

# **Crise do Estado e gestão municipal: a política ambiental em Santos e Curitiba**

*Klaus Frey*

Pesquisador visitante, no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC/SP) e doutorando na Universidade de Konstanz, na Alemanha.

## **Resumo**

Nos últimos anos, boa parte dos municípios brasileiros deram-se conta da necessidade, de uma política ambiental específica, para enfrentar os graves problemas que a crise sócio-econômica acarretou, como também da necessidade de uma maior participação da população na gestão local. Este artigo examina – baseando-se numa pesquisa sobre a política ambiental das cidades de Santos e Curitiba – duas gestões-modelo, no que cerne ao pensamento político

## **Abstract**

This article is based on a research work about local environmental policies in the Brazilian municipalities of Santos and Curitiba. It examines the political thinking, the implementation of public policies, the institutional arrangements, the political behaviour and at last, the administrative management of these two acknowledged local governments.

The author differentiates between a political and ideological administration in

e à implementação de políticas públicas, no tocante aos arranjos político-institucionais e ao estilo político; e finalmente, no que diz respeito ao gerenciamento administrativo, realizado durante as gestões de Telma de Souza e Jaime Lerner.

Apesar da distinção principal, entre uma gestão político-ideológica (Santos) e uma gestão técnico-pragmática (Curitiba), o texto destaca um fator de êxito, que os dois governos têm em comum: o uso da "emoção" como instrumento político. Analisando as políticas de criação de identidade local, a participação e a mobilização popular, o artigo se dirige contra estratégias que se limitam a meramente estabilizar o atual sistema institucional-legal, entretanto, destaca a politização, a moralização e a emocionalização do processo político assim como da ação política, como fatores cruciais para o êxito de gestões municipais.

Santos and a technical and pragmatic administration in Curitiba. He emphasizes the use of "emotion" as an essential factor of success to both governments. By analyzing the strategies that are aimed at creating local identities, popular participation and mobilization, the article opposes those strategies, which are limited to strengthening the existing institutional and legal system. However, it places particular emphasis on the necessity of politization, moralization and emotionalization of the political process as crucial factors of good governance on the local level.

## **Crise do Estado e gestão municipal: a política ambiental em Santos e Curitiba**

A crise atual do Estado Brasileiro, parece-me resultado de uma política desenvolvimentista, que deu ênfase primordial ou exclusivamente ao desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, desprezou ou ignorou a necessidade de uma política de justiça social. Fato que levou, segundo Wanderley Reis, à uma “estrutura social singularmente perversa e desigual”<sup>1</sup> e, a uma deterioração geral das condições sócio-ambientais. Concordo com Wanderley Reis quando este salienta que “questão nacional” se identifica fortemente com a “questão social”. Insisto, contudo, na necessidade da inserção da “questão ambiental” - sobretudo na sua dimensão sócio-ambiental – como parte fundamental dessa “questão ambiental” – sobretudo na sua dimensão sócio-ambiental – como parte fundamental dessa “questão nacional”.

São as camadas sociais mais pobres, tanto nas cidades como no campo, que costumam ser afetadas de maneira mais aguda pelos problemas relacionados ao meio ambiente (falta de saneamento básico, destruição por enchentes e deslizamentos, poluição do ar, entre outros), o que mostra que a degradação ambiental torna-se sempre, mais uma questão igualmente “social”. Correspondentemente, pelo menos no âmbito urbano, a população mostra-se sempre mais consciente dos riscos gerados pela degradação ambiental.<sup>2</sup>

O fato de boa parte da população brasileira estar excluída do sistema sócio-econômico acarreta, do mesmo modo, problemas gravíssimos para o funcionamento do sistema político do país. À essa exclusão econômico-social corresponde uma exclusão política da maioria da população. A “Soberania popular” parece existir apenas na retórica. De fato, ela se esgota nas

---

1 REIS, Fabio Wanderley. Notas sobre a reforma do Estado. *Revista do Serviço Público*. v. 118, n. 3, 1994, p. 17-26.

2 JACOBI, Pedro. A percepção de problemas ambientais em São Paulo. *Lua Nova*, n. 31, 1993, p. 47-55.

eleições de quatro em quatro anos; uma vez eleitos, os “representantes do povo” e os governos parecem dispor de poderes quase absolutos.<sup>3</sup>

Comparando com os EUA ou a Europa, observamos no Brasil, a falta de controle social, de regras e instituições formais e obrigatórias, o que favorece atividades arbitrárias e comportamentos predatórios das elites dominantes (clientelismo, corrupção, fisiologismo). Concordamos com o antropólogo Roberto DaMatta, quando diz que o Brasil é uma “comunidade fundada na desigualdade e na hierarquia”,<sup>4</sup> parece-me importante salientar, que a crise política está ligada não só à falta e à fraqueza das instituições políticas, mas também aos estilos políticos e à cultura político-administrativa do país.

O que está em jogo, é o próprio modelo democrático no Brasil, ou a questão da “reformabilidade” deste sistema. Sem dúvida alguma, não é suficiente um discurso público em favor de princípios democráticos ou modernização do Estado, enquanto no plano das ações e do comportamento real prevalecem as práticas clientelísticas e outros vícios predatórios.

Baseado em um estudo sobre a política ambiental nos municípios de Santos e de Curitiba, o presente texto procura destacar fatores de êxito de gestões-modelo e mostrar como estas gestões lidam com as características e os problemas da democracia brasileira. A política ambiental parece-me particularmente apropriada para uma análise dos processos políticos devido à atualidade, ao dinamismo e ao caráter inovador deste campo de ação municipal, mas também devido ao seu caráter interdisciplinar e abrangente, que exige fundamentalmente em

---

3 BENEVIDES, Maria Victoria d. M. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo : Ática, 1991, p. 26-27. O'Donnell denominou essas democracias recém-instaladas, e pouco consolidadas ou institucionalizadas como “democracias delegativas”, ver O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? Novos Estudos, n. 31, São Paulo : CEBRAP, 1991.

4 DA MATTA, Roberto. *Conta de mentirosos. Sete ensaios de antropologia brasileira*. Rio de Janeiro : Rocco, 1993, p. 113.

envolvimento forte de toda população e dos diversos atores político-administrativos.

Observa-se na atual discussão política brasileira duas propostas principais para enfrentar a crise estatal e democrática:<sup>5</sup> primeiro, o projeto da social-democracia (com fortes traços do neoliberalismo, pelo menos referente à política econômico-financeira), tendo como maior preocupação a modernização e o enxugamento do Estado, e segundo, o projeto democrático-popular, que visa sobretudo estimular a organização da sociedade civil e promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população.<sup>6</sup> Ambos projetos concordam com a necessidade da superação do centralismo tradicional do Estado brasileiro e defendem a delegação de maiores competências administrativas e políticas aos níveis local e regional.

O nível municipal oferece a oportunidade de comparar experiências concretas de gestão municipal de ambas vertentes políticas. As experiências municipais de Curitiba e de Santos, nas gestões de Jaime Lerner e de Telma de Souza (1989-1992), parecem-me – pelo menos na sua tendência geral – representati-

---

5 Não quero incluir nas minhas reflexões o “socialismo estatista” e o “nacionalismo desenvolvimentista” porque ambas vertentes – tendencialmente centralistas – parecem-me direcionados contra a modernização da sociedade e, portanto, não parecem oferecer estratégias promissoras para os problemas brasileiros no atual quadro político.

6 Convém salientar que se trata de dois enfoques e orientações distintas, embora eles estejam fortemente interdependentes. Compare a definição de Weffort: “Modernização do Estado é algo que diz respeito a reformas institucionais cujo objetivo é proporcionar maior eficácia ao Estado e em geral tal eficácia está associada ao desenvolvimento econômico. Democratização da participação da sociedade nas decisões do Estado” (Weffort, op. cit., p. 128, 1994). Ver a respeito a tese de mestrado “Cultura política e hegemonia progressista”, de Alcindo Fernandes Gonçalves (Universidade de São Paulo, 1992). Analisando o processo eleitoral em Santos entre 1945 a 1962, ele mostrou a grande influência da esquerda – especialmente do Partido Comunista do Brasil (PCB) – nesta fase política (ver sobretudo capítulo 3). As frequentes lutas portuárias em Santos renderam à cidade os apelidos de “Porto Vermelho” e “Barcelona brasileira”. Referente às lutas operárias de Santos, compare os estudos de Ingrid Sarti: *Porto vermelho*. Coleção Estudos Brasileiros. V. 48, Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1981; e de Maria L. C. Gitahy: *Ventos do mar*. São Paulo : Editora UNESP/Prefeitura Municipal de Santos, 1992.

vas dessas duas propostas. Na seguinte caracterização das duas gestões, quero frisar somente alguns pontos principais, que possibilitam-nos avaliar estas propostas políticas referentes às suas possíveis incitações para reflexões sobre a crise brasileira.

As cidades de Santos e Curitiba se localizam nas regiões mais desenvolvidas do Brasil. A cidade de Santos tem 428.500 habitantes e possui o maior porto da América-Latina. As principais atividades econômicas são o comércio, o turismo e a prestação de serviços. A classe média e os setores conservadores da cidade dispõem tradicionalmente de uma influência muito forte na política local. Apesar disso a cidade tem, ao mesmo tempo, uma tradição de lutas sociais muito expressiva, devido a um movimento operário forte, ligado ao porto de Santos.<sup>7</sup> Politicamente, a cidade tende a oscilar entre a esquerda e a direita, embora as forças mais da direita costumavam dispor sobre os centros institucionalizados de poder local. Essa supremacia das forças conservadoras nas instituições político-administrativas foi interrompida com a surpreendente eleição de Telma de Souza, do Partido dos trabalhadores (PT), para a Prefeitura, em 1988.<sup>8</sup>

Curitiba com aproximadamente 1,6 mil. habitantes, tem, mais ainda do que Santos, a reputação de uma cidade “classe média”, ao passo que os índices sociais e econômicos não diferem muito das outras capitais do sul do Brasil. As atividades econômicas mais importantes são nas áreas de indústria, serviços e comércio, assim como no processamento de produtos agrícolas, uma atividade aliás que vem perdendo importância eco-

---

7 Ver a respeito a tese de mestrado “Cultura política e hegemonia progressista”, de Alcindo Fernandes Gonçalves (Universidade de São Paulo 1992). Analisando o processo eleitoral em Santos entre 1945 e 1962 ele mostrou a grande influência da esquerda – especialmente do Partido Comunista do Brasil (PCB) – nesta fase política (Ver sobre-tudo capítulo 3). As freqüentes lutas portuárias em Santos renderam à cidade os apelidos de “Porto Vermelho” e “Barcelona brasileira”. Referente às lutas operárias de Santos, compare os estudos de Ingrid Sarti: *Porto vermelho. Coleção Estudos Brasileiros*; v.48, Rio de Janeiro : Paz e terra 1981; e de Maria L. C. Gitahy: *Ventos do mar*. São Paulo : Editora UNESP/Prefeitura Municipal de Santos 1992.

8 Telma Souza obteve 27,7% dos votos, contra 27,3% e 21,5% dos próximos colocados.

nômica na cidade. Politicamente, comparada com Santos, trata-se de uma cidade conservadora, onde a “esquerda” não costuma influenciar expressivamente a política local.

Uma comparação das duas gestões precisa levar em consideração, que as condições iniciais das duas gestões foram bem distintas. O governo municipal de Curitiba representa sobretudo uma continuidade político-administrativa, enquanto a situação inicial em Santos foi marcada por uma ruptura radical com a política anterior.

Podemos, distinguir dois modelos diferentes de gestão municipal: no caso de Curitiba, uma gestão técnico-pragmática, e no caso de Santos, uma gestão político-ideológica. As diferenças se manifestam, primeiro, com relação ao pensamento político e às políticas públicas, segundo, no tocante aos arranjos político-institucionais e ao estilo político; e finalmente, no que tange ao gerenciamento administrativo. A seguinte caracterização não pretende traduzir plenamente as duas gestões. Trata-se de meramente descrever e compreender as lógicas gerais, condutoras e dominantes nos dois municípios. Isto não exclui, que se encontre sempre aspectos que contrariem essa orientação geral.

## **Pensamento político e políticas públicas**

O governo de Curitiba rejeita uma compreensão política de gestão local e salienta o seu caráter eminentemente técnico. O governo parte da idéia de que existe um interesse comum em uma coletividade local. Uma administração boa e atenta sabe no que este interesse comum consiste, e o que a comunidade precisa. Deste ponto de vista, promover um desenvolvimento urbano “sustentável” é a melhor maneira de fazer uma política para o bem-estar de todos os habitantes de uma cidade. A atenção do governo se voltou a um desenvolvimento urbano, tendo como referência geral o centro da cidade. Isto vale sobretudo para o transporte público e para o sistema viário. A principal

bandeira do governo foi o planejamento ordenado da cidade e a política ambiental. A idéia da “capital ecológica” do Brasil, tornou-se a marca principal da gestão Lerner.

Em contrapartida, o pensamento ideológico do governo petista em Santos contesta a possibilidade de conciliar os interesses dos excluídos e marginalizados com os interesses do “establishment” local. Correspondentemente, o governo santista defende, no plano das políticas públicas, uma política explicitamente beneficiadora para as camadas sociais de baixa renda. Visando à mais justiça social e à uma redistribuição de renda. Os instrumentos principais são: a reforma tributária, um esforço especial nas áreas de saúde e educação, e finalmente, uma concentração dos investimentos públicos nas favelas e nos bairros da população mais pobre. O lema do governo foi: “tomar posição a favor dos pobres”.

### **Arranjos político-institucionais e estilo político**

No plano político-institucional defende-se, em Curitiba, o sistema vigente de uma democracia exclusivamente representativa. Realça-se a necessidade de o governo dispor de alta liberdade em implementar o seu programa político, sem interferências perturbadoras por parte de ativistas ideológicos.

A participação da população é apenas prevista para a implementação dos projetos do governo, mas não para a sua elaboração e para o planejamento. Segundo representantes do governo, uma participação mais ampla só levaria à discussões intermináveis, o que impossibilitaria uma ação rápida e eficiente do poder público. A comunicação com a população tem mais o caráter de uma simples informação sobre as atividades da Prefeitura, ou de um apelo para participar nos projetos locais. O papel conscientizador da política de relações públicas se restringe a influenciar o comportamento cotidiano das pessoas, como parte da política ambiental ou da política de saúde. Porém, negligencia-se um possível papel conscientizador, no sentido de



promover um maior envolvimento e uma maior ingerência dos cidadãos na política local e nos processos de decisão.

A relação entre executivo e legislativo, em Curitiba, foi sempre relativamente “tranquila”, devido à clara maioria do governo na Câmara e à falta de uma oposição forte. Observa-se uma tendência ao “decretismo”, ou seja, ao uso massivo do decreto, em lugar da lei, como instrumento regulador da política local. Essa prática contribui para uma certa “despolitização” da gestão local. Sobretudo na política ambiental, o executivo domina os processos de iniciação, elaboração, em boa parte também de decisão, e, finalmente, de implementação das políticas e projetos ambientais. A interferência do poder legislativo é fraca ou inexistente.

Em Santos defende-se uma “democracia participativa”. Nesta concepção não se questiona a “inevitabilidade” do princípio de representação. Porém, exige-se como suplementação popular e a “politização” dos processos de tomada de decisão, a fim de garantir a efetiva inclusão dos excluídos nos processos de decisão política. Defrontado com uma Câmara Municipal e um “establishment” local altamentepositor, o governo adotou, em um primeiro momento, uma estratégia de confronto radical com os poderes tradicionais da cidade. Essa confrontação se manifestou em uma intervenção na mais poderosa empresa de transporte de Santos, na intervenção da Casa de Saúde Anchieta, o manicômio da Cidade, mas também, na criação de um Diário Oficial. O “D. O. Urgente” foi concebido com a intenção de quebrar o monopólio da imprensa escrita, exercido pelo único jornal local expressivo, “A Tribuna”. Este jornal foi considerado pelo governo como fortemente conservador e oposicionista, em relação à administração petista.

Em uma segunda fase, tentou-se a ampliação das bases de apoio através da introdução de diversas formas ou “arenas políticas” de participação popular (Fórum da Cidade,<sup>9</sup> conselhos populares, orçamento participativo, congressos setoriais). A es-

---

9 Trata-se de uma entidade representativa de vários setores da cidade.

estratégia, no tocante às relações com a Câmara, seguiu dois caminhos: no caso de uma lei que criou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e uma outra que criou uma Área de Proteção Ambiental (APA) para a parte continental de Santos (que fica na ilha de São Vicente), foram realizadas, durante meses, discussões exaustivas nas diversas “arenas políticas”. O segundo caminho consistiu na mobilização popular. Por um lado, foram realizadas, durante meses, discussões políticas nas diversas “arenas políticas”. Por outro lado, o governo incentivou os movimentos sociais para que estes exercessem pressão junto aos vereadores, no caso de votação de projetos de grande interesse para a comunidade local. Propositadamente foi provocada uma emocionalização da votação das ZEIS, o que fez os vereadores recuarem diante da pressão dos movimentos.

Na prática, a pretensão de fazer uma política radicalmente democrática no plano teórico-ideológico, nem sempre se efetivou. Seja devido às coerções das relações de força ou devido às regras vigentes do jogo político, ou seja, devido à uma inclinação ao autoritarismo – contra o qual mesmo os dirigentes da esquerda brasileira não parecem estar imunes – a Prefeita não hesitou em se impor de forma autoritária, como no caso da municipalização do transporte; ou de aplicar um procedimento estratégico, como a “colocação em regime de urgência” e a mobilização popular para “tomar os vereadores de surpresa”. Justificação da Prefeita: “Nós não temos todo o tempo do mundo para fazer discussão, porque você lida com setores reacionários, se você não for rápido estes setores te “destrõem”. A participação popular está, portanto, sendo compreendida, não meramente como uma meta em si, mas também como um valor estratégico, para alcançar certos fins políticos.<sup>10</sup>

---

10 Ver, referente a este aspecto, o Caderno especial do Instituto Pólis sobre a “Participação popular nos governos locais”, organizado por Renata Villas-Boas, Publicações Pólis, n. 14, 1994; sobretudo as contribuições de Sílvia Caccia Bava: Democracia e Poder local, p. 3-9, e de Celso Daniel: Gestão local e participação da sociedade, p. 21-41.

## Gerenciamento administrativo

O gerenciamento administrativo em Curitiba orientou-se pelo prisma do pragmatismo e da eficiência técnica. Isto se manifestou:

- 1) Na participação popular, que tem, antes de mais nada, valor instrumental para o aperfeiçoamento dos projetos administrativos: a participação é considerada como imprescindível para a implementação eficaz de projetos, mas ao mesmo tempo, embaraçoso para um planejamento eficiente.

O Conselho de Meio Ambiente, criado por lei em 1990, nunca chegou a funcionar durante a gestão Lerner, o que evidencia falta de vontade política, em relação à participação da sociedade civil no processo decisório. Temeu-se uma “ideologização” da política ambiental, o que impediria uma atuação eficiente e “objetiva” do governo.

- 2) No planejamento e na estruturação da administração, que segue – na tradição weberiana – os princípios da hierarquização administrativa, da separação nítida de competências e de uma clara divisão de trabalho: a prerrogativa de definir as diretrizes políticas gerais é exclusivamente do Prefeito. A tarefa principal do Instituto Municipal de Planejamento, o IPPUC, é a elaboração de boa parte dos planos principais. As Secretarias Setoriais – segundo o Secretário de Saneamento “não fazem mais nada do que acompanhar a filosofia de planejamento do IPPUC”.<sup>11</sup> O Secretário compara o IPPUC a um regente, e os diversos departamentos nas Secretarias com os músicos de uma orquestra. Por fim temos as sete Administrações Regionais, cuja tarefa consiste na intermediação entre a Prefeitura e a população local.

A coordenação dos trabalhos raramente incluíram todas as secretarias. Não houve encontros regulares e fixos com todo

---

11 Esta e as seguintes citações do Secretário remetem a uma entrevista com Dr. Nicolau Klüppel (durante a gestão Lerner: assessor técnico para assuntos voltados à drenagem e ao meio ambiente), em 23/2/94.

o secretariado. Quando o Prefeito achou necessário, ele chamou os secretários da área para discutir problemas específicos. Além disso, prevaleceram formas de coordenação direta entre o Prefeito e os respectivos secretários. Na execução dos projetos, as secretarias dispunham, porém, de grande liberdade de ação, baseada em uma confiança forte do Prefeito na competência técnica das Secretarias Setoriais.

- 3) Na valorização de projetos engenhosos e de baixo custo, de preferência com participação da iniciativa privada: neste contexto, procurou-se, sempre que possível, trabalhar com estímulos financeiros, para garantir o apoio e a colaboração da sociedade civil. Exemplos disso, são os projetos “lixo que não é lixo” ou “compra do lixo”. No caso deste projetos, as pessoas recebem comida, vales-transporte, brinquedos ou ingressos para shows, em troca de lixo reciclável ou lixo comum, que pessoas coletam nas favelas.
- 4) Numa forte tendência ao “decretismo”: em vários casos, a Câmara Municipal abriu mão de seus poderes legislativos, delegando (referente à delegação de áreas de proteção ambiental ou de zonas especiais no planejamento urbano), competências de decisão ao poder executivo, mediante leis delegadas. Uma prática, que segundo o Procurador de Meio Ambiente do Paraná,<sup>12</sup> dificilmente sairia ilesa de uma contestação judicial. Desta forma, a Área de Proteção Ambiental do Rio Passaúna podia ser regulamentada por decreto do Prefeito, sem uma maior participação da comunidade local.<sup>13</sup>

Em Curitiba, na verdade, o decreto se converteu em um tipo de “lei com reserva”. Impôs-se uma estratégia, segundo a qual o decreto serve para adaptar a norma, sucessivamente, às

---

12 Entrevista com o Procurador do Meio Ambiente, Saint Clair, foi realizada em 9/12/93.

13 Característica do decretismo é, segundo O'Donnell, “um espantoso número de decisões tomadas rapidamente”. Ele alerta de que, “pelo fato de serem tomadas unilateralmente ao mesmo tempo em que atingem interesses importantes e politicamente mobilizados, essas decisões provavelmente não serão implementadas” (O'Donnell, op. cit., 1991, p. 38).

exigências políticas e técnicas. O decreto, que pode ser revogado por outro decreto, vem sendo aperfeiçoado aos poucos, até, finalmente, o resultado ser julgado como bom pelo governo. Só depois é que o governo vai submeter a proposição à Câmara Municipal, para ela poder virar lei. Sem dúvida, este uso do decreto torna o governo mais flexível e ágil. Em contrapartida, significa uma descaracterização do decreto, cuja função original era a regulamentação específica de leis gerais. Além disso, significa uma redução das competências da Câmara Municipal e uma despolitização de gestão local.

O gerenciamento administrativo, em Santos, orientou-se pelo primado da coerência ideológica, visando à democratização do processo político e à politização da gestão. Isto se manifestou:

- 1) Na participação da sociedade civil e do público na gestão: a participação não se restringiu a ser um mecanismo político-estratégico, mas se manifestou também como um elemento de gestão. A população participa na definição das prioridades políticas (através do orçamento participativo), na formulação das políticas públicas e no planejamento urbano (através dos Conselhos Populares, das Audiências Públicas e das Conferências Municipais). O Caráter político da gestão se manifesta nos arranjos institucionais, implantados na gestão Telma de Souza. O “Conselho Político” que incluiu representantes do poder executivo, do diretório municipal do PT e da bancada dos vereadores do PT estava encarregado de amenizar os conflitos que, no caso de governos petistas, tradicionalmente tem afetado a relação entre governo e partido,<sup>14</sup> além de discutir objetivos e estratégias políticas. As outras arenas políticas como o Fórum da Cidade e os conselhos populares visaram à ampliação da base de apoio da administração. Algumas dessas novas instâncias tiveram poder de decisão,

---

14 No caso do governo Luiza Erundina, de São Paulo, essas divergências se mostraram bem mais agudas e levaram a uma cisão do partido local, a uma “divisão entre petistas no partido e petistas no governo” (COUTO, Cláudio Gonçalves. Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo. Lua Nova, n. 33, 1994, p. 145-164: 153).

outras, funções meramente consultivas. Além das formas de participação institucionalizada, foi importante o contato direto entre população e administração. Essa interação foi particularmente intensa nos bairros com Administrações Regionais. Foram implementadas duas Administrações Regionais durante a gestão de Telma de Souza, as quais atendem apenas as regiões dos morros e a zona noroeste, que são as zonas mais pobres da cidade.

- 2) Na prevalência dos princípios de cooperação e de integração dentro de administração. Enquanto a função primordial da Prefeita foi a articulação política com os diversos atores políticos locais, a coordenação e o controle internos, especialmente a função de cobrar os avanços nas políticas setoriais, foi tarefa fundamental do Chefe de Gabinete, ainda que a Prefeita tenha se mantido sempre informada sobre o que ocorreu nas Secretarias. Foram feitas regularmente reuniões com todo o secretariado, inclusive as Administrações Regionais, para coordenar e discutir os trabalhos administrativos. Adicionalmente constituíram-se grupos de trabalho para a elaboração de projetos específicos.

Com a descentralização administrativa, o governo tinha em vista, tanto necessidades práticas operacionais, como também a concepção política, em geral, no sentido de promover a auto-organização e a colaboração da população local. A "Administração dos Morros" por exemplo, não é um órgão exclusivamente executivo ou só de intermediação, como é o caso de Curitiba. Mas sim desenvolve políticas específicas para os morros e coordena as outras secretarias, no caso de atividades nos morros. Para a Prefeita, o trabalho cooperativo foi "a base para a ambicionada integração das diversas políticas".

- 3) Na politização da questão da injustiça social, por parte da administração: a politização desta questão, por meio da emocionalização do processo político e da mobilização da sociedade, foi um elemento central da administração. Os exemplos mais destacados foram as, já mencionadas, inter-

venções no manicômio da cidade e em uma empresa do transporte público, assim como – mais importante ainda – a greve do porto em fevereiro de 1991. Diante da ameaça do governo federal de demitir 5.372 trabalhadores o que teria causado danos catastróficos para toda cidade de Santos – o governo local conseguiu, com o apoio decisivo do Fórum da Cidade, paralisar totalmente a cidade, levando o governo federal a desistir de seus planos.<sup>15</sup> “Essa greve constituiu-se num marco para a cidade e deu uma nova dimensão ao governo da UDP (Unidade Democrática Popular). Ela redefiniu a correlação de forças políticas na cidade e ampliou as bases de sustentação da administração.”<sup>16</sup>

- 4) Na valorização política do processo legislativo: a função política do poder legislativo está sendo reconhecida e desejada, apesar das críticas feitas, ao clientelismo e ao conservadorismo da Câmara Municipal. Ao passo que o governo de Curitiba evite, sempre que possível, o envolvimento da Câmara Municipal, em Santos procura-se submeter as decisões à Câmara, o que aumentaria, segundo o governo, a legitimidade política das decisões. Esta atitude exigiu, aliás, discussões exaustivas com a Câmara e a sociedade civil.

Gostaria de salientar um fenômeno que parece fundamental e importante, para entender melhor o êxito das experiências dos governos de Curitiba e Santos. Trata-se do uso da “emoção” como instrumento político. Em ambos municípios, os governos tentaram, de forma proposital, estabelecer uma relação emotiva e afetiva entre a população, o governo municipal e a cidade em si. Fato, que parece crucial para explicar o êxito das gestões.

- 
- 15 O PT sempre colocou importância no papel tático das prefeituras petistas, em lutar para a conquista do Poder Central. A greve geral do Porto que desafiou o governo Collor, recebeu sempre elogios do Partido pela eficaz mobilização da população e pela politização da gestão local. Ver a respeito, COUTO, Cláudio Gonçalves. O desafio de Ser Governo: O PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992). São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 144-145.
  - 16 FERREIRA, Anna L.S.S.; ALMEIDA, Marco A. Santos: o desafio de ser governo. Publicações Pólis, n. 18, p. 51, São Paulo. A UDP é a aliança política dos partidos “progressistas” que apoiaram o governo de Telma de Souza, e que hoje apóiam o governo de David Capistrano.

Em Curitiba foi fundamental, uma política de criação de uma identidade local. A “capital ecológica”, “a cidade onde o Brasil está dando certo”, “a cidade de classe média e de “high-tech”, são alguns dos rótulos criados e conscientemente promovidos pelas autoridades locais. Esta promoção da cidade, fundamentada em um forte e eficiente marketing, leva o nativo curitibano a acreditar na sua sorte privilegiada, de viver numa cidade bem gerenciada e exclusiva. Este recurso psicológico parece essencial para explicar o amplo apoio que o governo tem alcançado e mantido durante toda gestão. Parece que este consenso local levou até a oposição da esquerda a conter as suas críticas aos projetos do governo. Todo esforço publicitário concentrou-se em alguns projetos específicos (como “o lixo que não é lixo”, “compra de lixo”, os parque da cidade e o aumento das áreas verdes). Esta estratégia rendeu ao governo até prêmios das Nações Unidas e de outras organizações Internacionais. Na avaliação da maioria da população, as duas boas gestões anteriores de Jaime Lerner e essa notável reputação internacional contribuíram para fortalecer a imagem de um governo altamente competente e engenhoso. Estabeleceu-se, uma confiança geral na atuação do governo e uma espécie de “voto de confiança” por parte da população, que possibilitou a este a realização de seus projetos e programas, sem estar obrigado a negociá-los com a sociedade civil. Com essa estratégia o governo conseguiu realizar projetos importantes, porém, sem que essas inovações tivessem fugido ao controle da elite local, ou contrariassem os seus interesses primordiais.

Em Santos, observamos esforços semelhantes referentes à criação de identidade local e ao resgate das tradições e dos valores. Importante neste sentido foram a restauração de casas históricas, mas sobretudo a despoluição das praias e uma política para o Porto. Primordial, ainda, foi o efeito criador de identidade local, e a capacidade do governo em mobilizar a população para fins éticos, comuns ou coletivos. Um exemplo disso foi a ocupação do manicômio da cidade. Mostrando as crueldades praticadas neste hospital psiquiátrico, o governo conseguiu con-



quistar a solidariedade e o apoio moral da população. Esta ação e também a intervenção no transporte público são para Ferreira/Almeida “indicativos da ousadia e da coragem da administração em intervir em questões fundamentais, que mexem com o sentimento da população e com os interesses dominantes da cidade”.<sup>17</sup> Outro momento decisivo foi a greve do porto de 1991, anteriormente mencionada.

Enquanto no caso de Curitiba, o governo local empenhou-se em criar a imagem de um governo de alta competência técnica, em Santos, salientou-se mais a integridade moral e ética do governo. Apesar dessas diferenças, ambos apostam no instrumento da emoção para alcançar apoio popular à sua política. A Prefeita de Santos cofessa abertamente o uso deste recurso. Para Telma de Souza a “sedução” é de maior importância para a política.

Coloca-se agora a pergunta, como temos que avaliar a existência ou prevalência de fatores emocionais na ação política dos dois municípios? A recorrência ao recurso da emoção impede a imposição da dominação racional-legal (na compreensão de Max Weber)? Ela evidencia simplesmente uma sociedade retrógrada? Ou este recurso se legitima diante de “um Estado hiperatrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbio-ticamente a uma sociedade debilitada, dependente e alienada”?<sup>18</sup>

Para poder responder a essas perguntas, temos que nos dar conta do funcionamento do sistema de dominação social no Brasil. O antropólogo Roberto DaMatta<sup>19</sup> faz a elucidativa distinção entre o Brasil das leis constitucionais e o Brasil das regras da prática social. Segundo ele, o dilema brasileiro existe na oposição de um Estado formalmente moderno, que adotou o “credo igualitário” no sistema constitucional,<sup>20</sup> por um lado, e a prática

---

17 Idem, *ibidem*, op. cit., p. 15.

18 SCHWARTZMANN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 26.

19 DAMATTA, Roberto. *Conta de menitoro. Sete ensaios de antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. Idem, *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.

20 DAMATTA, 1993, op. cit., p. 133.

social, que se fundamenta nas relações pessoais e de amizade, por outro. A falta de adequação entre o mundo constitucional e as regras sociais leva a conflitos, que “permeiam estruturalmente o desenrolar de vida nacional, estando na raiz da chamada ‘crise brasileira’ contemporânea”.<sup>21</sup> Isto leva à nua e crua apropriação privada da coisa coletiva”,<sup>22</sup> por meio da patronagem, do clientelismo ou do nepotismo.

DaMatta dirige a nossa atenção às diversas formas de intermediação entre o mundo constitucional e a vida real e social. O famoso “jeitinho brasileiro” vem sendo visto como “um desvio e um epifenômeno decorrente de leis infuncionais e de catolicismo antimoderno”<sup>23</sup> é, para DaMatta, não simplesmente uma patologia de uma sociedade retrógrada, mas sim uma manifestação de valores sociais e expressão de uma crise, resultante de um conflito entre as leis constitucionais e as normas não escritas de amizade. Da mesma maneira o nepotismo, o fisiologismo e o clientelismo podem ser vistos como expressões de valores sociais, apesar de acarretarem efeitos nocivos para a coletividade como um todo. Tendo esta interpretação em vista, a solução para a crise brasileira não consiste no simples fortalecimento das instituições estatais e societais, no aperfeiçoamento deste mundo constitucional, e, menos ainda, na separação do mundo coletivo, do mundo privado, o que geralmente está sendo proposto pelos cientistas sociais. A proposta de DaMatta, conseqüentemente, visa a reaproximação entre o público e o privado e a politização da interrelação entre a vida pública e a vida privada.

No entender de DaMatta, em vez de condenar a ação intermediária e os valores relacionais, de serem simples obstáculos para a modernização da sociedade, teríamos de reconhecer

---

21 Idem, *ibidem*, p. 93.

22 Idem, *ibidem*, p. 140. Sérgio Buarque de Holanda fala, para explicar a mesma concatenação, de uma “invasão do público pelo privado, do Estado pela Família”. (HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 25ª ed. Rio de Janeiro : José Olympio, 1993, p. 50.

23 DaMatta 1993, *op. cit.*, p. 139, nota de rodapé 14.

as manifestações de particularidades culturais da sociedade, acarretando consigo um potencial inovador, que poderia ser aproveitado para promover mudanças imprescindíveis.

O principal fator de êxito das experiências de Santos e Curitiba consiste no fato destes governos terem levado em conta particularidades culturais, pelo menos até certo grau. Assim, apostou-se em Curitiba numa estratégia de criação de identidade local, que – se não resultou em uma mobilização ampla da comunidade pelo menos conseguiu assegurar a sustentação (passiva) da população para a política municipal, bem como a disposição em participar na implementação dos projetos da Prefeitura.

No caso de Santos pode-se ver de forma mais clara, como uma estratégia de (re)aproximação entre o público e o privado pode ter êxito, especialmente em condições políticas aparentemente desfavoráveis à mudanças. Conseguiu-se, sobretudo, no caso da lei que criou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), transformar – por meio da mobilização popular – a Câmara Municipal – um espaço “público”, que costumava ter vida própria, quase despercebido e ignorado pela população – em um lugar de encontro ou embate dos “representantes do povo” com os problemas e anseios da população.

Defrontados com essas demandas por justiça social – diante dos olhos do público local – os vereadores não podiam mais se esconder atrás da lógica de uma suposta racionalidade técnica. O discurso pró-justiça social, comum a todos os vereadores, foi com isso submetido a uma prova concreta de seriedade.

A mobilização e participação popular, em geral, seja por meio de um orçamento municipal, seja por meio de conselhos populares ou por pressão direta em cima dos vereadores, parecem, portanto estratégias adequadas para introduzir os valores sociais no processo político, ou seja, para inserir a vida real dos desprivilegiados no processo público da política local.

No entanto as experiências de Santos mostram também as limitações desta estratégia. Primeiro, a mobilização popular

não é de igual eficácia em todos os tipos de políticas públicas. No caso das Zeis existe um potencial mobilizador muito grande. Por um lado, há interesses específicos de grupos sociais claramente definidos (os habitantes destas áreas irregulares e frequentemente invadidas), e por outro lado, há interesses tradicionalmente poderosos e contrários aos interesses destes grupos marginalizados, como os setores imobiliários e as empresas da construção civil. A mesma situação conflitante não existe caso da reciclagem do lixo, ou na proteção de uma área ecológica, onde dificilmente consegue-se mobilizar a população, porque ela não se sente diretamente atingida por essas medidas.

A mobilização popular, portanto, parece prometer mais êxito em situações excepcionais, quando decidem-se as grandes questões políticas. Porém, no dia-a-dia, nas decisões cotidianas, e em questões menos polêmicas, ela tem limitações. Isto vale até mesmo para a participação nos conselhos populares ou no orçamento participativo, que também parecem atrair mais as pessoas, quando são discutidas as questões mais importantes ou polêmicas.

Visto a mobilização popular como um instrumento estratégico ou como opção política, temos que nos dar conta de que o êxito depende muito da capacidade e do carisma de líderes políticos. Isto se evidencia também no caso de Santos, onde o novo Prefeito não conseguiu usar este recurso.

No Brasil, onde se tem grandes oscilações e mudanças políticas abruptas, é da maior importância que o governo consiga institucionalizar a participação popular, para que ela possa se tornar duradoura.

No caso de Curitiba a mobilização popular não se refere ao processo de decisão política. Sendo que o governo quer definir sozinho as políticas, a mobilização e a participação popular entram apenas na fase da implementação dos projetos. Essa estratégia tem em vista a participação contínua da população no dia-a-dia da implantação dos projetos da Prefeitura, mas não no processo de decisão. De maior importância para o êxito de

Curitiba, parece ser a capacidade do governo de criar uma identidade local, que faz com que boa parte da população se sinta parte de uma cidade privilegiada. Cria-se com isto uma disposição da população de participar na manutenção deste lugar, sem, ao mesmo tempo, questionar as questões mais profundas sobre justiça social, ou outras.

O cidadão participante fica, porém, passivo. Ele não se envolve, ou não precisa se envolver nas políticas locais, uma vez que o governo tem a reputação de ser competente e eficiente. O estímulo financeiro e material, no caso do programa de “compra de lixo” (onde a população coleta o lixo nas favelas em troca de comida ou vales transporte), ou no “lixo que não é lixo” (onde se troca lixo reciclável por brinquedos, entradas para shows, entre outros) garante a participação da população mais carente nesses programas. Enquanto os críticos alegam que, desta maneira, não se consegue conscientizar a população, os defensores alegam que com o tempo a população se conscientiza vendo o bairro limpo e a qualidade de vida melhorar.

Em Curitiba, o governo segue a estratégia de reaproximação do público com o privado. Tenta-se criar a sensação de que a cidade não é um “mero” espaço público, que não tem nada a ver com cidadão comum, com o qual você não precisa se preocupar, porque não é seu. Mas sim, de que deve-se tratar a cidade como se fosse um lugar privado. O objetivo é transmitir a idéia de que quando você suja sua cidade ou o seu bairro, você suja o lugar onde você mora e vive. Criando uma identidade local, cria-se também uma pressão moral e ética para o cuidado com a cidade.

Podemos concluir, que em ambos os casos a emocionalização é fundamental para o êxito das gestões. Ao mesmo tempo em ambos os casos essa emocionalização acarreta riscos para a política local.

Na “Democracia Popular” e participativa de Santos, a politização da ação político-administrativa corre o risco de tor-

nar-se um mero “populismo plebiscitário”,<sup>24</sup> onde alguns grupos políticos – geralmente aqueles que apóiam o governo local – dominam o processo político e os demais ficam excluídos do mesmo; uma queixa que no início do governo se ouviu em Santos. É preciso que se garanta, portanto, que esse processo se desenvolva de forma aberta e transparente e que ele englobe toda a comunidade. Caso contrário, surgiria mesmo a possibilidade dessa Democracia Popular acabar virando um mero “instrumento de legitimação do poder”.<sup>25</sup>

Em Curitiba, existe o risco de que a pressão moral e ética que está ligada a esta política de criação de identidade local – dirija-se contra grupos específicos, que por outros motivos ou por falta de educação, ou devido as más condições de vida, não querem ou não podem assumir as mesmas representações ideológicas e que, com isto, se reforcem preconceitos contra esses grupos (tanto dentro da cidade como grupos de outras regiões do Brasil, especialmente do Nordeste) preconceitos que ouvimos freqüentemente nas entrevistas realizadas em Curitiba.

Outro risco que esta estratégia acarreta é a tendência ao autoritarismo, especialmente em Curitiba, boa parte das políticas foram pensadas e desenvolvidas, ou pelo Prefeito, ou pelo Instituto de Pesquisa de Planejamento Urbano (IPPUC). A sociedade civil não teve muitas possibilidades de influenciar no planejamento. Mesmo na implementação dos programas não existe muita margem para participar ou influenciar nos detalhes, para adaptação dos mesmos às peculiaridades de cada bairro ou comunidade. No caso do programa “lixo que não é lixo”, ou as associações de moradores aceitam as condições prescritas pelas autoridades, ou elas não participam dos programas.

Aparentemente, ambas gestões dependem fortemente de seus Prefeitos que conduziram as transformações nas duas cidades. A institucionalização das conquistas deu-se ainda de forma precária. Sobressai que, em Curitiba, encontramos fortes e con-

---

24 ver Schwartzmann, op. cit., p. 15.

25 Idem, ibidem.

solidadas instituições, e procedimentos na esfera estatal que garantiram a continuidade do planejamento urbano, desde o final dos anos sessenta. Em contraposição, as instituições e procedimentos que devem garantir a ingerência da sociedade civil, são fracas e voláteis. A interferência da sociedade civil – pelo menos através de instituições formais – é portanto bastante restrita.

Em Santos observa-se o contrário. Temos uma variedade de instituições e procedimentos que garantem a ingerência da sociedade civil (uns mais, outros menos formalizados), ao passo que as estruturas e procedimentos administrativos ainda são rudimentares. Prefere-se a coordenação informal (reuniões permanentes) à procedimentos administrativos fixos (como nas avaliações de impactos ambientais).

A importância da institucionalização da participação popular e do planejamento urbano, para que a ingerência da população possa se tornar duradoura e independa da troca de governo, e para que possa se estabelecer uma continuidade do planejamento deve ter ficado evidente, também no Brasil. Tendo em vista o caso da participação ser instituída e aceita pela sociedade civil, um novo governo local dificilmente vai poder impor uma reviravolta total, sendo que a comunidade local, através de suas organizações, lutaria para a manutenção dos procedimentos participativos.

Melhores instituições, no entanto, não resolvem todos os problemas. Os dois estudos de caso mostram, que reformas profundas, particularmente em sociedades de transição, dependem de uma emocionalização do processo político. Não trata-se com isso, de rejeitar a dominação racional-legal (conforme Max Weber), mas sim de valorizar o elemento do carisma e da emoção como enriquecedores para um regime racional-legal, e mais ainda, para um regime de transição, caminhando para uma sociedade moderna e democrática, ou buscando a “sua modernidade” e o “seu modelo específico de democracia”. É preciso resgatar o potencial renovador da sociedade civil, dos movimentos sociais (sindicatos, comunidades de base, associa-

ções por moradia, associações ambientais, entre outras), que às vezes não são muito bem organizados, mas que costumam ser bastante ativos, e que deveriam desempenhar papel fundamental na vida pública. A valorização do envolvimento emocional é sobretudo indicada na questão ambiental; visto que estamos tal qual o vice-presidente dos Estados Unidos – convencidos de que a salvação do meio ambiente deve tornar-se o princípio central organizativo de nossa civilização.<sup>26</sup>

Para que essa mobilização não vire uma simples ficção, mas se torne uma coisa real e eficaz, não é possível negar o papel crucial do Estado em garantir a transformação das demandas sociais em ação política, e dos protestos morais em reformas concretas.

Uma estabilização do atual sistema institucional-legal está sendo exigida e proposta pelos cientistas políticos que faria correr o risco de simplesmente levar à consolidação do sistema vigente, com a sua atual e injusta distribuição do poder. A simples imitação de sistemas institucional-legais de Estados modernos ocidentais, igualmente não daria conta das peculiaridades e do dinamismo da sociedade brasileira.

Só a politização, moralização e emocionalização da política e da ação política, ou seja, a reaproximação do público e do privado, poderia levar às mudanças mais profundas, portanto, anteceder uma maior intitucionalização dos processos políticos-administrativos. Não podemos ignorar as dificuldades, que esse empreendimento acarreta. Ao passo que instituições dificilmente consigam “mudar a realidade”, elas se mostram um tanto mais eficientes em impedir mudanças, sendo que as pessoas beneficiadas por estas instituições, lutarão enfaticamente para a manutenção de seus privilégios, garantidos por estas instituições. Especialmente no nível nacional, o recente debate em torno da reforma constitucional mostra isto claramente; por isto também as importâncias das experiências municipais.

---

26 GORE, Al. *Earth in the balance – ecology and human spirit*. Boston : Houghton Mifflin Company, 1992



É no nível local onde tais mudanças podem ser implementadas de maneira bem mais fácil e efetiva do que no nível nacional. Ambos os projetos políticos mostram-nos o grande potencial renovador e reformador, que o nível local acarreta, sobretudo na política ambiental. A “recuperação do controle por parte do cidadão”,<sup>27</sup> passa necessariamente pelos municípios, pela descentralização de poder e de ação estatal, pela desburocratização e pela participação da sociedade civil na gestão da coisa pública. O processo de criação de cidadania não pode ser instituído por decreto presidencial. Ele deve partir dos municípios, das empresas, dos sindicatos e da família, do lugar onde as pessoas moram, trabalham, lutam por seus direitos e se relacionam com seu meio.

Ambas experiências municipais nos trazem valiosas contribuições nesta direção, sem que uma ou outra possa nos servir como panacéia. Devido a distintas convicções político-ideológicas, valores e tradições locais diferentes, problemas locais e ambientes políticos específicos, as respostas das gestões diferem substancialmente.

Apesar dessas diferenças na gestão e de inconsistências entre as pretensões teóricas e as realizações práticas, as experiências não deixam de ser esperanças contribuições para a “vitalização” da democracia brasileira e da gestão local.

---

27 DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo : Brasiliense, 1994, p. 9.

## Referências bibliográficas

- BENEVIDES, Maria Victoria d. M. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo : Ática 1991.
- BITTAR, Jorge (org). O modo petista de governar. *Caderno especial de teoria & debate*. São Paulo : Teoria & Debate, 1992.
- COUTO, Cláudio Gonçalves: O desafio de ser governo: O PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992). São Paulo : Paz e Terra, 1995.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. Mudança e crise: O PT no governo em São Paulo: Lua nova, n. 33, 1994.
- DaMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis. Rio de Janeiro : Guanabara, 1990.
- DaMATTA, Roberto. Conta de mentiroso. Sete ensaios de antropologia brasileira. Rio de Janeiro : Rocco, 1993.
- DOWBOR, Ladislau. O que é poder local. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FERREIRA, Anna L.S.S ; ALMEIDA, Marco A. Santos: O desafio de ser governo. São Paulo : Publicações Pólis, 1994, n. 18.
- GORE, Al. Earth in the balance-ecology and human spirit. Boston : Houghton Mifflin Company, 1992.
- GITAHY, Maria L.C. Ventos do mar. São Paulo : Editora UNESP/Prefeitura Municipal de Santos, 1992.
- GONÇALVES, Alcindo Fernades. Cultura política e hegemonia progressista. O processo eleitoral em Santos : 1945-1962, Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 1992.
- IPPUC: Memória da Curitiba Urbana (special edition). Curitiba, 1992.
- JACOBI, Pedro. A percepção de problemas ambientais urbanos em São Paulo. *Lua Nova*, 1991, n. 31, São Paulo : CEBRAP.
- O'DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa?. *Novos Estudos*, n. 31, São Paulo : CEBRAP, 1991.
- RABINOVITCH, Jonas. Curitiba : towards sustainable urban development. *Environment and urbanization*, v.4, n. 2, p.62-73, 1992.
- RABINOVITCH, Jonas e Leitmann, Josef. Environmental innovation and manegement in Curitiba, Brazil. UMP Working Paper Series, n.1. Washington : UNDP/UNCHS (habitat)/World Bank, 1993.
- SARTI, Ingrid. Porto vermelho. Coleção Estudos Brasileiros, v.48, Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1981.

SCHUARTZMANN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro : Campus, 1988.

VILLAS-BÔAS, Renata (org). Participação popular nos governos locais. *Publicações Pólis*, n. 14, São Paulo, 1994.

WANDERLEY-REIS, Fábio. Notas sobre a reforma do Estado. *Revista do serviço público*, v.118, n. 3, 1994, p.17-26.