

# POSSIBILIDADES E CONSTRANGIMENTOS À AUTONOMIA POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O CASO DE SALVADOR (1993-1996)<sup>1</sup>

Márcia Blumm\*

## RESUMO

O trabalho analisa a realidade dos municípios brasileiros, especialmente Salvador, no período da Gestão Lídice da Mata, de 1993 a 1996, a partir do referencial teórico e conceitual sobre governos locais e autonomia. Argumenta-se, neste artigo que, apesar da descentralização política e tributária ocorrida após a redemocratização, ainda existem milhares de municípios dependentes financeiramente de outros níveis de governo, sofrendo restrições à sua autonomia política. Porém, ao mesmo tempo, a abertura de espaços para a inserção dos interesses locais no Congresso Nacional após a Constituição de 1988 vem permitindo a ampliação de recursos financeiros para os territórios locais. No entanto, esses recursos não se destinam necessariamente aos projetos prioritários definidos pelo grupo eleito para governar a cidade. Portanto, busca-se aprofundar a discussão da autonomia política local, identificando fatores que influenciam seus resultados, através da análise empírica.

## ABSTRACT

This paper analyses the reality of Brazilian municipalities, in particular that of Salvador, in the period of Lidice da Mata's governance, from 1993 to 1996, from the point of view of theoretical and conceptual referential about local government and autonomy.

This article argues that despite political and tax decentralization which occurred after redemocratization, thousands of municipalities remain financially dependent on other government levels and which are suffering restrictions to their political autonomy.

However, since the 1988 Constitution, there has been an opening of opportunities for the insertion of local interests in the National Congress, which permitted an increase in sources for local territories.

These resources have not been necessarily allocated to the priority programmes, defined by the group elected to govern the city. Therefore, this article attempts to deep the discussion about political and local autonomy, identifying factors that influence its impact, through empirical analysis.

\* Mestre em Administração - NPGA/EAUFBA

<sup>1</sup> Este artigo é uma adaptação da minha Dissertação de Mestrado em Administração, intitulada *Autonomia Política Local: As Relações entre o Poder Executivo de Salvador de Salvador e o Congresso Nacional, 1993 a 1996 (Salvador, UFBA, 1999)*, desenvolvida no Grupo de Pesquisa Instituições Políticas e Descentralização, do NPGA (UFBA).

## INTRODUÇÃO

Após a redemocratização do país, iniciada com a abertura política dos anos 70, e a promulgação da Constituição Federal em 1988, o Brasil tornou-se um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento com relação à distribuição de recursos financeiros e de poder político. Entretanto, essa descentralização não garante a muitos municípios o aumento de sua autonomia política. Pelo fato de o Brasil ser um país que apresenta disparidades regionais, políticas, sociais e econômicas, os resultados da descentralização diferem sobre a totalidade dos municípios. Uma das possibilidades abertas pela redemocratização para o aumento de recursos financeiros locais se materializa via emendas ao orçamento federal destinadas aos municípios, gerando relações diretas entre os gestores locais e os parlamentares nacionais.

O objetivo deste trabalho é aprofundar a discussão da autonomia política local no Brasil, identificando os fatores que influenciam seus resultados. Nele confronta-se o referencial teórico e conceitual sobre governos locais e autonomia política local com a realidade dos municípios, especialmente Salvador no período da Gestão Lídice da Mata (1993-1996), buscando responder a duas questões principais: a) como as negociações das demandas de Salvador que se realizaram no Congresso Nacional no período de 1993 a 1996 influenciaram a autonomia política local?; b) por que a autonomia política de Salvador apresentou-se constrangida no período estudado?

Considera-se, neste estudo, autonomia política local como a capacidade dos governos municipais de definirem e implementarem uma agenda política e de políticas públicas próprias, mesmo que minimamente, sem interferências de grupos que não foram eleitos para governar a cidade.

## GOVERNOS LOCAIS E AUTONOMIA: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS<sup>2</sup>

O tema autonomia política local requer não só um conhecimento mais aprofundado sobre as teorias existentes sobre o governo local, como também o conhecimento sobre seus elementos constitutivos e as possíveis formas de sua mensuração. Seguindo a tradição iniciada por Tocqueville, Thomas Jefferson e Stuart Mill de valorização do governo local no sentido da expansão da democracia, várias teorias foram concebidas buscando explicar a razão e os objetivos do governo local. No entanto, os governos locais de que falam as teorias mais tradicionais estão passando por transformações que também requerem mudanças no enfoque teórico e analítico. Assim, está-se evoluindo de um sistema de governo local para um sistema de governança local, que envolve um conjunto complexo de organizações de origem pública, privada e não-governamental. Nesse sentido, o tema da autonomia política local passa a adquirir maior relevância na medida em que se distingue ainda mais claramente do conceito de governo local.

Quanto às teorias sobre governo local, elas podem ser divididas em duas categorias: normativas e empíricas. São teorias normativas aquelas que partem de normas preestabelecidas, voltadas para prescrições e recomendações, ou seja, são aquelas que se concentram no que "deve ser". Já as teorias empíricas resultam do conhecimento adquirido através de estudos sobre experiências ocorridas.

As teorias normativas sobre governo local são aqui apresentadas a partir da produção britânica sobre o tema, assumindo que essa produção exerceu grande influência sobre a concepção dos governos locais no mundo inteiro, e em particular, no Brasil. Stoker (1996) divide em três fases o desenvolvimento da literatura

<sup>2</sup> Parte desta seção está em Blumm e Souza (1998).

normativa sobre o governo local: a dos primeiros defensores, a dos reformadores do pós-guerra e a dos localistas. Na fase dos primeiros defensores, Stoker (1996) identificou três argumentos normativos em defesa do governo local. Primeiro, o governo local fornecia a oportunidade para a participação política. Segundo, ajudava a assegurar a distribuição eficiente dos serviços. Por último, expressava uma tradição de oposição a um governo centralizado. A segunda fase foi a dos reformadores do pós-guerra, ainda seguindo a classificação de Stoker (1996). Diante da expansão do Estado do Bem-Estar, o centro das análises sobre governo local passou a ser como conciliar o papel desses governos com as necessidades do novo formato do Estado. A terceira fase, a dos localistas, é representada pelos trabalhos de Jones e Stewart (1985), que reforçaram o argumento de que o governo local tem melhores condições para alocar os recursos públicos atendendo às necessidades locais, por estar mais próximo da comunidade. Segundo esses autores, a importância do governo local é ser local, o que lhe assegura maior aproximação com a população e aumenta sua capacidade para responder às demandas locais.

Essas três fases da literatura normativa sobre o governo local podem ser sintetizadas como a defesa dos governos locais pela maior possibilidade de participação política, maior controle social, distribuição mais eficiente dos serviços, valor político positivo e virtuoso e maior proximidade do cidadão.

Outra classificação normativa sobre os governos locais presente na literatura é discutida por Pierre (1990). Conforme este autor, a literatura oferece três modelos normativos de governo local como um fenômeno político-administrativo. O primeiro, derivado da teoria democrática, descreve o governo local como um braço local de um Estado democrático, como um instrumento para a educação política. No segundo modelo normativo apresentado por Pierre (1990), a legitimidade do governo local é derivada de uma eficiência administrativa relativa. Já os argumentos normativos presentes no terceiro modelo retratam o governo local como o primeiro e o principal braço local do aparato administrativo do Estado em uma sociedade capitalista.

Talvez uma das melhores críticas às teorias normativas sobre o governo local tenha sido feita por Pierre (1990), com os seguintes argumentos. Primeiro, nessas teorias são encontrados argumentos freqüentes a favor do governo local eleito, tornando difícil o debate sobre os vícios e as virtudes dessa esfera de governo, já que o ponto de partida é pré-fixado. Segundo, um dos problemas básicos enfrentados pelo governo local é a dupla responsabilidade a eles conferida pelo governo nacional. Por um lado, os governos locais são concebidos para serem veículos de democracia local, fornecendo serviços adequados às necessidades e condições locais, sendo o seu objetivo principal a democracia. Por outro lado, os governos locais constituem o braço local do aparelho administrativo do Estado Nacional, executando políticas em áreas prioritárias, e aí seu objetivo principal é a eficiência burocrática. Assim, por definição, os governos locais enfrentam diretamente o dilema (ou a contradição?) entre democracia e eficiência burocrática.

Com relação aos estudos empíricos sobre governos locais destaca-se neste estudo aquele que provém de Page (1991) que distingue os sistemas de governos locais de sete países da Europa, conforme os padrões existentes nas relações entre o centro e o local. Essa distinção baseia-se em o quanto de oportunidades que são oferecidas aos políticos locais para inserirem suas demandas no processo decisório nacional. Essas oportunidades, por sua vez, ajudam a definir a natureza da atividade política local, que varia entre os governos locais e que depende de estratégias utilizadas pelos políticos locais ou do tipo de alianças e acordos realizados pelos mesmos na perseguição de seus objetivos. Baseado em Mackenzie (1951), Page classifica o localismo sob duas escalas: a legal e a política. O localismo legal ocorre quando existem possibilidades de as autoridades locais influenciarem as decisões nacionais quanto às competências dadas aos governos locais. Já o localismo político seria quando existem possibilidades de que os interesses locais, através dos políticos locais, sejam representados no âmbito nacional.

King e Pièrre (1990) definem autonomia local como sendo a capacidade dos governos locais para formularem e incumbirem-se de políticas públicas sob a sua competência, independentemente de considerações externas. Assim, o domínio do governo nacional é desafiado, como também os parâmetros conceituais que assumem que o governo local está inevitavelmente limitado por responsabilidades sociais de bem-estar social. Neste conceito, os fatores que restringem a autonomia política local são a incapacidade do governo local de tornar-se uma instituição política e a possível existência de restrições externas.

A autonomia política local também pode ser considerada do ponto de vista constitucional, de acordo com Aguiar (1995), como um governo próprio, com representantes escolhidos livremente pelos municípios, mediante pleito direto e secreto realizado simultaneamente em todos os municípios. Este conceito mostra-se excessivamente restritivo ao considerar tão somente a forma de escolha dos governantes locais. Pesquisas empíricas têm mostrado que a liberdade de escolher os representantes não garante que o governo local eleito terá liberdade ou intenção de implementar as políticas demandadas pelos eleitores, caso os próprios eleitores conseguissem demonstrar com clareza suas preferências.

Para Souza (1996), a autonomia política local pode ser entendida de diversas formas. Sob o ponto de vista tributário, apesar da literatura sobre descentralização fiscal apresentar reservas quanto ao rigor da mensuração do grau de descentralização/centralização dos recursos públicos, alguns fatores podem ser observados nos governos locais que indicam ou não a sua autonomia. Esses fatores seriam, por exemplo, a liberdade para a alocação e para a administração dos recursos próprios. Sob o ponto de vista político-jurídico, a autonomia pode ser entendida como a capacidade que têm ou não os governos locais para legislarem sobre assuntos de sua jurisdição. O confronto dessas características com o caso brasileiro feito através de estudos empíricos mostra que apesar dos municípios brasileiros possuírem hoje um alto grau de autonomia tributária e político-jurídica, muitos ainda carecem de autonomia política propriamente dita. Essa autonomia é conceituada como a capacidade dos governos municipais de definir e implementarem uma agenda política e de políticas públicas própria, mesmo que minimamente, sem interferências daqueles que não foram eleitos para governar a cidade. Essa capacidade é que distinguiria partidos e grupos políticos divergentes no espaço local.

O conceito de autonomia política local traz embutida a existência de fatores restritivos à sua operacionalização. Gurr e King (1987) classificam as restrições à autonomia política local em dois tipos. O primeiro tipo seriam as restrições econômicas e sociais e o segundo seriam aquelas impostas por níveis superiores de governo. De acordo com essa lógica, o governo local é criado para interferir positivamente no bem-estar de seus cidadãos, porém essa capacidade é sujeita a restrições variadas. Essas restrições podem estar relacionadas à realidade da economia local, às condições sociais da população, à capacidade de arrecadar receita tributária local, ao papel das elites que afetam as decisões políticas ou, ainda, às restrições legais e políticas impostas por níveis superiores de governo.

Pierre (1990) classificou as restrições à autonomia local de acordo com o grau de condicionantes externas. A primeira condicionante está relacionada aos poderes estatais e à configuração do aparato de implementação, ou seja, à política do Estado<sup>3</sup>. A segunda restrição seria a influência que interesses organizados profissionalmente exercem sobre os servidores públicos locais, pressionando-os com demandas corporativas em detrimento das demandas universalistas. Uma terceira restrição seria relacionada ao desenvolvimento ou declínio industrial nacional e local, que influencia a autonomia local. E, por último, a influência de políticas nacionais sobre o governo local, como por exemplo, programas de descentralização ou centralização, aumentando ou diminuindo a autonomia.

<sup>3</sup> Conforme Rhodes, citado por Pierre (1990), os estudiosos têm superestimado os aspectos institucionais das relações centro-local e subestimado a importância das redes verticais de relações.

Outra forma de avaliar o grau de autonomia política local, partindo-se da análise das relações entre o centro e o local, encontra-se nas formulações de Page (1991). Este autor oferece critérios para entender os diferentes padrões de acesso utilizados por políticos locais para influenciarem as decisões nacionais. Conforme Page, os governos locais podem ser diferenciados conforme as oportunidades oferecidas aos políticos locais para influenciarem as políticas públicas. Essas oportunidades se manifestam em duas escalas - legal e política. Na escala política, há duas maneiras dos governos locais acessarem o centro, ou seja, de forma direta ou indireta. Na forma direta, há relações diretas entre políticos e/ou servidores públicos nacionais com os políticos e/ou servidores públicos do executivo local. Já na forma indireta, as relações acontecem através de organizações coletivas de abrangência nacional que representam interesses locais ou grupo de interesses dos governos locais no poder decisório nacional. À luz do marco teórico referencial exposto nesta seção será analisada, a seguir, a realidade financeira e política dos governos locais no Brasil, a fim de situar o caso de Salvador diante dos demais municípios brasileiros.

## OS GOVERNOS LOCAIS NO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

Talvez a principal característica dos governos locais no Brasil seja o alto grau de heterogeneidade, que se expressa tanto entre as regiões como também no interior de cada uma delas, sendo ilustrada por dois indicadores: riqueza e tamanho. Afonso *et alii* (1998) evidenciam essas diferenças entre os municípios e regiões. Em termos populacionais, 71,5% do total dos municípios possuem menos que 20.000 habitantes, enquanto que apenas 4,4% possuem mais de 100 mil habitantes. Dentre as regiões, a que concentra a maior parte dos habitantes é a Sudeste, com 45,2% do total, seguida do Nordeste, com 27,9%. No entanto, quando o indicador é a receita tributária *per capita*, a Região Nordeste ocupa o último lugar, com R\$ 21,1, e a Região Sudeste o primeiro, com R\$ 115 por habitante. Afonso *et alii* (1998) verificam também que 87 municípios da Região Nordeste, com população entre 50 e 300 mil habitantes, apresentam uma receita *per capita* menor do que R\$ 10, enquanto que em outras regiões são poucos ou inexistentes os municípios nessa faixa.

Várias medidas têm sido tomadas no Brasil para amenizar as desigualdades regionais. Além das transferências constitucionais, existem mecanismos econômicos e políticos que tentam contrabalançar essas desigualdades. Com relação aos mecanismos econômicos, foram criados, além dos fundos de participação analisados adiante, os Fundos Constitucionais para o Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como um sistema de compensação pelas exportações de produtos industrializados, isentos de ICMS (Vieira, 1993). A respeito dos mecanismos políticos, Souza (1998b) lembra que as regiões e estados menos desenvolvidos têm maior representação proporcional na Câmara dos Deputados, em relação as regiões Sul e Sudeste.

Porém, o que se observa é que apesar da existência desses mecanismos para contrabalançar as finanças e o poder político entre os municípios, muitos ainda são desiguais quanto à dependência dos recursos federais e quanto ao acesso ao poder decisório nacional. Com isso, a capacidade própria desses municípios em definir e implementar uma agenda política e de políticas públicas, mesmo que minimamente, difere em grau muito elevado de um município para outro.

A reforma tributária instaurada pela Constituição de 1988 embutiu o princípio da descentralização das receitas fiscais, conforme mostram os dados da Tabela 1. De uma fatia do bolo tributário antes de 1988 correspondente a 11%, os municípios passaram a receber 16% a partir de 1993. Já a União teve a sua fatia diminuída em quatro pontos percentuais e os estados em um ponto percentual.

TABELA 1 - BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSO TRIBUTÁRIOS  
DISPONÍVEIS POR NÍVEL DE GOVERNO,  
ANTES DE 1988 E APÓS 1993 EM %

Nível de Governo	Antes de 1988	Após 1993
União	62	58
Estados	27	26
Municípios	11	16

Fonte: Afonso (1998).

Com relação ao aumento das transferências constitucionais estaduais aos municípios, as alterações mais significativas foram a ampliação da participação municipal sobre o ICMS, passando de 20% para 25%, e a ampliação da base de incidência deste imposto, que passou a incluir serviços.<sup>4</sup> No tocante ao aumento das transferências constitucionais federais aos municípios, a mudança implementada foi a elevação considerável da proporção de transferência do Fundo de Participação dos Municípios, constituído pelo Imposto de Renda - IR e Imposto sobre os Produtos Industrializados - IPI, passando de 17% em setembro de 1988 para 20% em outubro do mesmo ano, e com adicionais de 0,5% a cada ano subsequente, atingindo 22,5% em 1993.

Ilustrando o que foi exposto acima, estudo de José Roberto Afonso (1996) mostrou que a arrecadação própria dos municípios teve um aumento real de 191% entre 1988 e 1995, descontada a inflação. A receita de tributos municipais cresceu de R\$ 3,68 bilhões, antes das mudanças de 1988, para R\$ 10,7 bilhões em 1995. As transferências constitucionais tiveram crescimento real de 115% no mesmo período, passando de R\$ 9,84 bilhões em 1988 para R\$ 21,20 bilhões em 1995. O mesmo estudo, agora utilizando dados do Tesouro Nacional, mostrou que os repasses do FPM tiveram um crescimento real de 103,31% entre 1988 e 1995, sendo que para as capitais os repasses passaram de R\$ 449,41 milhões em 1988 para R\$ 913,71 milhões em 1995. No caso de Salvador, o repasse do FPM subiu de R\$ 32,40 milhões em 1989, em valores atualizados, para R\$ 61,55 milhões em 1995, com um aumento real de 90%. Salvador, segundo os dados sobre os repasses do FPM para as capitais de 1989 a 1995, juntamente com Recife, ocupou o segundo lugar dentre as capitais que mais receberam recursos, perdendo somente para Fortaleza. A razão disso está nos critérios de distribuição do FPM, baseados no tamanho da população e na receita *per capita* dos municípios.

Apesar da literatura sobre descentralização fiscal apresentar reservas quanto à mensuração de um maior ou menor grau de descentralização dos recursos públicos, os fatos acima demonstram uma maior autonomia e força tributária dos municípios após 1988. Tal fato explica, em parte, a avalanche de estudos sobre o papel dos governos locais no Brasil, a maioria ressaltando até mesmo as virtudes dos governos municipais brasileiros. Porém, outros estudos apontam que nem todos os municípios encontram-se em posição mais favorável, nem alteraram seus padrões de gastos a partir da autonomia tributária trazida pela descentralização. Apesar da existência de "experiências exitosas" em vários municípios, muitos ainda carecem de recursos mínimos para a sobrevivência de suas populações. Essa carência decorre de fatores sociais, econômicos e políticos presentes nas diversas realidades locais.

Apesar da substancial elevação da participação dos municípios brasileiros no bolo tributário após 1988, Jayme & Marquetti (1998) demonstram que o aproveitamento das possibilidades geradas pela autonomia tributária, principalmente na ca-

<sup>4</sup> Em 1988, o ICMS passou a ser resultado da fusão de seis tributos: ICM, IUM, IUEE, IULC, ISC e ISTR.

pacidade de recolhimento do IPTU e do ISS, foi desigual. No entanto, não apenas restrições econômicas locais afetam a autonomia dos municípios. Entre as medidas tomadas pelo nível central que afetam a autonomia local, assume destaque a reforma econômica voltada para o controle da inflação, que diminuiu o apoio federal às unidades locais. Dentre elas, a implementação do Plano Real se destaca. Os ganhos advindos da melhor repartição das receitas, obtidos em 1988, foram reduzidos em parte pelo FSE, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF a partir de 1996, que retém até 20% dos recursos do orçamento da União, o que inclui as transferências constitucionais. Com o fim da inflação, os municípios deixaram de ganhar os rendimentos das aplicações financeiras. As despesas com pessoal e fornecedores permaneceram por um bom tempo presas à lógica da indexação vigente anteriormente, ou seja, inflacionária, sendo que as receitas atuavam em regime de estabilidade, causando déficit fiscal nos orçamentos municipais. Completando este quadro, elevaram-se as dívidas municipais em decorrência do aumento da taxa de juros.

Outra restrição à autonomia local resulta do crescimento do número de municípios. Entre 1975 a 1993, foram criados mais de 1.000 municípios (Souza, 1998a). Além disso, conforme Bremaeker (1993), os municípios de grande porte, principalmente as capitais, continuam vulneráveis a forte processo migratório, o que causa restrições financeiras.

Diante dos constrangimentos expostos, os municípios têm procurado o apoio de recursos financeiros federais para a realização dos interesses locais. As transferências negociadas ou voluntárias têm sido uma das saídas encontradas pelos municípios que dependem fortemente de ajuda financeira externa para o financiamento de suas agendas locais. Portanto, verifica-se que restrições econômicas, sociais, legais e políticas à autonomia política local, como classificadas por Gurr e King (1987), têm se apresentado aos municípios brasileiros. No entanto, a maior restrição talvez esteja no grau de disparidade regional, que faz com que as conquistas da redemocratização e da descentralização sejam distribuídas de forma extremamente desigual entre os municípios.

## SALVADOR: FRAGILIDADES FINANCEIRAS E A AUTONOMIA POLÍTICA (1993-1996)

Durante o período de 1993 a 1996, a Prefeitura de Salvador sob o comando de Lídice da Mata, ex-militante do PC do B, então no PSDB e hoje no PSB, enfrentou sérios constrangimentos ao atendimento das carências locais, por vários fatores. Além das dificuldades financeiras, romperam-se laços com antigos financiadores da agenda local, dentre eles o governo estadual e o poder econômico local.

A história de Salvador revela que o município teve poucas experiências na luta em busca de sua autonomia política. Dantas Neto (1997) argumenta que o hiato atual existente entre a cidade de Salvador e a política deve-se aos “obstáculos criados para o florescimento de uma cultura política cosmopolita”. Ainda com relação à perda de autonomia de Salvador, é importante ressaltar a força da autoridade metropolitana sobre os destinos da cidade, através da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana – CONDER<sup>5</sup>, reduzindo o poder político dos prefeitos.

Salvador distingue-se do restante das capitais não apenas por sua situação de desequilíbrio financeiro, como também pela presença de líderes com interesses políticos no município, que se confundem com uma liderança regional e até nacional. O principal e que tem demonstrado maior poder junto aos seus adversários é o senador Antônio Carlos Magalhães, ou ACM. Ao observar os resultados eleitorais que ACM conquistou desde o início de sua carreira política, bem como a sua posição em relação aos outros candidatos, seus concorrentes (Quadro 1), pode-se afirmar que houve ascendência em sua liderança federal e estadual.

<sup>5</sup> A CONDER foi criada em 1974, pelo regime militar, sendo atualmente órgão da Secretaria de Planejamento, Coordenação e Tecnologia do Governo da Bahia – SEPLANTEC. Em 02/01/99, a mesma incorporou a Urbis – Habitação e Urbanismo da Bahia S/A.

## QUADRO 1 - RESULTADOS ELEITORAIS DE ACM

ANO	CARGO	PARTIDO	VOTAÇÃO	COLOCAÇÃO
1958	Deputado federal	UDN	18.446	10° no Estado
1962	Deputado federal	UDN	19.617	9° no Estado
1966	Deputado federal	Arena	59.077	2° no Estado
1990	Governador	PFL	1.642.726	1° no Estado
1994	Senador	PFL	1.926.500	1° no Estado

Fonte: Folha de São Paulo, 1997

Apesar dessa trajetória percorrida e alternada entre os cargos dos Poderes Legislativo e Executivo, federal e estadual, permanecendo há quase 50 anos no poder, demonstrando a sua força política, a carreira de ACM foi marcada também por derrotas. Essas derrotas mostraram a ACM e ao grupo político a ele coligado, que seu poder hegemônico não atingia o maior município em termos de população e de importância política, a capital de seu estado, Salvador. Porém, em 1996, ACM consegue eleger o candidato por ele apoiado para o cargo de prefeito de Salvador, Antônio Imbassahy (PFL).

Uma das derrotas de ACM aconteceu nas eleições para a prefeitura municipal em 1992. O eleitorado de Salvador, naquele ano, seguindo sua tradição de rejeitar os candidatos apoiados por Antônio Carlos Magalhães, escolheu Lídice da Mata para o comando dos destinos da cidade. Lídice venceu o ex-prefeito nomeado Manoel Castro em segundo turno, apoiada por uma coligação de nove partidos (PSDB, PV, PDT, PPS, PSB, PC do B, PMN, PT e PMDB). O principal elo de ligação desses partidos era evitar que a hegemonia de poder do atual senador ACM, exercida a nível estadual e nacional, atingisse a capital do Estado. Porém, essa coligação logo se desfez, passando, a partir de então, a cidade a ser governada quase que somente pelo PSDB.

Os desafios de Lídice na sua gestão não eram poucos. Salvador está entre os municípios onde a maior participação no bolo tributário após a Constituição de 1988 não necessariamente representou melhora em suas finanças. As razões que justificam tal afirmativa encontram-se nos aspectos sócio-econômicos da cidade, que, por sua vez, acumulam problemas financeiros, bem como experimenta bloqueios políticos. As maiores causas para as suas fragilidades financeiras encontram-se em seus elevados índices de pobreza e de exclusão social, bem como na ausência de indústria significativa, conforme postula Souza (1997). O município nunca obteve uma base tributária forte, apresentando também dificuldades na arrecadação de receitas próprias.

O tamanho da população pobre de Salvador é refletido pela taxa de desemprego, em dezembro de 1996, de 19,8% (Informe PED, 1997) e pela porcentagem de população desocupada, sem renda ou com rendimentos menores do que 1 salário mínimo: 23,8%, a mais alta entre todas as regiões metropolitanas (Boschi, 1998).

A falta de indústria, outro fator que traz restrições às finanças de Salvador, reflete-se no insuficiente índice de arrecadação própria em relação ao total de demandas da população. A maioria da população empregada de Salvador está na área de comércio e serviços, 84,3% em 1996. Dessa população empregada, 17,6% são comerciários, 30,2% trabalham em serviços de produção, 25,8% fazem serviços pessoais e um grande contingente de empregados fazem serviços domésticos, correspondente a 10,7% do total da mão-de-obra ocupada (Informe PED, 1997). Essas ocupações são freqüentemente subremuneradas, impactando no baixo índice de receita *per capita* de Salvador. Em 1994, Salvador foi a capital que apresentou a pior receita total *per capita* entre as vinte e cinco capitais brasileiras,

no valor de R\$ 98,88 (Jayme Jr. e Marquetti, 1998). Além disso, a Bahia vivenciou, entre 1985 e 1989, um acelerado processo de emancipação municipal que resultou na ampliação do número de municípios, de 336 para 415 (SEI,1998). Esse fato redividiu os tetos do FPM destinados aos municípios, reduzindo a cota destinada a Salvador. Diante dessas dificuldades, a Prefeitura de Salvador apresentou grave desequilíbrio em suas contas financeiras, com o volume de despesas gastas ultrapassando o de receitas arrecadadas. Esse desequilíbrio, por sua vez, criou obstáculos à prefeita dificultando a implementação da sua agenda e restringindo a autonomia política do município.

Na análise das finanças de Salvador entre 1989 e 1996<sup>6</sup>, observou-se que enquanto as receitas correntes cresceram, as de capital decresceram, principalmente a partir de 1992, chegando em 1994 a representar um percentual quase nulo no total de receitas arrecadadas pelo município. Os resultados crescentes das receitas correntes são decorrentes de conseqüências das medidas descentralizadoras da Constituição de 1988, bem como do esforço municipal em aumentar as receitas próprias, diminuindo sua dependência de recursos externos. O declínio das receitas de capital foi devido, principalmente, às conseqüências do alto nível de endividamento do município, trazendo maiores dificuldades à administração municipal, especialmente entre 1993 a 1996. (Tabela 2)

Quanto às receitas correntes próprias, verifica-se que Salvador cresceu 145%, entre 1989 e 1996. De 1989 a 1992 as receitas próprias cresceram 78%. De 1993 a 1996, durante a Gestão Lídice, o crescimento foi de 63%, sendo que o maior aumento (58%) foi registrado entre 1994 e 1995. O IPTU, sozinho, cresceu 189% em 1995. Esse crescimento mostra o esforço da Gestão Lídice em aumentar as receitas próprias do município, buscando sua independência em relação aos recursos transferidos de outras esferas de governo para o custeio de seus gastos.

**TABELA 2 - SALVADOR: RECEITAS POR CATEGORIA ECONÔMICA, 1989 A 1996**  
VALORES DEZEMBRO DE 1996(R\$ 1 MILHÃO) E EM %

RECEITAS	ANO 1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
		%		%		%		%		%		%		%		%
<b>A-REC. CORRENTES</b>	232,83	63	328,85	88	317,59	72	301,87	95	283,49	89	288,35	100	377,78	95	393,22	95
<b>1.PRÓPRIAS</b>	77,95	21	117,18	31	123,20	28	138,90	44	117,18	37	106,25	37	168,34	42	190,81	46
ITIV	5,89	2	12,31	3	11,26	3	0	0	7,85	2	9,61	3	14,70	4	21,98	5
IPTU	5,48	2	21,83	6	38,26	9	41,42	13	19,90	6	18,06	6	52,25	13	60,85	15
ISS	44,63	12	62,98	17	60,68	14	61,73	20	55,82	18	64,74	23	88,09	22	89,42	22
IVVC	5,25	1	6,37	2	6,39	1	6,55	2	6,58	2	6,49	2	3,86	1	1,44	0
OUTRAS	16,70	4	13,69	3	6,61	1	29,20	9	27,03	9	7,35	3	9,44	2	17,12	4
<b>2.TRANSFERÊNCIAS</b>	154,88	42	211,67	57	194,39	44	162,97	51	166,31	52	182,10	63	209,44	53	202,41	49
F.P.M.	44,45	12	63,22	17	53,75	12	53,70	17	57,48	18	50,72	18	62,40	16	50,13	12
ICMS	102,04	28	133,45	36	116,88	27	86,23	27	95,57	30	113,25	39	120,69	30	128,92	31
OUTRAS	8,39	2	15,00	4	23,76	5	23,04	7	13,26	4	18,13	6	26,35	7	23,36	6
<b>B-REC. DE CAPITAL</b>	139,25	37	46,78	12	122,69	28	16,35	5	35,29	11	0,54	0	17,84	5	19,45	5
<b>OP. DE CRÉDITO</b>	123,23	33	35,34	9	113,36	26	8,68	3	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TRANSFERÊNCIAS</b>	4,06	1	11,31	3	9,19	2	7,51	2	35,27	11	0,53	0	13,61	4	18,10	4
OUTRAS	11,96	3	0,13	0	0,14	0	0,16	0	0,02	0	0,01	0	4,23	1	1,35	1
<b>TOTAL = A+B</b>	372,08	100	375,63	100	440,28	100	318,22	100	318,78	100	288,89	100	395,62	100	412,67	100

Fonte: Delegacia Federal de Controle/BA do Ministério da Fazenda (para os anos de 1989 a 1995) Tribunal de Contas do Município (para o ano de 1996), *apud Santos et alii* (1996).

- Deflacionado pelo Índice de Variação IGP-DI de dezembro de 1996.

Fazendo uma análise das receitas de capital entre 1993 e 1996, considera-se importante destacar que o município não obteve recursos da fonte de receita 'operações de crédito' durante todo o período. Isso foi devido à situação de dívida

<sup>6</sup> Apesar desse estudo restringir-se a análise do período entre 1993 a 1996, optou-se em explorar as finanças desde 1989 por ser o período após a Constituição de 1988, registrando-se as conseqüências da descentralização tributária ocorrida sobre Salvador. Ademais, ao mostrar dados da gestão anterior, ou seja, de Fernando José (1989 a 1992), são abertas possibilidades de comparação entre os dois períodos de gestão.

produzida por administrações municipais anteriores, principalmente durante as gestões de Mário Kertész e Fernando José, causando efeitos negativos no orçamento municipal. Verifica-se os altos valores contraídos durante a gestão de Fernando José (1989 a 1992), também através da Tabela 2.

A Prefeitura de Salvador, impedida de recorrer a essa fonte de recursos e tendo que honrar os compromissos existentes, viu-se obrigada a recorrer a empréstimos bancários para cobrir o déficit (Santos *et alii*, 1996). Porém, esses empréstimos de curto prazo destinados ao financiamento de despesas correntes, chamados de Antecipação de Receitas Orçamentárias – AROs, dificultam ainda mais o ajuste das contas pelo seu custo elevado, especialmente a partir de 1994, com a políticas de alta taxa de juros provocada pelo Plano Real.

Além de recorrer às AROs, a Prefeitura de Salvador também buscou fortalecer suas receitas de capital com recursos provenientes de transferências voluntárias. Registram-se os recursos no montante de R\$ 11, 859 milhões, transferidos a Salvador pelo governo federal em 1996, via emendas orçamentárias, a serem discutidos adiante neste trabalho.

A evolução das receitas de Salvador de 1989 a 1996 mostra ainda que o município sobreviveu mais com recursos advindos de transferências, do que com recursos por ele arrecadados. Essa afirmativa, visualizada através da relação entre o montante de receitas próprias e receitas totais, caracteriza Salvador como dependente financeiramente de outras esferas de governo ou instituições. A dependência financeira, por sua vez, impõe restrições à autonomia política de Salvador. Porém, verifica-se que essa dependência diminuiu ao longo dos anos, principalmente no período entre 1993 a 1996, atingindo o índice de 46,2% em 1996.

As despesas de Salvador de 1989 a 1996 evoluíram da mesma forma que as receitas. Enquanto houve um crescimento nas despesas correntes, as de capital sofreram queda. Houve aumento das despesas com pessoal entre 1993 e 1996 em decorrência das determinações contidas no Plano Real de converter a folha de pagamento dos servidores municipais para URV, em 1994, como também, por decisão da prefeitura em conceder aumentos salariais aos seus servidores, mesmo diante das dificuldades financeiras vividas. Com relação às despesas de Salvador com juros, é importante ressaltar o quanto esses juros, juntamente com outros itens de obrigações<sup>7</sup>, sobrecarregaram o orçamento municipal, principalmente entre 1993 a 1996, em decorrência das dívidas contraídas em anos anteriores e da alta de juros provocada pelo Plano Real.

Diante das dificuldades financeiras, uma das estratégias utilizadas por Lídice foi buscar relações com o Congresso Nacional a fim de conseguir recursos para Salvador, analisadas a seguir.

## RELAÇÕES ENTRE O PODER EXECUTIVO DE SALVADOR E O CONGRESSO NACIONAL

Diante da impossibilidade de relações com o nível estadual e as dificuldades financeiras em conduzir uma agenda política e de políticas públicas própria para a cidade, a Prefeitura de Salvador, entre 1993 e 1996, buscou apoio federal. Assim, houve tentativas por essa Prefeitura em articular-se com políticos e executivos nacionais na busca por recursos federais. Dois momentos podem ser distinguidos entre 1993 e 1996 com relação às articulações políticas entre a Prefeitura de Salvador e o Executivo Federal. O primeiro, até as eleições de 1994, a Prefeitura de Salvador contou com apoio do governo federal. E o segundo, após a eleição de FHC e até o final da Gestão Lídice, o apoio federal foi retirado, havendo dificuldades na liberação dos recursos federais.

<sup>7</sup> Dentre esses itens de obrigações que podem ser adicionados aos juros, encontram-se parte das despesas correntes com transferências, que, conforme Santos *et alii* (1996), inclui o serviço da dívida do setor descentralizado no balanço orçamentário, e as amortizações, classificadas em despesas de capital.

Entre 1993 e 1994, a Prefeitura de Salvador teve um apoio federal mais intenso até o final da Gestão Itamar Franco na Presidência da República, através da participação e representação do PSDB dentro do governo federal, principalmente em torno das relações entre o executivo local e o Ministro do Bem-Estar Social, Jutahy Magalhães Júnior, que integrava o PSDB da Bahia. Um momento importante de parceria entre o governo federal e o municipal, exposto por Lídice (14/04/98), ocorreu durante a realização do III CUMBRE – Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, no primeiro semestre de 1993. Nesse período, Lídice enfrentou a sua primeira batalha no jogo político que se dá no âmbito federal em torno dos recursos financeiros. Conforme Lídice (14/04/98), havia a possibilidade dessa conferência não se realizar em Salvador, em razão das adversidades políticas existentes entre Itamar Franco e ACM, então, governador da Bahia. Porém a prefeitura se posicionou e buscou parceria com o governo federal, mostrando que não havia somente o governo estadual presente no local, e, sim, uma prefeitura que apoiava o governo federal. A partir de então, acordos foram realizados entre o Executivo Federal e a Prefeitura de Salvador para a liberação de recursos financeiros federais para a melhoria da cidade e realização do evento.

Durante as eleições de 1994, a Prefeitura de Salvador viu-se impedida de apoiar o candidato do PSDB à Presidência da República, apesar de ser o mesmo partido da prefeita. Isso foi devido às dificuldades de relacionamento entre a Prefeitura e o PFL em Salvador, representado pelo grupo político de ACM, e das alianças políticas feitas na esfera nacional entre o PFL e o PSDB, já existentes desde a aprovação do Plano Real. A Prefeitura de Salvador, então, apoiou o candidato do Partido dos Trabalhadores, Lula e, com isso, enfrentou dificuldades nas negociações com o governo federal. Além disso, a partir de 1994 até o final da Gestão Lídice, os principais adversários políticos do grupo de ACM em Salvador, ou seja, os ex-governadores Waldir Pires, Nilo Coelho, Jutahy Magalhães e seu filho não ocuparam cargos eletivos, estando todos excluídos da cena política formal, tanto local como nacional. Assim, ACM e seu grupo político puderam concentrar todo o seu poder de fogo contra o Governo Lídice, visando, principalmente, o bloqueio de verbas estaduais e federais para o município. Outra poderosa ferramenta utilizada contra a prefeita foi o uso da mídia, que explorava cotidianamente os aspectos negativos da Prefeitura.

Porém, ainda restou à Prefeitura de Salvador, no Governo Lídice, a possibilidade de conseguir recursos federais para Salvador através dos parlamentares federais, via emendas orçamentárias.

## AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E A AGENDA LOCAL

Lídice iniciou sua gestão na Prefeitura de Salvador em 1993 com uma banca de deputados federais já eleitos em 1990 e em sua maioria representantes de partidos de oposição ao seu governo, ou seja, aliados políticos de ACM. Assim eram poucos os membros do Congresso Nacional com quem Lídice poderia contar para enfrentar o jogo orçamentário que se dá no Congresso Nacional. Porém, durante as eleições em 1994, houve tentativas por parte da prefeita em reverter esse quadro, buscando eleger maior número de aliados na esfera federal com força suficiente para concorrer com seus adversários.

Dentre as vitórias obtidas pela Prefeitura de Salvador para a conquista de recursos federais nas eleições de 1994, registra-se a eleição de Domingos Leonelli e Mário Negromonte para deputados federais, ambos representantes do PSDB, bem como ex-ocupantes de cargos executivos durante a Gestão Lídice. O primeiro, como Secretário de Comunicação Social e o segundo, como Secretário de Transportes. O Deputado Federal Domingos Leonelli tornou-se em 1995 o coordenador das emendas orçamentárias dentro da bancada estadual da Bahia, como representante da oposição. A partir disso, o nível de interferência da Prefeitura de Sal-

vador junto à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional tornou-se maior e as possibilidades para aprovação de recursos provenientes de emendas orçamentárias de bancada aumentaram.

Algumas estratégias foram adotadas para que esses recursos de fato chegassem aos cofres da Prefeitura de Salvador. Dentre elas, o acompanhamento sistemático de todas as fases do processo orçamentário pelos executivos da Prefeitura. Definidas pela Prefeitura de Salvador as emendas orçamentárias a serem propostas, o próximo passo, segundo Lídice (14/04/98), era buscar apoio dos parlamentares para serem efetivamente incluídas no Orçamento da União. Para isso, eram agendadas visitas aos parlamentares no Congresso Nacional e/ou nos Ministérios com algum interesse em Salvador. Os parlamentares mais procurados pela Prefeitura de Salvador eram os que a apoiavam e/ou aqueles que faziam oposição a ACM. A Prefeitura também manteve contatos diretos com os membros da Comissão Mista de Orçamento, através de audiências públicas, primeiro com os sub-relatores e depois com o relator-geral a fim de defender mais uma vez os interesses de Salvador.

A outra via de acesso da Prefeitura de Salvador ao Congresso Nacional foi através de duas associações. Uma, a Associação Brasileira dos Secretários e Dirigentes das Finanças Municipais das Capitais - ABRASEF, que sugeriu alterações na legislação tributária em defesa dos municípios junto à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados. E, outra, a Frente Nacional de Prefeitos, para onde Lídice dirigiu-se como coordenadora da mobilização nacional dos prefeitos pelo rebaixamento das tarifas do transporte coletivo.

Com relação às emendas orçamentárias propostas e aprovadas para Salvador de 1993 a 1996, apenas os dados referentes ao exercício de 1996 constam da Tabela 3, pelas seguintes razões. Primeiro, devido aos valores das emendas aprovadas em 1993, além de não estarem disponíveis nas fontes de pesquisa utilizadas, foram corroídos pela inflação existente no período. E, segundo, por não existirem emendas aprovadas para Salvador nos exercícios de 1994 e 1995, pelos motivos a seguir apresentados.

Em 1994 não houve emendas aprovadas para Salvador nem para o restante dos municípios brasileiros por ter sido o ano da aprovação do Plano Real, quando o orçamento federal só foi promulgado no final do exercício, precisamente em 19/10/94. Em 1995 também não houve emendas para Salvador por restrições impostas ao número de emendas aprovadas, em função das mudanças provocadas dentro do Congresso Nacional. As regras do jogo orçamentário foram alteradas, com a aprovação da Resolução nº 2/CN colocada em vigor apenas no mês de outubro, buscando limitar as práticas identificadas a partir da CPI do Orçamento. Registra-se que em 1995 só foram aprovadas quatro emendas para toda a Bahia, todas individuais e propostas por parlamentares do PFL<sup>8</sup>. Assim, Salvador não recebeu emendas orçamentárias nesses anos, não por qualquer bloqueio provocado pelos adversários políticos de Lídice no âmbito federal, mas por fatores conjunturais, como o Plano Real e a CPI do Orçamento, que afetou não só a sua gestão mas a todas no Brasil nesse período.

<sup>8</sup> Para uma análise mais detalhada sobre as emendas aprovadas para o Estado da Bahia, ver Souza (1998c).

TABELA 3 - SALVADOR: EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO EM 1996 - APROVADAS NO CONGRESSO NACIONAL E EXECUTADAS NO EXECUTIVO FEDERAL, POR AUTOR E POR PARTIDO

VALORES EM R\$ 1.000,00

CONGRESSO NACIONAL			EXECUTIVO FEDERAL						
Autor	Partido	Aprova- do (a)	Autoriza- do (b)	% b/a	Bloque- ado (c)	% c/b	Líquido b-c=(d)	Liquidado (e)	% e/d
<b>Bancada*</b>		77.940	22.235	28	11.000	49	11.235	11.235	100
<b>ACM</b>	PFL	1.042	300	29	200	67	100	0	0
<b>Luiz Moreira</b>	PFL	520	140	27	140	100	0	0	0
<b>Roberto Santos</b>	PSDB	1.685	495	29	495	100	0	0	0
<b>Beto Lélis</b>	PSB	1.956	522	27	160	31	362	0	0
<b>Mário Negromonte</b>	PSDB	360	120	33	120	100	0	0	0
<b>Josaphat Marinho</b>	PFL	800	200	25	0	0	200	0	0
<b>Prisco Viana</b>	PPB	200	50	25	0	0	50	0	0
<b>Domingos Leonelli</b>	PSDB	3.357	1.041	31	807	77	234	234	100
<b>Marcos Medrado</b>	PPB	1.200	400	33	400	100	0	0	0
<b>João Almeida</b>	PMDB	1.240	340	27	120	35	220	220	100
<b>Severiano Alves</b>	PDT	314	78	25	0	0	78	78	100
<b>Ubaldo Júnior</b>	PSB	368	92	25	0	0	92	92	100
<b>Sérgio Carneiro</b>	PDT	360	120	33	120	100	0	0	0
<b>Haroldo Lima</b>	PC do B	816	272	33	272	100	0	0	0
<b>Total</b>		92.158	26.405	29	13.834	52	12471	11.859	95

Fonte: Senado Federal/ Consultoria de Orçamentos/ Serviço de Apoio Técnico e Internet-Home Page: [www.Senado.br](http://www.Senado.br)

\*Emenda de bancada é um tipo de emenda coletiva de iniciativa, nesse caso, da bancada estadual da Bahia, que necessita da aprovação de três quartos dos deputados e senadores que compõem o respectivo estado.

Ao se comparar os valores aprovados no Congresso Nacional com os valores devidamente autorizados e liquidados pelo Executivo Federal na Tabela 3, nota-se uma grande diferença. Essa diferença é em função de ajustes efetuados pelo Executivo Federal no Orçamento Geral da União para equilibrar suas contas, no momento de tornar disponíveis os créditos para a devida execução orçamentária. O bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias é um dos instrumentos utilizados para a compensação das despesas públicas. Portanto, aqueles valores discutidos e disputados pelos parlamentares no jogo político muitas vezes não chegam a ser efetivamente liberados, pois a chave do cofre está nas mãos do Executivo Federal. É nesse Executivo que efetivamente se libera os recursos, tornando essa liberação um instrumento de negociação para seus integrantes.

Uma observação que pode ser feita é a respeito da importância dada à aprovação de emendas orçamentárias pelos políticos de Salvador. A busca pela reeleição motiva os parlamentares a aprovarem recursos federais destinados a projetos de interesse de suas bases eleitorais. Quanto a Domingos Leonelli ficam evidentes os esforços por ele dispensados para a aprovação de emendas para Salvador, sendo o político que propôs o maior valor em emendas individuais para o município em 1996. Isso justifica-se por 1996 ter sido ano de eleições municipais e Domingos Leonelli, ser um dos candidatos a prefeito de Salvador. O segundo maior montante aprovado para Salvador em 1996 foi proposto por Beto Lélis do PSB, um parlamentar cuja base eleitoral localiza-se no interior, mais precisamente em Irecê, e não na capital. Isso mostra que outros interesses motivam os parlamentares a proporem emendas ao município, além de suas bases eleitorais. No exemplo de Salvador, explica-se pelo PSB integrar a lista dos partidos que apoiavam a prefeita, inclusive sendo o seu atual partido.

Concluindo, os resultados apresentados mostram que Salvador recebeu recursos federais, pelas relações mantidas entre os executivos locais e os parlamentares no Congresso Nacional, através dos dois padrões de acesso: o direto e o indireto. Houve possibilidades de influenciar as decisões nacionais em função das relações de troca estabelecidas entre o centro e o local, favorecidas pelo

sistema eleitoral brasileiro com tendência à distritalização do voto e a dependência financeira do município. Assim, através do exercício do localismo político, conforme as formulações teóricas de Page (1991), foram ampliadas as possibilidades de autonomia política para Salvador no período em estudo. No entanto, essas possibilidades são condicionadas pelos fatores expostos anteriormente, o que gera a seguinte situação: podem ser aumentados os recursos financeiros para o município, mas esses não necessariamente coincidem com os interesses e projetos (ou com a agenda) do governo local.

Ainda para avaliar o grau de autonomia política de Salvador entre 1993 e 1996, confronta-se a agenda desejada pela Prefeitura com a que foi possível de ser implementada no período. A Prefeitura de Salvador, sob o comando de Lídice da Mata, defendeu duas principais bandeiras: a de reduzir as desigualdades sociais em Salvador e a de buscar uma hegemonia política em seu comando. Para a redução das desigualdades sociais, Lídice, já no seu discurso de posse realizado em 01/01/93, externou quais seriam os principais itens da agenda desejada pela Prefeitura de Salvador durante sua gestão, ou seja, com as crianças abandonadas, com a infra-estrutura urbana, com o saneamento, com os serviços públicos prestados à população local, e por fim com a violência urbana. Após um ano de Gestão Lídice, duas outras prioridades foram incluídas na agenda da Prefeitura de Salvador: a captação de recursos junto a instituições públicas e privadas, principalmente, ao governo federal e o Carnaval.

Sobre o Carnaval foram desencadeadas várias medidas estratégicas visando trazer maior dinamismo à economia urbana, à profissionalização da festa e dar visibilidade às suas ações. Os custos financeiros para a realização do Carnaval foram altos para os cofres municipais. Porém, a Prefeitura mesmo apresentando carência de recursos financeiros e tendo em vista a determinação em realizar as prioridades definidas para agenda de Salvador, financiou essa festa popular. Pelas ações desencadeadas no Carnaval, além da aprovação da população local, a Prefeitura ganhou visibilidade tanto regional como nacional pelo recebimento de dois prêmios em 1995: o regional "*Top Marketing*" e o nacional *Marketing Best*. Esses prêmios foram pelo conjunto de medidas e estratégias que adotou para fazer da grande festa popular o principal produto turístico-cultural da Bahia. O prêmio foi concedido pela Editora Referência e Mídia & Associados (Salvador, 1995).

O Programa Cidade-Mãe foi outro programa implementado pela Prefeitura, que trouxe resultados positivos a Salvador. Lídice, interessada em cumprir os compromissos explicitados durante a sua campanha, considerou a implementação desse programa essencial à redução das desigualdades sociais. Assim, em 1993, iniciou o Programa Cidade-Mãe, transformado-o, em 1995, em uma Fundação, voltada a atender crianças e adolescentes que em suas comunidades não contam com equipamentos e serviços sociais. Pelo desenvolvimento do Cidade-Mãe, a Prefeitura de Salvador recebeu alguns prêmios, como o Criança e Paz da UNICEF e o "Caravelas" de Solidariedade da Associação de Jornalistas Correspondentes dos Países Ibero-Americanos, concedido em dezembro de 1994, em Madrid na Espanha, ampliando sua visibilidade e sua sustentação. Consta do Relatório de Dois Anos de Governo Lídice (01/03/94) que a UNICEF elegeu o Programa Cidade-Mãe como um dos principais projetos brasileiros de assistência e educação à criança e ao adolescente.

Portanto, apesar da pouca expressividade perante ao objetivo maior da agenda de Lídice de diminuir as desigualdades regionais, o Cidade-Mãe, junto com os outros programas, representaram o cumprimento parcial da agenda desejada, sem a interferência daqueles não eleitos para governar a cidade. Além disso, a implantação do Cidade-Mãe foi possível pelo apoio federal recebido através das relações entre o Executivo de Salvador e o Ministério do Bem-Estar Social, com o Ministro Jutahy Magalhães Júnior. Confere-se, portanto, que houve uma relativa autonomia para Salvador no período em estudo, devido, principalmente, às relações realizadas no nível federal.

## CONCLUSÕES

Infere-se, portanto, que as disparidades regionais e sociais presentes no Brasil fazem com que os resultados políticos alcançados com a descentralização política e tributária ocorridos após a redemocratização sejam distribuídos de forma desigual. Existem fatores presentes nas realidades locais que vêm restringindo o grau de autonomia política desfrutado pelos municípios. Porém, ao mesmo tempo, o Congresso Nacional é hoje um espaço aberto onde os políticos locais podem minimizar as restrições encontradas no local, devido ao cenário político atual de difusão e fragmentação de poder. No entanto, esse estudo não encontrou indicações de que as relações entre o Executivo Local e o Congresso Nacional, através das emendas dos parlamentares ao orçamento federal, estejam relacionados diretamente com a agenda de políticas públicas implementada pela Prefeitura.

Conclui-se que muito pouco dos argumentos normativos apresentados na literatura sobre governo local se confirmam na análise empírica. A possibilidade de o governo local oferecer maior participação política, maior controle social, uma distribuição mais eficiente de serviços e valor político e virtuoso é dependente de diversos fatores presentes na realidade local. Ademais, as evidências encontradas neste estudo mostram a pertinência das críticas apresentadas por Pierre (1990) a essa literatura, ou seja, os argumentos a favor do governo local escondem do debate as suas contradições, bem como vive-se no local constantemente o dilema imposto entre a democracia e a eficiência burocrática.

Sobre a autonomia política de Salvador entre 1993 a 1996 conclui-se que ela existiu, porém com restrições. O desenvolvimento dessa autonomia foi possibilitada pelo localismo político exercido pelo Executivo de Salvador, como conceituado por Page (1991), quando o resultado da pressão das forças locais no Congresso Nacional favoreceu financeiramente o município, mas não projetos constantes da sua agenda de prioridades. Ainda, conforme a tipologia de Page (1991), foram evidenciadas ambas as formas de localismo político em Salvador, principalmente nas relações diretas entre o executivo local e os parlamentares, e na defesa dos interesses do município através de duas organizações nacionais. O localismo, portanto, foi o meio utilizado pelos executivos locais para minimizar as restrições impostas à autonomia política do município, tornando-o menos desigual perante outros municípios-capitais, melhor aquinhoados de recursos.

Este trabalho, ao mostrar uma realidade municipal brasileira, buscou contribuir às teorias desenvolvidas em países mais homogêneos, quando acrescenta, aos fatores que restringem a autonomia política local, a questão das disparidades regionais. Essas disparidades fazem com que as conquistas da redemocratização e da descentralização sejam distribuídas de forma desigual entre os municípios e, particularmente em Salvador, por suas características inerentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 ago. 1996.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues et al. *Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. Rio de Janeiro: Editora Forense. 1995.
- BLUMM, Marcia Helena Nerva, SOUZA, Celina. *Autonomia Política Local: uma Revisão da Literatura*. REUNIÃO ANUAL DA ANPAD, 22. 1998. Foz de Iguaçu. *Anais...* Porto Alegre: ANPAD, 1998.
- BOSCHI, Renato Raul. *Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: Exame de Experiências Municipais no Brasil*. In: SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: Possibilidades e Obstáculos, 1998. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ago. 1998.

- BREMAEKER, François E. J. *Perfil das Receitas Municipais*. Rio de Janeiro: IBAM/ CPU/ IBANCO, 1993. 25p. (Série Estudos Especiais, n. 6)
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. Condicionantes Históricas da Governabilidade e da Governança Local em Salvador. In: IVO, ANETE *et al.* *Governabilidade e Governança Urbana: O Caso de Salvador*. Salvador: CRH/ UFBA – IUPERJ/ Projeto GURI/ Universidade de Toronto, 1997a. p. 13-61.
- Folha de São Paulo, São Paulo, 31 ago. 1997.
- GURR, Ted Robert, KING, Desmond S. *The State and the City*. Chicago e London: University of Chicago Press e Macmillan, 1987.
- INFORME PED, Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Salvador. Salvador: SEI/ SEPLANTEC; SETRAS; SEADE; DIEESE; FCE/UFBA, v. 1, n. 1, fev. 1997.
- JAYME Jr., Frederico G., MARQUETTI, Adalmir. *Descentralização tributária e performance econômica das capitais brasileiras: 1989-1994*. In: ENCONTRO DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA). Chicago, Illinois: LASA, set. 1998.
- JONES, George, STEWART, J. *The Case for Local Government*. London: George Allen & Unwin, 1985.
- KING, Desmond S., PIERRE, Jon. *Challenges to Local Government*. London: Sage Publications, 1990. v. 28, p. 1-14. Introduction.
- MACKENZIE, W.J.M. The Conventions of Local Government. *Public Administration*, v. 29, p. 345-56, 1951.
- PAGE, Edward C. *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- PIERRE, J. Assessing Local Autonomy. In: KING, Desmond S. e PIERRE, Jon (eds.). *Challenges to Local Government – Part 1 – Theoretical Perspectives*. London: Sage Publications, 1990. v. 28, p. 37-54.
- SALVADOR, *Diário Oficial do Município*, 07 dez. 1995.
- SANTOS, Reginaldo Souza *et al.* Dinâmica do Desequilíbrio Fiscal de Salvador. *Organizações & Sociedade*, Salvador, Universidade Federal da Bahia, v. 4, n. 7, p. 133-149, dez. 1996.
- SEI – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Bahia: crescimento populacional 1980-1996*. Salvador: SEI, 1998. (Série de Estudos e Pesquisas, n. 39).
- SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan Press Ltda; New York: St. Martin's Press, 1997.
- SOUZA, Celina. *Descentralização e Autonomia Política Local: A Experiência de Salvador*. In: SEMINÁRIO AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1996. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, nov. 1996a.
- SOUZA, Celina. Dez anos de Descentralização: A Experiência dos Municípios Brasileiros. In: FACHIN, Roberto Costa, CHANLAT, Alain (orgs.). *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades*. Porto Alegre: Sulina/ Editora da Universidade/ UFRGS, 1998a. p. 31-54.
- SOUZA, Celina. *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, 1998. São Paulo: mai. 1998b.
- SOUZA, Celina. *Projeto Integrado de Pesquisa: Demandas Regionais e Locais no Processo Decisório Nacional*. Salvador: EAUFBA, UFBA, 1998c. (Relatório preliminar de pesquisa apresentado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).
- STOKER, G. Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy. In: KING, Desmond e STOKER, G. (eds.), *Rethinking Local Democracy*, London, Macmillan, 1996. p. 1-27.
- VIEIRA, L. M. R. *Fundos de Participação – Impactos Distributivos Regionais*. Salvador: Fundação Centro de Projetos e Estudos - CPE, 1993.