, ao lado de Petrônio Portela, um dos operadores. Ele foi um destes operadores civis dessa tática de abertura política. E (...) a gente percebe claramente que, não só na composição do secretariado, mas nas suas atitudes como governador, nas suas relações com a sociedade*

3 Entrevista concedida à autora pelo Dr. Paulo Roberto Barros e Silva, diretor do FIAM, órgão de apoio ao desenvolvimento dos municípios, no governo Moura Cavalcanti, em 06.04.93.

> *civil... Elas são muito mais distendidas, elas são mais amenas...Há um conjunto de gestos nessa linha...*[4]

Como um dos articuladores civis do projeto de liberalização do regime militar, Maciel tomou para si a difícil tarefa de neutralização das forças oposicionistas em ascensão em Pernambuco. Aí o governo sofrera uma grande derrota na eleição para o Senado em 1974 e só fizera o Senador em 1978, pela existência do voto de legenda que deu a vitória a um dos candidatos da ARENA.[5] Isso demonstrava o crescimento do voto de oposição em todo o estado, o que precisava ser neutralizado para que fossem mantidas as bases de sustentação do partido governista no Nordeste. Nesse contexto, entra em cena a posição estratégica da cidade de Recife como pólo irradiador desse crescimento do voto oposicionista, uma vez que alí estava localizado o tradicional voto da esquerda pernambucana.

O governador Marco Maciel, ao assumir o governo de Pernambuco, sabia de antemão que para cumprir a missão que lhe havia sido confiada pelo poder central, tinha que ser capaz de quebrar as fortes demarcações ideológicas da política pernambucana e fez disso um dos seus maiores objetivos.

> *"Para quebrar o maniqueísmo da política em Pernambuco eu (...) tive novamente diálogo com a Igreja, eu estive com Dom Hélder, ele foi ao palácio...*[6] *Quebramos o maniqueísmo que talvez fosse mais agudo em Pernambuco do que em outros estados. Estivemos com as lideranças sindicais... a idéia de receber os sindicatos, de conversar, se possível, antes da greve, de evitar os dispositivos policiais na rua...*[7]

---

4 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito Gustavo Krause em 06.04.93.

5 O candidato eleito foi Nilo Coelho que havia contabilizado 24,28% dos votos, que somados aos 21,03 % do outro candidato da ARENA, Cid Sampaio, deu vitória ao partido.

6 A figura de Dom Hélder, pela postura assumida por ele nos momentos mais duros da repressão em Pernambuco, passou a ser encarada como um símbolo da resistência. Dessa forma o diálogo com Dom Hélder passava a ter um significado especial naquele momento.

7 Entrevista concedida à autora pelo ex-governador Marco Maciel, em 25.05.93

No plano do discurso, a renovação era total. Maciel acenava e pregava o ideal de democracia participativa, até então, uma mensagem política da esquerda pernambucana.

> *"Ao preparar-me para assumir o governo de Pernambuco em 1979, procurei desde logo estabelecer, não só as bases de uma atitude política, em face da missão que me seria confiada, mas tentei traduzí-la num tema concreto que me servisse de diretriz ao longo do meu período governamental. Daí surgiu o lema Desenvolvimento com Participação, que significa não só uma maneira prática e eficaz para a consecução de uma meta - o desenvolvimento, mas também um juízo de valor, no qual se inclui a dimensão ética do próprio desenvolvimento e da própria realidade estatal. (...) Desenvolvimento com Participação não é pois, uma mera expressão de efeito. Não é, nem mesmo, simplesmente uma mera atitude prática e eficaz diante de uma difícil missão a ser cumprida, mas um binômio cheio de conteúdo ético e de um profundo senso de humanismo."*[8]

A ênfase na participação era a tônica desse novo discurso, uma participação revestida de um conteúdo ético-humanista e, em certo sentido, esvaziada de conteúdo político.

> *"A participação é, certamente, uma estratégia realista, inteligente e eficaz, mas é ainda mais do que isso. É um direito e é uma atitude cheia de sentido ético e humano. Promovê-la em toda a sua extensão é, por parte dos governantes, reconhecer que as sugestões de mudanças só deverão ser feitas com a participação da comunidade e que a própria realização dos planos de governo só se tornará viável através dessa participação."*[9]

A proposta de planejamento participativo do governo do estado estava formulada em um documento intitulado: "Institucionalização da

8 Trecho da conferência proferida pelo então governador Marco Maciel em 10 de setembro de 1981, para os participantes do XIII Ciclo de Estudos da ADESG-PE.

9 Idem.

Administração Participativa". Neste, são indicadas cinco modalidades de institucionalização da participação no processo de planejamento, cada uma relacionando setores diferentes da sociedade civil com o governo: a participação intragovernamental, que deveria possibilitar o intercâmbio de diferentes órgãos do governo; a intergovernamental, que se daria entre os três níveis de governo (legislativo, executivo e judiciário); governo do estado - comunidades regionais; governo do estado - setores produtivos; governo do estado - profissionais liberais. Os canais escolhidos para o exercício dessa participação eram reuniões mensais, encontros e seminários, que se tornaram práticas comuns do governo estadual. No que diz respeito à ação social do governo, ela deveria se dar tendo como base uma ação conjunta com Centros Sociais, Conselhos Comunitários ou outros tipos de associações que deveriam ser implantadas no estado.

A preocupação com a quebra do maniqueísmo político, em Pernambuco, incluía também, para Maciel, a possibilidade de renovação dos quadros políticos. Estes deveriam ser portadores da tenacidade, do arrojo, e do preparo dos quadros da oposição.[10] Deveriam ser capazes de articular um discurso progressista além de ter habilidade para penetrar no meio popular.

A escolha do prefeito de Recife era, assim, uma escolha estratégica dentro da grande responsabilidade política do novo governante pernambucano, e a sua escolha surpreendeu a todos, inclusive o escolhido: o ex-Secretário de Moura Cavalcanti, Gustavo Krause. Ele havia sido o mentor do processo de renovação dos quadros técnicos do governo anterior, o que contou positivamente em seu favor na hora da escolha.

> *"...eu entendia que ele (Krause) era um quadro novo, que podia fazer uma administração moderna, e que*

10 Para o seu secretariado Maciel convocou parte do jovem secretariado de Moura Cavalcanti, reafirmando assim o valor de alguns quadros revelados por aquele governo, como Joaquim Francisco e José Jorge de Vasconcelos.

> *tinha um discurso que eu considero fundamental na política, que eu considero participativo. (...) Krause tinha um discurso e condições intelectuais de executar essa experiência no Recife, sem gerar problemas..."*[11]

A experiência que deveria ser posta em prática no Recife era uma experiência arrojada e, pela sua própria natureza, exigia a quebra de velhos arranjos políticos e a adoção de um discurso que desagradava os mais conservadores do partido. O terreno político onde se dariam essas transformações era extremamente delicado, o que exigia dos governantes o popularmente denominado "jogo de cintura".

É interessante lembrar, todavia, o caráter estratégico dessas posições, dentro do partido governista. A adoção desse novo discurso e dessas novas práticas não significavam uma mudança radical no perfil do sistema de poder. Ao mesmo tempo que se adotavam medidas arrojadas de renovação política, alimentava-se também o lado conservador do partido, num complicado jogo de estratégia política. No caso de Pernambuco, apesar de o governador ser portador do discurso do "Desenvolvimento com Participação", coube a Gustavo Krause a responsabilidade maior pela renovação das práticas políticas daí decorrentes. O uso dessa moeda de duas faces é expresso com clareza na fala de Krause em relação às escolhas realizadas naquele momento:

> *"A minha escolha é uma escolha interessante, na medida em que contrasta muito com o que ele escolheu para vice-governador, que eram duas posições estratégicas. Ele escolheu uma figura bem mais conservadora para a posição de vice-governador, e escolheu para prefeito alguém que contrastava com isso."*[12]

---

11 Entrevista concedida à autora pelo hoje senador Marco Maciel em 25.05.93.
12 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito Gustavo Krause em 06.04.93.

A diferença da postura de Krause em relação ao restante do partido ficou patente desde o início. A sua idéia de participação tinha um conteúdo político forte e o seu discurso tinha um destinatário: o movimento popular organizado, diferindo do discurso de Marco Maciel que, por seu caráter ético-humanista, era um discurso de princípios e, portanto, universalista. Em sua posse na prefeitura do Recife, a fala de Krause era em tudo semelhante à fala militante da esquerda pernambucana:

> *"É meu compromisso mobilizar todos os homens da cidade do Recife para a edificação de obra comum, porque o artesanato do bem-estar não é tarefa exclusiva do governo e a democracia pressupõe a participação coletiva, tanto pelo direito de pensar como pela obrigação de fazer. Creio no homem como ser individual; tenho esperança no homem como ser político. É meu compromisso que o povo não me fará pedidos, porque me anteciparei na satisfação de sua vontade. Subirei morros, visitarei palafitas, percorrerei avenidas, beberei conhecimentos na intuição popular, aprenderei a sabedoria de vivência feita. O governo se fará da cidade para a prefeitura e não da prefeitura para a cidade. O povo é fonte do poder e o governo, instrumento de sua vontade"* (KRAUSE, apud SILVA, 1988:17).

Na condição de técnico, Gustavo Krause chega à prefeitura do Recife, mas, ao assumir o cargo, o faz na qualidade de político, ciente de que para bem governar precisava contar com o respaldo da população, uma vez que, não tendo uma história política anterior, lhe faltava respaldo eleitoral, o que era um sério complicador para a legitimidade do projeto político que iria desenvolver daí por diante. Além do mais, aquele era um momento em que a força que emanava do movimento popular precisava ecoar não só nos discursos, mas também na prática dos governantes para que estes construíssem base de sustentação eleitoral.

> *"A minha preocupação mais imediata, além de compreender o momento histórico que nós vivíamos, (...) foi buscar nas ruas a legitimidade que eu não tinha nas urnas. Inclusive através de políticas públicas. (...) através de uma mudança no curso dos investimentos e das políticas públicas, retirando muito da questão da gestão do Recife científico para o Recife periférico."*[13]

Administrar bem Recife significava ser capaz de dar resposta a um quadro de miséria crescente e de apontar soluções para problemas, historicamente colocados enquanto problemas urbanos e enquanto reivindicações de movimentos sociais organizados. A tarefa era dura e, para ser levada à cabo, a contento, necessitava de uma forte dose de vontade política e capacidade técnica.

Recife: o conflito como tradição

A cidade de Recife tem uma história peculiar em termos de intervenção do Estado no espaço urbano. Essa história é marcada pelo lugar da cidade na economia agro-exportadora do Brasil colônia, que exigia uma infra-estrutura de serviços urbanos que favorecessem o processo de realização do capital comercial. Mais recentemente, essa história tem a ver com a forte tradição de luta da população pobre da cidade e de uma classe operária emergente que, desde o começo do século, luta não somente por melhores condições de trabalho, mas também por melhores condições de vida.

O processo de ocupação do espaço urbano de Recife foi um processo marcado pela ocupação irregular de áreas de mangues e alagados, pela proliferação desenfreada de habitações precárias e insalubres e pela

13 Idem

miséria absoluta de grande parte da população. As primeiras intervenções do Estado no espaço urbano têm a marca dessa história e estão diretamente voltadas para a questão da habitação e da saúde. Como salienta MELLO (1985), a questão urbana, no início do século, era encarada fundamentalmente como questão de saúde pública, o que fazia com que as áreas urbanas fossem constantemente objeto de "informes sanitários" realizados por instâncias diversas dos governos locais e nacionais.

Os primeiros programas urbanos para a cidade de Recife têm o crivo das preocupações sanitaristas que lhe serviram de base. O marco dessa atuação é, sem dúvida, o Plano de Saneamento do Recife de 1909. Através dele, o Estado não somente dimensiona a rede de esgotos no centro da cidade, mas também estabelece normas arquitetônicas, normas para projetos de loteamento e outros elementos normativos.

Um outro marco nessa história é a criação, em 1924, da Diretoria de Saúde e Assistência do governo estadual. Esta, ao assumir funções importantes de assistência ao trabalhador urbano, foi o embrião da política social em Pernambuco. Este órgão, além de outras ações, criou os chamados Refeitórios Populares, a assistência jurídica às vítimas de acidentes de trabalho, o Escritório de Colocações (bolsa de trabalho) e organizou a Fundação "A Casa Própria". E como afirma MELLO:

> *"Importa reter a especificidade da Fundação, por se constituir no primeiro ensaio de intervenção do Estado em Pernambuco, a nível da política urbana, enquanto gestão da reprodução da força de trabalho."* (MELLO, 1985:51)

É interessante chamar atenção para a importância da questão da moradia em todas essas iniciativas de política urbana. De fato, a questão dos mocambos e cortiços da capital pernambucana era uma questão que incomodava profundamente as elites locais, não somente pelos problemas

sanitários decorrentes da insalubridade da moradia de grande parte da população, mas acima de tudo pelo poder mobilizador que essa questão começou a possuir no movimento operário local durante os anos 30.[14]

Foi justamente por ser o lado mais visível da pobreza, que a habitação popular ou, especificamente, os mocambos, se constituíram na preocupação número um do poder público pernambucano em relação à cidade de Recife. Assim foi, por exemplo, na administração de Agamenom Magalhães, interventor nomeado para Pernambuco durante o Estado Novo, que elegeu como prioridade da intervenção estatal para a capital do estado a questão dos mocambos. A "Campanha Contra o Mocambo" lançada pelo Interventor com a colaboração de setores expressivos da sociedade (a Igreja, os empresários, etc), tinha como objetivo explícito limpar essa mancha social que dominava a cidade, além de funcionar como um antídoto à onda de insatisfação da classe operária , que se expressava de forma muito visível na "esquerdização" da classe operária pernambucana.[15]

Em 1939, é criada a "Liga Social Contra os Mocambos" que, segundo seus estatutos, tinha um "caráter humanitário, e destinava-se a promover a extinção desse tipo de moradia e incentivar a construção de casas populares dotadas de condições higiênicas e de fácil aquisição". A dimensão política desta iniciativa pode ser facilmente percebida nos documentos oficiais da época assim como na imprensa local, no período. A idéia que justificava o empreendimento era a de que:

---

14 Uma interessante discussão sobre as lutas operárias no Nordeste, nos anos 30, encontra-se em FERREIRA, Brasília Carlos. "Trabalhadores do Nordeste: Práticas Consentidas?" Tese de Doutoramento em Sociologia apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, onde a autora faz um minucioso relato das várias dimensões das lutas empreendidas pelo movimento operário no período, chamando atenção para a importância atribuída, pelo movimento, a questões como saúde, habitação e educação, o que constituía um elemento novo do ponto de vista do encaminhamento de questões pelo movimento sindical.

15 Em CAVALCANTI (1978), o autor chama atenção para o fenômeno e apresenta dados de eleições (1933 e 1935) para mostrar o crescimento da votação do Partido Comunista em Recife.

> *"O acesso à casa própria extingue na alma do trabalhador os sentimentos de revolta e ódio. Eis uma maneira eficientíssima de combater o Comunismo, sem discursos, invectivos e lugar comum".*[16]

É interessante ressaltar que, no primeiro momento, a Liga se constituiu como entidade privada, formada por usineiros, banqueiros, empresários em geral, contando, no entanto, com a participação do "pessoal do governo", principalmente Secretários de Estado. Esta formação lhe assegurava uma fonte de recursos permanentes cujos maiores contribuintes eram a Cooperativa dos Usineiros, empresas isoladas e o próprio Estado.

Nesse primeiro momento de funcionamento da Liga, uma característica marcante foi o seu caráter destruidor. A palavra de ordem era destruir os mocambos e isto aconteceu num clima de muita repressão e violência. Como argumentava Agamenom Magalhães:

> *"...temos que considerar o problema como se tivesse havido um terremoto e as 164.837 pessoas ficassem ao relento".*[17]

Essa postura bastante radical da Liga, no que diz respeito às formas de erradicar o problema dos mocambos, levou, no entanto, ao reverso da medalha, isto é, propiciou o surgimento de fortes movimentos de resistência por parte da população mocambeira. Aliás, assim como a questão da moradia foi o elemento primordial para o surgimento de uma política urbana para a cidade de Recife, ela foi também um elemento fundamental de mobilização e organização das camadas populares da cidade, o que é demonstrado nos vários trabalhos sobre a história do movimento popular recifense.

---

16 Trecho originário de BRENTANO, Pe. L. O Problema da Habitação Operária: Em especial os mocambos. In: Fronteiras, ano VII, n. 2, Recife, 1939. Transcrito em MELLO (1985).

17 Afirmação feita por Agamenom Magalhães à Folha da Manhã de 11.03.1939.

As associações de moradores começaram a surgir durante este período e se constituíram, em sua grande maioria, como espaços de resistência dos moradores pobres à intervenção da Liga Contra os Mocambos. Se o governo, a partir de sua intervenção, estava politizando o espaço urbano, é importante considerar que, também participaram desse processo as organizações populares como as Associações de Bairro e Ligas de Moradores que foram sendo criadas para garantir a ocupação de alagados e morros e reivindicar serviços de infra-estrutura urbana (água, luz, esgoto, transporte, escadarias, etc.) Nesse processo, foi de suma importância a participação dos partidos de esquerda como o PCB e o PSB. Com uma forte tradição em Pernambuco e, especialmente em Recife, coube ao PCB a tarefa de dar respaldo às lutas populares, em contraposição à visão preconceituosa da pobreza dos governos de então. Assim como coube à articulação PCB - PSB, ao assumir a prefeitura de Recife em 1955, com Pelópidas da Silveira e depois com Arraes, a realização de formas mais democráticas de gestão da miséria urbana.

Ali, o golpe significava acima de tudo, a deposição de governantes extremamente identificados com os problemas da população mais pobre da cidade: a fome, o desemprego, a precariedade da moradia, o analfabetismo, a exploração e a doença, e que para responder a estes problemas introduziram novas formas de gestão da coisa pública, caracterizadas principalmente pela participação dos setores populares. Governantes que, por convicção ideológica fizeram do povo o seu grande aliado na luta contra os grupos políticos dominantes na região - as oligarquias rurais. E que, no poder, fizeram de suas instâncias de representação: sindicatos, ligas e associações, os seus interlocutores privilegiados, o que conferia ao contexto local, no período, uma configuração especial.

O clima da época, pode muito bem ser retratado, com as palavras de CALLADO:

> *"O panorama que encontrei em Pernambuco em fins de 1963 era de infundir esperanças mesmo ao mais desanimado dos brasileiros. De 1959 para cá, e principalmente sob a liderança de Miguel Arraes, Pernambuco se dedicara à mais escassa das atividades deste país: a de fazer História. (...) A revolução em Pernambuco era piloto, no sentido de que, provavelmente, inspiraria a revolução maior, brasileira, e ambas tinham jeito de triunfar à brasileira, com bons modos e pouco sangue. Agora não sei. O que inconscientemente deseja talvez o regime do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 é contrariar a revolução do povo para ver a cara do Brasil desconhecido que há séculos borbulha por baixo da nossa preguiça de fazer História"* (CALLADO, 1979:33 e 42).

A origem disso tudo deve ser buscada na eleição de 1955 para prefeito das capitais. É este o momento da formação da Frente do Recife, composta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), que apoiada por alguns setores da UDN elege Prefeito de Recife Pelópidas da Silveira. Este, um jovem engenheiro, simpatizante do ideário socialista e empolgado com as Sociedades Amigos de Bairro que começavam a surgir em São Paulo, naquele período, faz de sua passagem pela Prefeitura de Recife um momento de participação popular, através das Associações de Bairro que ele próprio ajuda a criar.

Na criação dessas associações é inegável o fato da inexistência de um padrão único de organização. A forte influência do Partido Comunista neste processo deixou marcas visíveis, principalmente no conteúdo nacionalista das bandeiras de luta de algumas associações e na referência à condição operária de outras tantas. Isto não representava, no entanto,

nenhum problema, pois a prefeitura não fazia nenhuma exigência em relação à forma pela qual se dava a formalização das entidades. E nada era exigido como condição para consideração da associação como porta voz da população.

A participação das associações de moradores, durante todo o governo de Pelópidas, foi o elemento diferenciador de sua gestão. A princípio, as relações se estabeleciam através de abaixo-asssinados, reuniões com secretários, atos públicos, etc. havendo, no entanto, certas dificuldades para o atendimento das reivindicações pela morosidade da burocracia. Num momento posterior este problema foi solucionado com a prática, criada pelo prefeito, das audiências populares nos bairros. Foi também a dificuldade de realização de determinadas reivindicações que motivou a introdução do regime de mutirão para realização de obras de interesse coletivo, na periferia. Isto tudo num processo onde era intensa a participação da população, não somente enquanto mão de obra na fase de construção, mas sobretudo na fase de planejamento e encaminhamento dos projetos.

Essas práticas que caracterizaram o governo de Pelópidas repercutiram positivamente na cidade, e renderam dividendos políticos à Frente do Recife , que garantiu a eleição de Miguel Arraes para suceder Pelópidas num processo eleitoral onde a continuidade do projeto, iniciado por aquele, era a argumentação mais forte. Numa cidade onde a história das classes populares é rica em experiências de organização e de luta, o apelo participativo dos candidatos da Frente asssumia um significado peculiar, o que lhes garantia uma forte base de apoio. A força da Frente e a de seus apelos de participação popular não somente fizeram de Arraes o sucessor de Pelópidas na Prefeitura, como fizeram-no governador de Pernambuco em 1962 e trouxeram de volta Pelópidas à Prefeitura em 1963.

As sucessivas vitórias eleitorais da Frente do Recife transformaram o Partido Comunista e os demais setores da esquerda pernambucana presentes nela em símbolos políticos de uma história libertária que faz parte da cultura política do estado . Assim como fizeram de seus personagens, naquele momento, peças importantes do jogo político nacional.

O golpe de 64 interrompe esse processo e adota novas formas de gerir os problemas das cidades. Governar Recife passa a ser um problema técnico e não político e é nessa perspectiva que passam a trabalhar os governos locais.

Repensando o governo da cidade

Diante da força da história da cidade, administrar Recife com propósitos democratizantes era um grande desafio. Muito mais do que um discurso político, exigia-se do governante, sobretudo, disposição para uma ação efetiva. O peso da história aumentava o desafio, e o reaparecimento de alguns atores populares, no cenário político, mostrava que fora impossível silenciar essa cidade que, pouco a pouco, ia refazendo suas lideranças e reencontrando o seu passado.

Mas do que nunca faziam-se necessários movimentos de ruptura. Era preciso mudar o perfil da estrutura administrativa da prefeitura. Era preciso, sobretudo, repensar a cidade que se encontrava cristalizada nos instrumentos de poder do sistema.

Para ajudá-lo nessa difícil tarefa, Krause levou para a prefeitura alguns de seus companheiros da equipe de Moura Cavalcanti, entre os quais,

o ex-secretário de Planejamento Luiz Otávio de Melo Cavalcanti[18] e o ex-diretor da FIAM, Paulo Roberto Barros e Silva. Para eles, aquele era o momento em que se abriam as possibilidades de sair dos gabinetes para ter uma ação mais positiva, do ponto de vista político.

> *"Nós tínhamos uma vontade enorme de ter uma ação que tivesse rebatimento com o que a sociedade esperava. (...) Quando chegamos à prefeitura, vislumbramos a possibilidade de alterar procedimentos e comportamentos".*

Daí o salto para a concretização de algumas rupturas.

> *"Uma ruptura da leitura que se fazia da prefeitura. A prefeitura significava um agente fazedor de obras. (...) Era na verdade uma estrutura de planejamento físico: traçar ruas, avenidas, praças, bairros novos, e uma estrutura de fazer obras. Em nenhum momento ela se preocupou em olhar para a sua cidade e para a população , fazendo uma radiografia da sociedade (...) Nós começamos a perceber, (...) a grande diferença entre a prefeitura obreirista e a prefeitura que não existia para a maior parte da população."*[19]

O problema era, no entanto, como operar essa mudança de foco.

A primeira medida adotada pela nova equipe foi redirecionar os investimentos públicos para as áreas mais pobres da cidade. A pobreza ganhara destaque nos programas nacionais, cabendo aos governos municipais definir o quadro de pobreza local para poder atuar. A questão seguinte era o que fazer para os pobres, uma vez que *"...a prefeitura não sabia o que precisava ser feito nas áreas pobres, e nem sequer conhecia as áreas pobres".*[20]

---

18 Este, um ano depois foi nomeado Secretário Nacional de Desenvolvimento Urbano, e ocupa hoje a Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, na gestão Joaquim Francisco.

19 Entrevista concedida à autora pelo Dr. Paulo Roberto Barros e Silva, ex-secretário de planejamento da Prefeitura do Recife na administração Gustavo Krause, em 06.04.93.

20 Idem.

Num momento em que não se fazia necessário percorrer a cidade e os seus problemas para buscar respaldo eleitoral, era possível ao executivo municipal não conhecer a cidade que dirigia, e era isso que acontecia naquele momento. Os jovens técnicos de classe média desconheciam a verdadeira Recife e precisaram de ajuda para encontrá-la.

O Plano de Desenvolvimento do Recife - PDR[21] foi, assim, o resultado de um trabalho anterior envolvendo diferentes segmentos da sociedade. Para encontrar os pobres, a equipe do prefeito foi procurar ajuda na universidade e, em particular, no PIMES - Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia, que realizou um trabalho de mapeamento das áreas mais pobres da cidade, e nelas ouviu da população as suas principais reivindicações.

Logo no início de sua gestão, o prefeito cria o Instituto da Cidade - fórum de discussões e debates entre políticos e intelectuais pernambucanos sobre os problemas e as possíveis soluções para a cidade de Recife. Nele, tiveram presença marcante os pesquisadores da Fundação Joaquim Nabuco, o ex-prefeito Pelópidas da Silveira e seu antigo assessor, o urbanista Antônio Baltar.

O Instituto da Cidade possibilitou a realização de um rico debate e provocou a volta ao cenário político de algumas figuras históricas. A idéia era *"...mobilizar as melhores inteligências de Pernambuco, e não importava de que cor nem de que partido."*[22] Antônio Baltar, por exemplo, considerado um dos maiores urbanistas pernambucanos, tivera uma atuação política importante nas administrações participativas de Pelópidas e Arraes. Por sua militância, viveu durante vinte anos no exílio, no Chile, e voltou à prefeitura a convite de Gustavo Krause.

---

21 Denominação dada ao plano de governo de Gustavo Krause.

> *"Quando ele voltou, a equipe inteira da Secretaria de Planejamento quase chorou de alegria. E assim foi com muita gente que estava fora. Muita gente da esquerda, da esquerda intelectual, que tinha contribuições, nós fomos buscar e colocamos na equipe da prefeitura."*[23]

O Plano de Desenvolvimento de Recife (PDR) foi assim resultado de um intenso debate entre politicos e intelectuais, e o seu espírito pode muito bem ser retratado pelo poema, de autoria do prefeito que abre o documento.

> *Sentir o passado, ouvir o presente e ver o futuro.*
> *Subir o morro, navegar o rio e conquistar o mangue.*
> *Restaurar a praça, garantir a casa e ampliar o verde.*
> *Recitar o poeta, dançar frevo e soltar balão.*
> *Construir a cidade, edificando o homem.*
> *O Plano é compromisso de ação. Entre Povo e Governo.*
> *É o fazer pensado, refletido.*
> *Sobre as coisas que devem ser feitas. Como devem ser feitas.*
> *É fazer, crendo.*
> *Nas possibilidades de criar, nas alternativas para transformar.*
> *É ampliar e distribuir.*
> *É conceber para aperfeiçoar.*
> *O Plano é decisão e vontade.*
> *Da Prefeitura, do Cidadão do Recife.*

Estando pautado na idéia da participação de todos na construção de um projeto de governo e partindo do princípio de que eram as áreas mais pobres que necessitavam da atenção do poder público, o Plano de Desenvolvimento do Recife previa a distribuição de recursos, da seguinte seguinte forma: 60% dos recursos para obras "eminentemente sociais", com

22 Entrevista com o Dr. Paulo Roberto Barros e Silva, ex- secretário de planejamento na administração Gustavo Krause..
23 Idem.

incidência direta sobre as necessidades da população de mais baixa renda; e 40% para programas que incidiriam sobre todo o espaço urbano da cidade.[24]

Do ponto de vista social, três princípios orientavam a política social do governo:

. Consolidar as formas de assentamento criadas pela população pobre e neles concentrar as ações da prefeitura;

. Orientar as ações conforme o sistema de preferências manifestadas pelas comunidades pobres que residem nesses assentamentos;

. Atender as necessidades das comunidades com serviços alternativos de baixo custo.[25]

A adoção desses princípios tinha justificativas bastante claras. Em relação ao primeiro, não poderia ser negligenciado o fato de que Recife era uma cidade que tinha dois terços de sua população vivendo em condições precárias de habitação[26]. Por outro, para definir prioridades de ação, a prefeitura tinha promovido uma consulta a esta população das áreas mais pobres, e esta consulta deveria ser o balizador das ações governamentais, numa realidade de recursos escassos. Este era, inclusive, um meio eficaz de legitimação das decisões governamentais.

A questão dos recursos era, naquele momento, o grande obstáculo para implementação das políticas propostas. O Plano de Desenvolvimento do Recife definia um programa de ação que estava dividido em 5 linhas de trabalho:

A. Serviços Sociais Básicos

. abastecimento

---

24 Ver Plano de Desenvolvimento do Recife (Sintese) Prefeitura da Cidade do Recife, 1979, p. 77.

25 Plano do Desenvolvimento do Recife, op. cit. p.13.

26 Segundo dados existentes em HUARACHI, David G.C. , em 1973, o SEDIPOestimava que cerca de 800.000 pessoas no Recife residiriam em 150.000 mocambos, espalhados nos morros e alagados.

. alimentação e nutrição

. rede básica de saúde

. ensino

B. Equipamentos Comunitários

. acessos, vias de pedestres, escadarias

. chafarizes, banheiros, lavanderias

. creches

. praças

. telefones públicos

C. Serviços de Infra-Estrutura

1. Saneamento ambiental

. drenagem

. esgotamento sanitário

. limpeza urbana

. abastecimento d'agua

2. Habitação

3. Transporte Urbano

D. Programas Especiais

1. Regularização da posse e uso da terra

2. **Projeto Recife**

. projeto CURA

. projeto habitacional para população de baixa renda

. revitalização do rio Capibaribe

. parque Joana Bezerra.

3. Melhoramento dos Conjuntos Habitacionais

4. Promoção da Cultura

5. Restauração do Patrimônio Histórico

6. Preservação da Ecologia

E. Promoção de Atividades Produtivas

Em todas essas linhas mantinham-se como espaço prioritário de atuação as áreas mais pobres da cidade, e a prefeitura arcava com a pesada responsabilidade de buscar recursos para implementar essa proposta de ação. A crise econômica que se aguçava com a crise do petróleo de 1979, comprometia a capacidade de investimento do governo, principalmente na área social, área pouco priorizada pelo poder público no Brasil. A saída era, assim, procurar recursos externos para garantir a transformação dos planos em ação. Em termos da política urbana nacional, um passo significativo havia sido dado, em 1979, com a entrada do Banco Mundial no financiamento do Programa Cidades de Porte Médio que possibilita a implementação do mesmo, depois de alguns anos sem condições de implementação.

Em relação às regiões metropolitanas, a situação era muito mais complicada. Ao contrário do que ocorreu com as cidades médias que passaram a contar com um programa integrado de desenvolvimento urbano financiado pelo BIRD, as grandes cidades que estavam atreladas aos programas para as áreas metropolitanas não tinham uma linha de financiamento especial e dependiam de recursos que estavam distribuídos em diferentes agências e com destino específico: principalmente transporte, saneamento e habitação. Além do mais, é preciso ressaltar que a política das regiões metropolitanas, de uma certa forma, cerceava as iniciativas dos governantes das grandes cidades. Enquanto os governantes das cidades médias tinham uma relação quase direta com os órgãos financiadores, nas áreas metropolitanas as iniciativas dos prefeitos estavam a depender de uma ação conjunta de todos os prefeitos da área sobre a coordenação do governo do estado.

> *"A região metropolitana é muito mais uma realidade de planejamento do que uma realidade política (...) e o peso autoritário realmente existia no patamar de planejamento em relação às unidades políticas".*[27]

A concepção de áreas metropolitanas aumentava a dependência das grandes cidades em relação ao governo dos estados, que controlavam e dirigiam toda a política urbana destinada a essas grandes áreas. É preciso chamar atenção para o fato de que, embora existisse na política urbana do período da "abertura" toda uma linha de investimento direcionada para a questão da pobreza urbana, os recursos destinados para esse fim eram escassos em relação ao tamanho do problema, principalmente nas grandes cidades. Soma-se a isso o fato de que estes se encontravam dispersos nas mais diferentes fontes de financiamento, cada uma delas com exigências e padrões de funcionamento diferentes. Enquanto em relação às cidades médias existia uma linha de financiamento, que atendia à concepção de desenvolvimento urbano integrado (o PCPM, financiado com recursos do BIRD), inexistia em relação às áreas metropolitanas algo semelhante. Nestas, os governantes tinham que atuar dentro de uma concepção pontual dos problemas.

E a política de investimentos para as regiões metropolitanas estava muito mais voltada para a montagem de infra-estrutura pesada do que para equipamento social.

> *"Foi aí que eu vi, de forma muito nua e muito crua, o desconhecimento das prioridades, o desperdício dos recursos. Você tinha dinheiro para financiar um sistema de abastecimento d'agua mas não tinha dinheiro para financiar uma lavanderia, que congregava as mães, que significava um instrumento de integração... Quando ia conversar com o cara do BNDES (...), com um projeto de recuperação dos mercados públicos, ele disse a mim: - Poxa! nós*

27 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito Gustavo Krause, em 06.04.93.

> *estamos financiando a usina nuclear e você vem com esse projeto? (...) Então a maior dificuldade era usar os recursos convencionais para soluções não convencionais, que são soluções que se adequam ao poder local. O poder local tem essa grande propriedade - soluções não convencionais, baratas e numa escala muito interessante. Mas a cabeça era a do Brasil grande, (...) o poder local era uma ficção".*[28]

Diante dessa realidade, a solução encontrada, pela prefeitura de Recife, para implementar o seu plano de ação, foi, muitas vezes, alterar os programas, invertendo as suas prioridades. Isto foi feito com alguns programas financiados pelo governo federal, entre eles, merece destaque o projeto CURA (Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada).

Os recursos do Projeto CURA financiavam obras de infra-estrutura, tipo: pavimentação, pontes, ampliação de rede de esgotos, sinalização de tráfego, abrigo de ônibus, e equipamentos de saúde, educação e lazer. O objetivo maior do CURA era a valorização imobiliária de determinadas áreas da cidade, a partir da montagem dessa infra-estrutura básica. Em Recife, uma das áreas escolhidas para o CURA era a região circunvizinha a uma das principais vias de acesso ao centro da cidade - a avenida Norte. A prefeitura consegue, então, deslocar o CURA para o morro da Conceição, uma área de favela, extensamente povoada e sem a mínima infra-estrutura urbana. Dessa forma, desvirtua-se o programa de seus objetivos iniciais e atende-se às prioridades da prefeitura em relação às áreas pobres. Diante do quadro de extrema precariedade encontrado pela prefeitura nas áreas faveladas, o desvio de recursos passava a ser uma prática usual. Isso porque a prefeitura precisava dar resposta às centenas de questões emergenciais que eram colocadas pela população no dia-a-dia da cidade.

---

28 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito Gustavo Krause, em 06.04.93.

A contrapartida do governo federal era muito reduzida para os programas contidos no plano de ação da prefeitura. Apesar do discurso do governo federal no sentido de um redirecionamento da política social para o privilegiamento dos programas relativos à questão da pobreza urbana, os projetos contidos na Política de Integração do II PND possuíam muito mais conteúdo retórico do que recursos financeiros reais. Em relação a Recife, somente no programa PROMORAR, a prefeitura teve uma contrapartida significativa do governo federal para os seus programas prioritários que diziam respeito ao melhoramento das condições de vida nas áreas faveladas. Coube ao Banco Mundial suprir esta lacuna, uma vez que essa era uma questão que o Banco priorizava desde o início da gestão Macnamara.[29]

A política traçada para Recife era fruto de uma concepção de desenvolvimento integral, que tinha como propósito a promoção do crescimento harmônico da cidade. Este crescimento, na visão dos planejadores, passava, no quadro urbano de Recife, por um tratamento especial em relação aos assentamentos de baixa renda. O Projeto Recife, um dos projetos especiais do PDR, que tinha a finalidade de urbanizar as áreas pobres da cidade, privilegiava a integração dos assentamentos de baixa renda na estrutura urbana da cidade. Para se ter uma idéia do grau de prioridade dessa questão, na agenda governamental, 70% dos fundos destinados pela prefeitura ao PDR destinavam-se a essa questão. Dos 14 bilhões de cruzeiros orçados para o plano, 9 bilhões foram destinados ao projeto Recife, que estava quase totalmente voltado para esse fim.[30]

---

29 McNamara assume a direção do Banco Mundial em 1974 e imprime à ação do Banco uma nova direção. As mudanças ocorridas na sua gestão implicaram o privilegiamento de programas setoriais ou integrados com objetivos redistributivos. Estas mudanças se traduziram em intervenções concretas na área de urbanização, habitação, desenvolvimento rural, transporte urbano, entre outros. Nessa época, ao elenco tradicional de critérios para concessão de empréstimos, foram incorporados novos requisitos que diziam respeito ao acesso da população aos bens e serviços produzidos no quadro dos programas (affordability), e à diminuição da pobreza absoluta da população beneficiária.

30 Dados retirados de MOURA, Alexandrina Sobreira de. Terra de Mangue: Invasões Urbanas no Recife. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1990:110-111.

O modelo de desenvolvimento integrado, proposto no projeto Recife, teve como modelo o PCPM-BIRD sendo, inclusive, elaborado pelo grupo técnico que tinha trabalhado na montagem daquele programa a nível nacional. No entanto, diante da impossibilidade de angariar recursos para um projeto com aquele desenho, a saída encontrada foi negociar diretamente com o Banco Mundial. A princípio, o Banco não demonstrou simpatia pela idéia. Primeiro que tudo, este não negociava diretamente com os governos locais. O alto grau de centralização da política brasileira levava o Banco a ter precauções, no sentido de não ferir este princípio. É necessário lembrar que as possibilidades de iniciativas localizadas, naquele momento, eram condenadas pelo sistema, na medida em que possibilitariam o fortalecimento dos grupos políticos locais. Assim é que, num primeiro momento, o Banco avalia ser o projeto um instrumento político a favor do prefeito.

> *"Krause queria o projeto para ganhar prestígio. Era um projeto político pois incluía muitas ações de melhoramento. Mesmo sabendo que iríamos apoiar sua iniciativa política, não deixamos de financiar. (...) Do projeto eu tive o "dream view".*[31]

É interessante perceber como o atendimento da população mais pobre estava ligado, na visão da tecnocracia, à idéia de interesse político. Ainda que, naquele momento, isso fosse algo bastante claro, no projeto do governo federal, era algo visto com desconfiança, quando considerado isoladamente e quando extrapolava a concepção dos planos nacionais. A saída encontrada foi abrir uma nova linha de atuação que contemplasse a idéia do projeto Recife, tendo o cuidado de amarrá-lo à concepção de região metropolitana do governo federal, além de envolver outras áreas, de forma a não abrir um grande espaço político para os idealizadores do mesmo.

---

31 Trecho de entrevista realizada com Peter Watson, técnico do Banco Mundial, em 16.01.90 por pesquisadores do projeto: O Banco Mundial e as Políticas Públicas Urbanas no Brasil - 1974/1990. Retirado do relatório da pesquisa. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1991. Coordenação: Alexandrina Sobreira de Moura e Marcus André B.C. de Melo.

Assim, o projeto dá origem ao Programa de Metrópoles Especiais do BIRD, voltado para as áreas metropolitanas nordestinas: Recife, Salvador e Fortaleza, sendo Recife a primeira área onde ele foi implantado. Partia do princípio de que as abordagens setoriais eram inadequadas para o tratamento dos problema urbanos, uma vez que os via de forma descolada do sistema como um todo, fazendo-se necessário pensá-los de forma integrada, para tornar a ação eficiente.

Dentro dessa visão, o programa tinha quatro objetivos específicos que deviam ser considerados como os meios pelos quais o desenvolvimento integrado poderia ser alcançado:

1. Fornecimento de melhoramentos em casas residenciais, infra-estrutura urbana e serviços ;

2. Fornecimento de infra-estrutura e serviços, em escala metropolitana, visando apoiar, complementar e induzir os padrões desejados de desenvolvimento metropolitano;

3. Geração e aumento de renda, particularmente para as camadas pobres urbanas;

4. Fortalecimento das instituições responsáveis pelo planejamento, administração e gestão financeira, associado com o desenvolvimento urbano e metropolitano.[32]

O referido programa, na verdade, foi uma extensão do PCPM-BIRD para as áreas metropolitanas, com todo o seu direcionamento para as questões da pobreza e com as preocupações conseqüentes com a geração de emprego e renda. Ele teve uma importância vital para os governos das metrópoles nordestinas até o fim dos anos 80, período de sua implementação.

32 Informações contidas no Relatório de Avaliação - BIRD\MINTER - Projeto de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife. (Minuta em Português), Março-82.

Isto porque ele representou uma saída institucional para o colapso do padrão de financiamento da política urbana nacional, com a crise do milagre, assim como uma resposta ao acelerado processo de fragmentação institucional que caracterizava a estrutura técnico-administrativa do governo federal.

A forma como o programa foi formalizado - obedecendo à concepção de áreas metropolitanas já existente, atendia à estratégia do governo federal que, a partir do discurso do planejamento integrado, fortalecia o poder das Regiões Metropolitanas em detrimento da ação municipal. Por sua vez, *"... o Banco também tinha interesse em consolidar uma linha de atuação na área de desenvolvimento urbano já experimentada no México e na Índia"*.[33]

Não podemos esquecer também, que ele serviu de suporte para a realização das novas formas de implementação de políticas públicas, que deveriam ter lugar no processo de redemocratização do país. A necessidade de incorporação de novos atores no processo de **policy making** abria espaço, nos programas urbanos, para a participação do usuário na formulação dos programas e projetos, ganhando importância, nesse contexto, as organizações populares e, em particular, as associações de moradores. O Banco enfatizava a necessidade de desenvolver programas de desenvolvimento comunitário, assim como trabalhava com a idéia de busca de soluções alternativas e de baixo custo, o que respaldava a linha de atuação proposta pela administração Krause.

A propósito, é preciso ressaltar que este programa, apesar de formulado e negociado com o Banco pela equipe de Gustavo Krause, só no final de sua administração foi realmente implementado. Como o tempo da burocracia é bastante diferente do tempo político, foi o sucessor de Krause o grande beneficiado politicamente com os recursos do BIRD. Isto no entanto,

33 MOURA e MELO. " O Banco Mundial e as Políticas Públicas Urbanas no Brasil: 1974-1990, p. 64.

não impediu que Krause, durante o seu mandato na prefeitura, se credenciasse junto ao Banco para pleitear financiamento para alguns projetos importantes na sua gestão. Os Programas Especiais que foram o ponto forte da administração Krause tiveram no Banco Mundial a sua principal fonte de financiamento.

Os recursos do Banco foram fundamentais para a execução do projeto Recife, prioridade da prefeitura, tanto no subprograma de Revitalização do Capibaribe, que incluía a urbanização das áreas de mangues e alagadiços, ao longo do rio Capibaribe, como no subprograma de Urbanização das Áreas Pobres, que atuava em outras regiões, principalmente nos morros da cidade. Estes encontravam, nas linhas de financiamento de programas urbanos do Banco: **"Sites and Services"** (Lotes Urbanizados), nos de **"Self-Help"** (autoconstrução) e nos de melhoria **in loco** de habitações subnormais (**slum upgrading**), as fontes de recursos para sua implementação.

Desde meados dos anos 70 passou a interessar ao Banco o financiamento de projetos sociais que adotassem o desenho de programas de desenvolvimento comunitário, o que se encaixava nos propósitos do projeto de liberalização do regime militar, de expandir a arena decisória, incluindo no contexto da formulação de políticas públicas, novos atores coletivos, entre os quais, merecem destaque, nos programas urbanos, as associações de moradores.

O povo "usa a palavra"

A realização de uma experiência de gestão participativa, em Recife, era um desafio muito grande para qualquer governante. Primeiro, por

existir, na tradição política local, uma história anterior de organização popular, o que exigia dos grupos no poder um maior cuidado na elaboração de sua proposta.

Diante da complexidade da tarefa a ser realizada, o prefeito Gustavo Krause fez de sua gestão, na Prefeitura do Recife, um laboratório de experiências político-administrativas, contando para isso com um eficiente sistema de consultoria e assessoria das mais diferentes "colorações" políticas. O modelo de gestão participativa foi, na verdade, fruto de um grande debate entre políticos e intelectuais, que se iniciou no Instituto da Cidade e teve continuidade nos grupos de consultoria que acompanharam todo o processo.

Nesse contexto foi de vital importância a participação do conhecido urbanista pernambucano Antônio Baltar que, além de ter participado da experiência participativa de Pelópidas da Silveira, tinha toda uma formação urbanista na escola francesa. Tendo trabalhado, durante muitos anos, com o Pe. Lebret[34], ele foi uma espécie de mentor intelectual da experiência. É dele a visão do planejamento urbano enquanto atividade integrada, voltada para a resolução dos problemas da cidade. Tal atividade supõe a consideração simultânea de três categorias de questões: questões institucionais e administrativas (encaradas como questões políticas), questões sócio-econômicas e questões técnicas e financeiras.

Em relação aos instrumentos adequados para intervir nessa realidade, era ressaltada, em primeiro lugar, a necessidade de uma legislação que desse força ao município para operar as mudanças necessárias nas estruturas obsoletas de intervenção urbana e, em segundo lugar, a importância da participação da comunidade.

---

34 Pe. Lebret foi um dos principais signatários do movimento francês denominado Economia e Humanismo cuja característica maior era a concepção de uma nova forma de trabalhar o urbano: o planejamento integrado ou compreensivo. Este foi um movimento que teve grande repercussão internacional e que, no Brasil, ganhou muito espaço nos anos 50.

> *"A estruturação urbana é uma estruturação muito bem definida. Então, que se trate de auscultar as aspirações humanas, porque de nada adiantará um planejamento muito bem feito se os seus objetivos não coincidirem com os objetivos da comunidade, se as suas motivações não forem as motivações da comunidade"*[35]

A forma como isso foi implementado teve muito dessa influência. Desde o momento da consulta inicial às comunidades pobres para delimitação dos espaços de intervenção e dos problemas a serem enfrentados, a prefeitura trabalhava com a idéia de conhecer a "hierarquia das necessidades"[36] para definição de pontos de partida. Essa era também a tônica do prefeito em sua proposta " a prefeitura no bairros".

> *"...uma das coisas mais importantes era que nós conhecêssemos a hierarquia das necessidades sociais, que muitas vezes os planejadores urbanos bem intencionados, (...) traumatizam. (...) Eu ia para a rua aprender mesmo, e eu vivi momentos interessantíssimos, de muita pedagogia."*[37]
> *"A hierarquia do povo foi para nós uma surpresa. (...) O maior desejo das comunidades pobres não era a educação, a segurança, o emprego, a saúde, etc. Era a* ***condição da rua****, ou seja, a pavimentação, porque isso tinha um desdobramento... A dignificação da rua era a dignificação da casa. A casa mudava quando se fazia a rua. Ela permitia a chegada do caminhão de gás, do táxi, da ambulância, que são coisas importantes para essa comunidade".*[38]

---

35 Participação de Antônio Baltar no debate sobre "As Perspectivas do Desenvolvimento Urbano do Recife" - 1°Ciclo de Estudos Sobre a Cidade do Recife. Secretaria de Planejamento e Urbanismo - PCR, Recife, 1979.

36 Para o Pe. Lebret as necessidades encontram-se hierarquizadas, e a economia se organizaria de acordo com a natureza das necessidades a que cada atividade econômica visa atender. Existiriam assim as necessidades básicas, de cujo atendimento dependeria a sobrevivência dos indivíduos, as necessidades do "Deus do conforto", e as necessidades que "caracterizam o homem como um animal diferente dos outros" - a produção artística, filosófica, a atividade espiritual do homem, que não deveria ser objeto de nenhuma planificação.

37 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito Gustavo Krause em 06.04.93.

38 Entrevista realizada com o ex-secretário de planejamento da PCR Paulo Roberto Barros e Silva, em 06.04.93.

Assim é que, para conhecer essa hierarquia, o prefeito adotou a postura de ouvir a comunidade para traçar o plano de ação relativo a cada área. Os slogans usados para esses encontro era "levante sua mão e defenda seu bairro" e "use a palavra". A idéia básica era a promoção de grandes assembléias representativas da comunidade, nas quais a prefeitura pudesse, num primeiro momento, ouvir a população e, posteriormente, discutir com ela os projetos para a área.

> *"A participação, num primeiro momento era reivindicatória" (...) o primeiro gesto paticipativo decorre (...) da reivindicação concreta. A primeira argamassa é a argamassa da solidariedade pela carência, e de modo geral é assim que as coisas começam..."*[39]

Para a prefeitura esse primeiro momento era fundamental para o sucesso do empreendimento. Era o momento da aproximação do cidadão comum com o governante, do estabelecimento de uma relação de confiança, que se constituiria na base necessária ao acatamento da proposta participativa por parte da comunidade. Isto porque só há gestão participativa se a população estiver disposta a fazer parte do projeto, e isto só se dá na medida em que ela confia nos propósitos governamentais.

A montagem do arcabouço institucional para fazer valer essa proposta constituiu-se numa dificuldade a ser enfrentada pela equipe de governo. A estrutura burocrática encontrada na prefeitura era própria de uma visão obreirista de administração. A prefeitura não dispunha, em seu quadro de funcionários, de técnicos com formação na área social que pusessem em funcionamento essa proposta. A solução encontrada foi a criação de sistemas paralelos de administração. Em Recife, o centro dessa estrutura paralela passou a ser a URB - Empresa de Urbanização do Recife. Através dela, a

---

39 Trecho da entrevista com o ex-prefeito Gustavo Krause.

prefeitura montou uma grande equipe de trabalho composta de psicólogos, sociólogos e assistentes sociais, que teve papel fundamental no desenho do projeto participativo.

Do ponto de vista operacional, foi criado o SAC - Sistema de Ações Comunitárias, que coordenou a montagem, nos bairros, dos Núcleos de Planejamento Comunitário - NPCs. Tendo sido idealizados enquanto instâncias de planejamento, os núcleos passaram a ter existência física, a partir da instalação dos chamados barracões[40], constituindo-se, assim, como representantes da prefeitura nos bairros. Os NPCs tinham como objetivo congregar todas as forças representativas da comunidade e servir de ligação entre ela e a prefeitura. Através dessa estrutura, a prefeitura realizava o seu modelo de planejamento participativo. Mas os "barracões" funcionavam também como agência de prestação de serviços à comunidade - serviços médicos, odontológicos e de educação sanitária; recrutamento de mão-de-obra local para as obras públicas, além da emissão de documentos. A idéia era oferecer serviços sem que a população precisasse sair do seu local de moradia. As vantagens da adoção dessa estratégia de ação eram, acima de tudo, demonstrar eficácia na prestação de serviços, além de comprometer a comunidade com as decisões tomadas legitimando as ações do poder público. Num contexto de recursos escassos, o trabalho de consulta à comunidade feita nos "barracões" era fundamental no sentido de dar conhecimento à população das limitações do orçamento público, transferindo para ela a responsabilidade das decisões das pequenas obras.

Fazer funcionar a estrutura dos núcleos, enquanto pólo irradiador de práticas participativas na comunidade, foi o grande desafio da administração Gustavo Krause. Primeiro que tudo é necessário lembrar a

40 Os barracões eram estruturas rústicas, construídas para guardar o material de construção das primeiras obras realizadas nos bairros. Depois da conclusão dessas obras, por idéia do prefeito, a estrutura dos barracões permaneceu como sinal da presença do poder público no local.

história de organização e luta da população favelada do Recife, que era um elemento que precisava ser considerado. As propostas de participação política feitas, naquele contexto, não poderiam subestimar essa história e as estruturas organizativas geradas por ela. Estas, com certeza, poderiam definir o quadro de facilidades e dificuldades que a prefeitura encontraria em relação ao seu projeto participativo. As facilidades diziam respeito, sobretudo, a um relativo grau de politização da população que se expressava num certo nível de consciência política que garantia a possibilidade de realização dos propósitos governamentais naquele momento.

> *"Quando nós fizemos o primeiro encontro de bairro, cuja idéia era " use a palavra", eu pude perceber que o movimento estava mais vivo do que nunca. Evidentemente que, em algumas áreas, mais consistente do que em outras, mais politizados do que em outras... Mas o que dava o elemento liga de todos eles era uma experiência participativa e na época também um desejo de participação, ainda que atabalhoada e desorganizadamente".*[41]

As dificuldades diziam respeito, sobretudo, à luta existente nos bairros entre atores coletivos e institucionais, os mais diferenciados, cada um deles com uma visão diferente do processo, assim como com objetivos políticos específicos. Dentre esses, era inegável a força da Igreja Católica, principalmente em algumas áreas da cidade, e de alguns grupos de esquerda, que tinham origem no PCB. Em algumas áreas, o movimento pré-existente era, de saída, de ferrenha oposição à ação da prefeitura. Em outras, era um movimento viciado pelos mecanismos de troca de favores: atuava-se movido pela barganha política. Em outras áreas, a prefeitura defrontava-se com movimentos organizados que funcionavam dentro de uma visão pragmática da política, procurando o benefício independentemente de quem tivesse o controle sobre eles. Sem falar naquelas comunidades que tinham uma

41 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito Gustavo Krause.

história de formação mais recente, onde inexistia uma prática organizativa anterior. A diversidade de situações encontrada nos bairros e a dificuldade de trabalhar essa diversidade é enfatizada nos comentários do ex-prefeito sobre a experiência:

> *"Nas comunidades você não tem a organização, você tem uma clivagem de organizações, e aí é preciso examinar as derivações das organizações comunitárias que se tornam cabos eleitorais de políticos, isso é, espaços da micro-política. Você tinha várias organizações, (...) várias tendências, algumas alinhadas, outras não alinhadas... A maioria estava desconectada da política partidária, depois essa acoplagem foi sendo feita... Eram as organizações que falavam, mas às vezes, era uma coisa meio Babel... Era muito difícil..."*[42]

Com essa diversidade de situações, a gestão participativa de Krause passa a operar formatos diferentes de práticas participacionistas, para se adaptar às diferentes realidades. A participação proposta no modelo de planejamento da prefeitura foi, ao mesmo tempo, espontânea e induzida. Onde foi possível trabalhar com as organizações já existentes, a participação proposta era espontânea, e se caracterizava pela adesão, das associações, ao chamado do poder público. Esta adesão era, na maioria das vezes, orientada pelo expectativa de ganhos materiais ou políticos, principalmente por parte das lideranças comunitárias. Onde não existia uma história anterior de organização ou onde as organizações existentes não aderiam ao projeto, a prefeitura incentivava a criação de entidades e assessorava a sua formação. Para termos uma idéia da dimensão dessa última alternativa foi no período 1979-1983 que surgiu o maior número de associações de moradores do

42 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito Gustavo Krause.

Recife - 2/3 das 151 associações de moradores existentes até 1987 foram criadas neste período.[43]

Essa proliferação de entidades de bairro, durante o período da administração Gustavo Krause, tem explicação no interesse da prefeitura em manter, sob controle, a sua experiência participativa. Em 1979, ainda no início da gestão, o resultado do encontro "Levante a sua mão e defenda seu bairro", realizado em Casa Amarela[44], foi a criação da Federação de Casa Amarela, composta por oito conselhos de moradores que apresentaram, conjuntamente, suas reivindicações à prefeitura. Esta, no entanto, não reconheceu a entidade e dificultou, a partir de então, a apresentação de propostas articuladas. O modelo proposto divergia do que a prefeitura propunha para o seu modelo participativo. Não interessava a ela a articulação das organizações, pelo menos do ponto de vista do movimento. Isso implicaria o fortalecimento do mesmo e comprometeria a capacidade de controle e a eficácia do seu projeto.

Em 1982, no entanto, já próximo do final da gestão de Gustavo Krause, a prefeitura resolve fortalecer o trabalho realizado, com a adoção de uma estrutura verticalizada de atuação, com base em Federações. Naquele ano, é incentivada pelo poder público a criação de duas federações de movimentos de moradores: a FECOPE - Federação Comunitária de Pernambuco, com o apoio da prefeitura e a FEMO-COHAB - Federação de Associações de Moradores de Vilas da COHAB, estimulada pelo governo do estado. Elas eram mantidas com subsídios governamentais e atuavam sob um intenso controle dos órgãos aos quais se vinculavam mais diretamente. O surgimento dessas entidades, na visão dos analistas políticos pernambucanos,

---

43 Dado apresentado no relatório da pesquisa Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste. Centro de Pesquisas Josué de Castro, Recife, 1987.

44 Casa Amarela é o bairro de Recife, situado numa região de morros, onde se encontra a maior concentração de população de baixa renda da cidade.

foi, na realidade, a forma encontrada pelo poder público de aglutinar as associações de moradores sob seu controle. Isso porque, há muito, vinha se articulando, em oposição ao trabalho da prefeitura, uma série de movimentos de bairro que, pouco a pouco, iam ganhando espaço político e exercendo forte pressão. Destes, merecem destaque: o movimento "Terra de Ninguém", que foi uma articulação dos moradores em defesa da posse da terra do bairro de Casa Amarela; o "Articulação Setor Sul", que foi uma luta dos moradores do bairro da Imbiribeira em defesa da posse da terra e das questões relativas à saúde da população; a "Comissão de Luta do Ibura", uma organização criada pelos moradores daquele bairro, em reação a um projeto da prefeitura de transformar parte do bairro num aterro sanitário; a "Federação dos Moradores de Casa Amarela", citada anteriormente; e a "Assembléia de Bairros", iniciativa da Comissão de Justiça e Paz e da Ação Social da Diocese de Recife e Olinda, com o objetivo de pressionar o poder público, exigindo deste respostas mais eficazes para o problema dos desabrigados. Foi a "Assembléia de Bairros", em 1980, que realizou, em Recife, a primeira passeata dos moradores da periferia, depois do golpe militar.[45]

A experiência de gestão participativa realizada pelo prefeito Gustavo Krause foi, assim, marcada pela existência de uma forte pressão popular, o que impedia o pleno êxito do trabalho desenvolvido no sentido da construção de um consenso político em torno das questões que eram objeto de atuação da prefeitura. Nesses casos, quando não era possível trabalhar com entidades coletivas, a prefeitura trabalhava somente através de algumas lideranças da comunidade mais identificadas com o seu trabalho.

> *"Antes não tinha Associação, ou Conselho de Comunidade... tinham representantes de bairro, criado por Dr. Gustavo Krause. Recebí uma carta, eu*

45 Dados retirados de SILVA, Neide Maria et alii. Movimentos de Bairro: repetição/invenção. Recife, Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social - ETAPAS, 1988.

> *preenchí e depois eu fui para o primeiro encontro no Teatro do Parque. Ele convidou as lideranças. Depois fomos para o Clube Internacional, depois para o auditório da prefeitura e passamos quase um mês na Faculdade de Administração, e lá reivindicamos os direitos do bairro."*[46]

O trabalho com as lideranças foi uma tônica na experiência participativa de Krause, assim como em qualquer experiência desse tipo. A impossibilidade do contato direto com a comunidade e os custos organizativos exigidos para essa prática, de forma mais sistemática, levaram ao privilegiamento de um esquema de representação que, pouco a pouco, vai substituindo o contato direto do governante com a população, embora não tenha sido desvirtuada a idéia original de consulta à comunidade. O papel das lideranças era, assim, fundamental, pois cabia a elas o trabalho de mobilização da comunidade, assim como de montagem dos esquemas de discussão dos projetos.

Nas áreas onde foram implantados projetos de urbanização de favelas, as propostas da prefeitura eram levadas à comunidade pelas lideranças que organizavam o trabalho de discussão das mesmas, através de reuniões em cada rua, promoção de grandes assembléias com os técnicos, aplicação de questionários, etc. Na formulação e implementação do projeto de urbanização da favela da Ilha de Janeiro, de acordo com um depoimento de uma liderança local,

> *"Foram feitas "300 reuniões", divididas em reuniões de rua e com os técnicos. As propostas que os técnicos nos dava para conversar com a comunidade eram uma espécie de pesquisa prá saber a vontade do povo".*[47]

---

46 Depoimento de uma liderança do bairro de Torrões, onde foi implantado pela prefeitura um projeto de urbanização de favelas na administração Gustavo Krause. Transcrito de BACELAR, Telma Maria dos Santos. Estado, Planejamento Participativo e a Urbanização de Favelas na Região Metropolitana do Recife. Tese de mestrado apresentada ao Mestrado de Desenvolvimento Urbano - UFPe, 1986.

47 Depoimento transcrito de BACELAR (1986: 155)

Uma outra liderança afirma :

> *"Eles elaboravam questionários, a gente levava o questionário prá discutir e trazia para o Centro que elaborava outro. Às vezes quando o pessoal não aprovava, a gente voltava, o Centro aprovava outra proposta. Tudo o que está no projeto foi discutido com a comunidade. Foram cerca de 100 reuniões só aqui na Ilha. Dizer que houve aceitação total é mentira, mas que o pessoal foram convocados de casa em casa, foram. Chamavam a gente de vadio"*[48]

As lideranças eram importantes também no funcionamento dos "barracões". Estes, além de uma equipe técnica, passaram a abrigar também os vários representantes do bairro, que acabaram sendo enquadrados na máquina burocrática da prefeitura, o que passou a comprometer a autenticidade da representação.

Uma questão pode ser levantada em relação àquilo que os NPCs conseguiram ser na realidade. Na medida em que do ponto de vista físico, eles se transformaram nos "barracões", com tarefas concretas de prestação de serviços, eles foram se afastando de seu papel original e se transformando em balcões políticos, alimentadores de práticas clientelistas. Como afirma BACELAR (1986),

> *"...na prática, os "barracões", em troca de apoios políticos eleitorais, negociavam esses serviços, transformando-se em comitês eleitorais dos candidatos apoiados pelos governos estadual e municipal"* (BACELAR, 1986:124).

Uma outra característica da experiência de planejamento participativo diz respeito ao formato institucional adotado em sua implementação. Apesar de a experiência dos barracões ter viabilizado a existência de relações de cooperação, entre a comunidade e a prefeitura,

---

48 Idem.

principalmente nos programas de legalização da posse da terra, a experiência em questão, em nenhum momento, baseou-se na criação de canais institucionais de participação da população. Inexistiram, naquele momento, formas institucionais de consolidação das práticas participativas, tais como conselhos populares, administração colegiada, onde se institucionalizasse a relação prefeitura-comunidade, pela incorporação da participação da comunidade através de seus representantes. Esta, aliás, é uma das críticas feitas pelo grupo de oposição que assumiu a prefeitura em 1985 que também era portador de uma proposta de gestão participativa.[49]

É preciso reconhecer, no entanto, que apesar de não haverem sido institucionalizados canais mais efetivos de participação, dentro dos órgãos públicos, essa participação se deu de forma bastante evidente na implementação de alguns projetos. Entre esses o mais importante parece ter sido o de Legalização da Posse da Terra Urbana. A implementação de um desses projetos, na área denominada de Brasília Teimosa, por exemplo, foi uma experiência muito rica em termos da participação da comunidade. O projeto para essa área, denominado de "Projeto Teimosinho", foi elaborado pelo próprio Conselho de Moradores da área com o auxílio de uma assessoria técnica. Os moradores, sabendo da decisão da prefeitura de implantar em Brasília Teimosa um projeto de tal natureza, anteciparam-se à prefeitura e elaboraram a sua própria proposta.

O "Projeto Teimosinho" que foi elaborado logo após a posse do prefeito Gustavo Krause, em 1979, sistematizava as soluções apontadas pela comunidade para o problema, e reivindicava o cumprimento do que fora

49 A administração de Jarbas Vasconcelos, candidato do PMDB, vitorioso nas eleições para prefeito em 1985, tinha a princípio algumas características da experiência de Gustavo Krause. O seu programa Prefeitura nos Bairros estava pautado nos mesmos princípios de contato direto entre o povo e o governante. A grande diferença entre as duas experiências encontra-se justamente na implementação de órgãos colegiados, tais como: O Conselho Municipal de Saúde, que contava com a participação do Movimento popular, os Conselhos Escolares implantados nas esolas, Conselho das Creches Populares, Comissão de Legalização e Urbanização, todos funcionando com um formato colegiado, onde era significativa a representação da comunidade.

proposto. As principais questões apontadas nele diziam respeito à questão da posse da terra (principal questão em discussão) e a falta de infra-estrutura e serviços básicos. O Projeto que era de responsabilidade do Conselho de Moradores passou a ser a lei maior, para aquela população, em relação à questão do solo urbano.

Segundo MOURA, em seu trabalho sobre as invasões de terra em Recife, o "Projeto Teimosinho" não só corporificava as reivindicações de vinte anos de luta, como também determinava o que deveria ser feito pelas entidades públicas. As propostas contidas nele tinham o sentido de servir de princípios básicos para a intervenção da prefeitura. O problema encontrava-se, no entanto, no fato de que *"o sentido básico das normas não respeitava o, direito de propriedade previsto no Código Civil"* (MOURA, 1990:40). Para resolver essa grave questão colocada pela legislação, o prefeito cria, oportunamente, a Comissão de Legalização de Posse. Esta, formada por representantes dos moradores, da prefeitura, do governo do estado, da Comissão Justiça e Paz e da OAB, deveria acompanhar todo o processo de implementação do projeto, decidindo sobre os casos mais difíceis do ponto de vista da legislação.

A implementação do projeto de Legalização de Terras da Prefeitura, em Brasília Teimosa, teve realmente o "Projeto Teimosinho" como regra básica. O prefeito Gustavo Krause assumira o compromisso de que as regras do projeto deveriam ser cumpridas, transferindo para a comissão o ônus do julgamento dos chamados "casos conflitivos".

Não se pode negar o caráter democrático que permeou a implantação do projeto, embora tenham sido constantes os pontos de atrito e a tensão existentes entre as bases democráticas em que foram pautadas as discussões e os encaminhamentos, e os limites da ação estatal decorrentes da legislação vigente. A participação da coletividade nas agências

governamentais supõe sempre uma atuação dentro dos limites impostos pelo Estado, quais sejam: a escassez de recursos financeiros, a legislação vigente, entre outros. São esses limites que, na maioria das vezes, impedem a resolução das questões do ponto de vista da comunidade. No momento em que esta se faz representar dentro das agências governamentais, passa a operar em termos do que é possível, face o quadro de limitações vigente, o que, em última instância, fortalece as decisões governamentais, legitimando-as.

Uma outra característica marcante do projeto participativo de Krause era a não transferência de recursos à comunidade para execução de projetos de seu interesse, como é usual no modelo institucional de participação autônoma, que propõe um modelo de relação comunidade-estado, com total autonomia da comunidade. É necessário lembrar que esta seria uma postura própria dos modelos de ação extremamente descentralizados, o que não era o caso da experiência que ora analisamos. Ademais, é preciso ressaltar que era importante para o poder governamental manter o controle sobre os recursos, de forma a manter a dependência e o atrelamento da comunidade aos órgãos governamentais.

As bases de sustentação política do projeto de participação

A realização de uma proposta democrática de atuação, após um longo período de autoritarismo, traz, consigo, naturalmente, muita polêmica e muitos conflitos, principalmente quando parte de um núcleo político conservador. Isto ficou muito claro na análise da gestão participativa realizada em Recife, durante a administração Krause. A escolha de seu nome pelo governador Marco Maciel não foi resultante de uma decisão política do partido e, sim, da visão estratégica do governador: a pessoa certa para uma

certa missão. Esta missão era administrar Recife, uma cidade costumeiramente oposicionista, com uma forte tradição política "libertária" e socialista, com o objetivo de neutralizar o maniqueísmo político existente e os tradicionais grupos de oposição. Sem sombra de dúvidas, esta era uma missão extremamente difícil e que não poderia ser cumprida por qualquer um. Para contrabalançar o fato da entrega de tão importante cargo político a alguém fora dos círculos tradicionais do partido, o governador atua também de forma a fortalecer as bases mais conservadoras. Este aliás é o retrato do partido governista naquele momento. A necessidade de renovação de seus quadros e de adoção de formas mais modernas de atuação, faz a ARENA oscilar entre um renovado discurso liberal no meio urbano e uma viciada prática de nepotismo e clientelismo no meio rural e nas pequenas cidades. Problema não resolvido por este partido e pelos que o sucederam na organização das forças conservadoras: o Partido Democrata Social-PDS e principalmente o Partido da Frente Liberal-PFL.

Do ponto de vista partidário, esse era, então, o quadro no qual se movimentava Gustavo Krause, em sua necessidade de sustentação política. Desde o início o seu discurso chocava o partido e contrariava os interesses dos setores mais tradicionais. O exemplo mais forte desse choque encontrava-se na Câmara de Vereadores. A reação dos vereadores recifenses ao projeto do prefeito foi bastante forte. A proposta de planejamento participativo, na medida em que supunha uma relação direta prefeitura-comunidade, esvaziava as tradicionais relações dos vereadores com suas bases eleitorais e ameaçava o velho sistema de mediação, que caracterizava a atuação dos edis. Eles passaram a ser descartados, pela população, na busca de benefícios para a comunidade, na medida em que os benefícios podiam ser negociados diretamente com o executivo. Esse novo formato de encaminhamento das questões da população da periferia feria,

profundamente, os interesses dos vereadores que construíam sua base eleitoral nas favelas onde a pobreza da população se constitui em importante capital político eleitoreiro, na medida em que é um elemento alimentador de práticas clientelísticas.

Um exemplo bem marcante dessa situação envolvia dois vereadores do Recife, que eram fiscais da prefeitura e que tinham como reduto eleitoral algumas áreas da cidade, cuja ocupação da terra era ilegal e se dava de forma clandestina. Como fiscais que eram, eles faziam da questão da clandestinidade da moradia o seu trunfo eleitoral, transformando a autorização da permanência dos moradores no local em objeto de barganha política.

Uma outra fonte de insatisfação localizava-se entre os moradores dos chamados bairros nobres da cidade. A priorização das áreas de pobreza absoluta gerava um enorme descontentamento, principalmente por parte da classe média.

> *"...deixamos de cuidar mais da limpeza de Boa Viagem, para comprar carros e caminhões pequenos para tirar o lixo histórico que tinha nas áreas de lodo. Isso criou, com relação a Boa Viagem, uma reação monumental".*[50]

Como as obras realizadas eram, em sua maioria, no Recife que não aparecia, que se encontrava escondido nos mangues, nos morros e nas área de lixo urbano, para a opinião pública, a administração de Krause gerava oposição em todas as direções.

> *"No primeiro ano de governo, nós entramos em desespero, porque nós tínhamos uma unanimidade contra nós. Os pobres eram contra, a classe média era contra, os ricos eram contra, a igreja era contra, os*

50 Entrevista realizada com o ex-secretário de planejamento da Prefeitura do Recife, Paulo Roberto Barros e Silva.

> *partidos todos eram contra, estava todo mundo contra a gente, porque não se compreendeu nem se aceitou essa mudança radical".*[51]

Pensando nos termos do velho maniqueísmo da política recifense, a esquerda era contra, porque a experiência significava uma apropriação do seu discurso pela direita, o que parecia um grande engodo. A direita, por sua vez, era também contra, porque assistia estarrecida à quebra de sólidos instrumentos de fazer política e se sentia ameaçada. A apropriação do discurso era também a grande questão levantada pela Igreja. Afinal, o modelo utilizado era reconhecidamente o modelo da Igreja, e, em particular, o das Comunidades Eclesiais de Base, o que levava o projeto da prefeitura a ameaçar a hegemonia do trabalho da Igreja nas área pobres. A grande questão das forças opositoras era, em última instância, a visão da gestão participativa como uma ameaça às relações de poder naquelas áreas, assim como o caráter manipulador da experiência.

A discordância com os rumos tomados pela administração Krause vinham também do centro de poder nacional e, em particular, dos setores mais duros do bloco militar. Em várias ocasiões, o prefeito foi chamado para dar explicações de seus atos, assim como o governador era constantemente cobrado pela comunidade de informação. Havia uma preocupação com os rumos tomados pela experiência e, acima de tudo, com os mecanismos de controle da situação.

O governador Marco Maciel era, no entanto, a grande força de sustentação do prefeito. Em nenhum momento, ele vacilou nesse apoio, o que garantia a Krause a possibilidade de seguir em frente, o que é reconhecido por todos que participaram da empreitada.

---

51 Entrevista realizada com o ex-secretário de planejamento da Prefeitura do Recife, Paulo Roberto Barros e Silva.

> *"Eu ofereci todo o apoio, o tempo todo, não somente apoio político, apoio moral, mas também apoio material e até apoio financeiro..."*

A pressão sobre o governador era, no entanto, muito forte :

> *"...a experiência de Krause gerou um problema agudo dentro do partido e da Câmara Municipal. Os vereadores achavam que eles é que deveriam fazer a intermediação com os órgãos públicos, e da forma como os programas eram executados a intermediação deles desaparecia. (...) Isso começava a incomodar. Alguns achavam que isso era coisa de esquerda radical, e eu tive algumas dificuldades, não só com a Câmara, mas também com a Assembléia Legislativa, decorrente também do surgimento de um novo nome (...) incomoda quando surge um novo ator, mas também um novo processo... Mas eu mantive firme minha posição, sem me arestar. Às vezes, eu procurava chamar a atenção dos deputados e vereadores... Eu dizia: Olha, o espaço de vocês não desapareceu, só que vocês têm que redirecionar o tipo de ação que vão fazer, vocês têm que se engajar nesse processo, vocês têm que participar dessas reuniões. Tem muita coisa que vai depender da Câmara... Houve uma fermentação, mas, afinal, a coisa engrenou e eu acho que hoje essas conquistas são coisas que não voltam atrás."*[52]

O governador segurou, a todo custo, a experiência de Krause, pois ele acreditava ser essa a única maneira de neutralizar as forças oposicionistas em Recife. O partido necessitava firmar uma liderança no cenário urbano da capital e de sua região metropolitana, e esta era a única via possível para se fortalecer o partido nas eleições diretas para governador em 1982. Na eleição de 1978, o partido oposicionista havia sufragrado 71% dos votos válidos na região metropolitana de Recife, ficando a ARENA com 29% dos mesmos. Do ponto de vista do cálculo eleitoral, o partido governista não podia permitir a queda desse percentual de votos, nas eleições de 1982.

52 Entrevista concedida à autora pelo ex-governador Marco Maciel em 14.05.93.

Pelo contrário, era vital melhorar ainda mais a sua performance eleitoral na cidade, para garantir a vitória naquela eleição.

É movido por essa preocupação que o partido permite que o projeto do governador vá até o fim. O depoimento do ex-governador deixa bem claro essa questão:

> *"... eu ousei, porque se fez um discurso participativo, que o projetou, até o ponto em que se converteu num líder urbano. E conseguimos compor a chapa, uma chapa quase perfeita, com o Roberto Magalhães candidato a governador e Krause candidato a vice, fazendo, assim, uma certa simbiose entre a capital e o interior".*[53]

Uma simbiose que era também entre o pensamento mais conservador e o discurso progressista, dualidade que permeava o partido naquele momento.

Apesar do crescimento da popularidade de Gustavo Krause entre as camadas populares da cidade e da legitimidade política que, pouco a pouco, ele foi consolidando no espaço do grande Recife, o então prefeito não consegue apoio para a sua candidatura a governador, como era a sua vontade. O partido havia reservado para ele o secundário papel de vice-governador.

> *"Eu fui carbonizado porque fiz um comício em Casa Amarela e botei 40.000 pessoas na rua, quer dizer, eu fui carbonizado porque não merecia confiança... (...) A armação da chapa foi uma armação muito competente(...) A campanha foi feita em cima de mim e em cima de Roberto. (...) A direita patrimonial de Pernambuco ela é extremamente competente... Então, eu seria candidato a governador para perder, mas a vice-governador para ganhar... E eu fiz a campanha na cidade toda ..."*[54]

---

[53] Entrevista concedida à autora pelo ex-governador Marco Maciel em 14.05.93.
[54] Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito Gustavo Krause.

O processo de isolamento político do ex-prefeito não significava somente o veto ao seu nome para o principal cargo do executivo, mas também o esvaziamento dos espaços de poder por ele ocupados a partir de então. Com a vitória nas eleições de 82, o partido e todas as forças de oposição tentam minimizar a participação de Krause no resultado das eleições em Recife, destinando para o vice-governador a esvaziada função de Coordenador do Programa de Regiões Metropolitanas. Mais uma vez, utilizava-se o talento de Krause para formular e negociar projetos a nível internacional, afastando-o de qualquer papel político mais compatível com o mandato para o qual havia sido eleito.[55]

No entanto, é inegável a sua participação no resultado eleitoral daquele ano. Na região metropolitana de Recife, o partido governista consegue um aumento percentual de 4% em relação à eleição de 1982, passando dos 29%, conseguidos na eleição de 1978, para 33% dos votantes em 82. A importância do trabalho de Krause, do ponto de vista eleitoral pode, no entanto, ser melhor visualizada nos dados relativos às áreas de baixa renda onde foi mais intensamente executado o programa social da prefeitura, que correspondem às 3a, 6a, e 9a zonas eleitorais. Nelas, o crescimento do PDS em 82, em relação a 78, foi de 6,0%, 6,5% e 7,1%, respectivamente.[56]

Para o idealizador da proposta de renovação dos quadros políticos, do discurso e da prática administrativa - o governador Marco Maciel, a estratégia funcionou a contento, porque significou, acima de tudo, a ruptura com o maniqueísmo da política pernambucana e neutralização da força eleitoral das esquerdas.

---

55 Situação semelhante à experimentada ultimamente, no início do governo Itamar Franco, quando Gustavo Krause, apesar de desgastado politicamente dentro do seu partido, é indicado pelo mesmo para Ministro da Fazenda.

56 Dado retirado de CAVALCANTI, Luiz Otávio. Por que o PDS ganhou em Pernambuco. In: Nordeste: Eleições. Joaquim Falcão (org.). Recife, Fundação Joaquim Nabuco - Editora Massangana, 1985.

> *"Por isso ganhamos as eleições. Porque eles ficaram sem discurso..."*[57]

A despeito de qualquer discussão sobre o efeito da gestão participativa de Gustavo Krause nos resultados eleitorais de 1982, em Pernambuco, uma coisa salta aos olhos, a partir do momento político em que essas experiências foram testadas no Nordeste - elas deram lugar a um novo discurso político que foi responsável pela penetração do partido governista nas camadas populares dos centros urbanos. Isso porque, no bojo do projeto de gestão participacionista, houve lugar tanto para práticas políticas mais avançadas, no sentido do comprometimento do poder executivo com os anseios da população, quanto para práticas políticas tradicionais, principalmente nos períodos eleitorais. Como afirma BACELAR (1986), numa análise de todo o processo participativo:

> *"O Conselho, o "barracão", e o projeto permitiram o exercício da prática dos antigos comitês eleitorais, sob uma aparência mais técnica que política, permitindo ao Estado ir ampliando, na opinião pública, seu discurso democrático de apoio às organizações populares, comunitárias, reexercitando paralelamente, sua antiga prática populista, transformando as ações e os recursos de todas as suas estruturas, em um grande negócio político, agora disputado também pela população das favelas, já que as eleições eram inevitáveis e a estratégia para o poder era a democracia"* (BACELAR, 1986:180)

É preciso ressaltar que o ponto máximo de todo o processo de gestão participativa foi, realmente, o seu momento inicial. Durante o período que vai de 1979 a 1982, que corresponde à gestão de Gustavo Krause na prefeitura e Marco Maciel no governo do estado, as mudanças são mais visíveis, tanto pelo fato de representarem a ruptura com práticas político-administrativas anteriores, como por terem sido mais ousadas, do que as que

57 Depoimento do Senador Marco Maciel à autora, em 14.05.93.

lhe deram continuidade no período seguinte. Os problemas gerados a nível político, com a introdução desse novo discurso e dessa nova prática, na realidade pernambucana, levaram o governo seguinte a uma postura mais moderada na condução de sua política participativa, assim como a um maior controle, por parte do governo do estado, de todo esse processo.

Como assinala SILVA et alii,

> *"O estilo de governo, iniciado com Gustavo Krause e centrado em um trabalho junto aos bairros populares foi redirecionado. O intenso e estreito trabalho político com as lideranças comunitárias será paulatinamente substituído pela ampla participação da classe política"* (SILVA et alii, 1988:20).

Tanto a administração de Joaquim Francisco, quanto o governo de Roberto Magalhães tiveram essa preocupação, o que provocou a diminuição dos problemas políticos a nível partidário. Foi aberto um espaço maior, na experiência participativa, para outros atores políticos, principalmente os vereadores e deputados estaduais, o que provocou uma maior clientelização dos organizações de base trabalhadas pelo governo e pela prefeitura.

IV - A EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO NORTE

Um dos primeiros estados nordestinos a sofrer a intervenção do poder central, no sentido de renovação dos quadros políticos, foi o Rio Grande do Norte. A indicação do Dr. Tarcízio Maia para governador em 1975 foi uma escolha pessoal do Gal Golbery do Couto e Silva e, apesar de surpreender os grupos políticos locais e de provocar ressentimentos entre os indicados pelo legislativo, acabou sendo acatada por todos, sem grandes problemas. Isto graças ao trabalho realizado pelo Senador Dinarte Mariz, até então, a maior liderança do partido governista no estado e um aliado histórico dos militares.

O partido situacionista havia sofrido uma derrota inesperada nas eleições para o Senado em 1974 quando o Deputado Djalma Marinho, o quadro mais bem preparado do sistema governista, perde a eleição para um homem do povo. O candidato vencedor Agenor Maria era um ex-combatente que, como todo pequeno proprietário rural do Nordeste, freqüentava as feiras livres das redondezas comercializando o excedente de sua produção. Era uma liderança popular na região do Seridó e foi alçado à condição de candidato do MDB quando o partido não dispunha de nenhum candidato. A força do voto urbano aparece com bastante nitidez na eleição de Agenor Maria que, dos 150 municípios do estado, vence apenas nos 30 municípios maiores, mesmo sendo um líder de origem rural. A sua vitória representava o voto de protesto urbano que, a partir de 1974, começava a se manifestar com vigor em todo o país.

Tarcízio assume o governo estadual com o propósito de criar novas bases de sustentação política para o partido governista e de se firmar como uma nova liderança, capaz de articular o projeto de renovação política

que o momento requeria. O seu governo foi essencialmente técnico, tendo para isso convocado o trabalho de quadros especializados, afastados da administração pública desde o golpe de 64, o que garantiu ao seu governo uma dose de confiabilidade e credibilidade junto à opinião pública e às elites locais.[1]

Durante a sua gestão, foi montada a estrutura de trabalho social, requerida para a execução da Política de Integração Social definida no II PND, sendo Natal escolhida para sediar experiências pilotos de alguns programas importantes dessa política, entre os quais o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos e alguns programas habitacionais alternativos como o PROFILURB e o FICAM.

Em termos de política habitacional, o Rio Grande do Norte foi um estado privilegiado pelo governo federal a partir desse período. O bom trânsito do governador junto ao sistema de poder central e a existência de recursos para habitação naquele momento levaram o governo Tarcízio a fazer da questão habitacional o ponto forte da ação social de sua administração.

O bom desempenho do governo Tarcísio Maia tanto do ponto de vista administrativo como político, garantiu-lhe a condição de articulador político do partido situacionista, em substituição a Dinarte Mariz, cabendo a ele o comando do processo de sua sucessão, em 1978. A trajetória de Tarcízio nos últimos quatro anos havia sido marcada por um forte conteúdo personalista e pela tentativa de minimização da importância das antigas lideranças situacionistas. Isto influenciou bastante o fato de ele ter buscado o seu sucessor dentro de seu pequeno círculo familiar. Pesou bastante, também, o fato de ser esta uma solução que garantiria a Tarcízio o controle do processo conforme os interesses do poder central. Novamente é com o

1 O secretariado do governo Tarcízio Maia era formado, sobretudo, pelo grupo que instituíra o planejamento na esfera do governo estadual em 1960, cuja formação havia sido feita na CEPAL durante o período de formação de um quadro técnico para o Nordeste, quando da criação da SUDENE.

apoio do Gal Golbery que o governador garante a indicação do seu primo Dr. Lavoisier Maia. Médico, professor universitário, sem nenhum passado político, Lavoisier havia sido Secretário de Saúde no governo de Tarcízio.

A escolha do seu nome significava, antes de mais nada, a continuidade do programa de trabalho de Tarcízio Maia e a possibilidade de manutenção, a nível estadual, do projeto de "abertura lenta, gradual e segura" defendido pelos grupos no poder. O momento era crucial para o processo em curso pela necessidade de se montar uma base de legitimação política mais sólida, diante do agravamento da crise econômica e do crescimento do partido da oposição. No Rio Grande do Norte, os resultados eleitorais das últimas eleições tinham sido bastante favoráveis à oposição, demostrando uma evolução crescente da votação do mesmo, conforme vemos na tabela abaixo:

TABELA VIII

VOTAÇÃO PARA A CÂMARA FEDERAL

PARTIDOS	ANOS			
	1966	1970	1974	1978
ARENA	83,0%	53,7%	52,6%	49,0%
MDB	6,8%	26,4%	31,2%	32,8%
NULOS	2,5%	6,0%	6,8%	7,4%
BRANCOS	7,7%	13,9%	9,4%	10,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FONTE: Tribunal Regional Eleitoral - Rio Grande do Norte

É interessante ressaltar que, nas eleições de 1978, apesar de o partido situacionista ter conseguido a reeleição do seu candidato ao Senado, isto só se deu em virtude do apoio ao candidato pelos setores mais tradicionais do MDB, numa aliança política que ficou conhecida como a "paz pública". Em Natal, no entanto, foi o candidato da oposição que conseguiu a maioria dos votos ainda que representando setores inexpressivos

dentro do MDB. Isto dava às eleições nas capitais uma importância sem precedentes .

TABELA IX

RESULTADO DA ELEIÇÃO PARA O SENADO (1978) NO RN

CANDIDATOS (PARTIDO)	NATAL	RN %
Jessé Pinto Freire (ARENA)	35,28	44,41
José de S. Martins (ARENA)	1,72	6,19
Álvaro Mota (ARENA)	3,24	3,51
Radir Pereira (M.D.B.)	41,95	32,30
Francisco de O. Rocha (M.D.B.)	11,00	7,28
Votos Brancos	6,81	6,31
TOTAL	100,00	100,00

FONTE: Mapas do Tribunal Regional Eleitoral do RN

É nesse contexto que a escolha dos prefeitos das capitais ganha uma nova conotação. Não mais bastava um administrador comprometido com os ideais da "revolução" ou um homem de confiança do governador. Acima de tudo, era fundamental que surgissem novos atores políticos capazes de desempenhar novos papéis, de articular um discurso político renovado, sem os vícios e as artimanhas que caracterizavam o fazer política tradicional.

Seguindo a mesma lógica utilizada para fazê-lo governador e preocupado em não comprometer o processo em curso, o governador Lavoisier Maia procura também uma saída familiar para a prefeitura de Natal. Os filhos do ex-governador surgem assim como opções naturais para o cargo. O primeiro, o Sr. Otto Maia, diplomata de carreira, com trânsito livre nos círculos políticos da capital federal, era uma espécie de mentor intelectual da família para assuntos políticos e, por isso um candidato nato para o posto. O segundo, José Agripino, um jovem engenheiro de 33 anos,

era diretor de uma das grandes empreiteiras do estado, o que lhe assegurava a simpatia e o apoio dos novos grupos econômicos locais, ligados, sobretudo, à agro-indústria (fruticultura de exportação) e à indústria da construção civil.

Dessa forma, a renovação dos grupos no poder, no Rio Grande do Norte, dava-se através de uma forma extremamente retrógrada de se fazer política - a prática do nepotismo. A distribuição dos principais postos da política estadual era feita com base na proximidade pessoal, nos laços afetivos e familiares, o que pode parecer paradoxal para quem propõe mudanças nas práticas políticas vigentes. Por trás de tudo, estava, no entanto, a preocupação de não deixar escapar do comando de Tarcízio o projeto que lhe fora, anteriormente, confiado pelos amigos do Planalto.

O contato feito pelo governador com o Sr. José Agripino ilustra bem este fato:

> *"Eu estava no Maranhão e o Lavoisier (...) padrinho de meu filho (...) telefonou: Você quer ser prefeito de Natal? Eu disse: Eu não posso largar isso aqui. Estamos implementando o maior projeto agro-industrial do Nordeste. Eu não tenho visão política. (...) Por que a gente não convida o Otto para conversar? Aí fomos conversar eu, ele e o Otto".*[2]

Razões familiares impediram, no entanto, o Sr. Otto Maia de aceitar a indicação, restando ao seu irmão assumir o encargo que, como ele afirma teve o sentido de

> *"... saldar uma dívida de gratidão com o governador (que havia sido um bom secretário no governo de seu pai) e prestar um serviço ao estado do Rio Grande do Norte".*[3]

A entrada de Agripino Maia no cenário político estadual para ocupar a prefeitura de Natal é marcada pelo **mise-en-scène** de sua indicação

2 Entrevista concedida pelo Sr. José Agripino à autora em 18.06.93.
3 Idem.

e de sua posse. É patente a carga de simbologia que acompanha o fato. Se durante os últimos anos a indicação do prefeito era um ato de rotina administrativa, com quase nenhum sentido político, a **entré** de Agripino recupera a importância do ato e do cargo no cenário político. E aí, tudo é novo e a novidade é o signo maior do **merchandising** político que começa a ser trabalhado.

A juventude do prefeito, a sua formação técnica e a demonstração do conhecimento da realidade da cidade foram atributos reconhecidos pela população como sinais dos novos tempos. A sua prioridade, em conformidade com as definições do Plano de Integração Nacional, são os setores mais pobres da sociedade. A sua Natal é a periferia da cidade, com a sua miséria e as suas precárias condições de vida.

O discurso da pobreza, que era um elemento importante da política urbana do período de liberalização, ecoava no discurso do prefeito e aparecia como mais um dado da novidade política que este representava.

> *"Vamos governar para toda a cidade, mas a ênfase maior será dada àqueles que não tem força para nos estirar a mão. Nós vamos até eles. Vamos estender a mão do Poder Executivo da cidade ao povo humilde que precisa de nós".* (Pronunciamento feito pelo Sr. José Agripino na solenidade de anúncio do seu secretariado e publicado no Jornal A República de 23.03.79)

E ainda:

> *"Não podemos mais nos conformar com a idéia infundada de que vivemos numa cidade próspera. Natal é uma cidade predominantemente pobre. Em alguns aspectos, paupérrima. É necessário que o saibamos e que o admitamos".* (Discurso de Posse do Prefeito em 23.03.79)

É interessante ressaltar que o quadro de pobreza urbana da cidade era apontado como uma descoberta da nova equipe que assumia o poder, que, diferentemente das suas antecessoras, apresentava, no início do governo, um Plano de Desenvolvimento Municipal. Este estava respaldado num estudo diagnóstico, previamente elaborado, que revelara o "novo" problema da pobreza urbana. A apresentação do plano de governo foi um dado importante para o marketing político do novo personagem, tendo a imprensa ressaltado o fato como o sinal maior de "um bom começo".

O secretariado de José Agripino era extremamente jovem e qualificado. Como em Recife, privilegiava-se a formação profissional, independente do passado político, o que possibilitou a volta, para os órgãos governamentais, de militantes estudantis e profissionais liberais que haviam sido perseguidos no pós-64, a exemplo do que ocorrera em Recife.

A incorporação das políticas nacionais

A administração de José Agripino na prefeitura de Natal é um exemplo típico do peso da política urbana nacional no nível local. O caráter de novidade de suas ações e de sua forma de administração era, na verdade, uma extensão daquela que representava, em última instância, a reinvenção da atividade de planejamento como o meio mais racional de intervenção estatal.

A começar pelo plano de governo, propalado como sinal da eficiência e da capacidade do novo governante, tudo em sua administração, representava a realização da política urbana do governo federal. O Plano de Desenvolvimento Municipal, como era denominado o documento do plano de governo de José Agripino, era na verdade o projeto de adequação das atividades do setor público municipal às diretrizes da Política Urbana

Nacional que se pautava na recuperação dos espaços locais como mecanismo de minimizar os graves problemas urbanos nacionais, principalmente os localizados nas grandes cidades. Em Natal, o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio - PNCCPM se constitui no grande modelo a ser seguido.

Esse programa criado para apontar saídas para o alto nível de concentração populacional nas grandes metrópoles tinha como objetivo estimular novos pontos de desenvolvimento no país, favorecendo a desconcentração das atividades econômicas e da população, tornando mais racional o processo de ocupação do território nacional.

O PNCCPM foi, durante algum tempo, o carro chefe da Política Urbana nacional. Num primeiro momento, estava ligado diretamente à SEPLAN, à qual estava vinculada a Comissão das Regiões Metropolitanas e Política Urbana -CNPU que se transformaria, depois, no CNDU. O programa priorizava projetos relativos a: equipamentos físicos, infra-estrutura básica e serviços urbanos; transportes; equipamentos sociais - educação, saúde, lazer e vida comunitária; disciplinamento urbano, uso e ocupação do solo; e reestruturação administrativa. Num segundo momento, quando passa a contar com a colaboração financeira do BIRD, inclui a implementação de projetos que visavam à melhoria das condições de vida da população, através de subprojetos sobre geração de empregos e elevação do nível de renda da população mais carente.

Segundo estudos realizados sobre o programa[4], um dos requisitos básicos do projeto é o atendimento de áreas pobres onde pelo menos 70% da população tenha renda familiar até três salários mínimos, além da adoção de soluções de baixo custo para os problemas enfrentados.

---

4 Ver por exemplo: PAIVA (1985) que analisa o PCCPM do ponto de vista de seus projetos de geração de empregos em Natal e BORGES (1980).

É necessário frisar que o PNCCPM começa a atuar em Natal já em 1975, quando é firmado um convênio entre o IPEA- Instituto de Planejamento Econômico e Social, o CNDU e a SUDENE com vistas a avaliar planos e programas existentes em 34 cidades do Nordeste que deveriam ser trabalhadas pelo PNCCPM. A partir desse estudo inicial, foram elaborados projetos que, juntos, constituíram as "Proposições para o Desenvolvimento Urbano" que serviu de subsídio para a formulação, por parte da SUDENE e CNPU, de uma política de ação junto aos municípios estudados com vistas à superação dos problemas detectados. Nas "Proposições Para o Desenvolvimento Urbano", é ressaltada, desde o início, a necessidade de se adotar

> *"... uma abordagem global para os problemas, onde o urbano é estudado do ponto de vista social, compreendida (a abordagem) como um conjunto de variáveis que intervém na qualidade de vida urbana. A* ***urbs*** *é vista como conglomerado onde se manifestam os principais problemas da municipalidade, exigindo, a nível de intervenção, um acentuado conhecimento de seus problemas"* (Proposições para o Desenvolvimento Urbano de Natal. SUDENE/IPEA-CNPU: 4)

Num primeiro momento (1975-1978), o programa voltou-se para a avaliação da situação da cidade. Isto foi feito a partir de um intenso trabalho de levantamento de dados, de forma a se obter uma radiografia geral da cidade e um diagnóstico de sua realidade social. Foi realizado também o levantamento dos planos, programas e projetos existentes, assim como de sua adequação aos problemas identificados.

No entanto, só a partir de 1978, com a entrada do BIRD no programa, é que realmente se consegue articular a proposta de desenvolvimento integrado que caracterizava a sua filosofia, assim como os recursos para a sua implementação. De posse do diagnóstico da cidade

elaborado pela SUDENE em conjunto com a Secretaria de Planejamento do Estado, é elaborado o programa de investimentos para a cidade aprovado pelo BIRD/CNPU, onde são estabelecidas as prioridades que serão atendidas pelo Projeto.

É interessante registrar que, ao assumir a prefeitura em 1979, José Agripino Maia nomeia seu secretário de Planejamento o técnico da SEPLAN-RN, responsável pelo estudo diagnóstico realizado sobre a cidade, além de coordenador do grupo de apoio do PNCCPM em Natal, Manoel Pereira.[5] Ele passa a ser o mentor da gestão municipal, o grande artífice da difícil tarefa da conciliação dos novos propósitos da política urbana nacional com a manutenção de velhas formas de fazer política. Dessa forma, o festejado Plano de Desenvolvimento Municipal apresentado como o sinal mais visível do processo de mudança que começava a se operar nas formas de conceber o governo municipal não era uma marca registrada de um novo modelo de administração proposto pelo então prefeito. Pelo contrário, era a marca da racionalidade administrativa, emprestada pelo governo federal às administrações locais. Não é que não houvessem novidades na ação do novo governo municipal. Elas existiam, mas diziam respeito sobretudo, à forma de o governo federal tratar a questão urbana e ao papel que as administrações municipais passavam a ter nesse processo. Assim, aquilo que era apresentado como criação do novo governante não passava do documento elaborado, já há algum tempo, com vistas à introdução de Natal no Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio. Eram os programas federais funcionando como estratégia de "reinvenção do novo".

O Projeto do PCCPM para Natal supunha a atuação nas seguintes áreas:

---

5 Manoel Pereira é sociólogo, com curso de pós-graduação na SORBONNE e com um passado ligado ao trabalho da Igreja. Além disso, era um dos professores da antiga Faculdade de Sociologia e Política, reduto natural do pensamento de esquerda da cidade.

1. Infra-Estrutura (Melhoria das Áreas Pobres)

. Abastecimento d'agua

. Esgotamento Sanitário

. Drenagem

. Transporte

. Limpeza Urbana

. Urbanização de Áreas de População de Baixa Renda

. Legalização Fundiária

2. Apoio às Atividades Produtivas (Geração de emprego e renda)

. PROMICRO - Assistência Técnica Gerencial a Pequenas e Médias Empresas

. ABASTECIMENTO - Estabelecimento de Feiras Livres e implementação da Rede SOMAR de Abastecimento

. PROPESCA - Desenvolvimento da Pesca Artesanal

. PROART - Desenvolvimento do Artesanato

3. Modernização Administrativa

O PCCPM partia do princípio de que *"... os problemas deveriam ser tratados dentro de um racionalismo imposto pela escassez de recursos e pelos benefícios sociais que possam advir deste tratamento"*. O que levava à necessidade de se definir prioridades, sendo o critério *"benefício-social em função da melhoria da qualidade de vida"* o mais relevante.[6] Dessa forma, a prioridade definida para Natal foi a urbanização das Áreas de População de Baixa Renda, para o que foi destinado um quinto

6 Argumentação apresentado no documento "Proposições para o Desenvolvimento Urbano" - SUDENE-DDL/IPEA-CNPU no item 2.2 relativo à definição de prioridades

dos recursos de todo o programa,[7] para o atendimento de seis bairros da cidade. Teoricamente, o programa deveria atender um total de 88.749 pessoas numa população de 394.400 habitantes, conforme projeção feita com base no Censo de 1970.

O Plano de Desenvolvimento Municipal - PDM elaborado para a gestão de José Agripino nada acrescentava em relação ao projeto do PCCPM . As suas diretrizes estavam voltadas para:

1. Ocupação do Solo Urbano
2. Geração de Empregos
3. Lazer e Turismo
4. Saneamento Ambiental
5. Transportes
7. Serviços Básicos - Educação, Saúde e Habitação
8. Desenvolvimento Comunitário
9. Modernização Institucional

Este era um programa de governo que se sustentava básicamente, em três grandes programas nacionais, a saber: o próprio PCCPM, o Projeto CURA e o PROMORAR, de onde provinha a quase totalidade dos recursos a serem investidos nos programas de remoção e urbanização de favelas - um ponto forte daquela administração.

Um ponto, no entanto, merece ser ressaltado: a ênfase dada, no plano de governo, ao Desenvolvimento Comunitário. Apesar de estar contido no Programa Nacional, ele é um aspecto bastante evidenciado no Plano Municipal. Segundo o seu texto:

> *"Todas essas iniciativas serão ineficazes se não houver a preocupação em elevar o nível cultural e associativo*

7 Dado retirado do Documento intitulado Programa de Investimentos para Capitais e Cidades de Porte Médio BIRD/CNPU - Secretaria de Planejamento do Estado e Prefeitura Municipal do Natal, Natal, 1978.

> *da comunidade, através do fomento às interrelações sociais e comunitárias. Daí a preocupação em criar formas de associação com vistas à produção, à formação de unidades de vizinhança, núcleos residenciais de bairros ou de conjuntos habitacionais"* (PDM: 1979: 29). E ainda: *"O poder público municipal, através de um processo de planejamento participativo, deverá promover e incentivar a colaboração da iniciativa privada e da população em geral na busca do desenvolvimento da cidade ..."* (PDM, 1979: 30)

A questão que se coloca a partir da leitura do texto diz respeito à visão de planejamento participativo utilizada. Na verdade, o plano é bastante claro na idéia de desenvolvimento comunitário, deixando muito a desejar, no entanto, no que diz respeito ao tipo de planejamento proposto. Os documentos do PCCPM já ressaltavam a necessidade de ouvir a população na difícil tarefa de definir prioridades, chamando atenção para o cuidado a ser tomado em situações onde se confrontam as necessidades da população e as necessidades definidas pelo saber técnico.

> *"... entre a percepção do técnico e a percepção da população, existe um grau de diferenciação que deve ser tratado dentro de uma sistemática onde nem sempre é fácil e exato apreender a verdade inerente à realidade".* (Proposições para o Desenvolvimento Urbano do Município de Natal, SUDENE-DDL/IPEA-CNPU: 5).

A idéia de planejamento participativo aparece no entanto, no Plano de Governo de José Agripino destituído de conteúdo e de precisão. O que fica claro nos depoimentos é que a idéia de planejamento participativo se impunha como uma necessidade política naquele momento.

> *"Antigamente, no período Reis Velloso, no período do milagre, os planos eram concebidos nacionalmente e desciam até o município de Lagoa Dantas (...), vinham de cima para baixo. Como tinha dinheiro, ninguém*

> *pensava, recebia o dinheiro e fazia. No momento em que se acabou o Milagre Brasileiro, foi exatamente neste período (...), eu suponho que ressurge uma coisa que na França já se falava anteriormente. Se você lembra o que se discutia naquele seminário do Pe. Lebret, já se falava em planejamento participativo. Agora isso era teoria. Para você chegar à prática, na década de 60, no final da década de 60, não interessava a um governo, tipo o governo Médici, tipo o de Costa e Silva, falar em planejamento participativo. Era quanto mais autocrático e autoritário, melhor para poder controlar. No processo de abertura iniciado por Geisel (...) teria que ter alguma palavra nova, e foi quando surgiu a incorporação do termo planejamento participativo. Como é um processo de abertura, você tem que participar. Você não tem que descentralizar, ainda não é a vez da descentralização (...), era um processo de descompressão, era você trazer as pessoas pelo menos para participar. Olha, já que você não pode assumir pode ao menos participar".*[8]

Fica claro, no depoimento acima, o papel político do planejamento participativo. De um lado, diante da escassez de recursos, era preciso dividir o ônus da tomada de decisões. Como não havia recursos suficientes para responder a toda a demanda por bens e serviços públicos[9], era preciso definir prioridades, e isto era algo problemático, se feito à revelia da clientela, num momento em que se fazia necessário criar bases seguras de legitimação da ação governamental. Do ponto de vista político, o discurso da participação sinalizava para novas possibilidades de ação política apregoadas pela "abertura" e, nesse sentido, era um elemento importante para a retórica do projeto político em curso.

---

8 Entrevista concedida à autora pelo ex-secretário de planejamento da Prefeitura de Natal, Manoel Pereira.

9 Enquanto em 1976 - início do período Geisel, os investimentos do CNPU para programas sociais totalizavam um montante de Cr$ 714 bilhões, em 1979 os investimentos do CNDU totalizam Cr$ 262 bilhões. Fonte: SCHIMIDT, Benício V. A Presença do Estado nas Grandes Cidades. In: Espaço e Debates n.13, São Paulo, NERU, 1985, p.10.

Falando sobre as razões da adoção do modelo participativo em sua administração, o ex-prefeito José Agripino é bastante claro nas razões que justificavam a sua utilização:

> *"... como a oposição tinha uma linguagem, e como nós tínhamos que combater a oposição, até percebia-se que tipo de postura se tinha que adotar para combater a oposição do velho MDB. (...) Então você tinha que, para neutralizar, fazer aquilo que você julgava no seu programa. Eu não me lembro, mas talvez isto tenha me motivado a entrar pesado na questão social".*[10]

Ou ainda:

> *"... existiam fontes de financiamento para projetos que eram grandes indutores daquele tipo de ação...e o governante se move para onde tem dinheiro...*[11]

Como operacionalizar esse planejamento participativo era uma questão problemática que não chegou a ser resolvida. Enquanto, em Recife, havia toda uma elaboração técnica a respeito da operacionalização dos propósitos participativos em todos os níveis de governo, em Natal, o planejamento participativo não avançava além da constatação da necessidade de atuar nesse sentido. Assim, como é imprecisa a idéia de participação e há diferentes formas de promovê-la, fazer um planejamento de tipo participativo para a prefeitura de Natal significou apenas promover encontros do prefeito com a população com o objetivo de ouvir e organizar as reivindicações. Era consultar a comunidade, tanto em termos do que fazer como do como fazer.

É preciso lembrar que era estratégia de trabalho do BIRD, naquele momento, não somente melhorar a qualidade de vida da população mais pobre, mas fazê-lo a um custo mais baixo, usando procedimentos criados pela própria comunidade.

---

10 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito José Agripino Maia em 18.06.93.
11 Idem.

> *"... quem nos ensinou a fazer escadaria para conter erosão, para conter as casas, para valorizar os terrenos, quem nos ensinou não foram os engenheiros não. Quando nós descemos pela primeira vez a favela do Japão nós encontramos batentes feitos com sacos de areia e pneu velho. O pessoal fazendo as escadarias para a água descer sem muita velocidade para não carregar nada e foi esta a solução que a gente deu".*[12]

Assim, se a estratégia era ouvir a população para conhecer as suas necessidades e discutir os meios de satisfazê-las, era fundamental sistematizar as formas de implementação dessa estratégia.

> *"... aí vieram os Conselhos Comunitários para você coletar essas necessidades básicas, identificar o que é que o povo queria, para que, no contato corpo a corpo, o prefeito levasse a resposta para aquilo que era solicitado."*[13]

No tocante aos conselhos comunitários, é fundamental ressaltar a participação de um outro programa de nível nacional que serviu de esteio para essa nova forma de operar: os programas habitacionais. No Rio Grande do Norte e especialmente em Natal, foi bastante significativa a atuação do BNH através dos programas habitacionais destinados às populações de baixa renda, não somente do ponto de vista econômico como do ponto de vista social. Durante o período que vai de 1974 a 1985, foram construídas, com recursos do BNH repassados à COHAB - RN, 17.998 casa populares que, somadas às 1.019 unidades construídas pelo programa PROMORAR e às 2.126 unidades resultantes do programa PROFILURB, totalizam 21.715 novas unidades habitacionais. Se somarmos a esse número as 13.662 unidades financiadas pelo INOCOOP com recursos do BNH nesse período, teremos um total de 34.825 unidades construídas. Tomando-se a média de 5,5 pessoas por casa (índice apontado pela prefeitura para a realidade de

12 Entrevista concedida à autora pelo Secretário de Planejamento na gestão José Agripino Maia em 16.03.93.

13 Idem.

Natal), essas novas unidades habitacionais abrigariam 191.537 pessoas, número extremamente significativo em relação à população total da cidade que era, segundo o censo de 1980, de 416.898 habitantes.

No Nordeste como um todo, a implantação desses programas habitacionais inicia-se em um momento particularmente dramático para os milhares de despossuídos, que acorriam aos centros urbanos em busca da caridade pública, em decorrência do prolongado período de estiagem que vitimava a população rural, provocando uma onda de saques e invasões.

É preciso chamar atenção para o fato de que, já a partir de 1973, o BNH inova sua forma de atuação introduzindo como um estímulo ao Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, criado também naquele ano, um programa de desenvolvimento comunitário nos programas habitacionais geridos pelas COHAB's. O programa objetivava, entre outras coisas:

. a preparação das famílias para a ocupação da casa própria, com plena noção de deveres e direitos;

. organização da vida comunitária nos conjuntos habitacionais, com o máximo de participação de todos os moradores;

. desenvolvimento da vida associativa, seja para efeito puramente social, seja para a realização de trabalhos cooperativos com vistas à manutenção dos conjuntos e de cada uma de suas habitações, ou com o fim de suplementar a renda familiar.[14]

No Rio Grande do Norte, o trabalho de Desenvolvimento Comunitário desenvolvido pela COHAB passa a ser melhor sistematizado a

14 Retirado do documento: PLANHAP - Objetivos e Normas de Execução. BNH, Rio de Janeiro, 1973, p. 110.

partir de 1977, com a criação da Assessoria de Desenvolvimento Comunitário, cujos objetivos se adequam aos objetivos traçados pelo BNH.

Em termos operacionais, realizava-se um casamento perfeito entre os programas de habitação popular e os de ação comunitária. Diminuir o déficit habitacional nas populações de baixa renda era uma necessidade que se colocava de forma crescente, dado que a pressão popular por terra e moradia, principalmente nos grandes centros urbanos, fragilizava os mecanismos de controle social até então em vigor. Com a casa, passava-se a operar a idéia de ação comunitária, objetivando a integração e o disciplinamento da nova população. As associações de moradores, em sua maioria, denominados Conselhos Comunitários ou Centros de Integração Comunitária, passaram a ser um elemento complementar ao programa de construção de unidades habitacionais e a sede dessa entidade era o primeiro, e, na maioria das vezes, o único equipamento social entregue à população dos conjuntos habitacionais. Assim, essas associações formavam-se por exigência do próprio agente financiador do programa, cuja relação com os mutuários passava a se estabelecer apenas através de "associações formalizadas de representantes de moradores".[15]

É interessante também chamar atenção para os propósitos integrativos dessa política de desenvolvimento comunitário. Sendo os conjuntos habitacionais aglomerados que reuniam uma população extremamente diversificada, oriunda das mais diferentes realidades sociais e geográficas, constituíam-se em campo propício para a implementação do ideal comunitário dos programas governamentais. A idéia vigente era a de

> *"... um Desenvolvimento Comunitário que reúna todos - sem distinção de raça, sexo, classe ou credo político e religioso - em torno de necessidades sentidas e problemas comuns ..."* (AMMAN, 1980:163).

15 A propósito, ver Glória de Lourdes Freire Rabay - Associações de Moradores e a Formalização do Movimento. In: Pesquisa Movimentos Sociais Urbanos e Estado no Nordeste: A Unidade Urbana de João Pessoa. Relatório relativo à fase do Termo de Referência da Pesquisa. João Pessoa, 1987.

Esta era a visão mais tradicional de Desenvolvimento Comunitário, visão totalmente descolada dos "novos sujeitos históricos", assinalados por CARDOSO em sua análise sobre a retomada da noção pelos setores progressistas. Mas era, a partir dela, que eram elaboradas as propostas participativas, ainda que desenvolvimento comunitário e participação não significassem exatamente a mesma coisa.

Planejamento e participação

Realizar uma experiência de gestão participativa era um desafio para qualquer administração naquele momento. Após uma década de controle autoritário das relações sociais e políticas, introduzir práticas participativas era algo bastante difícil, ainda mais quando esta participação deveria se dar sob controle e não se configurava como uma conquista, mas como uma concessão ou ainda pior, como uma iniciativa dos grupos no poder.

O primeiro problema a ser enfrentado era a inexistência, dentro da máquina administrativa, de um formato institucional que desse conta das novas atribuições do sistema de planejamento. Enquanto o governo do estado, desde 1975, vinha se estruturando para operar a nova política social do governo federal, as prefeituras municipais não dispunham de nenhum órgão, dentro da estrutura administrativa, com esse fim. A saída emergencial encontrada na administração de José Agripino foi a criação de uma Assessoria de Promoção Social cujo objetivo era viabilizar os propósitos participacionistas da ação governamental.

> *"A assessoria era ligada diretamente ao gabinete do prefeito porque não existia na prefeitura, naquela época, uma estrutura que coordenasse as ações na*

> *área social. Então foi criado um cargo de assessor. Essa pessoa tinha a função de fazer a articulação do governo municipal com as bases das organizações populares. O primeiro trabalho foi este: era abrir um canal de comunicação entre a prefeitura e as associações de base."*[16]

A estratégia era montada da seguinte forma:

> *"Nós discutíamos a proposta da prefeitura naquele bairro, nós ouvíamos a comunidade, fazíamos triagem dos pedidos e o encaminhamento aos diversos órgãos da prefeitura para atendê-los. O prefeito tomava conhecimento e definia as prioridades dentro da limitação de recursos que a prefeitura tinha e se dava uma resposta ao povo: de como ia ser feito, de quando seria feito... Isso, quando se tratava de uma obra física. Quando a obra era concluída, a própria comunidade era responsável pela organização da inauguração. Eles estavam sempre presentes nos palanques das inaugurações, falando em nome da comunidade. Então eles tinham uma participação do começo ao fim."*[17]

A importância do ato da inclusão, para setores historicamente excluídos da sociedade, nas ações governamentais é algo que merece ser considerado. A população pobre da cidade, ao ser reconhecida pelo Estado e ao poder tomar parte das ações governamentais, se sente reinserindo-se na sociedade e ocupando um lugar. A percepção deste novo lugar, no caso de Natal, é aguçada com a estratégia do governo de incluir as organizações populares nos atos políticos de inauguração das obras, de forma diferente. Não mais um mero espectador da festa, ouvinte passivo dos discursos políticos e, sim, um participante ativo da mesma, o seu organizador, com lugar assegurado no palanque das autoridades.

---

16 Entrevista concedida à equipe da pesquisa Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste pela Assessora de Promoção Social na Administração de José Agripino.

17 Idem.

A dimensão simbólica que cercou a experiência de Natal é um dado interessante de ser analisado. Enquanto, em Recife, a experiência participativa exigia dos governantes uma postura cada vez mais avançada do ponto de vista da qualidade da participação proposta, num permanente jogo de forças envolvendo uma diversidade de atores políticos, em Natal, avançava-se muito pouco do ponto de vista da qualidade da participação ainda que, quantitativamente, fosse bastante significativa o tamanho da área atingida pelos programas. No entanto, o trabalho realizado carregava uma enorme carga simbólica, que se expressava com vigor nos discursos públicos.

> *"A intimidade inevitável e útil entre o Prefeito e o cidadão do seu município é o veículo mais eficiente da prática democrática para a participação das comunidades no esforço das políticas governamentais. Ouvir as comunidades, sentir as suas prioridades, os seus anseios, formular os seus projetos, buscar recursos. Esta tem sido a nossa luta."*[18]

As áreas definidas como prioritárias para esse **mis-en-scène** foram as áreas trabalhadas pelos programas de política urbana de base nacional, a saber: as áreas carentes priorizadas pelo PNCCPM e os conjuntos habitacionais construídos pela COHAB, onde a prefeitura, junto com o governo do estado, investiu na criação dos chamados Conselhos Comunitários e nos Clubes de Mães. Ao todo, existiam em 1979, em Natal, 17 conjuntos habitacionais construídos de 1974 em diante, sendo que 10 foram construídos pela COHAB e se situavam, em sua maioria, na zona norte da cidade, e 7 foram construídos pelo INOCOOP, em áreas mais centrais. Durante a gestão de Lavoisier no governo do estado e de Agripino na prefeitura, foram construídos mais 8 conjuntos habitacionais na periferia

18 Trecho retirado da Mensagem Anual apresentada pelo Prefeito José Agripino à Câmara de Vereadores de Natal em 1981.

da cidade. Eles passaram a ocupar uma grande área da cidade, principalmente os situados na zona norte, cuja ocupação se deu a partir da construção dos conjuntos.

> *"Nós começamos a desenvolver uma ação visando à organização do povo, e as duas formas de organização se consolidaram através dos Conselhos Comunitários e dos Clubes de Mães (...) e eles foram mais fortes nos conjuntos habitacionais."*[19]

Isto porque, sendo os conjuntos habitacionais de construção recente, foi possível ao poder público criar a organização segundo o seu modelo de ação e levando em conta os seus interesses. Os conselhos comunitários eram uma criação da COHAB e passavam a fazer parte do trabalho da prefeitura nos bairros, sendo o seu suporte maior. O trabalho mostrou-se mais fácil de ser realizado ali, pela inexistência de uma história anterior de organização. Soma-se a isso o fato de que os conjuntos habitacionais se constituíam áreas problemáticas para a prefeitura, na medida em que eram entregues à população sem serviços de infra-estrutura básica e sem os equipamentos coletivos fundamentais. Como afirmou-nos um líder comunitário:

"... os grandes conjuntos habitacionais foram aglomerando pessoas e problemas", o que fazia deles área potencial de explosão de demandas e de conflitos. Isso levava a prefeitura a priorizar essas áreas, para a realização de sua experiência participativa. Através dela, podia-se garantir o controle da demanda por bens e serviços, assim como a racionalização da grave questão da escassez de recursos, com o apoio da população. Isso levaria naturalmente à neutralização dos conflitos e ao amortecimento da pressão popular. Isso porque, na medida em que se ativavam esses mecanismos, o simples fato de o governo reconhecer as carências e as

19 Entrevista concedida à equipe da pesquisa Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste pela Assessora de Promoção Social na Administração de José Agripino.

reivindicações da população mais pobre provocava uma diminuição da pressão popular. É importante lembrar, também, que o diálogo poder público - população passava a ser marcado pela demonstração das possibilidades do governo, o que levava as próprias comunidades a estabelecerem limites às suas reivindicações.

A idéia do Conselho Comunitário foi uma idéia tomada emprestada da experiência da Igreja. Esta trabalhava, desde os anos 60, com um modelo de Conselho Comunitário que funcionava enquanto fórum de decisões, formado pelos representantes de todas as entidades existentes no bairro - agremiações esportivas, recreativas, corporativas, religiosas, assim como associações de jovens e idosos.

Quando o poder público assume o trabalho com os Conselhos, ele utiliza, no entanto, apenas a denominação. Atuar com esse formato de organização significava aceitar as organizações já existentes, assim como as suas lideranças, o que parecia temerário dentro da estratégia de participação sob controle. Assim, denominou-se Conselho Comunitário um outro tipo de entidade - as associações de moradores fundadas por iniciativa do governo, e tentou-se mudar os Conselhos já existentes através de um argumento no mínimo curioso - o de que funcionavam segundo um modelo não condizente com os princípios democráticos, cujo sinal maior era o modelo de eleição indireta. Naquele modelo, eram os representantes das instituições existentes no bairro que elegiam o presidente do conselho e este era, para os formuladores do modelo participativo da prefeitura, um modelo que deveria ser abolido para dar lugar a uma entidade que se caracterizasse pela participação direta de toda a comunidade.

Se este modelo funcionou muito bem nos conjuntos habitacionais, não teve a mesma performance nos bairros mais antigos, onde já existiam Conselhos em funcionamento. Isto gerou, muitas vezes, a

tentativa de modificação dos instrumento legais de funcionamento dos mesmos ou a criação de entidades paralelas cujo objetivo era garantir um espaço público onde pudesse se realizar a participação disciplinada pretendida pela prefeitura.

É assim que proliferam as organizações comunitárias em Natal durante este período. Segundo levantamento realizado em 1987, 67% dos Conselhos Comunitários existentes na cidade foram criados no período de governo de José Agripino[20], o que leva o ex-prefeito a afirmar serem os Conselhos Comunitários uma criação sua.

Recuperando experiências passadas

É impossível pensar a experiência de gestão participativa desenvolvida em Natal sem considerarmos a fonte inspiradora de todo esse trabalho. Apesar de o ex-prefeito afirmar com insistência ter sido essa forma de gestão fruto de sua intuição pessoal, na fala dos articuladores técnicos do projeto, ficam bastante evidenciadas as fontes de inspiração da experiência: o trabalho desenvolvido pela Arquidiocese de Natal, no fim dos anos 50, e a administração popular de Djalma Maranhão, no começo dos anos 70.

> *"... nós usamos muito da experiência de ação comunitária dos movimentos de Igreja, da JUC - Juventude Universitária Católica e da JEC- Juventude Estudantil Católica. Todo esse material foi útil para começarmos a elaboração das cartilhas"* (Material utilizado nos cursos de educação social e política, ministrados pela Secretaria de Promoção Social do Estado, no período 78-82).[21]

---

20 Dados de pesquisa realizada pela equipe da pesquisa: Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste: o Caso de Natal. Mestrado de Ciências Sociais, UFRN, 1987.

21 Entrevista concedida à autora pela Secretária de Trabalho e Bem-Estar Social do Estado no período 78-82.

> *"A inspiração foi exatamente o modelo de Djalma Maranhão. (...) o modelo dele era exatamente esse: era discutir, via associações, estimular o surgimento de associações. Então, isso foi muito inspirado no modelo de Djalma Maranhão que deu certo. Deu certo politicamente e deu certo socialmente".*[22]

Djalma Maranhão foi um ex-militante comunista, que governou Natal de 1960 a abril de 1964. Já tendo ocupado, por um curto período de tempo, a prefeitura da cidade, por indicação do governador Dinarte Mariz, em sua rápida passagem pela prefeitura, deixou, no entanto, uma marca, pela prioridade que concedeu à população mais pobre da cidade. Por isso, ficou conhecido como "Prefeito do Subúrbio".

A sua campanha para a Prefeitura em 1960 foi pautada pela originalidade e pela intensa mobilização popular. Contando com pouquíssimos recursos financeiros para realizá-la, as forças de oposição que apoiaram Maranhão instituíram "Comandos Populares" para organizar a campanha eleitoral. Estes foram responsáveis pela criação de "Acampamentos Nacionalistas", barracas espalhadas nas proximidades dos mercados e feiras livres, onde se fazia alistamento eleitoral e se arrecadavam fundos. Foram criados também "Comitês Nacionalistas", grupos de moradores por ruas ou bairros que reuniam a população local para discutir os problemas locais e as grandes questões nacionais do momento.[23] O candidato contava para isto, com o significativo apoio do movimento sindical[24] e do movimento estudantil que formavam a retaguarda operativa de toda a campanha, atuando ativamente em todo o processo.

---

22 Entrevista concedida à equipe da pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste" pela Sra. Avani Policarpo, chefe da Assessoria de Promoção Social da Prefeitura de Natal, na gestão de José Agripino.

23 Foram criados 240 Comitês Populares na cidade que, na época, contava com uma população de 154.276 habitantes, o que demonstra a magnitude do processo de mobilização popular.

24 Durante a campanha, formalizaram apoio a Djalma Maranhão os seguintes sindicatos: Estivadores, Sapateiros, Combustíveis, Mineradores, Construção Civil, Barbeiros, Alfaiates, Indústria do Vestuário, Condutores de Veículos, Rodoviários, Empregados no Comércio Hoteleiro, e Sindicato dos Tecelões.

Como prefeito eleito, os principais contatos políticos de Djalma Maranhão, fora do estado, foram com Miguel Arraes, então prefeito de Recife e Pelópidas da Silveira.

> *"Era o início de um intercâmbio, de uma cooperação, que iria se verificar, sobretudo, através do 'Movimento de Cultura Popular - MCP' (do governo de Arraes) e da Campanha 'De Pé no Chão Também se Aprende a Ler' (o grande projeto de Djalma Maranhão)"* (GERMANO, 1989:83).

A administração de Maranhão foi marcada pelo forte apelo popular, pela presença ativa da sociedade organizada em associações, sindicatos, "Comitês Nacionalistas", numa empreitada marcada pela novidade: a ênfase à periferia e a busca de soluções inovadoras e de baixo custo. Destas, a de maior repercussão foi a Campanha "De Pé no Chão Também se Aprende a Ler", uma campanha que ficou conhecida nacionalmente. Seu objetivo fundamental era criar, num curto espaço de tempo, escola para toda a população em idade escolar que estava fora dela. Ao invés de construir prédios escolares, que demandavam muito recurso e tempo, o prefeito optou pela construção de grandes galpões, com estrutura de madeira, cobertos com palha de coqueiro e chão de barro batido.

"... uma escola erguida sem paredes e sem portas, inteiramente aberta à comunidade" (GERMANO, 1989:104) Os acampamentos - escolas da campanha eram, assim, carregados de simbologia, o que acontecia também com o nome da mesma. Quando se

> *"... afirmava que até de pé no chão também se aprende a ler, querendo dizer que, de agora em diante educação não era mais privilégio, pois todos teriam acesso à escola, sem fardas, com qualquer roupa e até sem calçados"* (GERMANO, 1989:102).

A presença do elemento popular nos projetos do governo foi um fato inegável na administração de Djalma Maranhão. A preocupação em governar dando resposta aos problemas levados às instâncias governamentais, pelas organizações populares, levou ao privilegiamento de algumas questões como a posse da terra e a moradia, num momento de rápido crescimento da população urbana.

Durante a sua gestão, o prefeito desapropriou uma grande área, em plena orla marítima, ocupada por uma favela irônicamente denominada de Brasília Teimosa, para regularizar a situação dos favelados, numa atitude contrária à prática vigente no poder público, que era sempre afastar a população mais pobre das áreas nobres da cidade, o que provocou a desvalorização da orla marítima urbana de Natal até os nossos dias.

O golpe de 64 transforma Maranhão em réu. O prefeito é preso sob a alegação de ser comunista e de ter transformado Natal em "um dos focos do movimento comunizante do Nordeste"[25]. Assim, era percebida a experiência de gestão popular naquele momento, experiência que, para o contra-almirante Tertius Rebelo que, em nome da revolução, assume a prefeitura de Natal, deixa *"...o legado da desordem, da balbúrdia, do desrespeito à lei, da demagogia, corrupção e da subversão da ordem pública"* (GERMANO, 1989: 173).

O momento da "abertura" abre espaço para a recuperação histórica deste personagem. É interessante perceber a importância que passa a ser creditada à figura política de Djalma Maranhão naquele momento. O homem que havia sido afastado violentamente, de seu povo e de sua cidade pelas forças repressoras do regime militar, e cujo nome devia ser apagado da memória popular, é reintroduzido enquanto imagem no cenário político da

25 Termo utilizado pelo governador Aluízio Alves em ofício endereçado ao então Ministro da Marinha, que consta do Arquivo Público do Estado.

"abertura".[26] Isto porque era à imagem dessa liderança que estava ligada, na memória popular, a idéia de organização e participação. E, nesse sentido, havia todo um capital político acumulado que necessitava ser resgatado, assim como uma simbologia altamente positiva em torno da idéia de participação que precisava ser recuperada.

É importante ressaltar que, apesar da forte repressão que se abate sobre as organizações populares em 64, as que conseguiram sobreviver (Lagoa Seca, Brasília Teimosa, Rocas e Quintas) continuaram a desenvolver um trabalho significativo que não foi suplantado pela ação dos novos Conselhos Comunitários. Elas subsistiram enquanto um modelo de organização popular valorizado pela população, o que nem sempre acontece com os Conselhos.

> *"... em Brasília Teimosa, o centro social continua sendo a associação mais forte (...). O Conselho Comunitário de Brasília Teimosa nunca conseguiu superá-lo em termos de importância e atividade no bairro."*[27]

Para a população da periferia da cidade o trabalho desenvolvido por Djalma Maranhão, assim como o trabalho de base da Igreja eram referências importantes de organização popular, sendo, por isso, importante recuperá-los no momento em que fosse oportuno fazê-lo.

A capacidade de recuperar imagens e personalidades renegadas pelo movimento revolucionário marca bem o novo momento político. Os

---

26 Nesse sentido, o fato mais marcante foi a renomeação da maior praça de esportes da cidade com o nome do ex-prefeito. O seu nome havia sido retirado do lugar logo no início do período militar sob o argumento de que não merecia homenagens, por tudo que representava de subversivo para a ordem política vigente. Logo no início do seu mandato na prefeitura, o Sr. José Agripino, em solenidade pública, recoloca a placa com o nome de Maranhão no local, afirmando que "não há nada na vida pública do ex-prefeito que possa impedir uma justa homenagem", acrescentando que "Ele foi um grande prefeito de Natal e merece ser lembrado pela cidade e pelo seu povo, a quem tanto amou". E ainda: "Se Djalma Maranhão continua amado pelo povo de Natal, eu não vou contrariar os sentimentos populares". (Jornal O Poti, Natal, 19 de agosto de 1979, p. 12).

27 Entrevista concedida à equipe da pesquisa Estado e Movimentos Sociais Urbanos pela Assessora de Promoção Social da Administração José Agripino, sra. Avani Policarpo..

"antigos fantasmas" passam a ser "úteis" ao novo modelo, o que promove a volta ao cenário político de personagens que tiveram presença marcante em momentos anteriores.[28]

Todos os mecanismos são utilizados para viabilizar e controlar o projeto participacionista do governo naquele momento. Este requeria, necessáriamente, a competência de articular os vários grupos representativos da comunidade dos excluídos preparando-os para o engajamento no processo. O que fica claro é que, como afirma AMMANN (1980), nesse tipo de experiência,

> *"... não há lugar para a participação fora dos limites e do modelo proposto pelo Estado, e ela passa a funcionar como legitimação, sem questionamento, da política definida pelo governo"* (AMMANN, 1980:162).

A atuação da prefeitura no sentido de promover a participação sob controle, exigida para viabilização das propostas de administração participativa, não se limitou à criação de entidades nos bairros. O refinamento dessa estratégia se deu, inclusive, através da implantação de uma estrutura verticalizada de controle e representação das organizações de bairro - as Federações.

Já em 1980, através do incentivo da Assessoria de Promoção Social da prefeitura, é criada uma Federação dos Conselhos Comunitários e

---

28 Além de Djalma Maranhão um outro personagem resgatado à cena pública foi o Pe. belga Thiago Thiesen que, durante os anos mais duros do regime militar, era visto como alguém que ameaçava o sistema pela dimensão do trabalho social que realizava na periferia da cidade. Em cada viagem que realizava à sua terra Natal, Pe. Thiago era ameaçado de não poder entrar novamente em terras brasileiras. A administração de José Agripino e Lavoisier Maia vai encontrar no sacerdote um modelo de ação e transforma-o no seu grande parceiro, a ponto de ser Pe. Thiago responsável pela indicação das áreas a serem trabalhadas por alguns programas, além de participar diretamente da implementação desses programas. Isto sem falar nos titulares de algumas pastas tanto no governo estadual, quanto na prefeitura, que haviam sofrido perseguição nos primeiros anos de regime militar. Esta é, inclusive, uma prática que José Agripino Maia conserva até os dias atuais. Estando atualmente no governo do estado, Agripino nomeia seu secretário de Educação o último exilado natalense a voltar ao país. O prof. Marcos Guerra, no pós-64, foi preso e exilado por participar como assessor do prof. Paulo Freire de uma das primeiras experiências de educação popular do eminente educador.

Entidades Beneficentes do Rio Grande do Norte - FECEB. A criação dessa entidade foi feita numa reunião proposta por algumas lideranças dos conselhos comunitários dos conjuntos habitacionais, sem a participação das entidades mais independentes do movimento. Para se ter uma idéia da presença da assessoria do prefeito nessa Federação, a indicação, por aclamação, do primeiro presidente recai numa funcionária da prefeitura sem qualquer liderança comunitária anterior, ficando a sede da entidade funcionando, durante o primeiro ano, em uma sala no prédio da prefeitura. Entre os objetivos da entidade destaca-se aquele que atribui a FECEB a função de *"coordenar, em sintonia com o poder público, a Política Social do Estado, além de ter o poder de, junto aos órgãos públicos dos executivos estadual e municipal, emitir pareceres sobre a Política Comunitária Social"* (ART. 4. do Estatuto da FECEB).

O estatuto da federação expressava bem a sua interdependência em relação ao poder público, assim como o seu caráter autoritário e controlador, o que gerou uma série de conflitos posteriores com segmentos do movimento que estavam fora da Federação e com aqueles que, dentro dela, em algum momento, se insurgiram contra ele. Dois pontos do estatuto eram extremamente polêmicos. O primeiro definia que votava para a eleição da diretoria apenas o presidente, o que possibilitou a permanência da primeira presidente durante 8 anos consecutivos. E o segundo definia que " toda e qualquer entidade filiada à FECEB só poderia participar das assembléias, com direito a voz e voto se, em seus estatutos, constasse que caberia à FECEB coordenar e promover os seus pleitos eleitorais".[29] Isto porque era nas eleições para a diretoria das entidades que a prefeitura jogava toda as suas cartas. Além de financiar candidaturas, a Federação, com o apoio da Assessoria de Promoção Social, era quem organizava o pleito e

29 Entrevista concedida à autora em 1989 pelo então presidente da FECEB Raimundo Rubin.

detinha o controle sobre ele. O seu objetivo era manter, sob sua liderança, as entidades por ela criadas, assim como ocupar novos espaços onde ela ainda não tinha conseguido penetrar.

> *"O Conselho da Candelária era da Federação e, na hora em que fui eleito, desfiliaram o conselho para que a gente não votasse. Então, a Federação era um instrumento na mão de José Agripino (...) era um instrumento de controle da comunidade..."*[30]

A Federação atuou, inclusive, na criação de conselhos comunitários nos bairros, num processo que camuflava a presença da prefeitura e dava à iniciativa um caráter mais legítimo.

> *"A tática da Federação era visitar os bairros, entrando em contato com algumas lideranças comunitárias, principalmente aquelas que poderiam ter possibilidade de envolvimento político. Nestas visitas, colocava-se a necessidade de criar, no bairro, o Conselho Comunitário, marcando para breve uma reunião para escolher a diretoria. A reunião era feita de imediato, de forma a não dar espaço de tempo para ser difundida, no bairro, a notícia da criação da entidade. Na reunião, geralmente com as poucas pessoas que tinham sido contactadas anteriormente, eram indicados os nomes para compor a diretoria e, através da coleta de assinatura dos presentes, considerava-se a diretoria eleita. Os moradores do bairro, portanto, não participavam do processo de criação do Conselho e da eleição dos membros da diretoria, e a grande maioria ignorava a existência da entidade".*[31]

Toda essa estratégia de ação tinha um único objetivo: dar condições ao prefeito de pôr em prática o seu modelo de administração participativa, de preparar as bases daquilo que os documentos oficiais

---

30 Entrevista concedida aos estagiários da pesquisa Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste: O caso de Natal, por Manoel Duarte, principal liderança comunitária da oposição.

31 Depoimento de uma líder comunitária contido em: Machado, Maria Salete. Estado e Movimentos Sociais em Natal : Ponta Negra. Tese de Doutoramento em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo, 1989.

denominavam planejamento participativo, e que se constituía no princípio inovador da administração José Agripino.

Como chamamos atenção no início, há várias maneiras de se fazer planejamento participativo e essas se diferenciam pelo tipo de participação proposto à população alvo no processo de planejamento, e pelo formato organizacional que assume essa participação.

Na experiência que analisamos agora, o poder público trabalhou com um modelo de participação induzida. Isto é, a participação não foi resultado de uma reivindicação. Ela não se deu sob a forma de conquista e nem mesmo de concessão. A população foi levada a participar no processo de tomada de decisões, por iniciativa do governo e da forma como ele planejou a sua entrada em cena.

A participação induzida é um tipo de participação utilizada em experiências de planejamento participativo em realidades onde

> *"... a comunidade não disponha de recursos de mobilização, tais como entidades civis organizadas, informações básicas (especialmente sobre os seus direitos como cidadãos), familiaridade com modelos de ação coletiva organizada, etc."* (PRATES e ANDRADE, 1985: 141-142).

Este era o caso das regiões de ocupação mais recente de Natal (os conjuntos habitacionais), onde a atuação da prefeitura foi mais acentuada.

É preciso levar em consideração que a história do associativismo urbano em Natal, até aquele momento, tinha se limitado ao curto período da administração de Djalma Maranhão que também se caracterizou pela indução de práticas participativas. O incentivo ao associativismo e à participação tinham, no entanto, nesta experiência, uma dimensão muito menos instrumental e dava-se, sobretudo, dentro de um

projeto maior de educação popular, fortemente atrelado ao movimento associativo urbano, assim como estava atrelado a um trabalho de difusão do ideal nacionalista da esquerda, naquele momento. Essa experiência, no entanto, teve vida curta, pois foi quase que totalmente destruído a partir do golpe de 64, restando apenas algumas associações onde a Igreja se dispôs a continuar o trabalho.

A atuação da Igreja em Natal tinha, no entanto, até fins dos anos 70, um caráter nitidamente assistencial. Apesar de a Arquidiocese de Natal ter sediado uma rica experiência de educação de base e de organização popular, em todo o estado, nos anos 50, o trabalho desenvolvido na cidade de Natal não foi tão forte quanto o desenvolvido na zona rural[32], embora mereça destaque o trabalho de "educação política" que passa a se desenvolver a partir de então.

Diferentemente de Recife, onde as organizações populares urbanas têm sua história marcada por lutas de resistência, quase sempre contra a ação "saneadora" do Estado, em Natal, a história se fez diferente e sempre ligada ao braço forte do poder público ou à caridade cristã da Igreja.

Assim, quando o governo passou a falar de participação popular, inexistia na cidade uma estrutura organizativa que servisse de suporte aos propósitos do governo. Coube ao governo entrar em ação e montar essa estrutura, o que facilitou enormemente o projeto em questão. Isso porque a inexistência de uma experiência anterior de combatividade, por parte da população, tornou mais fácil o controle das organizações criadas,

32 O movimento conhecido nacionalmente como o Movimento de Natal foi considerado o movimento mais importante da ação social da Igreja até então. Entre as suas várias frentes de trabalho, destacou-se, principalmente, o sindicalismo rural. Para se ter uma idéia da dimensão do trabalho de sindicalismo da Igreja, em apenas 4 anos, ela organiza e funda 68 sindicatos rurais em todo estado. Ao lado deste trabalho, foi fundamental o Movimento de Educação de Base e a experiência das escolas radiofônicas, onde se desenvolvia um programa de educação política. Sobre esse trabalho ver por exemplo: FERRARI (1968) CRUZ (1982) e PAIVA (1992).

assim como a sua dependência em relação aos vários setores do governo do estado e da prefeitura, que coordenavam o trabalho na área.

O que restou das experiências, anteriormente desenvolvidas, foi muito mais o saber técnico acumulado, que foi bastante positivo para o governo local. Este lançou mão tanto do material humano, como do material bibliográfico para implementar o seu trabalho comunitário. O trabalho de preparação da comunidade para a implementação do projeto participativo utilizou todo o arcabouço metodológico do trabalho comunitário da Igreja, assim como do discurso participacionista do início dos anos 60, para chegar mais perto e mais rápido aos objetivos pretendidos - a proximidade e a conquista da confiança da população mais pobre da cidade. Num momento em que inexistiam instituições políticas capazes de dar estabilidade ao processo em curso, a confiança nos governantes fazia-se extremamente necessária e nada melhor que a proximidade destes em relação aos governados, para construir esse alicerce.[33]

A participação não ocorreu, no entanto, segundo um padrão único de atuação. Ela se diferenciou levando em consideração um critério distintivo: a inclusão da área em diferentes programas de desenvolvimento urbano. Assim, nas áreas de atuação dos programas de melhoria habitacional do PCCPM, na medida em que estava definido a priori o que fazer, a participação girava em torno do como fazer, cumprindo-se a exigência do programa de busca de soluções alternativas de baixo custo. Nesse caso, utilizou-se muito a estrutura de trabalho da Igreja, e a participação, na medida que se dava, na definição do que fazer, acontecia também de forma

33 Para LECHNER "Na falta de uma institucionalidade político-representativa, o desenvolvimento de relações de confiança parece ser uma condição para que possa constituir-se uma classe política" Como ele assinala, "..a confiança permite diminuir a distância temporal entre o compromisso prévio e a avaliação posterior (...) A confiança opera como um crédito a prazo, em relação ao êxito prometido". (LECHNER, 1990:79)

esporádica durante a execução do trabalho, no sentido do acompanhamento da realização das obras.

O modelo de participação que se operacionalizou no contexto dos programas habitacionais diferia do anterior. Aí, operavam de forma concomitante dois tipos de agências estatais: o governo do Estado, através da COHAB, e a prefeitura municipal, através da Assessoria de Promoção Social. A COHAB executava o programa de Desenvolvimento Comunitário formulado pelo BNH, que tinha como objetivo promover a integração social da população récem-localizada espacialmente. Já a prefeitura lançava mão da experiência da COHAB para fazer valer seus propósitos de gestão administrativa. Sendo as áreas dos conjuntos habitacionais de ocupação recente e estando as mesmas localizadas fora do eixo tradicional de ocupação do espaço urbano da cidade (a chamada zona norte que estava separada do espaço urbano tradicional pelo rio Potengi), constituíram-se, desde o início, como áreas centralizadoras de problemas urbanos que exigiam da prefeitura uma resposta imediata. Dessa forma, a prefeitura utiliza o trabalho associativo da COHAB ou o seu modelo e transforma os Conselhos Comunitários existentes nos campos de realização do seu planejamento participativo.

O trabalho reduz-se à realização de encontros prefeito-comunidades com objetivo de definição de prioridades de ação num contexto de recursos escassos e tinha como objetivo trabalhar politicamente a enorme demanda existente por serviços e equipamentos coletivos.

As análises de políticas públicas sob a ótica da sua forma de implementação têm chamado atenção para a dimensão institucional ou para o formato organizacional que reveste cada modelo de ação utilizado pelo Estado. Quando esta ação se caracteriza pelo recurso à participação de atores

sociais que estão fora da máquina governamental, é importante identificar o formato institucional sob o qual estas novas formas de ação se concretizam.

Apesar de a experiência participativa desenvolvida em Natal ter gerado a necessidade de criação de uma estrutura organizacional voltada para o trabalho social - criação da Assessoria de Promoção Social da Prefeitura, da Fundação de Trabalho e Ação Comunitária - FETAC, do governo estadual, a execução dessa proposta de ação não incluía as organizações comunitárias como participantes ativos em nenhum dos programas. Isso porque nem o Estado criou canais efetivos de participação em sua estrutura decisória - Conselhos com participação de representantes da comunidade, órgãos colegiados ou outros mecanismos de descentralização de decisões (característica do modelo incorporativo de arranjo institucional), nem tampouco transferiu para a comunidade a responsabilidade de execução dos programas (caracteristica do modelo autônomo de atuação), que supõe total autonomia institucional da comunidade. Segundo esse modelo institucional, o programa de planejamento participativo consiste na

> *"... oferta de recurso, por parte do Estado, para a comunidade de baixa renda, que, através de suas associações formais, propõe projetos de seu interesse. Uma vez aprovado o projeto, cabe à comunidade executá-lo com o suporte do programa"* (PRATES E ANDRADE, 1985:142)

Pelo contrário, a relação estado-comunidade na experiência de Natal não contemplava a idéia de autonomia das comunidades envolvidas. Conforme vimos anteriormente, o que existia era um forte controle da situação pelo aparato governamental. O modelo de planejamento participativo proposto não era algo que supunha a participação da comunidade no âmbito das ações governamentais, era muito mais a participação das agências governamentais dentro das organizações

comunitárias, num modelo de planejamento participativo que invertia a ordem dos fatores para alterar o produto. Dessa forma, realizava-se uma pseudoparticipação e legitimavam-se através dela as ações do governo.

O que tornava isso possível não era, no entanto, somente o caráter simbólico da participação, até porque o discurso participativo do executivo, no Rio Grande do Norte, era articulado de forma um tanto pobre. O forte na experiência de Natal era a eficácia das políticas implementadas e a quantidade de recursos carreados para Natal, nesse período. Na visão do grupo no poder, a gestão de Agripino na Prefeitura de Natal teria de causar algum impacto e ser bastante diferenciada das administrações que o sucederam, durante o período militar. Estas, completamente limitadas pelas ações dos governadores, foram incapazes de deixar qualquer marca política.

As bases de sustentação política

A realização de um projeto de mudanças políticas, como o que ocorreu no Brasil a partir do período da "abertura", se dá, geralmente, num clima de dificuldades e grandes negociações, principalmente no Nordeste, onde a estrutura de poder dos grandes proprietários de terra é muito forte. O Rio Grande do Norte foi, no entanto, um caso atípico. Aí, a renovação dos quadros políticos do partido governista começa primeiro que nos outros estados, e isso se dá sem grandes conflitos e sem rupturas. A ausência de uma tradição política de tendência ideológica faz da política norte-riograndense uma realidade marcada pela tutela, pelos grandes acordos e pela inexpressividade de suas lideranças. A política do estado foi sempre uma política de submissão ao poder central, de subserviência, o que talvez se explique pela debilidade de suas bases econômicas de sustentação. No Rio

Grande do Norte, até o poder oligárquico é frágil externamente, o que torna a política estadual muito vulnerável a "forças estranhas" aos interesses locais, tendendo a se acomodar, com facilidade, às mais diversas articulações do jogo de interesses, intra e interpartidárias, assim como às transações políticas de cunho particular. No período pós-64, por exemplo, quase inexistia no estado uma oposição definida como tal. Se esta é uma realidade já apontada pelos estudiosos do sistema partidário nacional, naquele período, no Rio Grande do Norte, esta era uma realidade muito mais forte do que a de Pernambuco, por exemplo. As antigas referências políticas foram, pouco a pouco, perdendo identidade e o funcionamento do sistema passou a ser resultado de um cálculo estratégico de novo tipo. As velhas rivalidades familiares foram deixadas de lado para abrigar uma grande massa arenista, resultante do oportunismo político de então. Dessa forma, não foi difícil ao grupo no poder realizar os seus propósitos dentro dessa realidade.

A indicação de Tarcízio Maia para governador teve o sentido de uma intervenção, não provocando, no entanto, grandes problemas ao partido. Ele assume o governo, a direção do partido e o comando do processo político de distensão do regime a nível local, desbancando antigas lideranças e desrespeitando a história partidária, sem que isso tenha dado origem a maiores resistências ou conflitos entre a elite local.

Tarcízio Maia foi o grande maestro de uma peça orquestrada pelo poder central, o que foi acompanhado com espanto e acomodação pelos grupos políticos locais. A sua atuação política era marcada pela habilidade em destruir os obstáculos que se punham à realização da missão que lhe havia sido destinada, demonstrando, para isso, grande capacidade de articulação de estratégias políticas.

José Agripino e o projeto participacionista desenvolvido em Natal, em sua gestão, eram parte desse contexto. Sendo caracterizada pelos

estudiosos de sua cultura, como uma cidade receptiva às novidades[34], Natal tem sido campo fértil de realização de experiências políticas e culturais, que, no entanto, têm vida efêmera e quase nunca deixam marcas. Dessa forma, o novo tem sempre uma boa receptividade entre a população natalense. Isso aconteceu também com José Agripino. A sua juventude e o "seu desejo" de mudanças garantiram-lhe acesso fácil à população. Inexistindo, na cidade, uma oposição sólida, ele administra Natal, com o apoio da Câmara de Vereadores, mesmo sendo o MDB maioria na casa. Em relação a estes, é interessante perceber que, em Natal, a experiência participativa não gerou, como em Pernambuco, pontos de atrito com o sistema representativo formal. Ao contrário, os vereadores tiveram acesso privilegiado na experiência, principalmente no período de José Agripino sendo, inclusive, peças importantes na mobilização da população em algumas comunidades, principalmente os chamados "vereadores do bairro".[35]

A facilidade em obter recursos federais, pelo trânsito que o seu pai tinha no esquema de poder[36], os numerosos empréstimos a fundo perdido que conseguiu negociar, somados à disponibilidade de recursos do programa PCPM-BIRB, conferiam a Agripino a imagem de um governante muito empreendedor. Em relação à população de baixa renda, a ação da prefeitura destacava-se: pela construção de habitações, através do projeto PROMORAR; pela urbanização de favelas; pela implantação do sistema de trens urbanos; pela venda de produtos hortifrutigranjeiros a preços acessíveis àquela população, pela pavimentação e urbanização de ruas situadas na periferia da cidade, além do trabalho social desenvolvido com recursos da LBA.

---

34 Influência do **modus vivendi** americano que dominou a cidade durante a segunda guerra mundial.

35 Havia uma tradição na Câmara de Vereadores de Natal de repartição do espaço político urbano, garantindo a cada vereador uma área, onde ele deveria exercer a mediação política, atributo fundamental para a consolidação de bases eleitorais mais sólidas.

36 O trânsito fácil do então prefeito de Natal junto às agências governamentais era algo bastante visível naquele momento. Segundo Cândido Malta, consultor do CNDU, naquele momento, em depoimento à autora, os técnicos nunca conseguiram entender muito bem as razões do privilegiamento da cidade na

O seu discurso democrático impressionava bem a população, embora não passasse de uma peça de retórica. A sua gestão "democrática" e a sua forma de dialogar com a população provocaram resultados positivos, dada a inexistência de uma tradição de organização política emtre a população da periferia. Durante os anos em que passou na prefeitura, Agripino conviveu pacificamente com todas as forças políticas da sociedade. Em relação aos partidos, cabe destacar o seu relacionamento com a Câmara de Vereadores, principalmente com o PMDB, o único partido oposicionista com representação parlamentar, naquele momento . Em relação à Igreja, o prefeito também teve boas relações, tendo inclusive dado respaldo ao trabalho desenvolvido por ela na periferia da cidade, principalmente nas áreas de ocupação mais recente: Felipe Camarão, Carrasco, além da zona norte da cidade, onde o Pe. belga Tiago Thielsen desenvolvia um intenso trabalho social. Dessa forma, o prefeito tinha, diante de si, um campo político descongestionado para empreender a sua trajetória. Mesmo o movimento comunitário de oposição, que começa a surgir nos conjuntos habitacionais de renda mais alta, só se torna visível em meados de 82, quando se aguça a crise do Sistema Financeiro de Habitação e se organiza, em todo o país, um movimento de mutuários desse sistema.

Dentro de seu partido, Agripino tinha completa aprovação para implementação de seus propósitos participativos de gestão municipal. Até porque essa era uma proposta que não provocava nenhuma grande ruptura com as formas usuais de ação. Falando sobre isso, o ex-prefeito é enfático, quando afirma não ter provocado nenhuma reação negativa do seu partido ou de suas bases de apoio em relação ao seu modo de administrar:

> *"... nunca houve reação nenhuma, até porque eu nunca defendí teses que agredissem o nosso chefe tradicional,*

liberação de recursos. Segundo o próprio Agripino, Andreazza tinha com ele "uma relação muito fraterna, como de pai para filho".

> *porque o que eu defendia era uma política voltada para os mais pobres, mas que não chegava a prejudicar os mais ricos..."*[37]

Pelo contrário, é flagrante o papel desempenhado pelo poder público e pelas políticas implementadas, naquele momento, para o fortalecimento de determinados grupos econômicos do estado, em especial, daqueles ligados ao turismo e à construção civil. Este foi, sem dúvida, o grande beneficiário dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação, que injetou, no estado e, particularmente, em Natal, uma enorme quantidade de recursos, capitalizando antigas e poderosas empreiteiras, assim como favorecendo o surgimento e a consolidação de pequenas e médias empresas construtoras. O setor da construção civil foi, aliás, uma expressiva base de apoio do candidato José Agripino nas eleições para governador em 1982.

Assim, foi a sua performance na prefeitura, o grau de eficácia de sua ação administrativa e o apoio obtido através dos mecanismos participativos que garantiram, a Agripino, as condições para disputar, com chances de vitória, a primeira eleição direta para governador em 82. Naquele momento, o partido governista atravessava uma séria crise. Era visível a sua divisão, entre aqueles que apoiavam Tarcízio Maia e os liderados pelo Senador Dinarte Mariz, figura de grande expressão no partido. A cisão agravava-se com a péssima imagem, deixada na opinião pública, pelo governo de Lavoisier Maia que levou, inclusive, o partido a discutir a possibilidade de sua renúncia, para que se recuperasse a imagem de eficiência do esquema governista. Nesse contexto de estilhaçamento do partido, apenas José Agripino conseguia encarnar uma imagem de eficiência, o que pesou bastante para a indicação de seu nome para o governo do estado, consolidando, assim, o poder político da família, dentro do partido.

---

37 Entrevista concedida à autora pelo ex-prefeito José Agripino Maia.

A eleição de José Agripino, em 1982, representou uma grande vitória para o partido governista, pois significava, antes de tudo, a derrota de um dos maiores líderes políticos do estado, o ex-governador Aluízio Alves. Nessa eleição, foi bastante significativa a performance eleitoral do ex-prefeito José Agripino na cidade de Natal. Apesar de não ter conseguido a maioria dos votos da capital, perdeu por apenas 193 votos, o que foi considerado um excelente resultado, dado que Aluízio Alves era um líder de base eleitoral urbana. Se compararmos os resultados dessas eleições com os resultados da eleição para o Senado, em 1978, podemos verificar o avanço da votação do partido governista na cidade, principalmente nas zonas eleitorais onde a ação social da prefeitura se fez mais presente, como é o caso da 4ª zona eleitoral que abrange toda a zona norte da cidade, onde estão localizados os conjuntos habitacionais.

Com Agripino no governo, o grupo Maia tenta recuperar o tempo perdido na gestão de Lavoisier, montando uma estrutura de trabalho social que tinha como objetivo estender para outras regiões a experiência participativa desenvolvida em Natal. Para tanto foi fundamental a participação da Secretária de Trabalho e Ação Social do Estado, a Sra. Vilma Maia.[38] A capacidade de trabalho de Vilma Maia e a sua habilidade política foram, pouco a pouco, tornando a experiência participativa, no Rio Grande do Norte, um pouco mais arrojada do que a desenvolvida no período anterior, o que lhe garantiu a condição de candidata natural, do esquema governista, nas eleições diretas para prefeito em 85. Durante o período que esteve na secretaria - 82 a 85, Vilma chegou inclusive a montar um esquema paralelo de atuação em Natal, passando a disputar com o prefeito da cidade, do seu partido, a hegemonia do processo associativo urbano. Foram dessa

38 Ela era a esposa do ex-governador Lavoisier Maia, em cujo governo desenvolveu um trabalho social, à frente de um programa de voluntários, bastante interessante, do ponto de vista político, no sentido de que rompia, um pouco, com o esquema filantrópico desse tipo de trabalho.

época os programas de autoconstrução financiados pelo BNH, que muitos dividendos políticos geraram, principalmente, em Natal e João Pessoa, onde o movimento associativo urbano, sob a liderança de determinados personagens (Vilma Maia em Natal, e Lúcia Braga, mulher do governador da Paraíba, em João Pessoa) garantia aos projetos governamentais um excelente desempenho.[39]

O carro chefe da atuação da Secretária de Trabalho e Ação Social era o projeto denominado CRESCER, cuja fonte de recursos era o BNH. Segundo depoimento da própria secretária:

> *"A concepção inicial do projeto era provocar mudanças naqueles bairros desorganizados socialmente. Em todos os sentidos. Não só em relação à habitação, mas em relação à própria organização da comunidade. O projeto CRESCER se propunha a entrar nos bairros que tinham essas características de desorganização social (...), sem nenhuma infra-estrutura...e mudar aquele bairro. Como é que ele mudaria? Ele (o projeto) queria o quê? Que a comunidade assumisse o seu papel, que a comunidade se organizasse, mas precisava que ela tivesse um incentivo. (...) Prá que ela recebesse a orientação e aceitasse o trabalho social desenvolvido pela secretaria, era necessário que houvesse uma outra atração, mais imediatista...Então nós pensamos na casa. O projeto CRESCER fazia a casa em mutirão com a própria população e era, a partir deste trabalho, que a gente se aproximava da comunidade. Faziam-se reuniões educativas tentando mostrar a importância de eles se organizarem nos Conselhos Comunitários, as mulheres se organizarem nos Clubes de Mães (...), os jovens também se organizarem para que pudessem ter atividades complementares à ação da escola ... (...) e assim por diante. (...) Nós tivemos inicialmente facilidade para conseguir os recursos para construir as*

39 Na Paraíba, somente em João Pessoa, através do projeto João de Barro, foi financiada a construção da chamada "Cidade Mário Andreazza", onde foram erguidas 4.471 casas, em regime de mutirão, sob a coordenação direta e pessoal de Lúcia Braga.

> *casas porque o BNH comprou logo a idéia, porque achou incrível que a gente pudesse fazer uma casa com menos de 1/4 do preço que uma construtora fazia. Então, a gente teve, a partir daí, a facilidade de conseguir recursos..."*[40]

A penetração de Vilma Maia na periferia da cidade e, em particular, no movimento associativo urbano foi tão significativo que o lançamento de sua candidatura a prefeita, em 1985, foi feita primeiramente por um movimento denominado de "Aliança Comunitária". Foram as lideranças das comunidades da periferia que encabeçaram esse movimento, que grande pressão exerceu dentro do partido - PDS, quando da escolha dos candidatos. Este movimento teve, na sua campanha, um papel fundamental. O discurso político da candidata era, inclusive, um discurso muito mais forte do que o do então governador, e era marcado pela idéia de uma candidatura popular, cujo único compromisso político era com o povo da periferia da cidade e com seus Conselhos Comunitários - a sua principal fonte de apoio. E isto, por dois motivos: o fracasso político do governo de Lavoisier (seu marido) levava Vilma a ser vista com receio por alguns setores do partido, ao mesmo tempo que o trabalho desenvolvido por ela, na Secretaria do Trabalho, ocupara espaços políticos de outros segmentos do partido que viam, com desconfiança, o seu discurso e a sua prática, o que não impediu, no entanto, a consolidação de sua liderança política em Natal, onde, a partir daí, ela passa a ser uma importante referência para a população da periferia.

Assim, no Rio Grande do Norte, a dinâmica da experiência de gestão participativa se dá num movimento contrário ao realizado em Pernambuco. Enquanto em Recife, o primeiro momento de implementação das estratégias participativas causou bastante impacto, gerando grandes tensões no nível político partidário, em Natal, só a partir de 1982, vamos

40 Entrevista concedida à autora pela Sra. Vilma Maia, em 12.12.88, para o projeto de Pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste".

encontrar um projeto participativo mais arrojado. Isto porque a Secretária Vilma Maia tinha um projeto político pessoal e foi às últimas consequências para realizá-lo. Não tendo conseguido vencer as eleições para prefeito de Natal, em 1985, Vilma candidata-se à Câmara Federal, sendo a constituinte mais bem votada em todo o estado. Durante a Assembléia Nacional Constituinte, acompanhou a votação dos partidos de esquerda em todas as grandes questões. A partir daí, desliga-se do PDS e procura filiação em um partido mais condizente com a sua trajetória até então.[41]

Recuperando diversidades

Quando olhamos comparativamente para as duas experiências por nós analisadas, chama-nos atenção a engenharia política que subsidiou a sua realização.

É importante ressaltar as diferenças existentes na realização dessas experiências nas duas cidades. Apesar de ambas estarem atreladas ao projeto político nacional de liberalização do regime, que apontava para a importância de adoção de novas formas de ação governamental, é fundamental resgatar a importância das condições políticas locais no desenho do projeto participacionista, em cada lugar.

A comparação dos dois casos é rica na demonstração do que queremos ressaltar. Enquanto no Rio Grande do Norte, especificamente, em Natal, existia um campo político desocupado em termos de lideranças urbanas e organizações populares, em Recife, este campo era um espaço ocupado historicamente e minado pelo conflito e pelas contradições que

41 Inicialmente a sra. Vilma Maia filia-se ao PDT, partido que a elege prefeita de Natal em 88, passando posteriormente para o PSB.

acompanhavam esse processo. Essa diferença marcante na história política das duas cidades determinava a utilização de noções diferenciadas de trabalho comunitário e participação. Enquanto, em Recife, o modelo de desenvolvimento comunitário do projeto participativo tinha necessariamente que conter a dimensão progressista da inserção política dos movimentos populares, em Natal, ela se realiza dentro de uma visão totalmente despolitizada, remanescente das visões mais tradicionais de prestação de serviços sociais.

Em Natal, a inexistência de uma tradição de luta urbana[42] possibilitava a realização de projetos participativos de pequena envergadura. Depois de 10 anos de governo militar e de completa acomodação dos atores políticos locais ao projeto governista, o projeto participacionista não precisaria ir muito longe. Até porque isto significaria um possível ponto de atrito com as forças mais conservadoras do partido.

Em Recife, a realidade era completamente diferente. A cidade tem uma tradição de luta urbana que remonta aos anos 30 e que está diretamente ligada à forma de ocupação do espaço urbano pela população mais pobre.

> *"... os conflitos de propriedade vêm sendo uma tônica no cotidiano de toda a região metropolitana do Recife, onde o status legal das propriedades é caótico. Há terras que pertencem ao Estado, à Igreja, às prefeituras, aos proprietários, aos pseudoproprietários e que vêm sendo ocupadas pelas classes de baixa renda que, contrariando as leis de mercado e a produção oficial da habitação, criam uma estratégia*

42 Para se ter uma idéia dessa questão, durante os primeiros 14 anos de governo militar, não foi visível, na cidade, qualquer conflito de natureza urbana nem qualquer mobilização popular significativa. Enquanto, na maioria dos estados brasileiros, a população urbana começava a manifestar o seu descontentamento com os rumos tomados pela ação do Estado, em Natal, só em 1979, ocorrem as primeiras manifestações políticas de cunho popular - uma greve de motoristas de ônibus urbanos e a primeira greve dos professores da rede pública.

> *informal para atender à própria demanda habitacional"* (MOURA, 1990:66).

Essas estratégias usadas pela população mais pobre, se tinham o poder de chamar atenção do Estado para a questão habitacional, tinham como conseqüência mais imediata a deflagração de intensos conflitos. Isto porque as terras ocupadasou invadidas nem sempre eram áreas públicas, reproduzindo-se, na área urbana da capital pernambucana, os mesmos conflitos de terra que o trabalhador, vindo do campo, vivenciara na área rural. O caso de Brasília Teimosa[43] é um exemplo típico do que acontecia em quase toda a cidade.

> *"Durante seis meses, tivemos que usar pau e faca (...). A polícia destruía casas durante o dia, nós reconstruíamos durante a noite".*[44]

Esse processo de resistência vai, pouco a pouco, ganhando aliados políticos que vão subsidiando a população em suas lutas, o que vai dando a esses assentamentos e às organizações populares que aí surgem uma maior visibilidade e um maior poder de pressão.

Diante desse quadro, chamar a população a participar das ações governamentais tem, em Recife, uma outra dimensão. Isto porque os movimentos populares geram mudanças significativas na cultura política de seus participantes. A ação coletiva deixa um legado de fundamental importância que é a consciência do valor da participação e da possibilidade de lutar pelo direito de exercer a cidadania. Por isso, propor um projeto de gestão democrática pressupunha, naquela realidade, muitos riscos políticos, o que exigia dos governantes cautela e firmeza. A realidade não admitia meios

---

43 Brasília Teimosa é uma área ocupada desde os anos 50, e tem sua história marcada pela violência utilizada nas inúmeras tentativas de expulsão dos moradores. A sua persistência em permanecerem no local levou os moradores a batizarem o assentamento dessa forma jocosa, pelo fato de ser aquela a época em que estava sendo construída a capital federal.

44 Transcrito de MOURA, Alexandrina Sobreira. Terra de Mangue: Invasões Urbanas no Recife. Recife, FUNDAJ, Editora Massangana, 1990, p.77.

termos: ou era participação de fato, ou não era, sendo bastante difícil a implementação de um projeto participativo que não ultrapassasse os limites da retórica, como ocorria em Natal. Esta era a grande questão. E este era o desafio colocado àqueles que empunhavam a bandeira da renovação no estado.

É necessário frisar, no entanto, que, apesar de termos explorado a atuação de alguns personagens específicos, os resultados políticos desse empreendimento não podem ser creditados a uma só pessoa. A ação dos prefeitos era respaldada pelo governo do estado que, embora mais timidamente que aqueles, desenvolvia programas semelhantes ou subsidiava as experiências dos mesmos. Os governadores, pelo posto que ocupavam, não podiam abusar de um discurso progressista, para não contrariar as bases mais conservadoras do partido que constituíam a grande maioria. A face "progressista" era apenas uma face da moeda política do partido governista, sendo a conservadora o seu lado mais forte. Encontrar o ponto de equilíbrio entre essas duas posições e construir, a partir daí, uma nova identidade era o grande desafio político dos articuladores do partido, desafio que foi enfrentado com habilidade, em Pernambuco, por Marco Maciel. Ali, o projeto vingou e teve resultados surpreendentes. O PDS não só venceu as eleições para governador em 82, contra um forte candidato da oposição (Marcos Freire). Em 1985, o seu candidato perde as eleições para Miguel Arraes, o grande mito da política pernambucana, que retorna à cena política. No entanto, após o interregno entre 1986 e 1988, volta a consolidar a sua força eleitoral no estado, ganhando a eleição para prefeito em 1988 e para governador em 1990. É interessante chamar a atenção para o fato de que as eleições de 1988 representaram um marco significativo na história político-partidária de Pernambuco. Em toda a sua história, a chamada esquerda pernambucana sempre havia eleito o prefeito de Recife - Pelópidas da

Siveira (PSB) em 1955, Miguel Arraes (PST) em 1959, novamente Pelópidas em 1963, e Jarbas Vasconcelos (PMDB) em 1985, quando, após o interregno autoritário, a esquerda retoma sua tradição de vitória.

Para os analistas políticos pernambucanos

> *"A vitória de Joaquim Francisco (PFL) no pleito municipal do Recife, em 1988, representou um importante desvio no padrão de comportamento do eleitorado recifense"* O que levou a um questionamento que, por muito tempo, marcou as preocupações da esquerda local: *"Como explicar o triunfo de um candidato conservador num reduto eleitoral historicamente dominado pela esquerda pernambucana?"* (AZEVEDO, 1993:40)

Joaquim Francisco fez parte do esquema de Maciel desde o início. Tendo participado, como Gustavo Krause, da equipe de Moura Cavalcanti, como secretário de Trabalho e Ação Social, enquanto aquele ia para a prefeitura em 1979, este ocupava a pasta da Habitação, no governo do Estado, passando a atuar como coadjuvante importante no trabalho de ação social desenvolvido, a partir de então, em Recife. Isso lhe garantiu a indicação para a prefeitura em 1982, pelo então governador Roberto Magalhães. Podemos afirmar que Gustavo Krause e Joaquim Francisco fazem parte de uma mesma escola, diferenciando-se, no entanto, em termos de atitudes pessoais e de forma de fazer política, o que tem levado o último a ser mais bem sucedido em sua carreira. Enquanto Krause tem um comportamento político impulsivo e marcadamente personalista, Joaquim Francisco é um político da negociação e dos arranjos intrapartidários. Enquanto Krause se negava a conversar com os velhos "caciques" do partido, Joaquim fazia disso a sua prática e ia desmanchando, por dentro, as possíveis reações à sua pessoa e ao seu jeito "moderno" de governar. A impulsividade de Krause é patente neste depoimento:

> *"... com a imunidade da idade, eu digo o que eu quero, faço o que bem entendo, e o pessoal não tem a menor confiança em mim, e a direita patrimonial de Pernambuco tem muito mais confiança em lideranças como Arraes do que em mim..."*[45]

Este tipo de postura de Krause levou sempre à existência de uma forte reação do partido governista em relação à sua pessoa, o que se expressou com bastante clareza no seu isolamento político a partir de 1986. Terminado o seu mandato de vice-governador, tendo inclusive assumido o governo do estado no ultimo período do mandato quando o ex-governador Roberto Magalhães renuncia para se candidatar a senador, Gustavo Krause volta ao cenário político completamente isolado, disputando uma vaga na Câmara Municipal de Recife. De governador a vereador. Este o preço que Krause teve que pagar pela sua "independência" política e pelo seu "comportamento esquerdista".[46]

> *"Quando eu me candidatei a vereador e a deputado federal, sem cabo eleitoral (sic), sem a estrutura...aí eu percebí que eu já avançava na época como um* ***Kamicase****. Eu costumo dizer que sou um político de alto risco. Avançava porque era aquele negócio que eu acreditava, e avançava, levava pancada, esbarrava nas contradições... Agora não. Deu prá ser vereador, deu prá dizer claramente que eu não votava em quem era* ***outsider****, em alguém que não tinha nenhum compromisso com as instituições e que engendrava um falso discurso liberal, e que não praticava aquilo, (...) e vai continuar dando até 94, 95, se eu puder ser candidato a deputado federal e me reeleger. Se não der, paciência..."*[47]

Este é um relato interessante para desvendar as nuances desse modelo que se engendra nos chamados partidos conservadores a partir de

---

45 Entrevista concedida à autora em 06.04.93.

46 Assim era qualificado o comportamento de Gustavo Krause pelos setores mais conservadores do partido.

47 Entrevista concedida à autora, pelo ex-prefeito, em 06.04.93.

"abertura". Se os partidos políticos, no Brasil, carecem historicamente de uma definição ideológica, isto se agrava no período da liberalização. A reformulação do sistema partidário, que acontece em 1979, que tinha como objetivo claro dividir e fragmentar a oposição, não deveria provocar a fragmentação do partido governista. Ele continuava sendo um grande guarda-chuva, onde se abrigavam diferentes e divergentes posições políticas. Do lado governista, as cisões só vão acontecer a partir de 1985, quando da eleição de Tancredo Neves. Nesse episódio, fica flagrante a diferença entre o bloco mais conservador do partido- que apóia Paulo Maluf, e o chamado bloco liberal, que coerente com o papel desempenhado nos últimos anos, apóia Tancredo Neves. Aí surge o PFL, o partido que vem dar identidade partidária ao discurso liberal desse grande grupo que assumiu o poder no período de liberalização do governo militar. O PFL tem a cara do Nordeste e muito de Pernambuco. Ele nasceu de uma reação ao conservadorismo de Maluf que se concentrou, primeiramente, em Pernambuco e, depois, foi articulado no resto da região. A ele filiaram-se, de saída, todos os governadores do Nordeste: Roberto Magalhães (PE), José Agripino Maia (RN), Wilson Braga (PB), Hugo Napoleão (PI), Divaldo Suruagy (AL) Antônio Carlos Magalhães (BA) e Gonzaga Motta (CE), governadores gerados, em sua maioria, na proveta do projeto de renovação política do partido governista, assim como todos os quadros políticos que orbitavam em volta deles. É assim que, em Pernambuco, no Rio Grande e nos demais estados, estes novos grupos ganham espaço partidário próprio, livrando-se do peso dos velhos coronéis que, fiéis ao seu conservantismo político, continuaram no PDS, apoiando Paulo Maluf. É preciso ressaltar, no entanto, que apesar de aparecer de forma homogeneizada, esta tomada de posição não tinha o mesmo sentido para todos os protagonistas. Existiram aqueles que tomaram a linha de frente desse "processo de dissenso", como o então

senador Marco Maciel, o governador Roberto Magalhães e o seu vice Gustavo Krause e o governador do Ceará Gonzaga Mota, mas existiram também aqueles, como o governador de Alagoas, Divaldo Suruagy, do Rio Grande do Norte, José Agripino Maia, e o do Piauí, Hugo Napoleão, que haviam sido fortes signatários da candidatura Mário Andreazza, na região. No Rio Grande do Norte, o ex-governador Lavoisier Maia, um dos novos personagens políticos do pós-75, não aderiu ao PFL, permanecendo no PDS. Aliás, a sua administração representou um grande hiato entre as administrações de Tarcízio Maia e José Agripino, pela sua dificuldade em articular esse discurso renovado e pela utilização de um modo extremamente retrógrado de fazer política: a "política do cabresto", da perseguição e do apadrinhamento.

As diferenças existentes entre a realidade política desses grupos no Rio Grande do Norte e em Pernambuco vêm sendo intensamente enfatizadas durante todo esse trabalho, sendo este mais um dado de diferenciação das duas realidades, no tocante ao verdadeiro alcance político das mudanças implementadas e do caráter renovador desses grupos.

Em uma análise sobre o Partido da Frente Liberal, LAVAREDA analisa o seu surgimento como um momento de ruptura política, que surpreende a todos - analistas e cidadãos.[48] Ruptura que, do ponto de vista dos governadores, significava não somente o fato da rejeição da candidatura oficialmente definida, mas ia muito mais fundo. O "passo audacioso do dissenso", como qualifica LAVAREDA, consubstanciava-se nas seguintes atitudes :

> *"... os governadores romperiam com o Presidente da República, reclamariam o fim do regime, ingressariam na Aliança Democrática em coalizão com as oposições*

48 LAVAREDA, José Antônio. O Partido da Frente Liberal: O Dissenso dos Governadores Pedessistas e a Busca de Uma Nova Imagem. In: Nordeste: Eleições. Joaquim Falcão (org.) Recife, FUNDAJ/Editora Massangana, 1985.

> *(...) e forneceriam a porção mais substancial de um novo ator coletivo..."* (LAVAREDA, 1985:40-41).

Um pouco mais afastada do que o autor, daquele momento político, defendemos a tese de que essa já era uma possibilidade colocada pelo desenrolar do processo de liberalização, que forneceu, no Nordeste, as bases para se consolidar uma face mais "progressista" e mais "moderna" do partido governista, o que gerou permanentes conflitos entre as diferentes forças políticas dentro do mesmo. Ao assumir o dissenso, essa nova elite política nordestina estava apenas confirmando, na prática, um discurso que, há muito, vinha articulando não somente nos documentos oficiais, mas, sobretudo, nos palanques políticos. Marcava-se definitivamente a diferença entre o velho e o novo que, até então, conviviam dentro de um mesmo esquema partidário. E, se em alguns estados, como no Rio Grande do Norte, essa era uma convivência um tanto quanto pacífica, em outros, como era o caso de Pernambuco, ela era conseguida a duras penas. Havia, assim, chegado a oportunidade das definições e do salto qualitativo para esse grupo em termos de seu futuro político.

A proximidade com as oposições era, afinal, algo que vinha sendo articulado há algum tempo. Não apenas no nível do discurso (que eles foram muito competentes em utilizar), mas também em termos das articulações políticas. No Rio Grande do Norte, já em 1978, uma "aliança histórica" entre o PDS e os setores mais tradicionais do PMDB, elegeu o candidato ao Senado pelo PDS. Em Pernambuco, embora isso nunca tenha sido possível, dada a clara cisão direita X esquerda da política pernambucana, uma aproximação foi tentada quando da composição da

chapa para as eleições de 82 para o Senado, conforme depoimento do senador Marco Maciel.[49]

Assim, a formação da Aliança Democrática que elegeu Tancredo Neves em 85 e que foi sujeito ativo do governo da transição democrática, significou, para essa nova elite política nordestina, a consolidação de sua liderança e a conquista de um espaço nacional. Nesse sentido, devemos reconhecer a **virtú** dos governantes nos casos que analisamos. Esta, como afirma LAVAREDA, ficou muito patente no episódio da criação do Partido da Frente Liberal, assim como na viabilização das experiências participativas. No episódio de criação do partido, concordamos com ele quando afirma que:

> *"Os governadores foram capazes de perceber o momento em que o cenário político se polarizava em torno da sucessão presidencial, desfazendo-se a imagem de co-partícipes do regime autoritário, e assumindo a defesa enfática do reordenamento institucional da sociedade. Criaram condições para participar do jogo político democrático do futuro próximo, credenciados junto à opinião pública com a sua aura de elite ética, liberal democrática, responsável através do seu gesto histórico pela efetiva transição do regime"* (LAVAREDA,1985: 49-51).

Transição essa que contou com a participação dos mesmos para fortalecer as bases governistas, de forma que se processasse, sem traumas e sob o controle dos grupos no poder.

As diferenças de postura e a habilidade política desses personagens levaram-nos a situações diferenciadas, no plano partidário e no plano político nacional. Os principais atores desse processo, em Pernambuco:

---

49 Depoimento prestado em entrevista concedida à autora, pelo hoje Senador Marco Maciel. Segundo ele, quando era governador de Pernambuco, no período 78-82, procurou pessoas do PMDB para oferecer-lhes a vaga para o Senado, numa possível composição política para 82, o que eles rejeitaram.

Marco Maciel, Joaquim Francisco e Gustavo Krause[50], consolidaram seus nomes na política nacional passando a ter uma presença forte no governo da república. Portadores de um discurso liberal elaborado no período de "abertura" política e que foi sendo refinado durante o período da transição democrática, esses novos atores políticos ajustam-se a todos os cenários e encontraram espaço de atuação nos três governos que sucederam o regime militar.

No caso do Rio Grande do Norte, a situação é bem diferente. Embora o grupo Maia tenha consolidado a sua posição de liderança incontestável no esquema governista local, a performance do grupo não lhe possibilitou vôos políticos mais altos. Entretanto, foi individualmente que a força dessa experiência se fez sentir. Se, em Pernambuco, diante da complexidade da máquina partidária, os resultados foram mais visíveis do ponto de vista do fortalecimento do partido como um todo, no Rio Grande do Norte foram os indivíduos isolados que consolidaram seu lugar no cenário político.

Os caminhos trilhados pelos personagens dessa nova elite política nordestina começam, no entanto, a se diferenciar, na medida em que vão se explicitando as diferenças político-ideológicas de cada grupo. Uma grande maioria permanece no Partido da Frente Liberal que, pouco a pouco, vai perdendo a sua roupagem liberal moderna para acomodar grupos políticos conservadores, tanto nacionalmente como localmente[51]. Um

50 A situação de Gustavo Krause é bastante curiosa nesse sentido. Enquanto em Pernambuco, ele tem dificuldades de conseguir apoio do partido para disputar cargos majoritários, o seu nome constitui-se como uma opção do partido para cargos mais altos a nível nacional. A sua indicação para Ministro da Fazenda do governo Itamar foi um exemplo dessa ambigüidade do seu partido em relação a sua pessoa.

51 Isso se dá principalmente quando o PFL assume a parceria do poder e começa a haver uma corrida dos antigos companheiros do PDS, com interesse nos cargos públicos e nos recursos dos programas governamentais, que são distribuídos conforme a posição das lideranças na estrutura partidária e nos arranjos políticos feitos a nível nacional para agilizar a ação do governo.

número significativo desses personagens tem, no entanto, procurado uma nova identidade partidária, filiando-se à agremiações com perfis ideológicos mais próximos da prática e do discurso que assumiram nos últimos anos. As preferências têm recaído, sobretudo, no Partido Democrático Trabalhista[52], pelo trabalho desenvolvido pelo governador Leonel Brizola, de busca de bases de apoio no Nordeste, no fim dos anos 80 e, muito recentemente, no PSDB, pela identificação do discurso e das práticas governamentais dos líderes desse partido na região, com a experiência de governo daqueles personagens[53] e com as posições políticas assumidas por eles.

52 Este é o caso do ex-governador da Paraíba Wilson Braga e do ex-governador do Rio Grande do Norte Lavoisier Maia e da ex-secretária e ex-prefeita de Natal Vilma Maia.

53 São exemplos desse caso o ex-governador do Rio Grande do Norte Geraldo Melo; do ex-prefeito de Fortaleza no período 79-82, Lúcio Alcântara; do Secretário de Planejamento de Pernambuco nas administrações de Gustavo Krause e Joaquim Francisco, Luís Otávio Melo; assim como o próprio Joaquim Francisco que encontra-se sem partido e Gustavo Krause, que apesar de ainda ser filiado ao PFL, tem entrado públicamente em coalizão com as lideranças desse partido em Pernambuco, e espera a reformulação partidária para fazer a sua escolha. Em relação a esses dois, é por demais conhecida na região, o interesse dos dirigentes nacionais do PSDB na filiação dos mesmos, estando o problema atualmente na rejeição dessas filiações pelo diretório local.

V - O SALDO POLÍTICO

Tem sido muito questionado por estudiosos da política urbana (onde o planejamento participativo foi introduzido com mais vigor) o caráter da participação realmente concretizada nesses programas, sendo ressaltado o caráter instrumental de que essa participação se revestiu[1]. Não é nosso interesse, no entanto, polemizar sobre esse aspecto do problema.

Não temos dúvidas sobre a importância da adoção do formato participativo, dos programas urbanos e das gestões municipais para o projeto político de liberalização do regime, assim como para o fortalecimento da legitimidade dos governantes. No entanto, não podemos esquecer a importância das experiências participativas para a população nelas inserida, ressaltando-se, aí, a dimensão educativa da participação. Através dela, os indivíduos adquirem práticas e habilidades democráticas, assim como é na participação que se cria o comprometimento dos cidadãos em relação às decisões tomadas. Como ressalta MILL, é através da discussão política que o indivíduo *"torna-se conscientemente um membro da grande comunidade."*[2] É participando de experiências coletivas que os indivíduos ultrapassam a dimensão individual de atuação para assumir compromissos comunitários. Em sua defesa da importância da participação para a construção da democracia, ele advoga que de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo, em nível nacional, se o indivíduo não estiver preparado para o exercício da democracia no nível local. Para ele, é por meio da participação nas instâncias locais de poder que o indivíduo "aprende a democracia", sendo neste nível que a sociedade estabelece as bases de um verdadeiro sistema democrático.

---

1 Ver por exemplo, AZEVEDO (1990)

2 MILLS citado em "Participação e Teoria Democrática". PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

Alguns estudos realizados sobre essas experiências vêem as novas relações entre os governantes e os atores coletivos, no âmbito dessas práticas, como um fenômeno que denominam de neoclientelismo. Um clientelismo envolvendo atores coletivos, a exemplo daquele analisado por DINIZ em relação ao "Chaguismo", no Rio de Janeiro, no início dos anos 70.[3] Para CARDOSO (1988), estas seriam acusações infundadas e certamente provenientes

> *"... das dificuldades existentes para lidar com uma situação na qual a órbita da política partidária cruza o campo de atuação das outras organizações civis"* (CARDOSO, 1988:79).

É correto que, como assinalou PRZEWORSKI, a característica maior dos liberalizadores do regime é que *"... detestam organizações independentes: ou as incorporam sob o controle centralizado ou as reprimem pela força"* (PRZEWORSKI, 1989:24). Na concretização dessa estratégia, foi bastante visível a tentativa de controle das organizações populares ou das lideranças envolvidas no processo. O modelo era essencialmente centralizador, sendo, no entanto, impossível pensar um controle absoluto de todo o processo. É preciso pensar que as políticas públicas, na mesma medida em que produzem resultados esperados, atingem metas propostas e alcançam objetivos pré-estabelecidos, produzem também resultados não esperados. Quando essas políticas assumem o formato institucional denominado por OFFE de regras de consenso, como as que caracterizam as práticas institucionais participativas, a possibilidade de produção de resultados não esperados é ainda maior. Na medida em que o governo aceita e incorpora o conflito e a ação coletiva, em suas práticas decisórias, passa a não ter o controle absoluto da situação, o que torna

3 Esta é a posição assumida por AFONSO,M.(1987), por MACHADO,S.(1989), entre outros.

questionável trabalhar as relações estabelecidas neste contexto como relações clientelistas.

Não podemos afirmar, com segurança, que às novas clientelas (de natureza coletiva) eram "clientelas cativas" como as identificadas por DINIZ em seu trabalho sobre a máquina chaguista. Na experiência do Rio de Janeiro, as "clientelas cativas" eram associações já formadas e com uma história de dependência em relação a determinados políticos, enquanto, no Nordeste, ou as associações tinham uma história de relativa autonomia (no caso do Recife), ou eram extremamente novas (no caso de Natal) e, dessa forma, vulneráveis à ação de forças diferenciadas. Em um interessante trabalho sobre clientelismo e participação popular, JOBERT (1983), enfatizando a importância da participação popular como elemento fundamental da democracia e da emancipação dos grupos explorados da sociedade, chama atenção para o clientelismo, a patronagem e o corporativismo, como mecanismos utilizados pelas classes dominantes para impedir a participação. Para ele:

> *"... le clientélisme et le patronage politique apparaissent comme des outils parfois efficaces entre les mains des groupes dominants pour s`opposer à la formation d`organizations autonomes des classes domminées".* Enquanto a participação é o meio eficiente para *"...transformation des groupes exploités en acteurs constitués de la lutte politique et sociale"* (JOBERT, 1983:538).

Assim, é interessante pensar os atores coletivos dos processos participativos não como clientelas cativas dos governantes, mas como atores ativos de processos democráticos, ainda que estes não possuam o potencial político que lhes foi atribuído, no Brasil, no fim dos anos 70 e começo dos anos 80.

É preciso ressaltar que a natureza impessoal dos "procedimentos universalistas", como os que se caracterizam pela participação popular, por suporem uma relação direta entre governo e população, se não tem impedido, tem dificultado o livre trânsito das relações clientelistas. Estas têm, no entanto, se adaptado com facilidade ao formato burocrático de ação estatal, estando bastante evidenciados, hoje, os esquemas de reprodução das práticas do clientelismo e do favorecimento político na estrutura burocrática de ação do Estado. Apesar de todas as iniciativas centralizadoras e reformadoras do aparato estatal brasileiro a partir de 1930, o que se processou, na realidade, foi a transformação do Estado em patrão e a utilização do aparato burocrático pelas elites dominantes. Conforme lembra NUNES (1984), as elites políticas nacionais se escoram em uma complexa cadeia de "corretagem" política que vai do primeiro escalão do governo federal até as pequenas localidades e onde os recursos do Estado são o elemento central na operação desse sistema.[4]

Não queremos advogar, aqui, a idéia de serem as práticas participativas destituídas do ranço dos velhos mecanismos de intermediação de interesses. Na verdade, a implementação do projeto participacionista dos governos locais, ocorrido no período de liberalização do regime, não excluía o clientelismo. Ele tinha, na figura das lideranças das organizações populares, um novo **broker** - principal agenciador de relações de troca, que, na maioria das vezes, era seu grande beneficiário, na medida em que trocava a condição de cabo eleitoral dos grupos no poder por empregos públicos e outros benefícios. Isto não significava, no entanto, a possibilidade de existência de "clientelas cativas", como define DINIZ, no seu trabalho sobre o "Chaguismo".

---

4 Exemplos concretos dessa realidade foram colocados em quantidade pela CPI do Orçamento, recentemente, instalada no Congresso Nacional.

Ao nosso ver, é bastante difícil falar de clientes coletivos, referindo-se a organizações populares, como associações de bairro, sindicatos e igrejas. Fazendo assim, corremos o risco de vulgarizar o conceito de clientelismo, tão caro às análises sobre a realidade política brasileira. O termo clientelismo político, apesar de usado, indiscriminadamente, pelos cientistas políticos para designar todo fenômeno que envolve relações de clientela, precisa ser rediscutido para voltar a ser tratado como um conceito que supõe a existência de determinados elementos indicadores de sua existência, na realidade.

Apesar das modificações ocorridas nas formas assumidas pelas relações clientelistas no tempo e no espaço, há uma unanimidade, entre os estudiosos desse tipo de fenômeno, no sentido de reafirmar a manutenção de alguns traços básicos do clientelismo que permite falar de sua continuidade, a saber: a lealdade pessoal, a obrigatoriedade da reciprocidade, no intercâmbio de bens e serviços desiguais. (LEMARCHAND e LEGG, 1972), (LANDÉ, 1973), (SCOTT, 1969).

O exercício do controle da relação, por parte daqueles que distribuem os recursos, é um elemento fundamental nas relações clientelistas e, no nosso modo de entender a questão é impossível o exercício do controle político fora da dimensão individual.

É necessário lembrar, também, que, além da inexistência do controle que garante a reciprocidade do favor prestado, as relações de troca que se estabeleceram entre os grupos no poder e as organizações populares eram destituídas de sentimentos de lealdade ou solidariedade, o que tornava estas relações extremamente "frouxas", no que diz respeito a possibilidades de atitudes de gratidão e fidelidade coletivas.

Finalmente, devemos ressaltar que estas relações se estabeleciam no contexto de práticas diferenciadas, do ponto de vista político. Isto porque estavam permeadas do discurso da democracia, da participação e da cidadania, que, em última instância, supõem a noção de direitos em relação à ação do Estado e podem suscitar a discussão dos beneficiários diretos desta ação acerca de sua condição. Cliente ou cidadão? Favor ou direito?

Dessa forma, acreditamos que relações clientelistas se realizaram no bojo das iniciativas de participação, mas não um novo clientelismo de bases coletivas, como querem alguns estudiosos. De fato, o que ocorreu foi o velho clientelismo de bases individuais, que reaparece de uma forma renovada, agora, intermediado por lideranças populares que assumem, no contexto da modernidade, o papel de agenciador de relações de troca, difíceis de se realizarem, de forma direta, no meio urbano.

O que torna viável a sua utilização e a força do fenômeno como um recurso de poder tem sido, historicamente, a desigualdade social e, acima de tudo, o quadro de pobreza dela decorrente, principalmente, no Nordeste.

A escassez de recursos é um fator explicativo da ativação de práticas clientelistas, tanto por parte dos patrões como dos clientes, em qualquer tipo de sistema. E se a escassez de recursos - a pobreza - é um elemento constante na caracterização sócio-econômica da região, desde a colônia, ela tem se tornado mais aguda e tem atingido uma maior proporção nos dias atuais. Se a pobreza, no Nordeste rural, já era um fato preocupante e se explicava pela estrutura altamente concentrada da propriedade da terra, no meio urbano ela chega aos seus limites extremos e explode das formas, as mais variadas: desnutrição, mortalidade precoce, mendicância, violência, num contexto marcado pelo "vale tudo" pela sobrevivência.

Como lembra FARIA, o Brasil urbano de hoje é marcado, entre outras coisas, pelo crescimento do contigente de trabalhadores pobres, que:

> *"Sem eira nem beira, tanto podem servir de ponto difuso de apoio para a luta sindical, através das redes de solidariedade que se armam nos bairros pobres das cidades industriais e dormitórios, e nas comunidades de base; como podem engrossar os contigentes eleitorais mobilizados pelas várias formas de populismo autoritário, antigos ou recentes; tanto podem dar vida aos múltiplos e intermitentes movimentos sociais urbanos cuja presença na cena política brasileira tornou-se recente, como podem atrelar-se às diversas e variadas formas de clientelismo político que a expansão dos programas assistenciais do governo promove, patrocina ou permite".* (FARIA, 1991:110)

A variação na forma do clientelismo dependerá dos problemas colocados pelas diferentes conjunturas políticas e pelo tipo de estratégia clientelista requerida no momento para equacioná-los, conquanto o quadro de pobreza, que o justifica, permanece cada vez mais grave. E, aqui, é preciso pensar a pobreza como elemento importante para a dinâmica política, isto é, a pobreza como elemento cuja reprodução tem efeitos políticos que beneficiam os grupos mais poderosos.[5]

Enquanto a pobreza se constituir em problema social dominante, o clientelismo se reproduzirá, e o interesse pela sua reprodução virá tanto do lado dos dominantes, quanto do lado dos dominados, pelo simples fato de que, para os últimos, esta é a forma mais rápida de amenizar o problema da subsistência.

A sobrevivência de relações clientelistas no interior das novas práticas participativas dos governos, durante o periodo de liberalização, não

---

5 Ver a esse respeito ANDRADE (1989), em artigo sobre "Pobreza e Política no Brasil".

pode, no entanto, desqualificá-las naquilo que elas tiveram de positivo. Pensá-las simplesmente como estratégias de cooptação do Estado é reificar a idéia de um Estado sempre distante, opositor natural dos interesses populares, visão já bastante questionada na literatura política, pois inadequada para compreensão dos processos de democratização.

Não podemos esquecer que os processos eleitorais e o voto em si, na medida em que passam a ser de vital importância para o processo de liberalização do regime, jogam um novo papel para as políticas governamentais que passam a operar segundo a lógica daqueles processos. Como afirma MOURA e MELO (1990):

> *"... a democratização por introduzir uma nova moeda - o voto - no mercado político, eleitoraliza o comportamento de atores da burocracia pública e no estamento militar ao mesmo tempo em que amplia o papel relativo da arena político - partidária nos processos decisórios."* (MOURA e MELO, 1990: 37)

Em sua análise sobre a atuação do Banco Mundial na Política Urbana brasileira, estes autores revelam que, em relação aos projetos PCPM e Regiões Metropolitanas, é bastante visível como o ciclo eleitoral teve um papel importante nos processos de formação e implementação das políticas. Segundo eles, a avaliação posterior desses programas mostra como os prefeitos manipularam os projetos segundo os seus interesses políticos, priorizando áreas que tinham mais visibilidade política do que outras. O exemplo mais forte disso diz respeito ao segmento Emprego e Renda. Este segmento incorporado a esses programas por exigência do Banco Mundial, apesar de estar presente nos programas governamentais, como vimos em relação às cidades que analisamos, por não provocarem um impacto imediato na realidade em questão, não mereceram uma priorização real na ação das prefeituras.

Assim, a utilização eleitoreira dos programas governamentais é uma realidade da qual não podemos fugir. Ela é ditada, sobretudo, pelo conteúdo das políticas e pelo impacto político que elas são capazes de gerar na realidade social. Isso, no entanto, não invalida a importância que a mudança na forma de implementação dessas políticas teve no quadro político mais geral.

É importante ressaltar que todo esse processo por nós analisado não teve desdobramentos políticos apenas ao nível da política formal: na atuação dos governantes, no formato institucional, no sistema partidário, no sistema de intermediação de interesses, etc. As mudanças implementadas no modo de atuação do Estado, no sentido da adoção de formas mais democráticas de formular e implementar políticas, provocaram alterações significativas em várias direções, modificando a dinâmica política local das realidades analisadas.

Em primeiro lugar, mudou o quadro associativo urbano e a natureza de grande parte das organizações populares. A implementação de uma política participativa com base nas organizações populares levou à proliferação de associações de moradores, Conselhos Comunitários, com objetivos puramente reivindicativos. Se em cidades, como Recife, as organizações populares da periferia eram, em sua maioria, espaços de resistência e luta, a partir da experiência participativa de Krause e seus sucessores passaram a surgir organizações com uma outra configuração, na medida em que se constituíam como co-partícipes da ação estatal. Ao invés da luta, a reivindicação; no lugar do confronto, o diálogo. É inevitável reconhecer que essas organizações reivindicativas tiveram o mérito de se constituir em interlocutores, tanto do lado da sociedade quanto do Estado, o que era, naquele momento, um sinal da possibilidade de construção de um espaço para as camadas populares, no interior do aparelho do Estado, mesmo

que, com isso, eles tenham ampliado as divergências internas ao movimento, diminuindo, como diz CARDOSO *"... o seu poder de pressionar em nome das utopias."* (CARDOSO, 1986:79)

Em cidades como Natal, onde não era forte a história de combatividade da população mais pobre, a ação do governo municipal e estadual, durante aqueles anos, ao propiciar o aparecimento de uma prática associativa urbana, mesmo atrelada à ação governamental, foi importante no sentido de criar um espaço público para a atuação dessa população. Por mais críticas que possamos fazer ao controle extremado do executivo em relação às suas criações na periferia da cidade, impedindo a livre manifestação dos conflitos urbanos, não podemos subestimar a importância desses espaços para uma maior politização das questões da periferia, assim como para o debate político em torno das formas de participação popular. Além disso, foi expressivo o movimento de revelação de lideranças durante todo esse período e a importância atribuída por estas ao trabalho realizado. É certo que elas foram, em sua maioria, absorvidas pela ação do governo, passando à condição de servidores públicos à disposição do movimento popular, esquecendo, muitas vezes, dos procedimentos democráticos de representação. É significativo, no entanto, o papel que estes desempenharam, chegando, muitas vezes, a penetrar no mundo da "grande política", reduto, até então, dos poderosos. Nunca foi tão grande o número de filiações partidárias de pessoas do povo, simples moradores da periferia, que passavam a ocupar espaços políticos nunca antes ocupados, principalmente em Natal onde a política sempre foi um espaço reservado às famílias tradicionais ou aos beneficiários da máquina pública[6]. Enfim, os espaços

6 Um dado bastante revelador dessa mudança é o número de lideranças de bairro que disputaram a eleição para a Câmara de Vereadores na eleição de 1985. O trabalho comunitário passa a ser uma referência importante, uma atividade que credencia as pessoas para o ingresso no mundo da "grande política".

políticos foram alargados, o que representava um enorme salto qualitativo na direção do exercício da cidadania.

No plano mais geral, não podemos esquecer a força que estas experiências participativas tiveram para a revitalização da política local e regional. Em Pernambuco, é impressionante a reviravolta operada no plano das identidades e das alteridades políticas, não somente no contexto urbano, mas no estado como um todo. A esquerda, na medida em que apostou na sua história de vitórias e a transformou num dogma, não modernizou o seu discurso, passando gradativamente a ser identificada como o "velho", em contraposição ao "novo" representado pelo discurso moderno dos novos governantes. Em Natal, o processo inverso se opera. Na ausência de uma tradição política de esquerda, o discurso governista, tomado emprestado àquela, na medida em que valoriza um novo modo de fazer política, pouco a pouco, vai abrindo espaço para a atuação dos novos partidos de esquerda.

Neste trabalho, queremos ressaltar a importância de todo esse processo para o surgimento e o fortalecimento de uma nova elite política no Nordeste. Uma elite que, mesmo surgindo no interior do partido governista, que expressava, de forma bastante direta, o conservadorismo e o "atraso" da política nordestina, ao conduzir o processo de implementação de políticas públicas, concebidas sob um novo formato, é levada a elaborar um novo discurso e a atuar segundo um novo código de práticas políticas. Com isso, vai-se modificando, pouco a pouco, a imagem tradicional das elites locais, colocando a política regional num outro patamar.

Com isso, não estamos querendo afirmar a idéia da política como algo unidirecional, que parte do Estado para a sociedade, nem a democratização como resultado somente de um plano político. Os planos, assim como as políticas propostas por eles, produzem, muitas vezes, resultados não esperados, principalmente quando dizem respeito a mudanças

de fundo na realidade política, e quando estas não podem ser realizadas através de medidas de força. Isso se adequa bem aos planos de redemocratização. Como afirma LECHNER:

> *"Para construir a democracia não basta um plano como os traçados pelo arquiteto (...) delinear um programa de mudanças é uma condição necessária mas não suficiente. As medidas concretas se inserem em um horizonte de sentidos do qual se depreende o valor cognitivo e a identificação afetiva que impulsionam ou impedem tais mudanças"* (LECHNER, 1986:154).

É preciso pensar que a política não tem somente uma ética, mas também uma lógica própria. E que a atuação do ator - Estado não pode obedecer a um **script** pré-determinado nem se dá na forma de um monólogo político. A sua ação supõe uma grande diversidade de possibilidades que vão se realizando ao sabor dos acontecimentos e conforme a força que cada personagem joga em cena, num processo contínuo de construção da trama, que é a política.

VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

AFONSO, Carlos A. e SOUZA, Herbert de. O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil. A crise fiscal. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ALVES, Márcio Moreira. A Força do Povo: democracia participativa em Lages. 8.ed, São Paulo: Brasiliense, 1988.

ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e Oposição no Brasil (1964 - 1984) 2.ed. Petrópolis: Vozes 1987.

AMMANN, Safira Bezerra. Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil. São Paulo: Cortez, 1980.

ANDRADE, Manuel Correia de. Formação Econômica Social e Processos Políticos no Nordeste Brasileiro. In: Maranhão, Silvio (org). A Questão Nordeste. Estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984 (Coleção Estudos sobre o Nordeste; Vol. 16).

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de (Coor). Estudo e Movimentos Sociais Urbanos: O caso de Natal. Natal: UFRN/ CCHLA/ MCS: 1990. (Relatório parcial/ Pesquisa financiada pelo FINEP/ FUNPEC).

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. (Coor). Mapeamento e análise dos conflitos urbanos em Natal - 1976/ 1986. Natal: UFRN, 1987 (Relatório Preliminar - subsídios à formulação do projeto de pesquisa movimentos sociais urbanos e estados no Nordeste).

ANDRADE, Régis de Castro. "Políticas e Pobreza no Brasil". LUA NOVA Revista de Cultura e Política, 19:107-121, nov. 1989.

ASHFORD, Douglas. British dogmatism and French pragmatism: central-local policymaking in the modern welfare state. Londres, Allen & Unwin, 1983.

ASSMANN, Artur (org) El Banco Mundial: Um Caso de Progressismo Conservador. San Jose da Costa Rica, 1980.

AZEVEDO, Fernando Antonio. "Dinâmica Política e Processo Eleitoral: Pernambuco, 1945/1990" Teoria e Pesquisa. N° 14. Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal de São Carlos. Março de 1993.

AZEVEDO, Sérgio e PRATES, Antonio Augusto Pereira. Planejamento participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva: a questão do Estado e populações periféricas no contexto brasileiro. XIV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambú, MG, out 1990 (mimeo).

BACELAR, Telma Maria dos Santos. Estado, Planejamento Participativo e a Urbanização de Favelas na Região Metropolitana do Recife. Recife, Mestrado de Desenvolvimento Urbano, UFPe, 1986. (Tese de Mestrado).

BIRNBAUM, Pierre, "States, ideologies, and collective action Wester Euroope". Social Science Journal, (32): 671-86, 1980.

BORGES, Amadja Henrique. Mecanisme de Création des Villes Moyennes au Nord-est du Brésil à travers 3 example. Institut d'Urbanism de Paris. Université Paris Valdmarner. Memoire D.E.A. October,1980.

BORJA, Jordi. Política Municipal, la izquierda cumplió 60 años. Revista Mexicana de Sociologia. s/d: 31-51.

BURZTYN, Marcel. O Poder dos Donos. Planejamento e Clientelismo no Nordeste. Petrópolis, Vozes/CNPq, 1984.

CALLADO, Antônio. Tempo de Arraes. A Revolução sem violência. 2·ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Coleção O Mundo hoje, Vol.34)

CARDOSO, Fernando Henrique. As Políticas Sociais na Década de 80: Novas opções. Simpósio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en America Latina y el Caribe durante la Década de los Ochenta. UNICEF/ILPES, Santiago, 12-15/04/1982 (mimeo).

CARDOSO, Ruth. "Movimentos Sociais Urbanos: Um Balanço Crítico". In: Sorj, B. e Almeida, M. H. T. (orgs.). Sociedade e Política no Brasil Pós-64. 2.ed., São Paulo: Brasiliense, 1984. p.215-239.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. Isso é Política? In: Novos Estudos CEBRAP, (20):74-80, março 1988.

CASTRO, Iná Elias. O Mito da Necessidade. Discurso e Prática do Regionalismo Nordestino. Rio de Janeiro. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1989. (Tese de Doutoramento)

CAVALCANTI, José Francisco de Moura. Brasis que viví. (memórias). Recife, Fundaj/Editora Massangana, 1992.

CAVALCANTI, Luiz Otávio. "Porque o PDS ganhou em Pernambuco". IN: Nordeste: Eleições. Joaquim Falcão (org) Recife, Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1985.

CAVALCANTI, Paulo. O Caso eu conto como o caso foi: Da Coluna Prestes à Queda de Arraes. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

CLEMENTINO, Mª do Livramento Miranda. Complexidade de uma urbanização periférica. Campinas, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1990. (Tese de Doutorado)

CRUZ, Dalcy da Silva. A redenção necessária. (Igreja Católica e Sindicalismo Rural - 1960-64). Campina Grande, Mestrado de Sociologia Rural, UFPb, 1982. (Dissertação de Mestrado).

CRUZ, Sebastião C. V. e MARTINS, Carlos Estevan. "De Castelo a Figueiredo: Uma Incursão na Pré-História da Abertura." In: B. Sorj e Maria Hermínia T. de Almeida (orgs). Sociedade e Política no Brasil Pós-64. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, p.13-61.

DEMO, Pedro. Participação e Planejamento. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, IPEA/IPLAN, 1989; pp.129-160.

FALCÃO, Joaquim de Arruda Neto. (Org) Nordeste: Eleições. Recife: Fundaj/Edit. Massangana, 1985.

FARIA, Vilmar E. "Cinquenta Anos de Urbanização no Brasil. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, (29): 98- 119, 1991.

FARIAS, Ana Maria; FAUSTO NETO; Ana Maria Quiroga; MOREIRA, Eliana Monteiro et al. Movimentos sociais urbanos e estado no Nordeste: a unidade urbana de João Pessoa. João Pessoa: UFPB/MCS/NNOIHR,

1987. (Relatório relativo a fase do "termos de referência "Pesquisa financiada pela FINEP/SUDENE).

FERRARI, Alceu. Igreja e Desenvolvimento. O movimento de Natal. Natal, Fundação José Augusto, 1968.

FERREIRA, Brasília Carlos. "Trabalhadores do Nordeste: Práticas Consentidas? 1930-35". São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992. (Tese de Doutorado).

GERMANO, José Willington. Lendo e Aprendendo: A Campanha De Pé no Chão Também se Aprende a Ler. 2.ed. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1989.

GOES, Walder de e CAMARGO, Aspásia. O Drama da Sucessão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

GUIMARÃES Neto, Leonardo. Evolução Recente da Economia do Nordeste: Produto e Formação de Capital. In: SUDENE. Aspectos gerais da Economia e da Sociedade do Nordeste. Recife, SUDENE, 1984.

GUIMARÃES Neto, Leonardo. Introdução à Formação Econômica do Nordeste. Recife: FUNDAJ/Edit. Massangana, 1989.

HUARACHI, David G. C. Política Habitacional e a Revolução Urbana na RMR. Recife, Mestrado de Desenvolvimento Urbano, UFPE, (Tese de Mestrado).

IANNI, Octávio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5.ed., 1991.

JAGUARIBE, Hélio et alii. Brasil 2000 - Para um novo pacto social. 3.ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

JOBERT, Bruno. Clientelisme, Patronage et Participation Populaire. Revue Tiers Monde, XXIV (95): 538-556, Juillet-September 1983.

KOWARICK, Lúcio. Investigação urbana e Sociedade: Comentários sobre nuestra América. XVI Encontro Anual da ANPOCS Caxambú - MG. Ano 1992. (mimeo)

LANDÉ, Carl. "Political Clientelism in Political Studies. Retrospect an Prospect". International Political Science Review, 4(4):, 1983.

LAVAREDA, José Antonio. O Partido da Frente Liberal: O Dissenso dos Governadores Pedessistas e a Busca de uma Nova Imagem. In: Nordeste: Eleições. Joaquim Falcão (org). Recife, FUNDAJ/Editora Massangana, 1985. pp.39-60.

LECHNER, Nobert. La Conflitiva y nunca acabada construccion del orden deseado. Centro de Investigaciones sociológicas, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1986.

LECHNER, Nobert. Los Patios Interiores de La Democracia. Subjetividad y Política. Santiago, Fondo de Cultura Econômica, 1990.

LESSA, Carlos. A Estratégia de Desenvolvimento: 1974-76. Sonho e Fracasso. Tese apresentada em concurso de Prof. Titular. FEA,UFRJ, Rio de Janeiro, 1978.

LESSA, Renato. "Dilemas da Institucionalização Brasileira: Os Primeiros Passos rumo à Constituinte". Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos, Nº. 46, abril 1986.

MACARINI, José Pedro. Um Estudo da Política Econômica do Milagre Brasileiro (1909-1973). Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1984. (Dissertação de Mestrado)

MACHADO, Maria Salete. Estado e Movimentos Sociais em Natal: Ponta Negra. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1989. (Tese de Doutoramento em Sociologia)

MALTA, Cândido. Um debate sobre planejamento urbano do populismo aos dias atuais. Espaço e Debates, 1(4):137-173, dez 1981.

MARANHÃO, Silvio (org). A Questão Nordeste: estudos sobre formação historica, desenvolvimento e processos políticos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984 (Coleção Estudos sobre o Nordeste Vol.16)

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MELO Marcus André B. C. Estado Capital e Política Urbana na Formação Social Brasileira/ Uma interpretação Histórico-Metodológica. Recife, Mestrado de Desenvolvimento Urbano, UFPe, 1982. (Dissertação de Mestrado).

MELO, Marcus André B. C. "A Cidade dos Mocambos: Estado, habitação e Luta de Classes no Recife (1920-1960) Espaço e Debates, 5(14):45-66, 1985.

MELO, Marcus André B. C. Políticas Públicas e Habitação Popular: Continuidades e Rupturas 1979-1988. XIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú - MG, out.89 (mimeo).

MELO, Leonel Ituasssu Almeida. "Golbery revisitado: da abertura controlada à democracia tutelada." In: Moises, José Álvaro e Albuquerque, J. A. Guilhon. Dilemas da Consolidação da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 190-222.

MOURA, Alexandrina Sobreira. Terra de Mangue: Invasões Urbanas no Recife. Recife, FUNDAJ/Editora Massangana, 1990.

MOURA, Alexandrina Sobreira, MELO, Marcus André B. C. O Banco Mundial e as Políticas Urbanas no Brasil: 1974-1990. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1990. (Relatório de Pesquisa apresentado à Fundação Ford).

NUNES, Edson de Oliveira. Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brasil: Uneven State Building and the Faming of Modernity. Berkeley, University of California, 1984 (Tese de Doutorado).

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e Alguns Paradoxos. In: Reis, Fabio Wanderley e O'Donnell, Guiilhermo (orgs.). A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, Edit. Revista dos Tribunais, 1988. pp.41-71.

O'DONNELL, Guillermo, Philippe SCHMITTER & Laurence WHITEHEAD (orgs.). Transitions from Authoritarian Rule:

Comparative Perspectives, 4 vol. Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press, 1986.

OFFE, Claus. "The Theory of the capitalist Satate and the problem of policy formation". In: Lindberg (et alii) Stress and Contradiction on Modern Capitalism. Lexington, Mass-Taranto, 1975. pp.1 Paulo,9. CEBRAP, 1988 (Relatório de Pesquisa).

OLIVEIRA, Marlúcia de Paiva. Igreja e Renovação: Educação e Sindicalismo no Rio Grande do Norte (1945-1964). São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992. (Tese de Doutoramento em Educação).

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribaçã. Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP , (27): 67-92, 1990

OLIVEIRA, Francisco de (coord.). Estudo sobre as Condições e as Estruturas de Poder no Nordeste Pós-SUDENE. Sãoneiro, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio l

PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. Formulação e Implementação de Políticas Voltadas para a Geração de Empregos: A Experiência do Projeto Especial Cidades de Porte Médio em Natal. Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1985. (Dissertação de Mestrado em Administração).

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAYER, Cluryl. "The World Bank: A Critical Analysis". New York, Monthy Review, 1982. pp.61-66

PRATES, Antonio Augusto Pereira e ANDRADE, Luiz Aureliano Gama. Notas sobre o Modelo de Planejamento Participativo: O Caso de Minas Gerais. Revista de Administração Pública, 19(2):132-152, abril-jun, 1985.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a Incerteza e Serás Democrático. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, (9):36-46, 1984.

PRZEWORSKY, Adam. "Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia". In: J. A. Moisés e J. A. G. Albuquerque. Dilemas da Consolidação da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. pp.12-48.

RABAY, Glória de Lourdes Freire. Associações de Moradores e a Formalização do Movimento. In: Pesquisa Movimentos Sociais Urbanos e Estado no Nordeste: A Unidade Urbana de João Pessoa. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 1987.Relatório relativo a fase do termo de referência da pesquisa. (mimeo).

REIS VELLOSO, J. P. Brasil: A solução positiva. São Paulo: Abril-Tac, 1978.

REIS, Fábio Wanderley. Cidadania Democrática. Corporativismo e Política Social no Brasil. In: Para a Década de 90. Prioridades e Perspectivas de políticas públicas. IPEA/ IPLAN, Brasília 1990, pp.161-196.

SADER, Eder. Quando Novos Personagens Entraram em Cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A pós Revolução Brasileira. In: Jaguaribe, Hélio et alli. Brasil, Sociedade Democrática. Rio de Janeiro: José Olímpio. Edit., 1985.

SCHIMIDT, Benício V. "A presença do Estado nas grandes cidades" In: Espaço e Debates 4(13), São Paulo: Neru, p.10-32, 1985.

SCHMIDT, Benício Viero. O Estado e a Política Urbana no Brasil. Porto Alegre: Edit. da Universidade - UFRGS, L & Pm, 1983.

SCHMIDT, Benício e Farret Ricardo. A Questão Urbana. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

SCOTT, James. "Corruption, machine politics and political change". American Political Sciencen Review, (63), 1969.

SILVA, Maria Neide et alli. Movimentos de Bairro: repetição/invenção. Recife, Equipe Técnica de Assessoria de Pesquisa ETAPAS, 1988.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Castelo a Tancredo (1964-1985). 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SKOCPOL, Theda. Estados e Revoluções Sociais. Análise Comparativa da França, Russia e China. Lisboa, Editora Presença, 1979.

SOARES, José Arlindo e SALER, Salvador. Poder Local e participação popular. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1992.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida (Coord.). Movimentos Sociais Urbanos e Estado no Nordeste: Recife. Recife: Centro Josué de Castro, 1987 (Relatório Preliminar/ Pesquisa financiada pela FINEP/SUDENE).

SOUZA, Berenice V. O BNH e a Política do governo. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 1975. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).

SOUZA, Mª do Carmo Campelo. A Nova República Brasileira: sob a Espada de Dâmocles. In: Stepan, Alfred (org.) Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

STEPAN, Alfred. Os militares: Da abertura à Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

VENCESLAU, P. T. Reflexões sobre o papel dos investimentos públicos urbanos no padrão de acumulação de capital no Brasil. São Paulo: EMPLASA, 1979.