



Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano  
Centro de Artes e Comunicação  
Universidade Federal de Pernambuco

**Gestão Democrática, Cultura Política e Conflitos de Governança no planejamento  
e na gestão urbana no Recife**

**Evanildo Barbosa da Silva**

Recife  
2010

**Evanildo Barbosa da Silva**

**Gestão Democrática, Cultura Política e Conflitos de Governança no planejamento  
e na gestão urbana no Recife**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), como requisito para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Urbano.

**Orientadora:** Suely Maria Ribeiro Leal

**Área de concentração:** planejamento e gestão urbana

Recife  
2010

**Silva, Evanildo Barbosa da**  
**Gestão democrática, cultura política e conflitos**  
**de governança no planejamento e na gestão urbana**  
**no Recife / Evanildo Barbosa da Silva. – Recife: O**  
**Autor, 2010.**  
**184 folhas : il., tab., gráf., diagramas, quadros.**

**Tese (doutorado) – Universidade Federal de**  
**Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2010.**

**Inclui bibliografia e anexos.**

**1. Planejamento urbano. 2. Democracia. 3.**  
**Cultura política. I. Título.**

**711.4**

**CDU (2.ed.)**

**UFPE**

**711.4**

**CDD (22.ed.)**

**CAC2010-87**

Para meus amores de sempre, Luiza de  
Marillac Melo de Souza, Gabriel e Sofia.

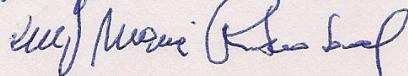


Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano  
Universidade Federal de Pernambuco

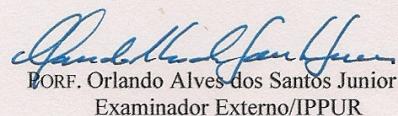
Ata de Defesa de tese em Desenvolvimento Urbano do doutorando **Evanildo Barbosa da Silva**.

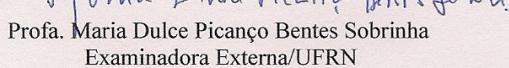
Às 9.00 horas do dia 07 de abril de 2010 reuniu-se na Sala de Aula do Programa, a Comissão Examinadora de tese, composta pelos seguintes professores: Suely Maria Ribeiro Leal (orientadora), Orlando Alves dos Santos Junior (examinador externo), Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha (examinadora externa), Norma Lacerda Gonçalves (examinadora interna), Luis de la Mora (examinador interno) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: “Gestão Democrática, Cultura Política e Conflitos de Governança sobre o Planejamento e Gestão Urbana no Recife”, requisito final para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Suely Maria Ribeiro Leal, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a argüição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, o candidato foi considerado APROVADO. O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Rebeca Júlia Melo Tavares, lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pelo candidato. Recife, 07 de abril de 2010.

- Indicação da Banca para publicação

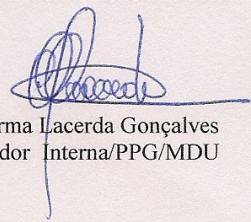


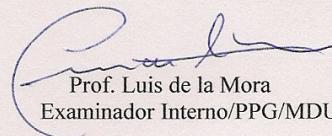
Profa. Suely Maria Ribeiro Leal  
Orientadora

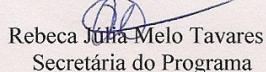
  
PROF. Orlando Alves dos Santos Junior  
Examinador Externo/IPPUR

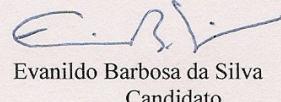


Profa. Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha  
Examinadora Externa/UFRN

  
Profa. Norma Lacerda Gonçalves  
Examinador Interna/PPG/MDU

  
Prof. Luis de la Mora  
Examinador Interno/PPG/MDU

  
Rebeca Júlia Melo Tavares  
Secretária do Programa

  
Evanildo Barbosa da Silva  
Candidato

## **Agradecimentos**

Agradeço de modo muito especial aos meus colegas da FASE. Por intermédio deles foi-me possibilitada a oportunidade de trabalhar estudando e estudar trabalhando.

Agradeço também à professora Suely Leal, minha orientadora, e aos demais professores e funcionários do MDU.

Esse agradecimento se estende também ao Observatório das Metrópoles, Observatório de Pernambuco e Núcleo de Pesquisa em Gestão Urbana e Políticas Públicas (NUGEPP), que deram suporte com pesquisas e produções vitais para esta tese.

Agradeço também aos meus colegas de turma do doutorado e, ainda que a vida acadêmica nos tenha permitido muito pouco de cotidiano, compartilho com eles a silenciosa arte de aguardar por um dia.

Aos militantes dos movimentos sociais e aos profissionais das ONGs que se encontram nos Fóruns de Reforma Urbana eu dedico e partilho minhas reflexões, pois elas se fizeram a partir de suas experiências e condutas.

## Resumo

O presente estudo tem como objetivo geral analisar os impactos dos arranjos institucionais participativos nacionais sobre a governança local do Recife, a partir da implementação da política nacional de desenvolvimento urbano em curso, destacando as condições para a gestão democrática no Brasil e para a emergência de uma nova cultura política entre os atores populares locais, na última década.

Supomos que as condições sociopolíticas ou institucionais para uma gestão urbana democrática no país, em geral, e no Recife, em particular, estariam informadas por ideários historicamente convergentes de reforma urbana. No entanto, quando esse ideário de reforma urbana busca sua concretização, o mesmo passa a obedecer a lógicas, escolhas e desenhos institucionais divergentes do planejamento e da gestão urbanos que o possibilitaram. Em decorrência, esse movimento de convergências de ideários e divergências na organização / ação do planejamento e gestão urbanos tende a evidenciar um quadro de conflitos de governança sobre as políticas públicas urbanas e sobre seus arranjos institucionais. Assim, acentuam-se, e lhe são impostas, recorrentes ambivalências conceituais e políticas às noções de sistema democrático e de cultura política no atual contexto e estágio do desenvolvimento institucional urbano.

O presente estudo também considera que o planejamento urbano em análise encontra-se mediado pelas transformações capitalistas recentes na produção-reprodução do espaço social brasileiro, cujas repercuções sobre o território pesquisado (Recife) são antes portadoras de históricas conflitualidades políticas e ideológicas de planejamento e gestão urbanos. São, portanto, repercuções informadas por disputas perenes de poder e de novas hegemonias espaço-temporal nacional-local, o que motiva a abordagem da tese acerca das continuidades, descontinuidades, inovações e rupturas sobre o planejamento e gestão urbanos no Recife. Esse movimento se dá acompanhado por mudanças na cultura política local de grande relevância para a compreensão dos conflitos democráticos urbanos e dos arranjos institucionais do Recife na atualidade.

A cidade do Recife, na última década, expressa de modo particular essa dinâmica entre convergências-divergências sobre o planejamento e sobre a gestão urbana, assim como as possíveis ambivalências conceituais no atual contexto do desenvolvimento institucional urbano, em face das crescentes disputas materiais e simbólicas pela produção social do espaço. Uma referência importante na tese é o modo como a administração municipal se organiza institucionalmente e se comporta politicamente nesse período, de um lado, diante do atual ciclo de crescimento das formas de acumulação urbana sobre o território municipal e, por outro lado, pela intensificação do aprimoramento de um modelo de gestão pública funcional a essa dinâmica de acumulação urbana, o que desenha o perfil de governança urbana que tende a prevalecer na cidade.

**Palavras-Chave:** Planejamento e Gestão urbana. Democracia. Governança Urbana. Cultura Política.

## Résumé

Cette étude vise à analyser l'impact des dispositions institutionnelles nationales sur la gouvernance locale participative à Recife, à partir de la mise en œuvre de la politique nationale pour le développement urbain en cours, mettant en évidence les conditions d'une gestion démocratique au Brésil et à l'émergence d'un nouvelle culture politique entre les acteurs locaux populaires dans la dernière décennie.

Nous supposons que les conditions socio-politiques et institutionnels pour une gestion urbaine démocratique dans le pays, en général, et à Recife, en particulier, seraient informés par les idéologies historiquement convergé réforme urbaine. Cependant, lorsque ces idées de réforme urbaine vise à fournir, il est d'obéir aux choix logiques et les différents modèles institutionnels de planification et de gestion urbaine qui est activé. En conséquence, ce mouvement de convergence et de divergence des idéologies dans l'organisation / planification de l'action et la gestion urbaine tend à révéler un conflit de gouvernance sur les politiques publiques urbaines et sur les arrangements institutionnels. Ainsi, sont en augmentation, et sont imposées, les candidats conceptuel et politique ambivalence à des notions de système démocratique et la culture politique dans le contexte actuel et au niveau de district de développement institutionnel.

Cette étude montre également que la planification urbaine en question est médiée par les transformations récentes dans la production capitaliste et de la reproduction de l'espace social brésilien, dont l'impact sur la zone explorée (Recife) sont désactivés avant les luttes historiques et politiques, la planification et la gestion idéologique urbaine. Ils sont donc informés par l'impact de pouvoir rivaux pérennes et de l'hégémonie d'un nouvel espace-temps national-local, ce qui motive l'approche de l'argument sur les continuités, de discontinuités, des innovations et des perturbations sur la planification et la gestion urbaine à Recife. Ce mouvement s'accompagne de changements dans la culture politique locale de grande importance pour la compréhension des conflits démocratique urbaine et les arrangements institutionnels, à Recife, aujourd'hui.

La ville de Recife, dans la dernière décennie, a exprimé d'une manière particulière cette dynamique entre la convergence-divergence sur la planification et la gestion urbaine, ainsi que les possibles ambiguïtés conceptuelles dans le contexte institutionnel actuel du développement urbain face à la hausse des matériels et symboliques des différends la production sociale de l'espace. Une référence importante dans la thèse est la façon dont le gouvernement de la ville est organisée institutionnellement et politiquement se comporte dans cette période, d'autre part, compte tenu du cycle de croissance actuel de la façon de bâtir sur la commune urbaine et, d'autre part, l'intensification de l'amélioration d'un modèle de gestion publique que la dynamique fonctionnelle de l'accumulation urbaine, qui utilise le profil de gouvernance urbaine qui tend à prévaloir dans la ville.

Mots-clés: planification et de gestion urbaine. démocratie. Gouvernance urbaine. Culture politique.

## **TABELA DE SIGLAS**

**CDU** – Conselho de Desenvolvimento Urbano

**FERU** – Fórum Estadual de Reforma Urbana (Pernambuco)

**FNHIS** – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**FNRU** - Fórum Nacional de Reforma Urbana

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

**ONG** – Organização Não-Governamental

**OP** – Orçamento Participativo

**PDCR** – Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife

**PNDU** – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

**PREZEIS** – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

## LISTA DE QUADROS, DIAGRAMAS, GRÁFICOS E TABELAS

<b>Gráfico I</b> – Deveres do Bom Cidadão - Recife – 2006 .....	86
<b>Gráfico II</b> – Direitos do Bom Cidadão - Recife – 2006 .....	88
<b>Tabela I</b> – Associativismo - Recife – 2006 .....	93
<b>Diagrama I</b> - Ministério das Cidades.....	111
<b>Quadro II</b> - Escolhas Institucionais das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades – 2009 .....	112
<b>Diagrama II</b> – Programas das Secretarias do Ministério das Cidades – 2009 .....	113
<b>Quadro III</b> - Escalas de planejamento do Recife 2001 – 2004 .....	137
<b>Quadro IV</b> - Objetivos e diretrizes da política urbana do Recife – 2009.....	139
<b>Quadro V</b> - Programas de Urbanização do Recife – 2009.....	140
<b>Diagrama III</b> - Macroestrutura administrativa e de governo Recife (2001– 2004) .....	142
<b>Diagrama IV</b> - Macroestrutura administrativa e de governo Recife (2005– 2008)..	143
<b>Diagrama V</b> - Gestão Democrática da Política Urbana Recife – 2005.....	148
<b>Quadro VI</b> - Instrumentos previstos no PDCR Recife – 2009.....	154
<b>Diagrama VI</b> - Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática (proposta apresentada pelo FERU – PE) – Recife 2005.....	155
<b>Diagrama VII</b> - Sistema de Gestão e Planejamento proposto pelo Executivo Municipal no PDCR – Recife 2005.....	156

## Sumário

### Apresentação

<b>Introdução</b>	23
<b>Capítulo I – Transformações globais na produção social do espaço, do Estado e do planejamento urbano.....</b>	<b>27</b>
1.1 – As transformações capitalistas e seus impactos sobre as cidades-territórios.....	27
1.2 – Estado, Sociedade e planejamento urbano.....	32
1.2.1 – <i>Raízes históricas recentes do padrão de intervenção do Estado brasileiro e de sua relação com a sociedade.....</i>	35
1.3 - Estado, sociedade e tendências do planejamento urbano.....	43
<b>Capítulo II – Governança democrática urbana e Cultura Política.....</b>	<b>59</b>
2.1 – O estado da arte da governança urbana e da cultura política no contexto das transformações globais nos territórios.....	60
2.2 - Governança urbana e a cultura política: trajetórias do urbanismo praticado no Recife.....	69
<b>Capítulo III – Democracia e cultura política no Recife.....</b>	<b>76</b>
3.1 – A Relação multidirecional entre democracia, cultura política e neoinstitucionalismo no âmbito da problemática urbana em estudo.....	76
3.2 - Recife nos dias atuais.....	79
3.3 - Cultura política: atitudes e percepções em torno do sistema político e pré-disposição para a ação política no Recife.....	83
3.4 - Cultura política: sobre formas de exercício da cidadania no Recife.....	92

<b>Capítulo IV – Políticas de Planejamento Urbano e arranjos institucionais no Brasil e Recife.....</b>	<b>99</b>
4.1 – Planejamento e arranjos em âmbito nacional e local.....	101
4.2 – Contexto e escolhas institucionais da política nacional de desenvolvimento urbano no Brasil.....	105
4.3 - Uma visão das escolhas institucionais a partir dos sujeitos do conflito da reforma urbana.....	121
4.4 – A administração municipal e planejamento urbano no Recife: as condições atuais.....	134
<i>4.4.1 – As bases do planejamento municipal de desenvolvimento urbano no Recife.....</i>	136
<i>4.4.2 – Arranjos institucionais urbanos no Recife: desenhos e conflitos a partir da revisão do Plano Diretor.....</i>	147
<b>Conclusões gerais do estudo.....</b>	<b>164</b>
<b>Referências</b>	<b>172</b>
<b>Anexos:</b>	
A - Modelo de roteiro de entrevistas	183
B - Perfil dos entrevistados	184

## Apresentação

Estaria o Brasil vivenciando um novo estágio institucional no seu desenvolvimento urbano e estabelecendo novas condições para o planejamento e gestão democrática das cidades (entre elas, Recife) e para a emergência de uma nova cultura política entre os atores populares da reforma urbana a partir da estruturação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em curso desde a última década? Tal política estaria impactando a governança local do Recife e seus principais arranjos institucionais de planejamento e gestão urbana? O que as transformações globais na produção social do espaço em cidades como Recife teriam a ver com esses prováveis impactos sobre a governança local e sobre os arranjos institucionais de planejamento e gestão urbana? Quais tendências de planejamento e gestão urbanos estariam se desenhandando nesse ambiente global de intensas transformações capitalistas sobre o espaço urbano em cidades como Recife, cuja acumulação urbana se redimensiona e amplia paulatinamente seus interesses privados sobre os interesses públicos? Esse redimensionamento dos interesses privados da acumulação urbana redimensionaria e, em que medida, o padrão de atuação da administração pública no Recife? Essa administração municipal estaria se conduzindo mais funcional à hegemonia das frações de classes do mercado imobiliário e, portanto, subordinando a lógica do planejamento e da gestão da cidade aos seus interesses? Ou a administração pública no Recife estaria matizando sua conduta institucional por meio de uma governabilidade ponderada, visando fortalecer ideários da reforma urbana e da gestão democrática e participativa local, desenvolvendo convergências institucionais possíveis em relação a paradigmas, diretrizes e arranjos institucionais propostos nas redes, esferas públicas, conselhos, dentre outros que formulam e debatem as políticas para as cidades, o que poderia indicar uma concomitância de procedimentos institucionais para “servir a dois senhores”? Ou estariam os atores populares imersos numa disputa cívica e histórica pelo direito à cidade, aparentemente satisfatória aos seus interesses corporativos, sem observar eventuais riscos de estar se conformando em cidades como Recife uma ideologia que consagraria uma *city sem polis*? Ou, então, a administração municipal do Recife estaria vivenciando uma cultura política marcada por um tipo de governança que lhe conferiria um perfil de cidade democrática, poliárquica, com processos e sistemas duais de participação que permitiriam às forças do comando estatal desenvolverem hegemonia

governamental de duas faces, de um lado, e concertarem ações de negociação entre atores sociais de interesses distintos, por outro lado? A partir desse contexto, que cultura política poderia estar em curso? Como os atores da reforma urbana estariam realizando escolhas institucionais (e quais?) em torno das políticas e dos arranjos institucionais para as cidades? E que tipo de relação entre Estado e Sociedade poderia estar se conformando em Recife a partir desse contexto das transformações globais e do atual contexto da política urbana nacional sobre o local?

São questões como essas que motivam e encaminham o presente trabalho a realizar um mergulho reflexivo em torno de situações observadas no cotidiano da luta política travada entre Estado e Sociedade, nas esferas públicas nacionais e locais. E, para desenvolver a análise em direção às questões acima, o presente estudo se inicia conduzindo uma argumentação teórica de que transformações globais na produção social do espaço estão mediando o padrão de relação que o Estado estabelece com a sociedade e sobre a lógica de planejamento urbano, recuperando em termos teóricos e históricos o debate das transformações capitalistas – notadamente procurando se conduzir à observação acerca da expansão da acumulação urbana no Recife – refletindo também sua importância sobre a definição e regulação no uso dos territórios.

Esse quadro global sinaliza em larga medida e, inicialmente, que as transformações capitalistas produzem impactos sobre as cidades-territórios e que novas dinâmicas de acumulação urbana se constituem em cidades como Recife; que o planejamento urbano nacional-local passa por profundas mudanças a partir dessa reestruturação do capitalismo; tal reestruturação neoliberal concorre para organizar político e ideologicamente a ação do Estado sobre a vida pública nas cidades e a própria oferta de políticas públicas urbanas pelos governos que, em certa medida, encontram-se subordinado aos interesses da expansão da acumulação urbana; apesar das tendências de comando global na reprodução do espaço social local, a trajetória histórica do Recife ainda impõe, no presente, conflitualidades políticas e ideológicas sobre o planejamento e gestão urbanos, as quais são substantivamente relevantes para, de um lado, a observância das mudanças na cultura política local e, por outro lado, para ampliar nossa compreensão sobre os conflitos de governança urbana e sobre os arranjos institucionais do Recife, na atualidade.

Não se trata, portanto, da aceitação de uma inexorável vinculação unidirecional entre fatores globais e impactos locais sem a oferta de resistência e inovação crítica desse

local ao global. Por isso também se considera que, *a priori*, a intervenção de políticas como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano suscitaria a possibilidade de que se instaurasse sobre os territórios urbanos um processo de desenvolvimento local, em concomitância às dinâmicas de acumulação urbana crescente como a que se constata em capitais brasileiras como Recife. Ou seja, essa *contrarrestação* local abriria possibilidades para matizarmos os processos contraditórios que se constituem inerentes à mescla das transformações da globalização e da reestruturação produtiva sobre o espaço urbano local. Com isso, se de um lado os impactos das transformações da globalização e da transformação produtiva tenderiam a reforçar dinâmicas de acumulação urbana em cidades como Recife, por outro lado, fatores cívicos históricos locais, trajetórias de governança democrática na cidade e sua cultura política na atualidade poderiam indicar um contexto de singularização territorial compatível com condições econômicas, sociais, institucionais e culturais locais, vitais à instauração de processos de ação concertada e negociada entre os atores desse embate, ancorados em um regime de ação pública.

Para nós, só faria sentido fazer esse percurso se o estudo apresentasse (como de fato o fizemos) algumas das principais raízes históricas recentes do padrão de intervenção do Estado (e de sua relação com a sociedade) e algumas das tendências contemporâneas do planejamento urbano, para que a relação entre esse processo macroinstitucional pudesse preparar o terreno para o debate teórico acerca do estado da arte da governança urbana e da cultura política local.

A noção de governança com a qual iremos trabalhar nesta parte do conceito formulado por Santos Junior (2001) em que o autor a concebe como uma regime de ação pública. Tal regime estaria informado por duas variáveis principais indicativas do tipo de relações (ou “padrões de interação” como prefere o autor) entre governo e sociedade, as quais seriam dimensões fundamentais da democracia local. Uma variável seria inclusão social referida ao exercício dos direitos e a segunda variável seria o que o autor considerou como “ampla participação social”, mas, participação social consubstanciada em uma sociedade civil “autônoma e de esferas públicas mobilizadas”. (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 22).

Tal debate teórico sobre o estado da arte da governança urbana e da cultura política procura reforçar, a partir também do resgate das trajetórias do urbanismo praticado no Recife, nossa compreensão dos processos de planejamento e gestão urbanos na cidade do Recife marcados por dinâmicas de *continuidades*,

*descontinuidades, inovações e rupturas*, o que explica também como as escolhas institucionais em torno dos arranjos de planejamento e gestão urbanos foram paulatinamente se conformando, até alcançarem o estágio atual.

Esse quadro acima também acentua algumas de nossas principais questões sobre o estado da arte da governança urbana no contexto das transformações globais nos territórios, a saber: ela, a governança urbana, mesmo diante de um novo estágio da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - e em face desse contexto das macrotransformações - encontraria nas escalações nacional-local meios limitados de reprodução, mesmo que seu arcabouço teórico tenha origem nos ideários democráticos da reforma urbana; esse paradoxo que se abateria sobre as expectativas de reprodução da governança urbana, configuraria um virtuoso quadro sociopolítico de conflitos sociais sobre a produção social do espaço (dadas as oportunidades de padrões de interação entre Estado e sociedade), mas ainda não o suficiente para alteração do padrão conservador de funcionamento do Estado, o que concorreria para retardar as condições de superação do paradoxo do planejamento e da gestão urbana que estaremos a enfocar neste estudo (ideários historicamente convergentes, sistêmicos, universalistas *versus* lógicas e escolhas institucionais corporativas, setoriais, localistas que resultam em distintos conflitos de governança democrática).

Na passagem entre a dimensão teórica e a dimensão empírica deste trabalho, procuramos discutir a relação entre democracia e cultura política no Recife a fim de: (i) apresentar as atitudes e percepções da população local em torno do sistema político, sua predisposição para ação política e as formas de exercício da cidadania no Recife, assim como também (ii) elucidar as interpretações sobre as escolhas institucionais que os atores populares do embate da reforma urbana fazem e tomam como referência sobre os arranjos institucionais e sobre a governança democrática local. Julgamos, *a priori*, que há uma relação multidirecional entre democracia, cultura política e neoinstitucionalismo na problemática urbana em estudo, e que, para o caso do Recife, trata-se de uma mediação teórica importante para explorar: se a adoção de arranjos institucionais participativos numa dada sociedade impactaria de forma positiva a produção das políticas públicas – ainda mais se na gênese constitucional elas orientassem a forma e o modo de organização da ação de governos, se impactaria o sistema político em termos de antecipação de soluções sobre os riscos de fragmentação das políticas, favorecendo sua integração, dentre outros, se também contribuiria para o debate acerca do papel das

instituições e sobre o redesenho das esferas públicas e privadas, e, ainda, se os arranjos institucionais participativos possibilitariam a realização de análises sobre as dinâmicas que envolvem processos decisórios e suas arenas, contribuindo para que formatos institucionais possam ser mensurados em face do maior ou menor efeito de uma política pública em análise.

Por fim, o presente estudo ancora no seu objeto (a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas repercussões institucionais no Recife) para demonstrar como se configura o planejamento urbano nacional e local, seus principais arranjos institucionais, a interpretação das escolhas institucionais por seus atores principais e as escolhas institucionais realizadas pela administração municipal sobre o planejamento e gestão urbana no Recife, na última década. O quadro expositivo final, procura explorar algumas das principais ambivalências conceituais que se originam nesse ambiente exploratório acerca das possibilidades de ampliação da gestão democrática urbana e da cultura política que daí emerge.

Assim, conforme visto, o presente estudo discutirá a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e sua repercussão sobre a governança democrática local e sobre a cultura política a partir do Recife, mas, não pretende nem avaliar *per si* tal política em curso, nem estudar modelos de participação na linha do que ficou conhecido na literatura como *good governance* e *best practices*. Ao contrário, tal estudo é, de antemão, crítico de investigações focadas em análises de modelos democráticos (modelos de participação, modelos de governança, modelos de planejamento e gestão urbanos, modelos de desenvolvimento das cidades, dentre outros) quando essas investigações se desenvolvem apartadas de seus contextos ou quando são estudos excessivamente endógenos, localizados, coisificados, sem intermediações com os sistemas sejam eles econômicos, políticos, ambientais, culturais dos quais participam, colaboram ou conflitam.

É por isso que se procurará recuperar trajetórias históricas do planejamento e da gestão urbana que se estrutura no país, sua repercussão na escala local do planejamento e gestão urbanos e os elementos constitutivos da cultura política que se revelam no âmbito da cidade do Recife (lugar de referência empírica para observância das repercussões aludidas). É por isso também, que o estudo reconhece em termos sistêmicos, a potência e os riscos de subordinação do local a lógicas e processos do ambiente global de acumulação de capital e, portanto, de acumulação urbana tanto

quanto a potência dos contextos locais para imprimir continuidades e descontinuidades, persistências e rupturas sobre os meios político, cultural e sobre os instrumentos de governança que operam nesse ambiente de acumulação urbana.

Ou seja, longe de uma perspectiva analítica linear do lugar das estruturas (sistemas globais, macrocontextos, macroinstitucionalidades) sobre os modelos (ação local, microcontextos, microinstitucionalidades) em que os sujeitos locais tenderiam a se anular diante das determinações do ambiente global, compreendemos que a cada lugar de subordinação se contrapõem movimentos de insubordinação, resistência e disputa de ideários manifestos na produção social do espaço, dado sua imanente natureza conflitiva. Portanto, ao tratarmos do planejamento e da gestão urbana, consideramos a ocorrência de fatores, digamos, determinantes numa dada escala das estruturas e dos sistemas de poder, mas igualmente reconhecemos o vigor de sua natureza polimórfica e conflitiva, promotora de novos signos e significados ao contexto e à cultura política que cerca cada espaço-tempo da disputa de cada lugar conflitado. Por isso, nos movemos conceitualmente na direção do debate da governança democrática aludida acima (regime de ação pública - esferas públicas mobilizadas - padrões de interação entre governo e sociedade - inclusão social com ampla participação - sociedade civil autônoma).

O marco temporal que referencia esta tese é a última década (especialmente no que diz respeito à dimensão empírica da pesquisa), sendo seu início no ano 2000 e seu término no ano de 2009. Essa escolha temporal se justifica pela oportunidade única que tivemos de investigar o perfil dos principais conflitos de governança urbana durante a gestão petista inédita na capital pernambucana, por duas administrações seguidas (2001 a 2008), e sua renovação para o período 2009 – 2012.

Regra geral, o presente estudo assume uma condição hipotético-dedutiva<sup>1</sup> em termos metodológicos, utilizando-se de técnicas complementares de pesquisa - o que inclui o estudo de caso a partir da cidade do Recife. Neste sentido partimos, de um lado, de uma dada expectativa sistêmica de abordagem das políticas urbanas de que a ocorrência de articulação nacional e local entre arranjos institucionais participativos

---

<sup>1</sup> O método hipotético-dedutivo é caracterizado pela qualidade de perceber determinada lacuna nos conhecimentos científicos produzidos em uma determinada área até aquele momento, de modo que se apresenta formulando novas hipóteses a tais conhecimentos, por meio de um processo de inferência dedutiva e teste de novas hipóteses. Por isto, o método hipotético-dedutivo procura formular problema, desenvolver conjecturas e alternativas a esse problema, deduzir consequências, e por em questionamento, pela observação e experimentação, a hipótese eleita.

constituiria efeitos positivos aos sistemas de governança democrática e, por outro lado, da percepção empírica (a partir da experiência observada no Recife) da ocorrência de bloqueios sobre uma eventual realização sistêmica e articulada das políticas urbanas no modo como vêm sendo operadas – considerando-se os riscos de setorialização e de fragmentação dessas políticas públicas -, apesar da crença teórica do importante papel que caberia à democracia participativa nesse contexto, em termos de superação dos bloqueios impostos aos arranjos institucionais, uma vez fortalecidas as formas de coesão social entre Estado e Sociedade.

As orientações centrais do presente estudo estão informadas (a) pela revisão bibliográfica e exame dos paradigmas de políticas públicas, seus sistemas (nacional - local) e seus principais arranjos institucionais; (b) pela análise dos bloqueios ao planejamento participativo na literatura acadêmica especializada e na documentação institucional administrativa do período (interpretação dos sistemas de planejamento urbano e de sua gestão; suas implicações e rebatimentos tanto na participação popular, quanto no amadurecimento político e administrativo da gestão pública) e, finalmente, (c) pela pesquisa de campo (base do conhecimento empírico da problemática).

Quanto ao quadro metodológico de investigação e os procedimentos gerais da pesquisa, procuramos seguir etapas de trabalho, sendo a primeira etapa a organização de material já produzido sobre a problemática e sobre o objeto pretendido por esse estudo; a segunda etapa correspondeu ao levantamento e análise documental, incluindo a parte teórica do estudo; a terceira etapa foi constituída (i) pelas entrevistas com atores da reforma urbana<sup>2</sup> e (ii) análise da pesquisa sobre cultura política no Recife. A quarta e última etapa foi a análise qualitativa do conjunto dos dados obtidos que resultou na sistematização final da Tese.

Os procedimentos operacionais da pesquisa foram: (i) levantamento de literatura acadêmica especializada e levantamento de documentação institucional administrativa do período para os conteúdos relacionados às condições de governança democrática urbana; (ii) levantamento de produções acadêmicas locais (Teses e Dissertações,

---

<sup>2</sup> Para a entrevista com atores da reforma urbana, elegemos algumas *variáveis* para interpretar as constatações do estudo, a saber: (i) o *grau de convergência* dos ideários da Reforma Urbana entre atores populares nacionais e locais; (ii) as *motivações* dos atores sociais para realizar escolhas institucionais nacionais e locais distintas, mediante a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; (iii) os *tipos de conflitos* de governança democrática mais recorrentes sobre as políticas públicas urbanas e (iv) as *ambivalências conceituais e políticas* que emergem sobre as noções de *Sistema* (democrático urbano) e *Cultura Política* no Recife.

produções de ONGs, Redes e Fóruns da Reforma Urbana de Pernambuco) e observação Participante nas Redes Sociais (FNRU e FERU-PE) e nas atividades públicas que articulam Governo-Sociedade (processos de revisão do Plano Diretor do Recife, Conferência das Cidades, plenárias de Orçamento Participativo, Audiências, dentre outros) para os conteúdos relacionados a observar os sistemas de governança e dinâmica urbana brasileira atual; (iii) entrevistas com lideranças de movimentos sociais da reforma urbana no Brasil e no Recife e com gestores públicos do Ministério das Cidades e da Prefeitura da Cidade do Recife para os conteúdos relacionados a observar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e o quadro político e institucional no Recife e, Por fim, (iv) a construção de quadros sobre os conteúdos relacionados aos conflitos de governança democrática em questão, razão pela qual procuramos nos apoiar em procedimentos operacionais de revisão bibliográfica procedimentos operacionais da pesquisa.

Também foi desenvolvida uma análise inédita dos relatórios resultantes do *survey* sobre cultura política no Recife, por iniciativa do Observatório das Metrópoles (IUPERJ-SENSUS), de modo a problematizar a trajetória e as compreensões dos atores urbanos nas dinâmicas locais e a cultura política que emerge nesse período. A coordenação local dessa pesquisa foi exercida pelo autor, por meio do Observatório Pernambuco e da ONG FASE Pernambuco. Análises similares da pesquisa foram desenvolvidas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Natal, Goiânia e Maringá. A pesquisa no Recife procurou destacar os seguintes itens de investigação: a) Indicadores sociodemográficos. Contém informações sobre os seguintes indicadores sobre Recife: Sexo; Faixas etárias; Nível de instrução; Estado civil; Renda; Prática Religiosa; e Classe social subjetiva. b) Indicadores sobre atitudes e percepções em torno do sistema político. Procura refletir sobre os seguintes indicadores fornecidos na pesquisa: Deveres do bom cidadão; Direitos do cidadão; Eficácia Política; Confiança política; Avaliação da Democracia; Avaliação da administração pública; Iniciativa e resposta política; Votar/não votar nas últimas eleições; Escala Esquerda/Direita. c) Indicadores sobre formas de exercício da cidadania. Também procura refletir sobre os indicadores de (i) Mobilização e (ii) Associativismo e d) indicadores de pré-disposição para a ação política. Contém informações sobre os seguintes indicadores: Compreensão política; Índices de socialização; Confiança Interpessoal; Mobilização Cognitiva; Exposição à mídia informativa; Grau de Interesse pela Política. Essa Pesquisa sobre cultura política no Recife teve como base 384

questionários aplicados por SENSUS Pesquisa e Consultoria e se tratou de uma parte do estudo de pesquisa comparativa desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa - ICSUL sobre a análise da cultura política no Brasil.

O resultado do estudo que virá na seqüência está dividido em quatro capítulos. O Capítulo I trata das transformações globais na produção social do espaço, do Estado e do planejamento urbano. Procura realizar uma discussão acerca das transformações capitalistas e seus impactos sobre as cidades-territórios, sobre o Estado e sobre a Sociedade. Apresenta, para o caso brasileiro, algumas das principais raízes históricas recentes do padrão de intervenção do Estado e de sua relação com a sociedade. Discute, a partir daí, algumas das tendências contemporâneas do planejamento urbano.

O Capítulo II (Governança democrática urbana e Cultura Política) apresenta o estado da arte da governança urbana e da cultura política no contexto das transformações globais nos territórios e, a partir do resgate das trajetórias do urbanismo praticado no Recife acrescenta ao debate teórico da governança urbana e da cultura política a variável histórica, destacando sua relevância para compreensão das continuidades, descontinuidades, inovações e rupturas nos processos de planejamento e gestão urbanos, assim como sobre as escolhas dos arranjos institucionais em curso.

O Capítulo III (Democracia e cultura política no Recife) se propõe a desenvolver uma articulação entre conceitos chaves no exame da problemática urbana (relação multidirecional entre democracia, cultura política e neoinstitucionalismo) a fim de estabelecer uma passagem plausível entre a dimensão teórica e a dimensão empírica do estudo. O estágio atual da democracia nas cidades e, de modo particular, o estágio em que se encontra a cultura política do Recife apóia a compreensão acerca da interpretação e das escolhas institucionais que os atores do embate da reforma urbana fazem e tomam como referência sobre os arranjos institucionais e sobre a governança democrática local. O Capítulo III apresenta ainda uma base de dados secundários sobre a cidade do Recife, sobre as atitudes e percepções em torno do sistema político, da pré-disposição de sua população para ação política e sobre formas de exercício da cidadania no Recife, o que se constitui numa importante referência para entendimento de como e por quais motivações são realizadas escolhas institucionais no âmbito da política urbana.

O Capítulo IV (Políticas de Desenvolvimento Urbano e arranjos institucionais no Brasil e Recife) realiza um mergulho no planejamento e sobre principais arranjos

institucionais nacional e local referidos à política urbana em exame. Apresenta o complexo contexto e escolhas institucionais no interior da política nacional de desenvolvimento urbano no Brasil, assim como põe em relevo a visão dos sujeitos do conflito da reforma urbana sobre suas escolhas institucionais. No âmbito da administração municipal e do planejamento urbano no Recife, o Capítulo oferece um quadro geral das atuais bases do planejamento municipal de desenvolvimento urbano e seus mais importantes arranjos institucionais urbanos no Recife, notadamente a partir do redesenho e dos conflitos recentes na revisão do Plano Diretor.

O estudo se conclui apresentando uma interpretação acerca dos impactos dos arranjos institucionais participativos nacionais sobre a governança local na cidade do Recife, algumas das principais ambivalências conceituais nesse ambiente, além das principais impressões acerca das possibilidades de ampliação da gestão democrática urbana no Brasil e da cultura política que emerge nesse contexto.

## Introdução

Desde a Constituição de 1988, as políticas urbanas no Brasil ganharam capítulo especial na agenda pública nacional, a partir da ação de movimentos sociais urbanos através do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Esse evento constituiu-se em um dos principais responsáveis pela visibilidade pública da agenda da reforma urbana e do conjunto de ideários e proposições de políticas para habitação, transporte, saneamento, regularização fundiária, dentre outros atualmente organizados pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em curso no país.

Diante disso seria razoável afirmar que com a aprovação, em 2001, do Estatuto das Cidades e em 2003 da criação do Ministério das Cidades e da constituição do Conselho Nacional das Cidades o arcabouço e o modo de organização da gestão das políticas urbanas no Brasil passaram para um novo estágio de seu amadurecimento institucional? Quais seriam suas características principais? Quais as condições sociopolíticas ou institucionais que esse estágio ofereceria para a gestão democrática urbana no Brasil e para a emergência de uma nova cultura política entre os atores populares da reforma urbana?

Supomos nesse trabalho que as condições sociopolíticas ou institucionais para uma gestão urbana democrática no país, em geral, e no Recife, em particular, estariam informadas por ideários historicamente convergentes de reforma urbana. No entanto, quando esse ideário de reforma urbana busca sua concretização, o mesmo passa a obedecer a lógicas, escolhas e desenhos institucionais divergentes do planejamento e da gestão urbanos que o possibilitaram. Em decorrência, esse movimento de convergências de ideários e divergências na organização / ação do planejamento e gestão urbanos tende a evidenciar um quadro de conflitos de governança sobre as políticas públicas urbanas e sobre seus arranjos institucionais. Assim, acentuam-se, e lhe são impostas, recorrentes ambivalências conceituais e políticas às noções de sistema democrático e de cultura política no atual contexto e estágio do desenvolvimento institucional urbano.

Mas, essa dinâmica entre convergência e divergência no âmbito do planejamento urbano em debate se realizaria apenas em função das estruturas setorializadas do aparato estatal (administração e planejamento) e ou da luta essencialmente corporativa dos atores sociais urbanos por bens e serviços públicos? Ou ela também, e

fundamentalmente, estaria informada por condições externas (transformações globais e seus efeitos sobre o papel do Estado no planejamento e gestão urbanos) ao contexto microinstitucional brasileiro de organização e definição do atual estágio em que se encontra a política nacional de desenvolvimento urbano, conforme referido anteriormente?

A cidade do Recife nesta tese localizaria de forma particular essa dinâmica suposta das convergências-divergências sobre o planejamento e sobre a gestão urbana. A cidade do Recife também refletiria o que estaremos apontando como possíveis ambivalências conceituais e políticas às noções de sistema democrático e de cultura política no atual contexto do desenvolvimento institucional urbano, em face da assimetria existente sobre as crescentes disputas materiais e simbólicas pela produção social do espaço, notadamente favoráveis aos circuitos da acumulação urbana. O modo como a administração municipal se organiza institucionalmente e se comporta politicamente, de um lado, diante do atual ciclo de crescimento das formas de acumulação urbana sobre o território municipal e, por outro lado, pela intensificação do aprimoramento de um modelo de gestão pública funcional a essa dinâmica de acumulação urbana e, em concomitância a processos participativos locais, denunciaria o perfil de governança urbana que tende a prevalecer na cidade.

O percurso teórico que funda o argumento geral desse trabalho encontra-se estruturado a partir das seguintes chaves referenciais:

*As transformações capitalistas e seus impactos sobre as cidades-territórios:* de um modo geral, desde o século XX o planejamento urbano passa por profundas mudanças em face da reestruturação do capitalismo, informado pelo ideário neoliberal que organiza político e ideologicamente a ação do Estado sobre a vida pública nas cidades. Somado a isso, a globalização mundial em curso reconfigura a localização dos meios distributivos de incentivos financeiros e tecnológicos sobre os territórios, o que define em larga medida a oferta de políticas públicas urbanas pelo próprio Estado. O presente estudo considera que o planejamento urbano em análise encontra-se mediado pelas transformações capitalistas recentes na produção-reprodução do espaço social brasileiro, cujas repercussões sobre o território pesquisado (Recife) são antes portadoras de históricas conflitualidades políticas e ideológicas de planejamento e gestão urbanos. São, portanto, repercussões informadas por disputas perenes de poder e de novas hegemonias espaciotemporal, nacional-local. Esse movimento se dá acompanhado por

mudanças na cultura política local de grande relevância para a compreensão dos conflitos democráticos urbanos e dos arranjos institucionais do Recife na atualidade.

*O estado da arte da governança urbana no contexto das transformações globais nos territórios: a governança referida a esse desenvolvimento institucional urbano em apreciação (desde o contexto amplo das macrotransformações capitalistas) encontra nas escalas nacional-local meios limitados de reprodução (ainda que seu arcabouço teórico resulte da potência dos ideários democráticos da reforma urbana nas duas últimas décadas). Esses limites são tanto de natureza conjuntural – dada a movimentação dos atores sociais na complexa construção democrática urbana - quanto resultantes da influência exercida pelos centros de comando econômicos sobre os territórios. Isso configura um virtuoso quadro sociopolítico em que a governança urbana nacional-local passa a catalisar importantes conflitos sociais sobre a produção social do espaço. O saldo das mudanças que resultam dessas macrotransformações e conflitos sociais na produção social do espaço (i) sobre o planejamento urbano e suas políticas; (ii) sobre a governança dos territórios urbanos e seus arranjos institucionais e (iii) sobre as condições de organização da vida nas cidades imprime no planejamento e gestão urbanos lógicas continuadas de revigoramento do padrão conservador de funcionamento do Estado (lógicas essa que se prestam a potenciar a financeirização, o rentismo e o patrimonialismo característico da acumulação urbana em curso, em detrimento de ideários democráticos e das forças sociais de resistência). Tal quadro, apesar das conquistas da participação do campo da reforma urbana e de sua capacidade de inovação da democracia nos territórios, concorre de forma emblemática para retardar as condições de superação do paradoxo do planejamento e da gestão urbana - dentre outros prevalecentes - que, no caso brasileiro se refunda a partir da questão já destacada (ideários historicamente convergentes, sistêmicos, universalistas versus lógicas e escolhas institucionais corporativas, setoriais, localistas que resultam em distintos conflitos de governança democrática).*

*A relação multidirecional entre democracia, cultura política e neoinstitucionalismo no âmbito da problemática urbana em estudo: partimos do ponto que sugere uma articulação entre campos teóricos distintos (democracia, cultura política e neoinstitucionalismo), supondo que eles se articulam potencialmente nesse estudo no sentido de matizar as transformações que se processam nas políticas urbanas e sua importância para compreender (i) o estágio atual da democracia nas cidades; (ii) o*

estágio da cultura política do Recife e como esta ilumina a interpretação e as escolhas institucionais que os atores do embate da reforma urbana fazem e tomam como referência sobre os arranjos institucionais e sobre a governança democrática local. Nossa perspectiva no uso ou na mediação da abordagem do neoinstitucionalismo nesse estudo é tão somente recuperar o caráter histórico das instituições e da institucionalidade democrática municipal sobre o padrão de planejamento e gestão urbanos no Recife, oferecendo elementos da história local (urbanismo praticado ao longo dos anos, intenções e escolhas do arcabouço institucional, desenhos e redesenhos da administração pública, dentre outros) que incidem sobre as práticas dos atores sociais, sobre a cultura política que daí deriva e, portanto, que explicam como o contexto social influencia o funcionamento das instituições que estão no centro da política de desenvolvimento urbano.<sup>3</sup>

É só a partir desses pressupostos/reconhecimentos, que o presente estudo pretende analisar os impactos dos arranjos institucionais participativos nacionais sobre a governança local na cidade do Recife. Serão observadas as possibilidades de ampliação da gestão democrática urbana no Brasil e de emergência de uma nova cultura política entre os atores populares locais.

---

<sup>3</sup> Outros autores como Melo (2002) e Resende (2002) também concordam que uma leitura dos arranjos institucionais concorre para a identificação das diferenças existentes entre padrões de articulação de interesses tanto quanto o que há efetivamente em comum nesses interesses, de modo a propiciar à análise das políticas públicas a qualidade dos efeitos, trocas, barganhas, cooperações e conflitos produzidos pelas instituições que interagem nas esferas públicas. No entanto, não é propósito desse estudo partir do campo da abordagem neoinstitucionalista da escolha racional (premissa de que o indivíduo relaciona de forma eficiente meios escassos e os fins que se propõe autonomamente, de modo a obter a maior satisfação pessoal possível em suas interações sociais). (Sciberras de Carvalho, 2008) (CARVALHO, 2008).

## **Capítulo I – Transformações globais na produção social do espaço, do Estado e do planejamento urbano**

Vimos na Introdução que o arcabouço teórico que fundamenta esta tese se organiza em três chaves teóricas principais: (i) as transformações capitalistas e seus impactos sobre as cidades-territórios; (ii) o estado da arte da governança urbana no contexto das transformações globais nos territórios, e (iii) a relação multidirecional que se processa entre democracia, cultura política e neoinstitucionalismo no âmbito da problemática urbana aqui estudada. Para o presente Capítulo, trataremos de discutir o item relativo às transformações capitalistas e seus impactos sobre as cidades, dando ênfase ao exame da redefinição do padrão de relacionamento entre Estado e Sociedade (padrão de relacionamento caracterizado como perverso) e seus impactos na definição das novas tendências do planejamento urbano.

### 1.1 – As transformações capitalistas e seus impactos sobre as cidades-territórios

Já foi visto na introdução que o arcabouço teórico deste estudo, ao contrário das teorias neoliberais, reconhece em primeiro plano, mas, não exclusivamente, o caráter histórico das transformações urbanas tanto quanto sua subordinação a lógicas e processos disruptivos, em geral determinados mais e mais por contextos de continuidades e descontinuidades, persistências e rupturas no processo global de acumulação urbana, manifestado na escala territorial nacional-local por uma natureza conflitiva inerente a tal processo. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e sua manifestação na cidade do Recife é o pano de fundo para esse debate, que procurará apresentá-la dentro de um esquema de interpretação de suas convergências e de suas divergências nacionais-locais.

Partimos da compreensão de que o planejamento urbano nacional se encontra mediado pelas transformações capitalistas recentes na produção-reprodução do espaço social brasileiro. Na base municipal (Recife), suas repercuções sobre o território local são antes portadoras de históricas conflitualidades políticas e ideológicas, informadas por disputas perenes de poder e de novas hegemonias espaciotemporais nacional-locais de acumulação urbana. De nosso ponto de vista, esse movimento se realiza acompanhado por mudanças na cultura política local, de grande relevância para a compreensão dos conflitos democráticos urbanos e dos arranjos institucionais do Recife

na atualidade.

Assim, a governança urbana local de que trataremos ao longo deste trabalho (antes de sua condição objeto) se constitui como uma expressão conjuntural, dependente mas catalisadora da lógica conflitiva da produção social do espaço inerente a um dado contexto de acumulação urbana manifesta no território, sendo, pois, importante meio de análise e de dimensionamento (sua condição função) da potência exercida por coalizões técnico-administrativas no aparelho de Estado (a nosso ver, funcionais aos interesses hegemônicos da acumulação urbana), assim como pela reação das forças sociais de contestação, suas causas, ideários, cultura política. De acordo com Oliveira (2007):

As políticas urbanas operadas pelas administrações municipais não têm como referente apenas a cidade, mas suas relações com o processo de globalização, seja por meio de formulação de políticas, programas e projetos que buscam a articulação dos processos urbanos com os fluxos globais, seja por meio da implementação de políticas compensatórias que buscam o alívio de uma pobreza que seria estrutural e inevitável, seja, ao contrário, pela promoção de medidas voltadas para a construção de sujeitos políticos capazes de propor alternativas à integração subordinada ao sistema mundial (OLIVEIRA, 2007, p. 08).

Nesse particular, a construção social do espaço num dado contexto histórico do território (por exemplo, o contexto histórico atual de construção da política nacional de desenvolvimento urbano no Brasil e sua repercussão no Recife) está matizada por transformações empreendidas por centros de comandos (SANTOS, 1985), que se escalonam em hierarquias dinâmicas mutuamente subordinadas às lógicas predominantes da acumulação urbana em cada escala territorial, sendo cada escala territorial abordada o epicentro dos conflitos resultantes da produção social do espaço, ainda que em cada uma dessas escalas sua expressão ocorra de forma particular. De acordo com Milton Santos, “o centro de comando econômico pode não ser o mesmo centro de comando institucional ou cultural-ideológico” (SANTOS, 1985, p.47).

Mas, pela nossa avaliação, além da constatação de que a política nacional de desenvolvimento urbano se encontra crescentemente subordinada a fatores endógenos, o centro comandado também tem oferecido dificuldades para restabelecer as condições institucionais e os sistemas de atores que anteriormente sustentavam a governança urbana local e que, apesar da difusão de ideários democráticos e dos instrumentos participativos instituídos, o ativismo democrático como práxis política e ideológica do campo da reforma urbana se desenvolve paralelamente à lógica das determinações de

acumulação urbana estruturadas pelo “comando econômico”. Conforme Brandão (2009):

O capital busca se tornar sujeito de todos os processos e transformar tudo em seu mero predicado, incluindo o território. Procura consolidar a atopia/distopia, a acronia e a aespacialidade. Contudo, tal desígnio não se dá sem tensões, ações recalcitrantes e contra-movimentos que procuram erguer projetos utópicos, reforçar historicidades e lutar pela construção coletiva de direitos aos territórios (BRANDÃO, 2009, p. 06).

A partir de Brandão (2009), é importante destacar que, de acordo com nossa visão, a determinação ou subordinação na produção social do espaço terá seus correspondentes contrários (indeterminações e insubordinações) e muitas vezes em situação de antagonismo, isso porque o conflito social no território lhe é constitutivo - dado que mediante a produção social do espaço a contrarreprodução social desse mesmo espaço lhe será um movimento inerente. Portanto, diante dessa condição dialética da reprodução social do espaço, manifestam-se distintas situações de conflitualidades, o que indica que estruturas em conflito exigem sujeitos ou atores portadores de ideários e decisões potencialmente conflituosas, reveladoras de antagonismos, contrarrestações, contendas, trajetórias e projetos que, em nossa perspectiva teórica, testemunham o território como construção de poder, hierarquias, hegemonias. Para o autor, “os territórios são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto sua análise deve basear-se na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas versus macrodecisões nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa.” (BRANDÃO, 2009: p. 06).

Para o presente estudo, em oposição às teorias neoliberais que se mantêm influenciando as abordagens conservadoras sobre o planejamento urbano, alcançando-o a uma condição passiva, reificada e coisificada como o quer o capitalismo sobre a abordagem do território – pretendemos tratar dos impactos dos arranjos institucionais participativos nacionais sobre a governança local do Recife dentro dessa chave de leitura teórica que, antes, reconhece e toma como mediação as transformações capitalistas recentes e seus impactos sobre as cidades e sua dinâmica social (cooperação e conflito). Partirmos do objeto-análise de determinada política pública (política nacional de desenvolvimento urbano) como um recurso didático que escalona no tempo-espacó um fenômeno local determinado, em certo sentido, por macrotransformações e, portanto, capaz de subordinar tal política urbana às intempéries e atuais mudanças (ou

determinações estruturais, como preferem os marxistas mais ortodoxos), que se manifestam na economia, na cultura e na política praticadas a partir da lógica do capitalismo sobre a organização da vida urbana. Para Santos (1985, p. 46):

Na medida em que a economia se altera profundamente, assim como a sociedade correspondente, e na medida também em que os tipos de relações econômicas e de toda ordem mudam substancialmente, as cidades se tornam rapidamente uma outra coisa em relação ao que eram até então. Desse modo, é o espaço correspondente à província, assim como o espaço regional, que vão, de repente, conhecer novas formas de articulação, da mesma maneira que as relações interurbanas passam a ter uma natureza completamente diversa do que antes se conhecia.

Portanto, no campo não conservador dos conflitos sobre as cidades e sua governança, a teoria crítica na qual nos referenciamos neste estudo procura observar - como método - os impactos sociais e espaciais das transformações econômicas na vida urbana. Mas, quais são essas transformações e alguns de seus principais impactos sobre a vida nas cidades? Autores como Sassen (1998) têm dado ênfase às discussões sobre impactos em contexto de globalização, advogando que a global city enseja a existência de nexos estruturais entre as mudanças em curso na economia, com consequências sobre o que se configura como um contexto de dualização social.<sup>4</sup>

Seguindo a mesma perspectiva de abordagem, Reich (1991) e Borja e Castells (1997) também partem das transformações globais para discutir o que se passa na vida nas cidades, retomando as mediações estruturais existentes entre globalização e dualização social (segmentação do mercado de trabalho, surgimento de uma nova estrutura social demarcada e polarizada por uma hierarquia social superior e inferior, forte concentração de renda e redução das camadas médias), com um suporte para o aprofundamento da dualização das estruturas urbanas no aspecto socioespacial das cidades. Outros autores, como Santos (1999), Veltz (1996), Alonso (2000), De Mattos (2004), Fiori (2007), têm igualmente destacado os diferentes meios de “expansão capitalista global” (financeirização da economia, técnicas de compressão espaciotemporal, hegemonias interestatais e interterritoriais, etc.) e seus impactos sobre os territórios, expansão essa ora nos moldes da acumulação primitiva, ora como

---

<sup>4</sup> Não se pretende desdobrar aqui essa questão, mas estudos realizados em metrópoles, como Rio de Janeiro, Paris, Londres, Buenos Aires, Santiago do Chile, não lograram confirmar completamente a hipótese de dualização social, uma vez que os dados não confirmaram a substituição da estrutura de classes da sociedade industrial dessas metrópoles por uma polarização entre os mais ricos e os mais pobres. O mesmo cabe para a hipótese de dualização do espaço urbano (RIBEIRO, 2000 e 2004; MATTOS, 2004; PRETECEILLE, 2003).

“produção flexível”. Em concordância com (BRANDÃO, 2009, p. 02):

Essa produção científica tem procurado construir as mediações (históricas e teóricas) devidas entre a lógica da acumulação de capital, dos conflitos, coalizões e alianças de facções de classe em pauta, de um lado, e a construção social do espaço e do território, de outro (...) e a literatura entende a complexidade do desafio, pois entre as transformações sistêmicas do desenvolvimento do(s) capitalismo(s) e suas repercussões na produção do(s) território(s) (manifestando-se em diferentes escalas), não pode haver determinações lineares e fáceis, reclamando-se estabelecer inúmeras mediações complicadas e delicadas entre estas duas dinâmicas.

O que nos interessa, nesse particular, é a mediação conflitiva que tais meios de expansão capitalista realizam no território, como o reconhecimento do que afirma Brandão (2009, p. 01): “o território como produto social dinâmico fruto de tensões e conflitos de interesses...”. Em concordância com o autor para o caso das escalas do presente estudo (território nacional e território local, este último representado por Recife) elas

[...] devem ser apreendidas como historicamente fixadas e politicamente criadas e legitimadas, abrigando agentes produtores de espaço, sujeitos que tomam decisões cruciais contextualizadas. Estruturas, ambiências conflitivas, coalizões políticas em disputa, redes, etc moldarão e mediarão ações e decisões de sujeitos politicamente constituídos.

Isso posto, as condições para a gestão democrática no Brasil e para a emergência de uma nova cultura política entre os atores populares locais necessariamente se realizam em referência e alusão ao modo como tais condições elas mesmas se manifestam nos territórios nacional-local. Tomamos aqui o território como o lugar de sociabilidade dinâmica e de produção de embates, tensões e conflitos sociais mediados por interesses distintos entre utopias e ideários (ideários da reforma urbana) e projetos, programas, políticas, ações (política nacional de desenvolvimento urbano), ou seja, com a ambiência da ação política de redes, agentes, sujeitos sociais e suas frações políticas (Fórum Nacional de Reforma Urbana), que definem e redefinem decisões sobre as condições democráticas e culturais para o direito à cidade.

Conforme estamos argumentando, uma das chaves teóricas deste estudo é a do reconhecimento e da mediação que as transformações capitalistas exercem (sob a forma de impactos) sobre as cidades e sobre sua dinâmica social e política. Essas, por sua vez, também exercem mudanças sobre a lógica do planejamento urbano nacional-local (a produção social do espaço e os arranjos institucionais participativos que daí derivam) e, portanto, sobre a governança urbana do Recife.

## 1.2 - Estado, Sociedade e Planejamento Urbano

Do ponto de vista da ampla problemática do planejamento urbano no Brasil, há uma sugestiva questão acerca do enfrentamento da dissolução do Estado pela globalização. Essa questão é debatida, dentre outros, por Vainer (2007) que, apostando nos ideários do planejamento territorial contra a fragmentação ou o neolocalismo, acena para o desafio de se reverterem tendências dominantes em favor de um novo projeto territorial inseparável de um novo projeto nacional. Habermas (1995) se pergunta de que maneira enfrentar isso para manter um Estado com integração social. Para ele, a resposta refere-se ao novo patamar de cidadania e conclui: se a cidadania extrapolar o nível dos direitos civis, se for capaz de garantir o respeito às formas de vida escolhidas, poderá manter a integração social e a responsabilidade coletiva. O que Habermas faz, ao final, é estabelecer um tipo de apoio à criação de Blocos (que ele chama de Estados supranacionais), como forma de enfrentamento da dissolução total do Estado-república proposto pela globalização (HABERMAS, 1995).<sup>5</sup>

A partir desse ponto e amparado em Santos (2002), o tema da globalização e seu processo de ressignificação da compreensão do Estado ganha densidade e igualmente opiniões.<sup>6</sup> No entanto, este último autor confere uma breve e importante disjuntiva à compreensão de Habermas sobre Estado-Nação, ao considerar que estamos diante de uma:

---

<sup>5</sup> Para ele, a compreensão de Estado-Nação se apoia no desenvolvimento de uma identidade nacional fundada no reconhecimento social da existência de origem, cultura e história comuns, que representam um modo de vida específico; na construção de sociedades democráticas a partir da República e o significado que ela confere à soberania nacional, ao processo de ampliação da participação política do povo; no que ele chama de novo patamar de integração social a partir da construção da identidade cultural e política da República e no fato de que não basta romper fronteiras territoriais para destruir um Estado-Nação, pois é a consciência nacional que lhe confere integridade territorial e social; no reconhecimento da atual pluralidade social, cultural, étnica, com distintas visões de mundo e religiosas (Habermas, 1995).

<sup>6</sup> Santos (2002, p. 27) “a globalização, longe de ser consensual, é, como veremos, um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro; e mesmo no interior do campo hegemônico há divisões mais ou menos significativas. No entanto, por sobre todas as suas divisões internas, o campo hegemônico atua na base de um consenso entre os seus mais influentes membros. É esse consenso que não só confere à globalização as suas características dominantes, como também legitima estas últimas como as únicas possíveis ou as formas mais adequadas. Daí que [...] o conceito de globalização tem uma componente descritiva e uma componente prescritiva. Dada a amplitude dos processos em jogo, a prescrição é um conjunto vasto de prescrições todas elas ancoradas no consenso hegemônico. Este consenso é conhecido por ‘consenso neoliberal’ ou Consenso de Washington.”

[...] economia mundial dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento em escala global, com processos de produção flexíveis e multilocais; baixo custo de transporte; revolução nas tecnologias de informação e comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências financeiras multilaterais; emergência de três grandes capitalismos transnacionais: o americano, baseado nos EUA e nas relações privilegiadas deste país com o Canadá, o México e a América Latina; o japonês, baseado no Japão e nas suas relações privilegiadas com os quatro pequenos tigres e com o resto da Ásia; e o europeu, baseado na União Europeia e nas relações privilegiadas desta com a Europa de Leste e com o Norte da África (SANTOS, 2002, p. 29).

A partir daí, ele designa outra chave de compreensão para sua análise da disjuntiva Estado-Nação por meio do conceito de cosmopolitismo enquanto organização transnacional de resistência de Estados-Nações, de regiões ou grupos sociais vitimizados pelas trocas desiguais, ao usar em seu benefício as possibilidades de interação transnacional criadas pelo sistema mundial em transição, com o uso da informação e da comunicação. Para Santos (2002), o cosmopolitismo não implica uniformidade nem o colapso das diferenças, autonomias e identidades locais. O escopo geral de sua crença é a globalização política como fenômeno e contraposição à outra globalização.

Diferentes autores farão uso dos conceitos de globalização e de neoliberalismo para explicar dilemas e conexões na sua compreensão do Estado. Os contornos que os fenômenos da globalização e do neoliberalismo irão impor a todas as formas de organização política e social serão profundos. A compreensão clássica do Estado estará questionada e ressignificada pelo imenso poder da coexistência de uma sociedade globalizada, ou sociedade em rede, como sugere Castells (1999), centrada na informação, assentada no redesenho do trabalho atuante para além das fronteiras jurisdicionais, dos territórios e dos marcos legais de Nação e Estado. À economia informacional globalizada e aos espaços de fluxos condutores das cidades globais, corresponderá uma profunda ameaça real tanto quanto uma inquietação intelectual quanto aos paradigmas clássicos de Estado e Nação e tudo o que deriva dos ideários conceituais de autonomia, planejamento e gestão do Estado a partir do plano local-nacional (CASTELLS, 1999).

Sabemos que o contexto global-internacional tem produzido efeitos econômicos transformadores sobre a produção do espaço, sobre as tecnologias <sup>7</sup> e, a partir da luta

---

<sup>7</sup> Para Castells (1999), o desenvolvimento tecnológico se organizou em torno da informação por meio das novas tecnologias de processamento cujo objetivo é o conhecimento. Por outro lado, o efeito desse novo paradigma ocorre sobre o processo e não sobre o produto, uma vez que as novas tecnologias são baseadas

entre sujeitos sociais em movimento, sobre o Estado e a Sociedade. Interessa-nos, portanto, relacionar, a partir desse ponto, essas transformações e compreender seus efeitos sobre o planejamento e a gestão no sistema urbano brasileiro, ambos já marcados pelos impactos da globalização e da reestruturação produtiva neoliberal, conforme será visto.

Quanto ao Estado, forma, sua função e norma vêm se alterando de modo a favorecer interesses hegemônicos na acumulação urbana, não oferecendo em muitos casos restrições objetivas ao pleno desenvolvimento da ideologia neoliberal, sua aplicação sobre territórios e técnicas de planejamentos que, em nosso ponto de vista, são cada vez mais fragmentadoras da ideia de nação, cidades, lugares. Em síntese, conforme sugere Brandão (2009), [...] “o Estado é constitutivo deste regime privado de economia empresarial, aquilatando o poder de decisão da Grande Empresa oligopólica, elementos fundamentais para uma teoria das decisões cruciais de aplicação de capital e da diferenciação de classes e suas hierarquias”.

Harvey (2006), em uma passagem sobre os processos de produção do espaço ilustra:

Boa parte dos meus estudos nos últimos vinte anos (Harvey, 1982; 1989) tem sido um esforço de mapear com exatidão tal processo, compreender as formas pelas quais o capital constrói uma paisagem geográfica à sua própria imagem, num dado momento do tempo, simplesmente para ter de destruí-la adiante a fim de acomodar sua própria dinâmica de interminável acumulação do capital, amplas mudanças tecnológicas e implacáveis lutas de classes... Grande parcela da extraordinária transformação da superfície da terra nos últimos duzentos anos reflete precisamente a materialização da forma de utopismo do processo fundada no livre mercado e suas incansáveis e perpétuas reorganizações de formas espaciais (HARVEY: 2006, p. 233).

Do ponto de vista epistemológico, a partir desse contexto apresentado por Harvey estão lançados os questionamentos sobre o papel das ciências no mundo ocidental, especialmente por estarem elas atravessando uma crise de confiança (SANTOS, 2002) e por se terem pronunciado a serviço de um centro imperial do conhecimento, moderno, mas que compromete a resistência de povos e grupos que não estão no lado da governança tirânica ou da hegemonia global em curso (FIORI, 2005). Noutra corrente, e do ponto de vista sociopolítico, são observados contramovimentos regulares em torno de ideários de democracia local (SANTOS, 2002), de

---

no processamento da informação, o que produz consequências diretas nas relações socioculturais e seus capitais simbólicos. Outra característica desse novo paradigma informacional é a sua flexibilidade na produção, consumo e administração.

descentralização política (DOWBOR, 1998; LEAL, 2003) e do local como contraface do global, determinante na formação de capital social, favorável a outra dinâmica institucional baseada na cooperação e na confiança (PUTNAM, 1996). Mas, em geral, são feitos questionamentos que evidenciam dúvidas acerca da capacidade real de os governos exercerem plena governabilidade sobre os territórios locais, seja pela alta volatilidade do capital financeiro internacional (SASSEN, 1991), pelo profundo impacto promovido pelas transformações tecnológicas a partir da expansão das formas comunicacionais em todo o planeta (CASTELLS, 2000), seja pela intensificação das formas de segregação e de espoliação urbanas que têm configurado novos papéis e desafios ao tecido social mundial na era “pós-fordista” (RIBEIRO, 2004). Tais impactos indicam a ocorrência de alterações profundas nas condições institucionais de planejamento e de efetivação de políticas públicas, com efeitos perversos tanto sobre o papel do Estado quanto sobre a coesão e a cooperação social dos atores urbanos, imprimindo diferentes perspectivas ideológicas e institucionais sobre à ideia de governança democrática das cidades.

#### 1.2.1 – Raízes históricas recentes do padrão de intervenção do Estado brasileiro e de sua relação com a sociedade

Sabemos quão históricas são as raízes desses impactos, especialmente quando analisados a partir da relação Estado-Sociedade no Brasil. Para efeito de apresentação dessa análise, destacaremos importantes períodos na recente história brasileira para demonstrar a lógica perversa dessa relação, base e ponto de partida para a compreensão do padrão de intervenção do Estado no planejamento urbano e nas políticas públicas em que, conforme já vimos, política e ideologia são intrínsecas ao papel desse mesmo planejamento. Há um traço comum nesse grande período no qual tratamos do padrão de intervenção do Estado no planejamento e gestão das políticas, que é “uma trajetória continuada, embora não linear de desconstituição do planejamento territorial no Brasil” (VAINER, 2007: p. 02).

Voltemos aos anos 1930 e após esse período: no Brasil, o contexto estará marcado por muitas transformações econômicas, impulsionadas pela política de substituições de importações que engrenou um novo e dinâmico processo de industrialização no país e produziu tanto ebulação social como política e cultural. Tal

ebulição teve estreita relação com o agravamento das contradições entre capital e trabalho, o que foi tratado não mais exclusivamente como um “caso de polícia”, conforme foi na primeira República, mas como uma “questão social” elaborada pelo pensamento do operariado e de seus congêneres partidários de esquerda. Nesse período, as classes dominantes, detentoras do poder político, tinham o monopólio do poder de formulação das “questões legítimas” que fundavam as formas e a percepção do funcionamento da sociedade (RABELO FILHO, 1982).

A partir daí, serão lançadas as bases que irão caracterizar as relações entre Estado e Sociedade, em que o primeiro, por meio de seus aparelhos repressivos, passará a definir os marcos da legalidade e da legitimidade do tecido associativo sob o qual se desenvolverá o segundo. Numa outra escala de reflexão, ou seja, “no nível do pensamento político, e ainda no plano das classes dominantes, o debate pertinente era centralização ‘versus’ descentralização” (RABELO FILHO, 1982).

Aparentemente descolado das chaves de leitura da época – cuja centralidade retomava a perspectiva da luta de classes e, portanto, os descaminhos da relação Capital-Trabalho – essas tensões observadas nas formas de gestão do Estado e de suas políticas revelam outro ponto de tensionamento na relação Estado-Sociedade, devidamente capitaneado pelo corporativismo que se evidenciou na política centralizadora de Getúlio Vargas, que, paradoxalmente advogou uma espécie de ruptura com a ortodoxia liberal anterior, instituindo, por um lado, as bases do chamado “Estado Desenvolvimentista” e, por outro lado, um conjunto de leis e regras de normatização do trabalho, exigência típica do fordismo. Nesse campo, as tensões características do ambiente marcadamente sindical irão encontrar na figura do Estado o papel mediador de Juiz<sup>8</sup> e, na burguesia industrial emergente, seu ponto de inflexão e divergência direta. Com isso, o ciclo desse relacionamento e de suas tensões estará mais circunscrito aos seguintes entes sociais: Estado, operariado e burguesia industrial, cabendo ao primeiro o controle e a centralização desse relacionamento, o direcionamento do planejamento e a orientação das principais políticas.

Nos anos 1950 e 1960, a relação Estado-Sociedade se fez sob uma nova realidade: a associação e o estrangulamento entre industrialização e urbanização, ou seja, a nova realidade das cidades, a conformação espacial que daria origem ao debate

---

<sup>8</sup> No entanto, a partir de 1943, com a CLT, será consolidada a intervenção autoritária do Estado no Trabalho.

sobre o desenvolvimento econômico das metrópoles, e/ou mesmo as contradições entre plano nacional e regional de desenvolvimento (lugar ocupado pelos ideários da SUDENE, por exemplo), que trouxeram à tona os elementos para um “novo” relacionamento: a emergência de novas formas de participação social e política, não mais exclusivamente da classe operária ou do movimento sindical, mas a inclusão das classes populares urbanas e de suas modalidades de organização, de um lado, e dos movimentos no campo, a exemplo das Ligas Campesinas, por outro lado. A polaridade dos relacionamentos a partir daí vai requerer um espaço para esses novos atores sociais.

O Estado se manterá aprimorando e difundindo relações clientelísticas, desenvolvendo uma cultura patrimonialista e uma agenda de planejamento em que não haverá espaço para a desconcentração da gestão das políticas públicas.<sup>9</sup> Nesse contexto, se, por um lado, foram processadas alterações na dinâmica da Sociedade civil a partir das grandes manifestações por reformas, por outro, também ocorreram alterações no poder público que se viu obrigado a responder às novas demandas sociais (a questão social relativa à problemática urbana) como forma de garantir as condições de reprodução do capitalismo e de seus novos padrões de produção e consumo, agora internacionalizados no seio do desenvolvimento nacional.

Nos anos seguintes, até meados da década de 1980, o padrão de relacionamento Estado-Sociedade será marcado pelo autoritarismo do governo, pela repressão social e pela violência contra os direitos individuais e a organização política. Essa postura do Estado em relação à Sociedade Civil deve ser vista com olhar crítico, qual seja: a Sociedade Civil não é um ente homogêneo e coeso. Nela estão posicionados também os interesses advindos dos setores empresariais que, conforme sabemos, deram suporte ao regime militar e se beneficiaram de sua política centralizadora calcada na ampla abertura ao mercado internacional. De todo modo, o que caracteriza esse ciclo de relacionamento é a exacerbção do chamado “maximalismo estadocentrista”, eivado de verdades da tecnocracia governamental (o “milagre brasileiro” é sua expressão mais clara), em que caberia à sociedade um papel mais passivo.

O que se segue é o que os autores chamam de “crise do Estado brasileiro”, marcado por problemas fiscais, aumento das dívidas interna e externa, colapso das

---

<sup>9</sup> A matriz federativa do planejamento e da gestão das políticas delineará o funcionamento dos órgãos governamentais, autarquias e demais setores do governo na escala nacional, estadual e municipal. A agenda das Reformas de Base se apresentará como um reflexo dessa nova diversidade das demandas postas pelos novos sujeitos em cena.

políticas públicas e do seu padrão de agenciamento, num contexto de luta social engrenado pelos ideais de maior liberdade democrática, mais cidadania e mais participação. Portanto, esse é um contexto de “extenuação do Estado” (DINIZ, 1997), de emergência de novos valores sociais, de renovadas posturas políticas, de novas atitudes técnicas e de novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, ainda que marcado pela ambiguidade do discurso das elites políticas, o qual dava ênfase à “redução do Estado” e, ao mesmo tempo, se referia à constituição de uma nova esfera pública e de um de novo tipo de lugar para a diversidade socio-organizacional brasileira emergente.

Do ponto de vista particular da participação social na gestão urbana em mais de três décadas, a maior parte dos autores desenvolveu abordagens de perspectiva neomarxista, cujo centro analítico era o papel dos movimentos sociais, suas lutas e negociações em torno da produção de bens e serviços públicos urbanos. Além disso, no Brasil, o período de transição democrática e a Constituição de 1988 impulsionaram a participação social nas políticas públicas já a partir de experiências municipais de descentralização administrativa com participação popular, muitas das quais sob a gestão do Partido dos Trabalhadores.

Assim, o período pós-militar desenvolve-se marcado pela emergência de uma nova agenda pública em meio a tantas engrenagens políticas vivenciadas desde o Colégio Eleitoral até a ascensão de José Sarney ao poder. Um dos itens dessa agenda (a Reforma do Estado) se desenhou com a ausência de amplos diálogos e consensos. No vazio deixado pelo período pós-Sarney, com a ampliação do descrédito da população nas instituições políticas e sob os sinais de ingovernabilidade, configurou-se o governo da Nova República no final da década de 1980 e início da década de 1990.

Apesar do contexto de entusiasmo político e de redemocratização, da instalação de mecanismos do voto direto, de renovação e de surgimento de novos partidos políticos, do novo sindicalismo, do estabelecimento das condições mínimas de funcionamento das instâncias democráticas nacionais, como o Congresso Nacional e os meios de comunicação, dentre outros, o período da Nova República foi marcado pela forte presença do Estado na definição das políticas econômica e social, com a agravante de estacionar no Executivo a primazia sobre o processo decisório – distanciando ainda mais o Estado da Sociedade Civil e mesmo do empresariado nacional que lhe dera sustentação eleitoral. Essa situação suscitou um “insulamento” do Estado, notadamente

do Executivo, que se amparava na legitimidade das urnas e na capacidade de formulação das políticas públicas por uma elite técnica. O período Collor de Mello, “em nome do Estado Mínimo, ilustrando de forma paradigmática o paradoxo neoliberal, aprofundou a centralização e a concentração de poderes na alta burocracia, estabelecendo um governo plenipotenciário”. (DINIZ, 1997, p. 183).

Em termos da questão urbana no contexto da Nova República, segundo Santos Junior (1995),

A proposta de reforma urbana que vai ser construída a partir do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 compõe o ideário reformista e vai se firmando durante a elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores. Ela consolida o conjunto de idéias que vem sendo debatida em nossa sociedade desde os anos 60 (Ribeiro, 1994). (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 38).

Do ponto de vista das proposições gerais, em debate naquele contexto do ideário reformista urbano, destacam-se as seguintes: (i) a gestão democrática da cidade, cujo objetivo era ampliar o espaço da cidadania e da eficácia e eficiência da política urbana; (ii) a reforma das relações intergovernamentais e das relações entre governo e sociedade, o que se traduziu num apelo à efetivação de espaços e processos participativos locais; (iii) a regulação pública do solo urbano, na perspectiva de introdução de novos instrumentos de política fundiária e da função social da propriedade urbana, e (iv) a inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos, cujo objetivo era promover meios equilibrados de consumo face ao fenômeno da espoliação urbana sobre os mais pobres e sobre suas perspectivas limitadas de acesso e de uso das próprias cidades (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 38-39).

É ainda no período de Fernando Collor de Mello que o país assistirá à ascensão de um governo federal que comandará munido de plenos poderes. Em face disso, haverá pouco espaço para negociações e pactos com o restante da sociedade. O discurso do disciplinamento e da ordem será o prenúncio de modernidade. O Estado ocupa o centro da cena, cabendo ao Executivo promover reformas e desregulamentar direitos, desprezando conquistas institucionais que inauguravam o diálogo Estado-Sociedade. O Estado assume, portanto, uma condição essencialmente burocrática, apesar do contexto marcado pelas lutas de ampliação da democracia, muito embora o clientelismo, a corrupção e o nepotismo tenham permanecido. Mas, o impeachment de Collor de Mello promoverá um rearranjo das alianças para que se mantenha a governabilidade sobre os

ideários neoliberais, mas isso não alterará substancialmente os rumos e o papel que se resguardará ao Estado no período seguinte. Por outro lado, caberá aos governos municipais inovarem na sua relação com a sociedade, o que, segundo autores como Santos (2002), faz emergir novas iniciativas de ampliação da esfera pública, marcando uma concepção contra-hegemônica de democracia e das formas de participação na base de muitos municípios do país. Para esse autor, o período foi fértil para a interpretação do fenômeno democrático, uma vez que propiciava inovação social com inovação institucional.

Na era Fernando Henrique Cardoso, ocorrerá um refinamento na matriz de concepção e planejamento de governo a partir da nítida perspectiva neoliberal que marca esse período, com o aprimoramento dos princípios e dos programas do governo para responder de forma inequívoca à ampla agenda do ajuste econômico neoliberal.<sup>10</sup> Arretche (2002, p. 5 e 6) ilustra bem esse quadro de refinamento da matriz neoliberal das políticas urbanas, notadamente ao tomar como exemplos as áreas de habitação e de saneamento:

[...] a mudança do paradigma de política pública do regime militar somente ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso. Nenhum dos governos democráticos anteriores tinha uma agenda de reformas que visasse modificar radicalmente o modelo de política anterior. Quer para a política de habitação social quer para o saneamento básico, o modelo do regime militar era simultaneamente estatal e centralizado. A oferta de bens e serviços fazia-se via produção pública – a habitação social e os serviços de saneamento básico eram geridos por empresas estatais. No plano federal, havia uma agência que centralizava a formulação das políticas e a arrecadação da principal fonte de financiamento da política, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Com base nesse modelo, constituiu-se no país uma rede de 44 empresas públicas municipais e estaduais de habitação social, assim como 27 companhias estaduais de saneamento. A agenda de reformas do governo Fernando Henrique Cardoso visou rever esse paradigma: descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado na provisão de serviços, mais particularmente abrir espaço para a participação do setor privado nessa área e introduzir uma política de crédito para o mutuário final.

O Estado assume também uma postura híbrida quanto aos aspectos da participação na gestão: de um lado, desconcentrou programas e descentralizou políticas

---

<sup>10</sup> Sob uma fortaleza de alianças de centro-direita, o período FHC dará maior densidade política e operacional à agenda pública de então: amplo processo de privatização de estatais; aprofundamento da desregulação e desregulamentação de direitos trabalhistas; vigoroso ajuste da economia, segundo as exigências das instituições financeiras internacionais e descolamento da agenda social da noção de direitos para políticas compensatórias, levadas a cabo pelo programa Comunidade Solidária. É também nesse período que, paradoxalmente ao controle da inflação, ocorre um maior aprofundamento das desigualdades sociais no país, e que a economia amplia sua margem de dependência da política internacional. Em que pese o fato de termos triplicado a dívida externa, o Brasil de FHC será um exemplo internacional de arrecadação de receitas.

e, de outro lado, concentrou e gerenciou riquezas conforme sugeria o ajuste econômico, bem como deu início a um ciclo de desmonte e desestruturação dos organismos de planejamento, pesquisa e fomento tecnológico.<sup>11</sup> Evidentemente, a sociedade e suas expressões organizativas não ficaram paralisadas. Entre um vazio de alternativas e uma possibilidade de intervenção, foram instituídos processos de participação (especialmente na esfera municipal), novos formatos de gestão foram constituídos a partir do surgimento das agências de regulação e de controle de serviços estratégicos nacionais.<sup>12</sup>

É mais precisamente a partir daí e durante toda a década de 1990 que se caracterizará a crise do Estado e das políticas públicas no Brasil. Dentre as principais razões, destacam-se a subordinação da lógica da exploração financeira a que foi submetida a sociedade brasileira; a lógica privatista da reforma do Estado como consequência da concepção neoliberal a ela implícita por meio do discurso sobre as parcerias entre Estado-Sociedade e, a natureza da relação entre o público e o estatal, com a redução do público ao estatal, sendo tal concepção incapaz de incorporar a ideia de uma esfera pública ampliada no país (DURÃO, 2002).

Com a eleição do Governo Lula, em 2003, um novo ciclo se constitui para a estruturação da política urbana brasileira, a partir da criação do Ministério das Cidades. Do ponto de vista mais específico do planejamento urbano (apesar da iniciativa do seu governo de constituir uma política nacional de desenvolvimento urbano e o sistema nacional das cidades), passa a vigorar em grande medida um processo de

[...] substituição da rigidez dos instrumentos tradicionais do urbanismo moderno, pela flexibilidade de instrumentos que admitam concepções e ajustes constantes, de modo a permitir aos responsáveis políticos agir num ambiente marcado pela incerteza, contradição e ambigüidade (COMPANS, 2005, p. 109).<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Segundo Oliveira (1999, p.80), “a arma da desmoralização da fala, do discurso, tem sido uma das tónicas mais presentes no governo FHC. Sua arrogância em nomear como ignorantes, atrasados, burros, neo-bobos, todos que se opõem a seus métodos, não têm outro objetivo: a anulação da fala e, através dela, a destruição da política, a fabricação do consenso imposto, ao modo das ditaduras.

<sup>12</sup> A agenda de reformas do governo Fernando Henrique Cardoso visou descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado na provisão de serviços, mais particularmente abrir espaço para a participação do setor privado (ARRETCHE, 2002, p.06).

<sup>13</sup> Ainda segundo Compans (2005), a expressão real e simbólica dessa perspectiva de planejamento urbano está demarcada pela adoção do planejamento estratégico enquanto método de gestão empresarial das cidades; pelo aprimoramento das formas de interação entre governos e setores privados por meio das parcerias público-privadas ou pelo uso intensivo do *marketing* urbano enquanto estratégia-meio de desenvolvimento econômico das cidades (ou do *City Marketing*), ambos produzindo o esgotamento dos organismos públicos de planejamento urbano e um intenso processo de flexibilização e terceirização dos instrumentos de urbanismo.

Por outro lado, Maricato (2006) considera que:

A criação do Ministério das Cidades e o processo de formulação da PNDU, com participação social, tende a ser um forte impulso para incluir a questão urbana na agenda política brasileira. O Ministério das Cidades articula transversalmente a questão financeira e fundiária buscando definir políticas gerais e setoriais integradas – habitação, saneamento ambiental e transportes – para as cidades, sem desconhecer as competências municipais e estaduais (MARICATO, 2006, p. 219).

É no início do governo Lula que, do ponto de vista da gestão democrática das cidades, são observadas importantes mudanças nos arranjos institucionais referentes às políticas urbanas, com a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades e a criação do Conselho Nacional das Cidades (Concidades), em 2004, o que institui uma dinâmica de realização de conferências e constituição de conselhos das cidades para o conjunto de estados e municípios brasileiros. Tal dinâmica tem-se mantido com regularidade no país, de modo que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano vem sendo formulada aos poucos e desafiada a se manter como desenho-matriz das políticas urbanas nas demais unidades da federação. Importa destacar aqui a retomada das expectativas de constituição de uma esfera pública ampliada, participativa e baseada num padrão de relacionamento Estado-Sociedade que apresentava uma ruptura com padrões autoritários de formulação e diálogo sobre a questão urbana brasileira a partir da gestação da atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

É importante destacar paralelamente dois dos muitos desafios que já são partes do atual momento de estruturação dessa mesma política pública no Brasil: (i) a mudança ocorrida na condução do Ministério das Cidades, a partir da entrada de um ministro da base aliada do governo federal identificado pelo histórico conservador de seu Partido de origem e, simultaneamente, a saída do corpo de secretários nacionais e técnicos do Ministério das Cidades, cuja origem estava no movimento nacional de reforma urbana, e (ii) o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), notadamente dado o seu desconhecimento pelo Conselho Nacional das Cidades, e os impactos que tal programa passou a projetar sobre as políticas urbanas em constituição, uma vez que principalmente a habitação e o saneamento emergem para a cena nacional como marcos do chamado “novo desenvolvimentismo”. Portanto, a mudança no comando do Ministério das Cidades e o lançamento do PAC redefinem, na atualidade, os contornos que a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no país, a qual se desenhava a

partir de ideários e procedimentos democráticos e consoantes as expectativas da agenda da reforma urbana dos primeiros anos do governo Lula.

Nosso próximo diálogo será sobre a relação Estado, Sociedade e as tendências do planejamento urbano brasileiro. No momento atual, cabe dialogar com alguns autores que, de um lado, tem-se posicionado ideologicamente quanto às tendências de planejamento das cidades e, de outro lado, têm realizado uma análise crítica sobre o modo de intervenção do Estado, e como a compreensão da ampliação das esferas públicas pode sinalizar novas modalidades de planejamento e gestão, assim como o alargamento da relação com a população de modo a ampliar as atuais condições de cidadania e democracia.

Neste subitem abaixo, em particular, queremos observar como ideologias e conceitos dominantes na gramática da tríade Estado, Sociedade e planejamento urbano estão informados pelas relações conceituais hegemônicas entre Estado e desenvolvimento socioeconômico a cada período histórico determinado.<sup>14</sup> Dito de outro modo, as ideologias e os conceitos hegemônicos sobre tal tríade estão informados pelas disputas de classes (e frações de classes) e pelos conflitos entre os sujeitos sociais que se encontram na disputa da produção / reprodução das cidades.<sup>15</sup>

### 1.3 - Estado, Sociedade e tendências do planejamento urbano

Conforme pontuamos anteriormente, o desvendamento intelectual e político dessa imbricação entre Estado e desenvolvimento socioeconômico a cada período histórico determinado responde e reflete um amplo esforço de um campo de pensadores críticos das teorias do positivismo, do funcionalismo, do estruturalismo (e de todas as outras correntes que encamparam o neoliberalismo no seu arcabouço político),

<sup>14</sup> Para Namur & Boeira (2006, p. 5) “[...] LOJKINE e POULANTZAS - têm em comum ‘uma visão interna das relações entre Estado e classes sociais’, como foi observado por PICKVANCE (1976). Para LOJKINE (1979, p.76), “a noção de que o Estado capitalista é o reflexo condensado da luta de classes” é o que distingue o marxismo do funcionalismo. E enfatiza a necessidade de desenvolver trabalhos de pesquisas, mostrando “a proximidade entre as políticas do Estado e os interesses dos vários extratos da classe capitalista”. A necessidade de análise das políticas urbanas, situa-se nesse quadro.

<sup>15</sup> Não integra este estudo o debate sobre os conflitos de gênero e os conflitos étnico-raciais na produção / reprodução das cidades. No entanto, eles são constitutivos das disputas e das inovações recentes sobre os ideários da agenda reformista das políticas urbanas pelo direito à cidade. Seus fundamentos conceitual e político procuram, em geral, desconstruir o peso hegemônico dos determinismos econômicos que ancoram as visões de correntes mais estruturalistas, apresentando dentre outros aspectos, os limites de suas análises quando são críticas do papel do Estado no desenvolvimento apenas pelo enfoque de classes, relegando a planos inferiores a importância e o papel que o patriarcado e o escravismo desempenharam na conformação da cultura política e ideológica vigente no Estado e na Economia urbana nos dias atuais .

destacando-se Castells, Harvey, Milton Santos, Poulantz, Lojkine, dentre outros estudiosos, que nos anos 1960 e 1970 assumiram esse papel. Namur & Boeira (2006) apresentam-nos uma razão a mais para a crítica a tais correntes, a qual, em grande medida, dá suporte para a compreensão dos limites dos ideários da gestão democrática das cidades e do papel dos planejadores urbanos na atualidade:

LOJKINE (1979, p.76) e POULANTZAS (1968, p.132-144) concordam na crítica a estas teorias. Segundo eles, elas se apoiam nos conceitos do “Estado como um elemento externo da estrutura social, ‘sociedade civil’ e ‘Estado da sociedade civil’, que, por sua vez, se apóiam num duplo postulado: o da redução das relações sociais a uma adição de átomos livres (as vontades individuais) e o da metamorfose do Estado em ‘agente da vontade geral’, acima das vontades particulares”. E, como consequência para estas teorias, a política estatal era constituída por uma série de decisões ou de ‘estratégias’ de agentes autônomos (NAMUR & BOEIRA, 2006, p. 5).

Para o caso brasileiro, sabemos que a Constituição Federal de 1988 é um marco importante para a compreensão do caráter jurídico-político do Estado e para o debate sobre as apostas e as tendências do planejamento urbano - e seus efeitos sobre a nova cultura democrática que a partir daí se desenvolverá com a consolidação e a abertura de canais de participação cidadã, com a aprovação de legislações federais específicas implantadas nos vários níveis de governo e, por fim, com a criação dos diferentes conselhos de políticas públicas e de instrumentos de normatização de ações setoriais nas áreas da saúde, da assistência social, da criança e adolescência e na área urbana. È a partir daí que ficam evidenciadas as práticas inovadoras nas cidades brasileiras, por meio de diferentes iniciativas de gestão e governança urbana local permeadas e, evidentemente, oportunizadas pelo processo de redemocratização do país e pela própria Constituição de 1988.

Somado ao uso dos instrumentos normativos de gestão democrática das cidades e das políticas públicas urbanas, esse processo é caracterizado por Leal (2003) como sendo de ativismo democrático, com a introdução de novos e democráticos padrões de relacionamento entre o Estado e a Sociedade. É importante ressaltar que essa dinâmica aponta para novos delineamentos em termos de tendências sobre o planejamento das cidades. A autora também considera que nesse mesmo período passou a coexistir e a ganhar terreno concepções que na gestão pública passam a dar ênfase a processos como parceria entre os setores público e privado, o *marketing urbano*, o planejamento urbano baseado em planos estratégicos que impõem às cidades processos de gestão oriundos do

ideário do empreendedorismo urbano. Tanto o ativismo democrático quanto o empreendedorismo urbano são chaves de análise com inscrição filosófica clara, muito embora em oposição de ideários: um é progressista, e outro neoliberal. A primeira chave de análise (progressista) está filiada a uma perspectiva de cidade democrática, constituída por processos de descentralização da gestão pública e com agendas e esferas que pressupõem um diálogo mais intenso entre o Estado e a Sociedade. No paradigma da cidade democrática a interação fundamental ocorre entre Estado e Sociedade, como meio de democratizar o espaço das cidades e de contribuir para uma maior equidade social por meio da participação.

A segunda chave de análise (neoliberal) assume a perspectiva da cidade mercado e inscreve-se no processo de globalização com uma agenda pública que valoriza o ator econômico e impõe às cidades um caráter de competição entre si, de modo a atrair investimentos, parcerias privadas eficientes e eficazes para a gestão pública. Nesse paradigma, a relação essencial é estabelecida pelo mercado e pela lógica da competitividade. Por seu intermédio podem-se inferir os níveis de equidade social e o caráter de participação que lhe são constitutivos (LEAL, 2003). Para a autora, dois cenários principais se apresentaram potencialmente em termos de orientação de modelos de planejamento e gestão urbanos:

O crescimento da tendência do empreendedorismo local (que) teria relação com o poder de ação dos diversos atores envolvidos, particularmente dos agentes econômicos e das regras ditadas pelos mercados globais e [...] a legitimação política da democracia participativa, (que) criaria espaço para a construção de uma “nova hegemonia”, onde seria ‘possibilitado’ aos setores populares assegurar um ‘lugar’ nas decisões estratégicas e no controle social das ações do governo municipal (LEAL: 2003, p. 78 e 79, grifo nosso).

Também é preciso levar em consideração a questão da reforma do Estado brasileiro e seus impactos sobre as tendências de planejamento urbano. Os estudiosos são, em geral, cautelosos quanto ao tratamento da Reforma do Estado e suas perspectivas de inovação, de eficácia e de produção de novas linhagens do tratamento a ser dispensado para a relação Estado-Sociedade. Já em 1997, Diniz por exemplo, chama a atenção para o enfoque limitado que se fez da questão da ingovernabilidade uma vez que ela foi tratada como “efeitos perversos da democratização”, e/ou como “engessamento do governo de transição” quando esse foi obrigado a responder às demandas sociais históricas. Para essa autora, a análise fundamental não está na “paralisia decisória” do governo, mas na “falência executiva do Estado”. Portanto,

adotada essa mudança de foco, a governabilidade do Estado (e sua eficácia) ressente-se de uma leitura que seja capaz de articular “aspectos técnicos e administrativos com a dimensão política”, exigência referenciada na adoção do conceito de governança. Isso pressupõe um novo paradigma para a Reforma do Estado, em que a noção de eficácia implicará ... não só questões ligadas à competência e à eficiência da máquina estatal, mas também aspectos associados a sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que pretende alcançar por meio da ação governamental (DINIZ, 1997).

Corroborando com o sentido estratégico da noção de governança como forma de se estabelecer um novo marco para o pensamento corrente da Reforma do Estado no Brasil, Dowbor (1998) trata o problema da eficácia do Estado desmistificando velhos conceitos que simplesmente polarizam público/privado, Estado Total-Estado Mínimo, estatismo-privatismo, e assim por diante. Para ele, o paradigma das redes e/ou a noção de regulação planetária trazem para o centro do debate o sentido de eficácia não mais exclusivo do Estado. De modo complementar, a mudança substantiva estará no resgate da capacidade política do cidadão e de sua presença nos processos de regulação do que for de interesse público. Dessa forma, o autor sugere o conceito de auto-regulação sistêmica descentralizada (DOWBOR: 1998).

Para além da importância histórica dos partidos, do mundo sindical e, mais recentemente, do movimento popular comunitário ou das redes sociais na relação com o Estado, o autor quer chamar a atenção para a necessidade de amadurecimento da democracia participativa como pressuposto inerente à consecução de uma maior eficácia da esfera pública e do governo e, portanto, da eficiência do Estado. Além disso, é na escala local que a ação pública se faz mais presente. Sem adotar explicitamente a categoria esfera do público não-estatal, Dowbor lança raízes para demonstrar sua importância no contexto do debate sobre a eficácia e a inovação do Estado.

É sobre tais raízes que Lander (1999) também se lança: para ele, longe de ser uma solução crítica à histórica centralidade da ação pública do Estado, a ideia da esfera do público não-estatal merece ser submetida a alguns questionamentos. Se for inegável que uma nova eficiência da ação do Estado tem como condição o descolamento das capacidades técnicas e administrativas para sua dimensão política, em que se reconheça o papel que a sociedade tem hoje no controle e na formulação das políticas públicas, é também relevante o fato de que o discurso do público não-estatal tende a cair num

extremo capaz de advogar a deslegitimação desse mesmo Estado. Para o autor, a passagem da matriz “estadocêntrica” para uma matriz “sociocêntrica” não se faz sem que a problemática das relações entre Estado, mercado e sociedade seja abordada. Para o autor, a crise do Estado processa, inevitavelmente, modalidades de eficácia que incidem sobre por onde podemos fazer avançar a democracia. O que está em jogo é “principalmente a questão das formas do controle social (democrático) sobre as forças do mercado” (LANDER, 1999), ou o que se poderia caracterizar como sendo a passagem de uma governança burocrática e neoliberal para uma governança democrática.

A crítica social sobre a forma de intervenção do Estado, a concepção de esfera e espaço públicos, dentre outras, tem pressionado por novas modalidades de gestão como condição para o enfrentamento da crise do Estado e seu enfoque tradicionalista, até que se venha a vislumbrar uma mudança de natureza qualitativa nas condições sociais da população, bem como na ampliação das atuais condições de cidadania e de democracia. O que o campo dos ideários da reforma urbana pretende nesse contexto é que o Estado assuma uma natureza mais descentralizante, com processos e instrumentos dinâmicos e participativos, para que se agucem as críticas e as reformulações delas oriundas sobre os muitos modelos tradicionais de gestão do poder local. Em geral, espera-se enfrentar práticas corporativas e clientelistas próprias à democracia assentada exclusivamente na sua versão representativa. Espera-se aperfeiçoar instrumentos democráticos, renovar os processos de representação política, ampliar a transparência administrativa e, dessa forma, instituir renovadas modalidades de gerenciamento e de gestão dos recursos públicos.<sup>16</sup> Nogueira (1998) chama a atenção para os efeitos da “complexidade moderna”, em que novas qualidades desordenam o que estava estruturado, fragmentam o que estava junto e generalizam as convicções sobre o lugar originário das coisas. É sob o lugar das incertezas e, ao mesmo tempo, sob a urgência da adoção de mecanismos impulsionadores de respostas governamentais democráticas e eficazes que se situa o novo papel do gestor público.<sup>17</sup> O que está em jogo é a “possibilidade de que neste país

---

<sup>16</sup> Não obstante as críticas feitas ao serviço público no Brasil, especialmente ao gestor público e particularmente aos profissionais do mundo dos serviços públicos, também estão postas as necessidades de uma nova gestão dos chamados recursos humanos.

<sup>17</sup> Para Nogueira (1998), o ambiente das operações do gestor público é de muita complexidade: ele necessita obter e processar muitas informações e operar dados e conhecimentos que o coloquem no limite entre ser “técnico e político”. O gestor público, assim como o profissional do planejamento, é um “profissional de articulação”, no sentido de que esteja provido de capacidades de negociação, de liderança, de governar conhecendo, pesquisando, planejando, decidindo e implementando ações num

se dê a construção de uma noção de bem público e de responsabilidade pública que tenham como parâmetro a garantia dos direitos básicos de toda uma população” (TELES, 1994, p. 98). O novo gestor é desafiado a colocar no centro de suas responsabilidades a noção de bem público como princípio de uma estratégia a ser construída, com vista a uma ruptura com o patrimonialismo, o clientelismo e a tecnocracia.

Maricato (2006), na busca de entendimento do quadro da gestão, do perfil do gestor público e do planejamento urbano no Brasil, recorre aos intérpretes de nossa formação social e também chega às origens do patrimonialismo no país, com a ajuda de Raimundo Faoro (Os donos do poder), “caracterizado pela relação entre concentração do patrimônio, poder econômico e poder político”. Disso resulta a captura da esfera pública e a instrumentalização do Estado por uma elite burocrática afeita a relações clientelistas. Considera que patrimonialismo associado à cultura de aquisição de terras e imóveis trava o desenvolvimento urbano e marca, no presente, os constrangimentos e os desprestígios em relação às esferas públicas, à cooperação intergovernamental e, portanto, ao funcionamento do Estado.

Diante do histórico até aqui apresentado sobre a relação entre o Estado e a sociedade, cabe questionar sobre os conflitos em torno das concepções que se inscrevem na natureza e no funcionamento desse mesmo Estado, bem como os procedimentos de gestão e de planejamento urbanos nesse contexto, uma vez que as condições de sua democratização não se encontram apenas no aparato governamental, mas sim na própria dinâmica da organização social e política. Nesse sentido é que se insere nosso interesse pelas condições institucionais da gestão democrática no Brasil, pela incursão dos sujeitos políticos urbanos na promoção dos conflitos de governança e nas suas implicações sobre os arranjos institucionais participativos. A busca é pela interpelação das condições institucionais da gestão democrática no país e, de modo empírico, a partir deste estudo, na cidade do Recife – Pernambuco.

---

ambiente de muitas negociações. Para tal, segundo o autor, a administração pública necessita estar lastreada por um novo tipo de organização que seja “leve, ágil, inteligente, centrada nas pessoas e nos resultados”. Para além da rigidez normativa, o novo gestor deve atuar de forma criativa, incentivando a tomada de decisões e o empreendedorismo, dotando os servidores públicos de uma mentalidade mais proativa sobre o interesse público. Para tal, necessita ser capacitado, sensível a esse novo momento, aberto a processos valorativos da gestão intergovernamental, para que se possa romper o ciclo da “tecnodemocracia”. Necessita-se, portanto, romper com o “insulamento” a que foi submetido o gestor público, sem que se aceite o transplante mecânico de modelos de padrão administrativo (NOGUEIRA, 1998).

Uma parte importante do que consideramos conflitos de governança democrática urbana diz respeito às situações de sobreposições, paralelismos, ou mesmo de supressão de arranjos institucionais que têm potencial de regulação da relação Governo-Sociedade, assim como potencial de gestão ativa da sociedade no planejamento e gestão das cidades, por meio da participação direta da população nos canais e outros conselhos relacionados às políticas urbanas. É paradoxal, mas essa situação tem estabelecido, em geral, condições adversas para se operar de modo proativo o planejamento e a gestão urbana, uma vez que os arranjos institucionais são gerados em uma base discursiva originária dos ideários democráticos, em direção a uma perspectiva sistêmica de planejamento e gestão, por meio de procedimentos, demandas e agendas cada vez mais setorializados e fragmentados em termos de implementação de políticas públicas urbanas, estabelecendo sobreposições e até mesmo paralelismos sobre outras formas participativas locais, igualmente importantes para a configuração de um eventual sistema nacional das cidades, democrático e participativo. Longe de favorecer a mobilização e a articulação conjunta das esferas públicas participativas, e dessa forma ampliar o potencial de coordenação do Estado em termos de implementação das políticas públicas com aprimoramento do sistema nacional das cidades, constituído de uma plataforma de políticas urbanas assentada nos ideários democráticos da reforma urbana, com fundos específicos e com o próprio conselho das cidades -, essa situação tende a se constituir num bloqueio à gestão urbana integrada e tende a produzir efeitos cada vez mais polissêmicos sobre os movimentos sociais urbanos acerca da democracia participativa local, ou a desenvolver mais potencial de fragmentação do que coesão social entre tais movimentos em termos de cultura política.

Nossa crença, ou como afirmaria Harvey (2006), nosso utopismo dialético<sup>18</sup> é tanto numa articulação nacional-local entre arranjos institucionais na formulação-gestão de políticas públicas urbanas – e, nesse sentido, o aprimoramento do sistema nacional das cidades do qual falamos é vital – como em suas políticas, oferecendo, quem sabe, uma nova configuração à chamada arquitetura da participação no planejamento urbano, reascendendo os ideários da democracia participativa como condição de revitalização do

---

<sup>18</sup> Para Harvey, o *utopismo dialético* é a impossibilidade de separar de modo coeso tempo e espaço, uma vez que ambos estão constituídos do que ele chamou de utopismo espaço-temporal, sendo um a utopia da forma espacial e outro o processo temporal. Essa é uma chave de leitura para que no âmbito das ciências sociais se rejeitem teorias absolutas do espaço e do tempo, uma vez que o espaço e o tempo são construções sociais. Para ele, “a tarefa é montar um utopismo espaço-temporal – um utopismo dialético – que tenha raízes fincadas em nossas possibilidades presentes ao mesmo tempo que aponta trajetórias diferentes para os desenvolvimentos geográficos desiguais humanos (HARVEY, 2004, p. 239- 258).

atual papel do Estado brasileiro no planejamento de seu território nacional, e como base para a elevação do conflito na disputa pela produção social do espaço urbano, em lugar da visibilidade privilegiada nas agendas públicas nacional e internacional.

Até esse ponto de nosso estudo, o caminho desenhado para a análise teórica pretendida procurou evidenciar os nexos existentes entre os conteúdos da Teoria Democrática (ênfase na relação Estado-Sociedade e no padrão de planejamento urbano e da gestão administrativa). Para tanto, desenvolvemos uma reflexão geral sobre o Estado, destacando o padrão corrente de sua relação com a sociedade civil e sobre o planejamento urbano e os impactos sobre o perfil do gestor e da administração pública. De modo particular, a ênfase procurou demonstrar o padrão de relação do Estado com a sociedade no âmbito do planejamento urbano e suas tendências atuais. Assumimos uma análise orientada pela

[...] sociologia urbana de inspiração marxista (**que**) concebe as formas de urbanização antes de tudo como expressão da divisão social e territorial do trabalho [...] em consequência, as contradições sociais e políticas da urbanização capitalista são manifestações dos conflitos de classe na sociedade (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 33, grifo nosso).

Estamos procurando evidenciar ideologias e conceitos que articulam a tríade Estado, sociedade e planejamento urbano, além das questões globais na produção social do espaço, destacando o tipo característico da relação entre Estado e Sociedade caracterizado como um padrão perverso de relacionamento, dado o risco potencial de desconstrução comunicativa das capacidades de inovação política desta última.

Para tanto apresentamos alguns cortes temáticos relevantes à compreensão dessas questões globais acerca da produção do espaço e seus impactos sobre o tipo de relação estabelecida entre Estado e Sociedade nesse largo contexto histórico: a presença capitalista na cidade, o papel do Estado nela, a emergência de uma virtuosa esfera de conflitos diante do Estado enquanto aparelho de dominação e consenso, assim como as transformações institucionais e políticas do planejamento e gestão das cidades na passagem entre o administrativismo e o empreendedorismo ou do gerenciamento ao empresariamento conforme sugere Harvey (1996).

Julgamos que tais cortes temáticos são importantes referenciais cognitivos acerca da recente questão democrática brasileira, os desdobramentos da reforma do Estado para a governabilidade e a governança democrática e para os limites atuais da

relação estabelecida entre esfera pública e esfera pública não estatal. Ou seja, sob nossa perspectiva de análise, assumimos que há evidências teóricas de que ocorrem efeitos negativos sobre o alargamento da esfera pública ao longo dessa trajetória e, portanto, sobre a democracia como referência para regular complexas relações sociais na atualidade. Observado de outro viés, isso quer dizer que o contexto das transformações globais nos territórios se relaciona e se impõe sobre a modernização da administração pública e sobre o perfil do gestor público.

Nosso esforço a partir desse ponto procurará explorar um dos cortes temáticos aludidos acima (o empreendedorismo urbano), tendo como referência os fundamentos de Harvey (1996) sob dois aspectos: o primeiro, em termos de sua natureza coercitiva sobre as cidades e sobre a gestão pública e o segundo em termos das possibilidades de sua reinvenção nas cidades (a ideia de cidade como uma corporação coletiva e a tarefa, em termos do futuro das cidades, como uma produção coletiva de nós mesmos).

A contribuição desse autor para o debate é muito especial, pois, sua análise também se faz procurando recuperar o caráter histórico da emergência do conceito sobre empresariamento urbano e sua significação e reforço à materialização da cultura capitalista nas cidades, que mais recentemente ele caracterizou como consequências geográficas desiguais da forma neoliberal de globalização (HARVEY, 2006).

Harvey (2005) já destacava a importância da reestruturação da economia mundial nos anos setenta e seu significado para compreensão das mudanças próprias do capitalismo nas cidades. Para o autor, já se constituía evidente o marco de uma relação causal entre as novas formas de produção (do regime fordista-keynesiano para a “acumulação flexível”<sup>19</sup>) e a gestão nas cidades capitalistas (ou seja, as alterações no paradigma do administrativismo para o empresariamento urbano).

Segundo Harvey, a força das transformações globais no capitalismo não só manteve célere a reprodução dos meios materiais e culturais do espaço, matizado pelos interesses econômicos hegemônicos, como também encontrou no espaço urbano (ou mais precisamente, nas cidades) as condições mais dinâmicas para sua reprodução ideológica e material uma vez evidente o limite e a impossibilidade de controle dos

---

<sup>19</sup> Neste particular o autor arremata: “há fortes indícios de que a mudança na política urbana e a guinada para o empresariamento tenham tido um importante papel facilitador na transição do sistema de produção fordista, fortemente dependente de fatores locacionais e respaldado pelo Estado do bem-estar keynesiano, para formas de acumulação flexíveis, muito mais abertas geograficamente e baseadas no mercado” (HARVEY, 1996: p. 58).

fluxos das finanças internacionais pelo Estado-Nação decadente.

O reflexo mais objetivo desse descenso do papel do Estado se pode observar, no caso da questão urbana brasileira, na enorme dificuldade de planejamento das políticas e no repasse de fundos para os municípios alavancar um mínimo de oferta de bens e serviços públicos em áreas essenciais da cidadania como habitação, saneamento, transporte público entre outros.

Esse contexto favoreceu para que insumos e demandas gerenciais de expansão de diferentes mercados de capitais encontrassem meios efetivos de sua reprodução nas municipalidades que, por sua vez, passaram a se apresentar como atraentes a esse mercado, constituindo-se, pois, em objetos de planejamento estratégico empresarial adotando-se, portanto, o paradigma do empreendedorismo referência de planejamento e gestão de cidades.<sup>20</sup>

Outra autora (COMPANS, 2005) nos apresenta uma síntese do que estaria em evidencia na adoção de paradigma:

O discurso do empreendedorismo utiliza-se, portanto, dessa linguagem figurada, metafórica – na qual a cidade torna-se ‘empresa’, equipamentos, serviços e trabalhadores tornam-se ‘mercadorias’, e a competitividade das empresas torna-se ‘competitividade da cidade’-, como um recurso discursivo pelo qual se atribuem novos papéis e objetivos à administração urbana. Esse discurso justifica e viabiliza novas práticas políticas e relações sociais, bem como uma agenda de investimentos predeterminada pelo imperativo da ‘competitividade’ interurbana. Ele evoca na só a eficácia administrativa como valor supremo norteador da ação pública – em vez do ‘interesse geral’ ou do ‘bem comum’ que a idéia do Estado-nação condensava e representava -, mas, antes de tudo, atribui a ela o objetivo primordial da valorização dos capitais localizados em dado território, operando assim uma fusão entre as nações de ‘interesse público’ e de ‘interesse privado’. (COMPANS, 2005: p. 27).

Portanto, é sob tal paradigma que se estabelece a cidade empreendedorista. Com ela cresce o processo de sua inserção no ambiente da reestruturação capitalista, elevando a um patamar de “globalização” o padrão comportamental da municipalidade como ator-gerência local do desenvolvimento econômico e do empreendedorismo como paradigma de planejamento e gestão das cidades. Nesse padrão prevalece ainda uma dinâmica pública intensiva em reposicionamento do perfil e papel do gestor público,

---

<sup>20</sup> Duas importantes investigações situam de maneira crítica esse novo paradigma: o estudo de Leal (2003) acerca das experiências de gestão e governança local na cidade do Recife, durante as duas administrações empreendidas por Jarbas Vasconcelos (1986-1988 e 1993-1996) e o estudo de Compans (2005) sobre o modelo de empreendedorismo urbano adotado na cidade do Rio de Janeiro, durante a gestão do prefeito Cesar Maia (1993-1996).

agora capaz de assumir habilidades de gerente do desenvolvimento e de “marqueteiro” dessa renovada imagem de cidade. Suas tarefas não param por aí, pois, “se a cidade é pensada como empresa e os responsáveis políticos como managers, seu ‘produto’ é tudo aquilo que obtém um valor de troca no mercado internacional” (COMPANS, 2005).

O gestor público deve, portanto, favorecer jurídico e administrativamente a que seja crescente a participação do setor privado (leia-se, do interesse do capital privado) sobre a gestão pública e sobre a produção capitalista do espaço urbano, seus serviços e equipamentos públicos. Daí que cabe ao gestor público a tarefa da oferta das facilidades legal e burocrática para reprodução material e simbólica do interesse privado nas cidades, sob prioridade estratégicas fundadas em planos de trabalho e investimentos consubstanciados na racionalidade técnico-empresarial que esse novo perfil de administração pública e empresarialista irá exigir.<sup>21</sup> Em uma só expectativa, o novo gestor público que daí emerge deve operar consensos e orquestrar meios locais para atrair investimentos nacionais e internacionais, em geral oferecendo subsídios e outras formas de renúncia fiscal, liberação de áreas e equipamentos urbanos, além de investimentos públicos que se apresentam como contrapartida e parceria com a iniciativa privada.

Na cidade do Recife, administrações públicas de diferentes matizes ideológicas e partidárias também fizeram inflexões ao paradigma do empresariamento urbano, informando processualmente escolhas institucionais desse universo acima aludido que se foram adensando desde lá - como cultura política e como prática de gestão pública municipal - ao que estaremos estudando na presente tese.

Nas últimas três décadas, a administração municipal e o planejamento e a gestão urbanos experimentaram, no Recife, alguns processos de alinhamento técnico e gerencial ao modelo acima refletido que podem ser caracterizados na presente década como aperfeiçoamento e inovação daquilo que Leal (2003) cunhou como “fetiche da participação”. Aliás, é ancorado na sua pesquisa sobre as experiências administrativas do governo Jarbas Vasconcelos (1986-1988 e 1993-1996) que podemos estabelecer na

---

<sup>21</sup> O instituto da parceria público-privada passa a ser o instrumento largamente utilizado sob o paradigma do empreendedorismo, como essência da dinâmica de livre trânsito que os processos de intervenção urbana exigem. Para Harvey (1996) “o novo empresariamento tem como característica central a noção de ‘parceria público-privada’ na qual as tradicionais reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos locais para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas formas geradoras de emprego” (HARVEY, 1996: p. 52).

história da gestão municipal do Recife um ponto de partida daquilo que Harvey chama de transição do gerenciamento para o empresariamento.

Vejamos: a autora, após recuperar as heranças e as contribuições das práticas históricas da participação no Recife, constata nas experiências de gestão administrativa local (de 1986 a 1988 e de 1993 a 1996) uma paulatina imbricação de ideários de cidade que sai do ativismo democrático para o empreendedorismo local, tendo o primeiro ideário cedido espaço para o segundo, o que coincidiu no governo de Jarbas Vasconcelos do período que vai de 1993 a 1996, com o estabelecimento de uma hegemonia “dos grupos que representavam os interesses econômicos da cidade, favorecendo a priorização das ações de caráter empreendedor” contra os movimentos e as trajetórias anteriormente vivenciadas de descentralização e democratização da gestão pública (LEAL, 2003: p. 266).

É durante a administração municipal comandada pelo prefeito Roberto Magalhães (PFL, 1997-2000) e que contou com o apoio de Jarbas Vasconcelos que se apresenta mais clarividente a intenção administrativa local de alinhamento ao modelo de cidade fundada na referência de planejamento estratégico em voga no período. Essa iniciativa se deu principalmente por meio da formulação do Projeto Capital. Na sua definição, o Projeto Capital pretendia ser um pacto pela cidade, em que distintos e preferencialmente todos os atores locais estivessem juntos na ideia de levar o Recife a disputar um lugar no ambiente das cidades globais. O arcabouço ideológico desse tipo de projeto, já bastante estudado na literatura especializada,<sup>22</sup> sedimenta o ideário de que as cidades são atores e competem para atrair investimentos, que o mercado é uma força reguladora do planejamento estatal e que, por fim, é necessário que ocorra uma grande mobilização pelo consenso e pela cooperação em torno desse marketing e empresariamento urbano.

O Projeto Capital buscou orquestrar, sem sucesso, essa dinâmica de pacto pela cidade ao Planejamento Urbano local, mesmo tendo realizado grandes debates intensivos em marketing e a articulação entre o pensamento acadêmico, políticos, empresários e organizações populares. Ou seja, a iniciativa sofreu revés, dentre outros, por dar pouca importância aos fatores e heranças históricas da participação, da descentralização administrativa, além do alto grau de acirramento político entre técnicos

---

<sup>22</sup> Cf. “A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos”, de Otília Arantes, C. Vainer e E. Maricato, Editora Vozes. 2000.

do governo, lideranças comunitárias e empresários locais manifestado no debate do Projeto.<sup>23</sup>

Esse foi um processo que encerrou uma contradição letal à tentativa de “pacto social”: um discurso alimentado pelo paradigma da participação em sua formulação geral e uma prática de elaboração dos projetos específicos assentada em referenciais autoritários de planejamento, associados ao desprestígio das esferas já existentes de diálogo entre governo e sociedade civil. Os próprios fundamentos do Projeto Capital, apoiados nos princípios do planejamento catalão - para o qual não interessa a cidade como um todo, mas parte dela em condições de participar competitivamente -, concorriam para esse clima de tensão uma vez que nessa dinâmica não havia espaço para se lançar mão das prerrogativas deliberativas dos conselhos, ou outra modalidade de diálogo entre Governo-Sociedade Civil.

É importante observar também que a iniciativa do Projeto Capital inscreveu uma contradição no sistema de gestão do município, ao defender um pacto social genérico pela cidade, mas, ao mesmo tempo, não promover a articulação do consenso já existente na cultura cívica local a partir do acúmulo dos conselhos, fóruns e outros espaços de participação e cidadania.<sup>24</sup>

Até esse ponto fizemos dois movimentos reflexivos: destacar, a partir de Harvey, o postulado conceitual das transformações ocorridas pela força do capitalismo sobre as cidades e o lugar ideológico e material que essas assumem como centros direcionais do empreendedorismo urbano, de um lado, assim como oferecer uma breve incursão histórica de como a cidade do Recife foi se apropriando de um modelo de cidade empreendedorista, ou seja, de como as manifestações macrocapitalistas sobre o território e sobre a cultura urbana foram ganhando terreno no Recife das últimas

---

<sup>23</sup> Esse acirramento teve como origem o relativo desprestígio a que foram submetidos os canais de participação existentes (PREZEIS, CDU e demais Conselhos) relativamente ao processo de definição do referido projeto por parte do governo. Tal situação gerou um clima de tensão entre o governo e esses canais de participação, devido ao fato de ter estado em curso um processo de planejamento assentado em bases autoritárias do ponto de vista da formulação das intenções urbanísticas, abrindo um precedente para que o governo municipal desconhecesse nos Conselhos seu caráter deliberativo acerca da matéria, em particular, o Conselho de Desenvolvimento Urbano.

<sup>24</sup> Conforme BITOUN, “as circunstâncias do Projeto Capital no Recife são diferentes: trata-se de uma iniciativa de maior porte, comandada por técnicos e políticos do PFL aos quais se agregou parte da equipe de Jarbas Vasconcelos que apoiou a nova aliança (...) partiu de uma tabula rasa. No caso do Recife, isto significa que instâncias participativas instituídas, tais como os diversos conselhos e o Fórum do PREZEIS (de regularização e urbanização de favelas) não foram os formuladores do projeto”. (BITOUN, Jan. A contribuição dos Planos Estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas. FGV, São Paulo, 2001).

décadas.

Vimos que as questões que resultam desse esforço têm como referência os fundamentos de Harvey (1996) acerca de uma inerente natureza coercitiva dessa matriz (o empresariamento urbano) sobre as cidades e sobre a gestão pública. Apesar dos elementos críticos de sua abordagem, o próprio autor nos oferece, sob um ponto de vista dialético, duas perspectivas positivas acerca da versão contemporânea do empresariamento urbano.

A primeira perspectiva positiva sobre a versão contemporânea do empresariamento urbano que Harvey nos oferece é acerca dos sentidos emotivos e simbólicos que envolvem o caráter da tarefa de contemplação do futuro urbano. Nesta linha o autor destaca:

Ao produzirmos coletivamente nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos. Projetos referentes ao que desejamos que sejam nossas cidades são em consequência projetos referentes a possibilidades humanas, a quem queremos ou, o que talvez seja mais pertinente, a quem não queremos vir a ser. Cada um de nós, sem exceção, tem algo a pensar, a dizer e a fazer no tocante a isso.

A maneira como nossa imaginação individual e coletiva funciona é portanto crucial para definir o trabalho da urbanização. A reflexão crítica sobre nosso imaginário envolve todavia tanto enfrentar o utopismo oculto com ressuscitá-lo a fim de agir como arquitetos de nosso próprio destino em vez de como 'ímpONENTES marionetes' dos mundos institucionais e imaginativos que habitamos. Se como diz Unger (1987b, p. 8), aceitamos que a 'sociedade é construída e imaginada', podemos também crer que ela pode ser 'reconstruída e reimaginada'. (HARVEY, 2006: p. 210-211).

A segunda é a possibilidade de ressignificação da crítica desse paradigma, ao reconhecer a cidade como uma corporação coletiva o que nos dá a oportunidade de explorar e problematizar os limites e contradições do próprio caráter inerente à natureza coercitiva da referida matriz. Assim o autor ilustra:

A trajetória do empresariamento urbano nestes últimos anos serve para manter e aprofundar as relações capitalistas do desenvolvimento geográfico desigual e, através disso, afetar a trajetória geral do desenvolvimento capitalista de forma intrigante. Contudo, uma perspectiva crítica do empresariamento urbano indica não somente seus impactos negativos, mas também seu potencial para se transformar em um progressivo corporativismo urbano, dotado de um agudo senso geopolítico de como construir alianças e conexões espaciais para mitigar ou mesmo desafiar a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista e dominar a geografia histórica da vida social (HARVEY, 1996: p. 63).

Nas duas perspectivas positivas sobre a versão contemporânea do empresariamento urbano o autor, referenciado por uma interpretação dialética do fenômeno e das consequências geográficas desiguais da forma neoliberal de globalização sobre as cidades, nos chama a atenção para o fato de que o modelo baseado no empreendedorismo urbano gera acirramento e contradições inerentes à natureza coercitiva que lhe é intrínseca e que, por isso mesmo, gera processos contraditórios dado que sob uma expectativa positiva, de um lado, a cidade observada como uma corporação coletiva requer que alianças de classes sejam construídas para a tomada de decisões e que, de outro lado, conflitos se lhes interpenetram na disputa pela hegemonia geográfica desigual urbana.

O autor com isso nos reaproxima da questão do modelo de cidade pela lógica das próprias contradições inexoráveis ao modelo hegemônico - qualquer que seja ele e, neste caso, se trata do empreendedorismo urbano - em favor de uma lógica do conflito entre modelos, no sentido de que nem se trata de um retorno ao modelo de cidade baseado no paradigma do administrativismo e nem daquele baseado no empresariamento urbano, pois, ambos são modelos que têm em comum o fato de terem gerado cidades desiguais e que necessitam de um agudo senso geopolítico para continuar sua tarefa de produção de sentidos e significados materiais e simbólicos de hegemonia. Assim, essas contradições ao modelo são também contradições do modelo empreendedorista urbano, no sentido de que ele se realiza a partir da própria competição interurbana no interior daquilo que Harvey chamou de “um quadro geral do desenvolvimento geográfico desigual capitalista”.

Ainda que por intermédio de autores como Harvey possamos observar as oportunidades e contradições dos modelos hegemônicos de cidades, no contexto das transformações do capitalismo, importa-nos destacar que a relação entre Estado e Sociedade, e daquele sobre esta, obedece a uma lógica ou padrão perverso, com muitos questionamentos sobre e para os ideários contemporâneos que advogam uma lógica

causal e unidirecional entre democracia e cidadania. Tal lógica causal (“quanto mais uma mais a outra”) é uma tendência que potencialmente se retroalimenta, mas, que não segue um padrão consequente de causa–efeito, pois, democracia e cidadania encontram-se bloqueados pela lógica ou padrão descrito acima como perverso. Essa lógica ou padrão é tanto histórico quanto se constitui hegemônico sobre as relações societárias em sociedades desiguais como a nossa e expressa o modo como também se constitui a divisão social e territorial do trabalho no capitalismo vigente. Essa lógica ou padrão expõe, nas cidades e sobre iniciativas de planejamento e gestão urbanos, contradições de classes e conflitos de governança urbana igualmente desafiadores / bloqueadores para o estabelecimento de meios inovadores de convivência cívica postulados pela teoria democrática, o que revela o intenso processo de acumulação urbana pelos “centros de comando” do atual estágio do capitalismo no país.

Tal lógica ou padrão tem uma base intelectual que a fundamenta e que se encontra referenciada / inspirada em ideologias ou conceitos que hegemonizam noções e práticas de Estado e desenvolvimento socioeconômico, de um lado, e de governabilidade e governança urbana, de outro lado. Tais noções e práticas se encontram historicamente assentadas nas filosofias positivista, estruturalista e funcionalista, transcendendo, num certo sentido, em direção a filiações interpretativas e simplificadoras de padrões de gestão administrativa caracterizados de esquerda ou de direita ou, ainda, padrão progressista de políticas (de esquerda) ou padrão conservador de políticas (de direita). Essas noções quando postas em prática ainda exercem larga influência direta sobre o tipo-padrão de planejamento e gestão urbanos e sobre o perfil da administração e do gestor público vigentes na federação brasileira, a rigor funcionais às lógicas de acumulação urbana e seus principais grupos de comando hegemônicos. De outro lado, ideários e sujeitos sociais contra-hegemônicos da reforma urbana disputam e conflitam nas esferas públicas, particularmente no Conselho Nacional das Cidades, e constituem resistência criativa por dentro dos espaços de diálogo governo-sociedade, assim como nos territórios em disputa pela acumulação urbana dominante.

## Capítulo II - Governança democrática urbana e Cultura Política

No capítulo anterior, tratamos das ideologias e conceitos que articulam a tríade Estado, sociedade e planejamento urbano. Para tanto, oferecemos uma passagem pelo tipo característico da relação entre o Estado e a Sociedade que chamamos padrão perverso, dado o risco potencial de desconstrução comunicativa das capacidades de inovação política desta última. Assumimos que há evidências teóricas, ao longo dessa história, de que ocorrem efeitos negativos sobre o alargamento da esfera pública e, portanto, sobre a democracia como referência para regular complexas relações sociais na atualidade. Enfim, a partir de Harvey – sua interpretação dialética do fenômeno e das consequências geográficas desiguais da forma neoliberal de globalização sobre as cidades -, apresentamos uma reflexão acerca do empreendedorismo urbano como um modelo de cidade que passou a vigorar em larga medida, de um lado, destacando seu potencial para gerar acirramento e contradições inerentes à natureza coercitiva que lhe é intrínseca e, de outro lado, a emergência de uma expectativa positiva desse modelo no sentido em que a cidade possa ser observada como uma corporação coletiva, o que requer que alianças de classes sejam construídas para a tomada de decisões e que novos conflitos se apresentem na disputa do capitalismo pela hegemonia geográfica desigual urbana.

O contexto das transformações globais nos territórios se relaciona e impõe questionamentos sobre a modernização da administração pública e sobre o perfil do gestor público, além de evidenciar os limites dos principais ideários das políticas urbanas, seu planejamento e gestão nesse ambiente, e que procuraremos discutir neste Capítulo II com base em duas referências centrais nesse debate, que são o conceito de governança democrática e o conceito de cultura política.

Daremos início a essa reflexão teórica sobre governança democrática urbana e cultura política objetivando balizar o caráter relacional e de interdependência que julgamos existir entre ambas, de modo a também situar - do ponto de vista da perspectiva da corrente histórica do neoinstitucionalismo que trata da importância do caráter histórico na moldagem das instituições – as principais ênfases e interpretações acerca das escolhas (do poder público e dos atores do embate da reforma urbana) que são realizadas quanto aos arranjos institucionais para o desenvolvimento do planejamento e da gestão urbana. Também pretendemos demonstrar o potencial dessas

chaves teóricas para a compreensão do contexto, bem como as repercussões da política nacional de desenvolvimento urbano sobre os arranjos institucionais participativos no Recife (Capítulo IV), o que será antecedido da apresentação geral do estado da arte da democracia e da cultura política no Recife (Capítulo III).

## 2.1 - O estado da arte da governança urbana e da cultura política no contexto das transformações globais nos territórios

Admitimos neste trabalho o conceito de governança democrática com referência a um regime de ação pública com esferas públicas mobilizadas, padrões de interação que ocorrem entre governo e sociedade, com uma inclusão social a partir do exercício de direitos, com uma ampla participação social e sociedade civil autônoma. Acompanhando tal conceito, parece-nos oportuno explicitar a expressão urbana à governança democrática aludida para dar mais ênfase e direcionamento às dimensões do planejamento e da gestão urbana de interesse para este estudo.

Sobre governança urbana, o que dizer da potência de sua relação com as transformações globais a partir dos impactos da acumulação urbana sobre o território? Conforme nosso ponto de vista, é dessa relação entre transformações globais e território que se estabelecem os meios de realização da própria ideia e ação de governança urbana que, dadas as condicionalidades históricas das transformações no modo de acumulação capitalista, tendem a estabelecer (inovar, subordinar-se, conviver com) novos padrões (i) de democracia (no Estado, na sociedade e na gestão pública); (ii) de cultura política, e (iii) de formato e arranjo institucional do planejamento e gestão urbanos, em que a natureza desses arranjos institucionais tende a ser 1. polissêmica; 2. assimétrica, e 3. efêmera na relação tempo-espacó. Esse quadro concorre de modo favorável para a geração de conflitos de governança no planejamento e na gestão urbanos.

Quanto aos padrões de democracia e de relação histórica entre o Estado e a Sociedade (ver item 1.2 desse estudo), a hipótese de capital social (muito útil nesse tipo de estudo) como resultante do potencial de envolvimento associativo da população, do grau de confiança interpessoal e/ou nas instituições, dentre outros (Putnam, 1996) sofrerá ajustes, já que, em nosso ponto de vista, não existiriam, de um lado, condições de governança e coesão social para o alargamento da esfera pública, nem por meio do sistema político do país (em cujo contexto as instituições democráticas estão

desacreditadas pela população brasileira), nem por meio do aprimoramento da qualidade da ação comunicativa local ou da convergência de ideários e práticas sociais que sejam funcionais a sistemas públicos de governança democrática das políticas e ações urbanas (bom desempenho institucional e econômico das cidades). Com isso, estamos concordando com as bases das problematizações teóricas que rompem com o consenso da hipótese de Putnam acerca da correlação direta / causal entre maior grau de associativismo, maior estoque de capital social, maior desempenho institucional e desenvolvimento econômico.

De acordo com Silva e Côrtes (2009), a grande aceitação da perspectiva da abordagem do capital social (especialmente entre as agências de desenvolvimento e os organismos financeiros internacionais) obscureceu autores que questionam a relação unidimensional da hipótese de Putnam:

Um dos autores que confronta de maneira mais direta e contundente essa abordagem unidirecional é Omar Encarnación, no livro que tem o sugestivo título *The Myth of Civil Society*. A partir da fundamentação empírica oferecida pela análise dos processos de redemocratização na Espanha e no Brasil, esse autor sustenta a necessidade de inverter o sentido da relação causal estabelecida por Putnam, defendendo que os níveis de confiança tendem a ser determinados menos pela configuração associativa do que pela configuração e desempenho das instituições político-administrativas. Para ele, deve-se esperar que a confiança social, as redes de reciprocidade e outros componentes do capital social floresçam em contextos no qual o sistema político é efetivo e bem institucionalizado (SILVA e CÔRTE, 2009, p. 157).

Ainda de acordo com Silva e Côrtes (2009: p 158),

[...] segundo Encarnación, o processo de redemocratização brasileiro ofereceria um dos melhores exemplos para sustentar a crítica ao modelo analítico de Putnam, na medida em que seria um caso no qual se combinaria um expressivo crescimento e complexificação do tecido associativo com um marcante decréscimo dos níveis de confiança interpessoal e institucional.

O argumento de Encarnación sobre o Brasil, já reforçado por nós anteriormente, põe ênfase na fragilidade do desempenho das instituições político-administrativas, não obstante a importância contemporânea das organizações da sociedade civil do país para o processo de redemocratização. Para Encarnación, o Brasil seria ‘um verdadeiro deserto’ no que se refere ao indicador empírico básico de capital: a confiança social. O autor relaciona isso à pobre *performance* dos governos brasileiros no período pós-transição e o declínio institucional que afligiu o sistema político do país nas últimas décadas (SILVA e CÔRTE, 2009, p 158).

O conceito de governança, assim geral, oferece múltiplas possibilidades de interpretação substantiva (governança democrática, governança urbana ou governança democrática urbana). Um ponto de partida para uma análise teórica (e dos conflitos que dela resultam) é aprofundar o conhecimento dos fatores que criam condições institucionais para sua emergência.

No caso das políticas urbanas, os atores da reforma urbana representam um ponto seminal em qualquer análise dos fatores que criam tais condições institucionais de sua emergência. Esses são os formuladores de ideários, princípios, diretrizes e ações de resistência e de alteração do estado da arte das políticas de desenvolvimento urbano há mais de três décadas, colocando no centro da teoria os elementos que apoiam a recriação sistêmica dos modelos contratualistas de intervenção pública que vigoraram largamente nos anos 1970. Esses elementos são tanto originários das teorias que tratam do direito (direito à cidade, por exemplo), como daquelas que tratam da participação democrática enquanto condição política, o que nos leva a recortar a investigação e a análise teórica da governança democrática espaciotemporal das relações urbanas no presente estudo. Vejamos:

Castro Santos (1997) apresenta algumas importantes características gerais do conceito de governança que, na literatura, surge em associação com o conceito de governabilidade. Ela interpreta de maneira crítica a primeira geração do conceito como sendo de viés autoritário, referindo-se diretamente a “análises sobre governabilidade originada nos trabalhos de Huntington de final dos anos 60 e década de 70 (cf. Huntington, 1965; 1968; 1975), que interpretam a crise de governabilidade como fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas” (CASTRO SANTOS, 1997, p. 02). À sua crítica a tal perspectiva de conceito outras foram somadas, de modo que, para não nos alongarmos nesse aspecto particular e seminal da crítica, corroboramos desde aqui com Fiori (2000):

O conceito de governabilidade foi sendo redefinido ao longo dessas décadas, mas, sua derivação prática apontou cada vez mais na direção de limitar vigorosamente o número de atividades submetidas ao poder regulador dos Estados e de apostar nas virtudes dos mercados autoregulados. Este foi o caminho pelo qual acabaram convergindo as discussões acadêmicas sobre governabilidade e globalização, com o programa conservador de liberalização econômica (FIORI, 2000, p. 507).

Para Santos Junior (2001), há mudanças de sentido no uso da categoria governabilidade e ela tem sido associada invariavelmente ao diagnóstico conservador da crise democrática. E, acrescenta:

Enquanto o conceito de governabilidade está referido às condições sistêmicas mais gerais do exercício de autoridade política, o conceito de governança ‘qualifica o modo e uso dessa autoridade’ (Melo, op. Cit., p. 30), o que, nas palavras de Diniz (op. Cit., p. 39), é pertinente para ‘analisar questões ligadas à capacidade de ação do Estado, na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 53 e 55).

Assim, passamos à segunda característica apontada por Castro Santos (1997) ao conceito de governança, que é o que a autora chamou de viés normativo. Ele ocorre pela difusão do conceito a partir dos interesses intelectuais e políticos de organismos como o Banco Mundial que, desde os anos 1960, se empenharam em difundir crenças sobre a retomada do crescimento econômico com sua ajuda. Tal concepção procurou articular a ideia de crescimento econômico à de desenvolvimento político, arguindo que daí derivariam equidade social, bom desenvolvimento e bom governo (good governance). Como prefere a autora, “o viés normativo implícito é o que associa esses pré-requisitos do bom governo à democracia” (CASTRO SANTOS, 1997, p. 3).

Santos Junior (2001) também destaca uma mudança de enfoque no conceito de governança desde sua origem nas agências de financiamento multilaterais. O autor considera que a discussão sobre governança antes referenciada em categorias como eficiência e exercício de bom governo, quando entra na agenda acadêmica de estudos urbanos se apresenta vinculada às transformações nas instituições de governo local e, especialmente, no entorno das novas formas de governo e seus processos político e administrativo. Nesse sentido, o autor destaca a pertinência teórica do uso da noção de governança democrática relacionada à:

[...] necessidade de incorporar na análise da gestão das cidades as mudanças no contexto socioeconômico vinculadas a três processos articulados: (i) o declínio das instituições políticas de representação de interesses tradicionais; (ii) a emergência de uma nova cultura política ligada à multiplicidade de atores sociais com presença na cena política; e (iii) a emergência de um novo regime de ação pública, decorrente do novo papel exercido pelo poder público e pelos atores sociais, que exigisse a reconfiguração dos mecanismos e processos de tomada de decisão (HAMEL, 1999). (SANTOS JUNIOR: 2001, p. 59).

Até aqui, a trajetória do conceito de governança nos põe diante de uma questão essencial da democracia, que é a dinâmica de seu funcionamento. Em nosso regime democrático, são muitos os padrões de interação que configuram o todo de seu funcionamento. Para Leal (2005), existem:

[...] aqueles padrões onde os segmentos das elites mantém o tipo clássico ou tradicional de articulação com o Estado; os padrões de governança informal - oculta e exterior, por onde transitam, clandestinamente e por fora do espaço institucional, interesses de múltiplos especuladores e de numerosos grupos econômicos excluídos. Aqueles que ocupam os territórios democráticos – popular, em que se fazem representar, além dos segmentos populares, as elites modernas (capital imobiliário, comercial e de serviços), o setor público (dirigentes e quadros técnicos); um terceiro, cujo traço principal é associação entre o público e o privado (representado por frações das elites) nas formas de gestão compartilhada (parcerias) e, finalmente, o tipo neoliberal nos quais as articulações dos agentes econômicos se fazem diretamente com o mercado. Os dois últimos levam a uma tendência de direcionamento à privatização do Estado.

Esse sintético quadro do conceito de governança democrática descreve e revela como na literatura é possível operar com elaborações conceituais distintas. De modo particular, nosso interesse é discutir como a governança interfere nos arranjos institucionais e o padrão predominante da relação entre governo e sociedade que daí sobressai. A partir daqui nós nos posicionamos e acompanhamos as críticas da literatura à perspectiva conservadora da noção de governança democrática, ou da governança urbana associada a padrões de parceria (público-privado), ou de good governance.

Nossa perspectiva é articular tais noções a padrões de inclusão social e sua vinculação a padrões de participação social, distanciando-nos de uma noção de pacto e solidariedade entre interesses antagônicos e aproximando-nos da noção de conflitos como conformadores dos tipos de relação entre governo e sociedade na disputa pela produção social do espaço. O que pretendemos valorizar é a natureza das relações sociais e políticas que daí emerge, alterando e não subtraindo arenas ou arranjos institucionais já instituídos. Essa natureza das relações de conflitualidades nas arenas e arranjos institucionais se presta também à análise das relações entre os processos e as políticas nacional-locais, federal-municipais e que, inexoravelmente, sustentam sentidos e conferem significados às práticas políticas dos sujeitos sociais envolvidos desde lá até cá. Aqui o conflito adquire valor substantivo para a democracia e habilita para maior ou para menor a qualidade e a efetividades das políticas públicas e das relações entre os interesses.

Não queremos concluir aqui uma conceituação específica acerca dos padrões de governança sobre o espaço urbano, mas afirmar um ponto de referência para este estudo. Assim, apresentamos nossa concordância com o conceito de governança democrática – doravante nossa referência para este estudo - formulado por Santos Junior (2001, p. 22) como sendo:

[...] um regime de ação pública caracterizado por diferentes padrões de interação entre governo e sociedade, constituído com base em duas dimensões fundamentais da democracia local: primeiro, a inclusão social em termos de exercício dos direitos de cidadania; segundo, a ampla participação social expressa na existência de uma sociedade civil autônoma e de esferas públicas mobilizadas.

Não nos interessa propiciar centralidade ao sentido de governança urbana, nem exclusivamente ao governo, nem à sociedade, mas, tão somente sua interação. E desde já nos parecem inócuas certas análises que separam ou que aplicam a definição de governança relacionada apenas a governos. Como nossa preocupação é compreender a natureza das relações entre os arranjos institucionais, os conflitos de governança democrática urbana são referenciais para compreendermos a teia onde se engendram as relações governo-sociedade nacional-local, no entorno da política nacional de desenvolvimento urbano. A nossa expectativa acerca dos distintos padrões de relacionamento entre Estado e Sociedade é realizar uma inflexão sobre o que resulta daí em termos de cultura política. Por isso, situaremos de forma breve alguns dos elementos mais expressivos do debate teórico sobre cultura política. Destacaremos ainda as relações do cidadão com o Estado e o funcionamento da democracia e da governança urbana, pondo em relevo o legado histórico em termos de planejamento e de gestão urbanos para a cultura política local e, enfim, as implicações para a governança urbana e a vida social e cívica das pessoas em geral.

A partir daqui, queremos tomar de empréstimo a Costa (2004) os conteúdos que informam a concepção de *tradição*<sup>25</sup> de modo tê-los como analogia para situar o legado do planejamento e da gestão urbanos para a cultura política no Recife (tradição urbana local). Já a concepção de *tradução* quer dizer como a tradição, ou seja, como é

---

<sup>25</sup> “A função do que chamamos tradição é a de preencher a lacuna entre duas experiências. Os valores e os ideais tradicionais estendem o passado até torná-lo remoto e encurtam o futuro até torná-lo próximo. O passado estendido se torna a Fundação, o núcleo inabalável que nos deu origem; o futuro próximo, a sombra protetora da solidez que estava no inicio e estará no fim. A tradição, ao iluminar o futuro com as luzes do passado, permite que as novas gerações ingressem no mundo com a confiança dos que pisam em terreno conhecido” (COSTA, 2004, p. 12)

percebido pelas pessoas o legado do planejamento e da gestão urbana para a cultura política local, sua importância para a governança urbana, bem como para a vida social e cívica da população na atualidade (tradução urbana local).

Com base na compreensão acima sobre *tradição* e *tradução*, acreditamos que, do ponto de vista teórico, governança democrática urbana e cultura política são conceitos potencialmente relacionais e interdependentes entre si, no sentido de que um alimenta outro. Essa aproximação, estamos supondo, produz um novo efeito nas análises críticas da democracia e da participação, pois, valoriza e eleva a um patamar dialético os acúmulos e a memória histórica coletiva da cultura política local do Recife. Os fenômenos que situam e explicam as trajetórias, os comportamentos, as escolhas e os procedimentos de planejamento e gestão urbanos, por exemplo, são tanto mais portadores de compreensões políticas, aproximações sociológicas, como essa entre governança democrática urbana e cultura política, e de evidências empíricas no presente, quanto mais os observamos criticamente a partir de uma lógica interpretativa das *continuidades*, *descontinuidades*, *inovações* e *rupturas* e de seus movimentos cílicos. Sem querer ascender a abordagens fenomenológicas, esse desenho interpretativo põe em imbricação permanente gênese e transformação, tradição e tradução das dinâmicas espaciotemporais dos sujeitos sociais em conflito, suas classes em movimentação e os territórios em que se dão as resistências ou as ressignificações políticas que tanto nos convidam a uma atualização.

Renovamos aqui nossa concordância com o conceito já apresentado de governança democrática com referência a um regime de ação pública, com diferentes padrões de interação entre governo e sociedade na perspectiva da inclusão social por meio do exercício de direitos de cidadania e com uma participação social ampla, com uma sociedade civil autônoma e esferas públicas mobilizadas (Santos Junior, 2001). Esse conceito aponta e sugere uma releitura de outro (o conceito de cultura política) que diz respeito a duas questões teóricas que constituem os eixos centrais da análise sobre cultura política no Brasil e, de modo particular, no Recife: (i) participação e democracia (as relações do cidadão com o Estado e o funcionamento da democracia) em questionamento no curso de (e se está em curso) uma nova cultura política (NCP)<sup>26</sup> na

---

<sup>26</sup> Na literatura especializada, vários elementos são constitutivos da chamada nova cultura política. Transformação nos significados clássicos de esquerda e direita; distinção e diferenciação e favorecimento das questões sociais sobre aquelas de natureza econômico-fiscais; supremacia das questões sociais e de mercado geram um novo comportamento baseado no individualismo; questionamentos ao Estado de

cidade, e (ii) diferenciação, segmentação e segregação socioespacial e seus impactos locais sobre a vida social e cívica das pessoas pesquisadas.

Partindo-se da observação de que há um *déficit* crescente na participação política e uma ampliação do distanciamento entre cidadãos e instituições democráticas, a reflexão sobre cultura política procura compreender as diferentes dimensões do exercício da cidadania e seus prováveis efeitos sobre uma nova cultura política. Conforme Clark e Inglehart (1998), as condições culturais e os efeitos provocados a partir das mudanças do pós-modernismo são as explicações buscadas no pressuposto *nova cultura política*, reconhecendo-se alterações no contexto político e em seus objetos, o que revela o surgimento de novos valores, comportamentos e estilos de vida, atitudes e formas organizativas.

Nesse tipo de abordagem do conceito de cultura política observa-se um deslocamento da variável historicamente assentada apenas na existência formal de *instituições políticas* para a variável *opinião do cidadão-eleitor*. Desse ponto, o conceito de cultura política passa a amparar-se no pressuposto da existência de um comportamento político a ser conhecido e problematizado por meio de pesquisas e técnicas específicas a fim de checar as relações supostamente existentes entre a opinião do entrevistado acerca da democracia e da estabilidade do sistema político. A literatura apresenta, nesse sentido, novos referenciais substantivos à noção de cultura política relativamente às crenças e aos valores subjetivos sobre o conhecimento e as expectativas políticas registradas nas experiências históricas de cada sistema político (comunidades nacionais e seus grupos políticos).

A partir de autores como Habermas, Pateman, Mouffe, Giddens e Touraine, a noção de cultura política passa a constituir-se de reflexões sobre a importância de trazer de volta o cidadão para a esfera política. Com Putnam, abre-se outro campo de análise

---

Bem-Estar; dúvidas sobre os ideários do Estado central planejador; ocorrência de uma disjuntiva no seio do debate sobre cultura política à medida que pesquisas passam a identificar novas questões políticas, a partir da ampliação da participação dos cidadãos, mas igual constatação de uma redução do associativismo a organizações hierárquicas; ênfases na participação com base no perfil de pessoas mais jovens, mais instruídas e igualmente mais individualistas, dentre outros, balizam um dos complexos sentidos sociológicos do que pode encerrar uma noção hegemônica de nova cultura política. São diferentes sentidos em profusão, mas com a emergência da ideia de nova cultura política como aquilo que busca captar da pós-modernidade os valores e as preferências que daí emergem (Clark e Inglehart, 1998). As condições culturais, os impactos das transformações de natureza econômica, políticas e sociais no mundo contemporâneo são áreas de interesse do pensamento pós-modernista. Assim, procura-se observar mais a ocorrência de mudanças nas preferências pessoais, ou como se manifestam os valores individuais e no que isso contribui para a emergência de uma nova cultura política e para a proliferação de novos valores, atitudes políticas, estilos de vida e dinâmicas sociais.

sobre cultura política, em que se advoga a hipótese teórica de que é o fortalecimento das redes de cidadãos e do associativismo, e não a mera existência das instituições fortalecidas, que possibilita a resolução dos problemas econômicos, políticos, sociais e institucionais de um sistema político.

No Brasil dos anos 1980, com a emergência das lutas por acesso a bens e serviços urbanos, gênero, ecologia, dentre outros, pelos chamados novos movimentos sociais, a noção de cultura política<sup>27</sup> ganha uma maior abertura para desenvolver o “debate sobre a relação entre sociedade civil e Estado (ou sistema político) e sobre o lugar da política nas sociedades atuais” (BURITY, 2002, p. 17). A presença desses novos atores sociais no mundo da política instaurou uma disputa pelos significados da democracia, apontando na agenda pública questões críticas sobre (i) a relação entre os procedimentos democráticos e a participação social, (ii) a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local - a escala interior do debate democrático, e (iii) o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social (SANTOS, 2002, p. 54). Ainda assim, aceita-se que haja uma participação política restrita no Brasil, e que essa se explica pela apatia ou falta de interesse da população pela política, revelando o tamanho do distanciamento da população em relação a esses assuntos, ou mesmo a redução, por meio da alienação ou indiferença ao sistema político ou ao próprio contexto histórico, da participação política e da difusão de seus valores no seio dessa mesma população. A política, nesse sentido, estaria carregada de vícios e esses contaminariam as instituições com paternalismos, clientelismos e patrimonialismos, cujas consequências são um reforço ao individualismo e à informalidade na base do mundo real da democracia.

Para concluir essa trajetória do conceito de cultura política, destacamos duas dimensões que também situam essa reflexão. Uma está associada a fatores externos (ou seja, a efeitos globais sobre os processos de urbanização das cidades, já destacados na introdução aos fundamentos teóricos desse estudo), e a outra está associada às trajetórias internas do urbanismo praticados no Recife. Este último nos ajudará a compreender na história local a combinação de elementos da governança democrática e da cultura política que, de nosso ponto de vista, são de continuidades, descontinuidades,

---

<sup>27</sup> O conceito de cultura política tem sido preferencialmente recrutado nos anos 1990 por estudiosos e ativistas bem referenciados no que se poderia chamar de linhagem cívico-republicana, participacionista, de tradição democrática, contra o entendimento minimalista que tem marcado significativa porção dos estudos sobre a transição e a chamada consolidação democrática na América Latina (BURITY, 2002, p. 9-10).

inovações e rupturas nos territórios, especialmente a partir dos processos de planejamento e gestão na escala municipal urbana.

Tratamos no primeiro capítulo deste estudo da primeira dimensão (efeitos globais sobre os processos de urbanização das cidades). A segunda dimensão (trajetórias internas do urbanismo praticado no Recife) será apresentada no próximo item, sendo, pois, um pano de fundo para situar em que bases está situada a cultura política local captada nos dias de hoje pelo *survey*, em exposição adiante.

## 2.2 - Governança urbana e a cultura política: trajetórias do urbanismo praticado no Recife

Neste ponto da tese, atualizamos os argumentos desenvolvidos em trabalho anterior (Silva, 2003) sobre a questão. Parece-nos virtuoso associar as categorias de análise já intensamente estudadas no campo da cultura política (estabilidade política; legitimidade política; nações e sistemas; confiança nas instituições; confiança interpessoal; redes de cidadãos, dentre outras) a processos socioculturais que têm perenidade histórica e que, no limite, são indicativos de que há outros tipos de estabilidade a serem valorizadas no exame da governança democrática e da cultura política, nesse caso, a estabilidade da relação tempo-espacço, suas permanências e alterações nas relações societárias que se processam nas disputas pela produção social dos territórios, sendo Recife um desses territórios. Nesse particular, Milton Santos (1996, p.26) reforça que

[...] não serve falar de território em si mesmo, mas de território usado, de modo a incluir todos os atores. O importante é saber que a sociedade exerce permanentemente um diálogo com o território usado, e que esse diálogo inclui as coisas naturais e artificiais, a herança social e a sociedade em seu movimento atual.

A necessidade de acentuar essa relação espaciotemporal – ainda que de forma breve no presente estudo - pode ser lida como uma condição inicial para interpelar a partir de análises hegemônicas sobre a cultura política, as ênfases ideológicas intensivas em técnicas de valorização da objetividade e do olhar instantâneo sobre os territórios, e que buscam aliená-los de seu tempo histórico e cultural e, portanto, de seu tempo político, secundarizando da vida real os sujeitos sociais, seus interesses e os conflitos

que emergem na disputa desses territórios.

Para ilustrar nossos argumentos, estamos supondo que resgatar facetas desse tempo histórico e cultural do Recife urbano, participacionista e mesmo irregular na sua dinâmica de governança urbana, é um substrato a mais para os elementos analíticos da cultura política local, os quais estarão postos adiante, a partir das muitas oportunidades de respostas que nos foram apresentadas pela pesquisa. É o que faremos a partir deste ponto.

Da história urbana do Recife, vamos recuperar de forma breve o debate sobre as dinâmicas no território (e de modo especial, as dinâmicas de planejamento urbano e suas derivações mais contemporâneas<sup>28</sup>), considerando que podemos atestar que há um equilíbrio entre os dois ideários principais nessa trajetória: um que remonta ao passado (*ideário de modernização da cidade*), e outro que, na atualidade, amplia os sentidos da *participação e da cogestão* na administração pública. Ambos foram sustentados por elementos fortemente oriundos da tradição da tecnicidade na política, ainda que momentos mais autoritários tenham dado sobrepujança ao discurso técnico do planejamento e da gestão.

O caminho percorrido, por exemplo, pelo planejamento municipal do Recife, cuja gênese remonta ao século XIX, evoluiu, hoje, tanto pelo reconhecimento de sua importância no discurso oficial como pela profunda complexidade de sua plena realização. No início do século passado, a ideia de planejamento urbano esteve associada à *sanitarização do espaço público*, cujo discurso oficial revelava o intuito de atacar os problemas de saúde pública a partir de ações urbanísticas, como a abertura de ruas, a produção de novos loteamentos, o controle do uso do solo e, fundamentalmente, uma objetiva centralidade de sua execução a partir das agências governamentais responsáveis por *pensar a cidade*, ancorada numa abordagem sobre suas condições físicas.

Os problemas urbanos então se confundiam com os problemas sociais e as intervenções visavam à realização de uma reforma social. Esta se daria através da transformação do ambiente material onde vivia a população mais empobrecida, como uma forma de transformar seus hábitos e valores culturais (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

---

<sup>28</sup> A esse respeito, conferir artigo de Pontual (2000) na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 2, março de 2000. Conferir também Dissertação do autor.

A partir de então, o planejamento urbano e a racionalidade foram a tônica mais forte desse exercício de *pensar a cidade*. Estava embutida aí toda uma orientação para que se procedesse a uma tecnicalidade na hierarquização dos procedimentos com vista a tornar o planejamento municipal apto a realizar decisões objetivas e cientificamente fundamentadas.<sup>29</sup> A esse ideário de *cidade ordenada, embelezada e higienizada* veio associar-se o de *cidade região*.<sup>30</sup> A cidade, pois, estaria disciplinada e articulada ao seu entorno metropolitano e regional. Após esse período, o planejamento municipal do Recife foi-se configurando com base numa *multiplicidade de saberes* de ordenamento da cidade, conforme sugere Pontual (2000), muito embora ainda tendo como referências os *fundamentos teóricos da modernidade*, bem distantes de uma tecnicalidade menos centrada na figura exclusiva do urbanista e, portanto, de uma visão mais interativa do planejamento. Os sujeitos e seus interesses estavam implícitos, mas não tinham participação direta no debate, o que revela mais um aspecto limitado da governança urbana local.

Nos anos 1960, configura-se, como mais uma referência crítica, uma “problemática urbana”, interpretada pelo aumento da migração, pelo crescimento populacional e pela incompatibilidade desse crescimento com as reais capacidades de absorção de mão de obra nessa dinâmica. Criticava-se a capacidade e o lugar dos governos municipais na promoção do desenvolvimento, motivo pelo qual ganhou referência a ideia de modernização da máquina administrativa, de modo que o planejamento urbano passou a ser pensado como parte integrante do estudo desenvolvimentista e racionalista. “A questão urbana perdeu seu caráter político e ganhou ênfase a visão tecnicista. Isto, tanto em termos das formas como são explicitadas as causas dos problemas urbanos, como em termos das possibilidades de intervenção do poder público” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

É interessante enfatizar que, desde os anos 1950, ideias embrionárias de planejamento participativo já podem ser reconhecidas na Capital de Pernambuco, em

---

<sup>29</sup> Assim, conforme salienta Pontual (2000, p. 96), “a cidade, resultado da aplicação do ideário do urbanismo moderno, fascinava os urbanistas do Recife, nos anos 30, na medida em que configurava o progresso citadino, mesmo sendo uma imagem fabricada com o lápis e o papel.”

<sup>30</sup> Nos anos 1950, o debate sobre o planejamento municipal esteve mediado pelos ideários do *planejamento humanista*, oriundo do movimento Economia e Humanismo, que advogava a integração da cidade do Recife ao seu entorno, inserida, portanto, num planejamento de desenvolvimento econômico regional, cujo modelo urbano desejado de *cidade regional* era composto de *unidades*, como *núcleo urbano; cidades satélites, seus núcleos urbanos e unidades residenciais; as unidades residenciais, industriais, zonas verdes e o sistema rodoviário*.

gestões municipais como as de Pelópidas Silveira e Miguel Arraes, cujos governos desenharam ideários e ações reconhecidas na literatura como sendo de inclusão social. Adiante, o Recife vivenciou novos ciclos de gestão administrativa - especialmente durante os governos de Jarbas Vasconcelos (1986 a 1988 e 1993 a 1996) - caracterizada pela descentralização política nas diversas áreas (saúde, educação, urbanização, dentre outras), com um viés democrático consubstanciado pela participação popular e pela introdução de muitos elementos do planejamento participativo.<sup>31</sup>

Nos anos 1980, com o fracasso dos modelos de planificação, o pensamento crítico do planejamento urbano considerou os problemas urbanos a partir do aumento da população, da concentração de renda e do aumento da concentração dos investimentos socioespaciais, arguindo que as crenças e as práticas do planejamento tecnicista adotado no período concorreram para a legitimação do regime autoritário. Há uma centralidade para o argumento de que sem a participação popular no planejamento urbano, sem as lutas urbanas que influenciaram os destinos das cidades, portanto, sem um planejamento urbano participativo, as boas intenções do planejamento racionalista subjugariam cada vez mais o papel do planejamento urbano às necessidades de acumulação de capital.<sup>32</sup>

Ainda no Recife, antes mesmo da Constituição de 1988, de modo particular com a criação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), em 1983, e com a Lei do PREZEIS, de 1987, foram criadas as bases para a instituição de um arranjo institucional pioneiro, de gestão participativa, e com a finalidade de reabilitar uma parte da cidade, oferecendo ao sistema geral de planejamento urbano não só a possibilidade de integração das áreas faveladas às políticas centrais de urbanização, como um sistema de gerenciamento de suas ações reconhecido como democrático e participativo.<sup>33</sup> Nesse ambiente de adoção de novos parâmetros de planejamento das políticas urbanas locais em bases mais participativas, absolutamente enriquecidos pelos embates ocorridos

---

<sup>31</sup> Sobre as duas administrações de Jarbas Vasconcelos, conferir livro de Suely Leal, *Fetiche da Participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife*, 2003.

<sup>32</sup> Isso gerou uma aliança entre os movimentos populares urbanos e o pensamento crítico dos planejadores mais entusiasmados com o processo constituinte de 1988, de modo que foram retomadas algumas discussões sobre o planejamento urbano, seus princípios e instrumentos, com vista a um novo quadro institucional e marco jurídico (Estatuto da Cidade, por exemplo), baseado em referências mais democratizantes do fazer planejamento urbano e sua gestão.

<sup>33</sup> Já na década de 1970, a partir dos programas de urbanização de favelas, configuraram-se os princípios e marcos metodológicos do gerenciamento participativo das ações urbanísticas locais. No entanto, a experiência do PREZEIS apresenta-se como um novo marco potencializador do reordenamento da cidade, exatamente por ter antecipado parâmetros legais de planejamento, execução e gerenciamento das políticas de urbanização, legalização das áreas ZEIS, e todos os mecanismos que passaram a compor o sistema PREZEIS, em bases alimentadas por um discurso participativo do planejamento urbano.

durante a formulação do Plano Diretor de 1991, o Recife passou a conviver, então, com duas diferentes escalas de planejamento e ordenamento urbano (a escala comunitária representada, sobretudo pelas ZEIS, e a escala da cidade como um todo).

Conforme já exposto em capítulo anterior, ganhou força a concepção de Planejamento Urbano Estratégico durante a gestão do prefeito Roberto Magalhães (PFL, 1997 – 2000), realçado pela adoção do Projeto Capital, passo que seria decisivo para acrescentar mais um capítulo à história do planejamento urbano do Recife. Encerrado esse ciclo administrativo, as duas novas gestões do prefeito João Paulo (PT, 2001 a 2008) dariam início a um processo de revitalização da dinâmica e dos instrumentos participativos do Recife, ao anunciar a centralidade do assim chamado “Novo Orçamento Participativo” no sistema de gestão municipal. O anúncio de que o novo governo iria ser “radicalmente democrático” era um indicador de que haveria uma adoção plena do paradigma do Planejamento Participativo e que, portanto, o ideário de cidade correspondente a esse anúncio seria o da “Cidade Radicalmente Democrática”. A sua expressão em termos de intenções de planejamento anuncia um novo modo de fazer, que objetiva dar destaque a uma combinação de ações a partir dos Programas Integrados, cujo propósito é a articulação entre as várias secretarias e órgãos do município e, acima de tudo, com a participação popular. Aqui, os sujeitos ganham centralidade, e uma nova perspectiva de governança urbana se apresenta para a cultura política local e para os ideários de planejamento e gestão da cidade.<sup>34</sup>

Do resgate acima, constata-se que território e sociedade, cidade e cidadão estão imbricados e convidados a uma relação potencialmente dinâmica no planejamento e na gestão municipal, nos ativos da vida real e nas oportunidades de uma nova governança urbana local. No nosso entender, esses elementos conformam, preliminarmente, um pano de fundo que situa para o leitor as bases da cultura política que se foram articulando no Recife, ao inscrever na sua própria sociologia urbana referências e pressupostos sobre as escolhas institucionais mais relevantes do urbanismo oficial e, portanto, as matrizes que moldaram os paradigmas e as ações oficiais de planejamento e gestão administrativa no território urbano do Recife.

<sup>34</sup> Para a administração de João Paulo, o PPA (que é “o instrumento legal que expressa os compromissos assumidos pelo governo municipal, apoiado na sociedade civil, com a cidade do Recife”) resulta de “[...] um processo de discussões internas, nas diversas secretarias, e de consulta à sociedade, através de instâncias do Orçamento Participativo, bem como de outros fóruns de participação e representação da sociedade recifense...” (p. 1). Pretende-se, portanto, “implementar, de um lado, uma nova forma de trabalhar a eleição das prioridades que serão objeto da ação municipal e, de outro lado, implementar uma nova filosofia de governo em que a busca da inclusão social seja o norte principal” (PPA, 2002 - 2005).

Tentando compreender essa trajetória histórica da cultura política local e sua relação com o urbanismo praticado, pode-se identificar a ocorrência de mudanças no padrão de intervenção do Estado e seus impactos sobre a governança urbana. Essas mudanças no padrão de intervenção do Estado pressionaram a gestão pública a adotar valores, processos e instrumentos mais participativos para a administração do bem público, assim como exigiram do gestor local uma renovação nas suas práticas e nas tecnologias de formulação, execução e avaliação das políticas públicas, de modo a se perseguirem maiores níveis de transparência no trato do patrimônio público. Por outro lado, essa mudança no padrão de intervenção do Estado teve (e tem) como exigência correlata a mudança no padrão de atuação da Sociedade Civil, como condição de manutenção e renovação dos conteúdos e das formas, dos instrumentos de planejamento e gestão públicos, a exemplo do Orçamento Participativo e seus congêneres.<sup>35</sup>

Pode-se observar que, tanto na noção de gestão e de planejamento, como nos paradigmas históricos que os acompanham, os sujeitos ou agentes e o território estão diretamente implicados e reclamam do Estado um determinado padrão de intervenção e de governança urbana mais alargada. Aqui se gera um substrato para a adoção de uma nova cultura política. Nessa relação, a ação-movimento do Estado é responsável tanto pelo padrão de planejamento como pelo sistema de gestão adotado.

É importante também salientar que, em paralelo, mudanças ocorridas na geopolítica local (com a entrada de novas forças políticas no comando do poder municipal na última década) concorreram para a inovação no padrão de gestão do Recife. Essa dinâmica pode ser traduzida pela passagem de um polo de gestão municipal mais conservador, representado pela gestão de Roberto Magalhães - em termos do discurso democrático -, para um polo mais dinâmico e coordenado por partidos políticos da esquerda local, a exemplo do Partido dos Trabalhadores. Tais mudanças têm configurado no período atual um quadro de maior confiança dos eleitores municipais naqueles discursos e forças políticas relacionados aos ideários da participação e da co-gestão na administração, o que demonstra o quanto se tornou central e adquiriu importância na agenda pública iniciativas como a do Orçamento Participativo, dentre outras que dinamizam a cultura política local em direção a ideários mais próximos dos referenciais da pós-modernidade.

---

<sup>35</sup> A esse respeito, destacamos o estudo publicado por Marcelo Lopes de Souza sobre o planejamento e gestão urbanos na atualidade (Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002).

A confiança dos cidadãos nas instituições locais, especialmente no âmbito do Executivo, adquiriu maior estabilidade nesse período. O Partido dos Trabalhadores (sempre em ampla coalizão com Partidos de todas as correntes políticas) é catalisador e ao mesmo tempo beneficiário dessa confiança na última década, razão pela qual renova seu mandato na Capital para o período 2009 – 2012, realizando o feito histórico de governar a cidade do Recife pela terceira vez consecutiva, apresentando regularidade e confiança no processo de funcionamento e gestão política local, um dentre muitos traços para uma análise positiva da cultura política numa dada sociedade. É o que veremos no próximo Capítulo, o que inclui a apresentação das principais percepções e atitudes da população local sobre aspectos como sistema político, expectativas de ação política da sociedade no contexto cidadão recifense, dentre outros aspectos.

### Capítulo III – Democracia e cultura política no Recife

No capítulo anterior, procuramos desenvolver e articular reflexões teóricas sobre governança democrática urbana e cultura política. Supomos que entre elas há relações de interdependência e, por isso, lançamos mão do resgate das trajetórias do urbanismo praticado no Recife como variável analítica que explica e articula esses dois campos de reflexão teórica no presente estudo. Essa articulação também será útil para organizar o debate teórico sobre neoinstitucionalismo, de modo a pôr em relevo as interpretações e as escolhas dos atores da reforma urbana a partir de sua militância nos arranjos institucionais de planejamento e gestão urbana na atualidade.

Queremos lembrar que em nosso arcabouço teórico a governança em apreciação esteve referida ao contexto amplo das macrotransformações capitalistas e que, nas escalas nacional-local, se depara com meios limitados para sua reprodução. Tais limites são dados por sua natureza conjuntural, assim como por sua natureza dependente dos *centros de comando* econômicos globais que, no âmbito local, coordenam o processo de acumulação urbana. No entanto, afirmamos até aqui que a própria governança é também catalizadora de importantes conflitos sociais contra-hegemônicos inerentes à produção social do espaço e da acumulação urbana. Desses conflitos, supomos, emerge uma nova cultura política. Enfim. até aqui nosso esforço tem sido o de demonstrar a ocorrência de uma articulação sistêmica entre as transformações globais e a governança democrática. A partir desse ponto, nossa abordagem privilegiará o diálogo entre a democracia e a cultura política vigentes na cidade, e o padrão institucional que resulta da política urbana em curso.

#### 3.1 - A relação multidirecional entre democracia, cultura política e neoinstitucionalismo no âmbito da problemática urbana em estudo

O estado da arte da governança democrática em face do contexto amplo das transformações nos remete à perspectiva analítica relacional ou mesmo multidirecional entre Democracia, Cultura Política e Neoinstitucionalismo. Relacional no sentido em que elas se interpenetram em certos aspectos, mas, necessariamente, não se determinam mutuamente em movimentos hierárquicos, dada a influência que sobre elas exercem as

mediações sistêmicas resultantes das macrotransformações do contexto global, conforme procuraremos demonstrar na análise da democracia e da cultura política no Recife neste Capítulo III e no Capítulo IV.

O presente capítulo ajudará a iluminar a interpretação em torno dos arranjos institucionais e de governança democrática em questão. Trata-se da abordagem do contexto local (nesse caso, a cultura política no Recife<sup>36</sup>), que supomos exercer influência sobre o funcionamento das instituições e da governança urbana, além de ser um meio de interpretação dos vários conflitos entre os distintos modelos de governança local.

Esse esforço combinatório, relacional e multidirecional entre os três campos gerais dessa chave teórica do presente estudo (Democracia, Cultura Política e Neoinstitucionalismo) oportuniza uma questão teórica que se pretende afirmar sobre a democracia brasileira quando observada a partir das práticas sociais em movimento na produção social do espaço: a democracia, quando tratada a partir do escopo que interpela e evidencia as práticas dos atores sociais, seus ideários e lutas em oposição à manutenção das formas e meios sistêmicos de ação hegemônicos nos territórios, ainda que os contextos global-local não ofereçam a resistência devida a tais meios sistêmicos, constitui-se numa base de interpretação dialógica do real, ela mesma rica de significados sobre o processo de democratização como resultado das conflitualidades e não da democracia em si, normativa, idealizada, regulada pelos alicerces ideológicos dominantes. A opção pelo *processo democrático* enquanto análise reconstrói, em parte, a teoria democrática a partir da assunção dos conflitos a ela inerentes e dos sujeitos conflitados, o que nos remete a uma compreensão da democracia como um movimento em que projetos e atores configuram disputas sobre o Estado nos campos *político democrático* e *político tradicional*.

Quando estamos abordando a cultura política, ela é tratada como uma dimensão da subjetividade que a literatura aponta a partir de pelo menos três campos de sua interpretação (campo cognitivo, campo afetivo, campo valorativo), filiados a campos teóricos que, de um lado, concebem a cultura política como *decorrente da*

---

<sup>36</sup> Conforme já informamos, esse aspecto será ilustrado a partir dos resultados obtidos pela Pesquisa sobre cultura política no Recife, que contou com a análise de 384 questionários aplicados por SENSUS Pesquisa e Consultoria, e que é parte do estudo de pesquisa comparativa desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICSUL) sobre a análise da cultura política no Brasil.

*infraestrutura* (corrente mais ortodoxa de origem marxista); como *autonomia total*, portanto descolada de uma determinação das estruturas, e o campo da cultura política da *autonomia relativa*, ou seja, autonomia crítica no sentido de que existe uma relação entre o que se vive no campo material e a subjetividade (ou aquilo que se sente no mundo real). Nesse particular, interessa-nos um tipo de debate sobre a cultura que nos convide a entender os caminhos que explicam a estabilização das regras democráticas, ou mesmo o consenso transclassista na sociedade, ou ainda, a cultura política como referência para entender a apropriação material (diferenciada) de bens e serviços públicos para a reprodução da vida material (ou o conflito sobre a produção social do espaço como uma apropriação e legitimação dessa vida material).

Queremos iniciar esse ponto de análise sobre governança urbana e cultura política no Recife destacando a seguinte hipótese:

[...] da estreita relação entre a qualidade da dinâmica política do poder local, terreno no qual avaliamos o desempenho das instituições, e o grau e o padrão de associativismo. Partimos da concepção defendida por Putnam (1996), na qual o legado histórico é determinante de padrões sociais que definem tradições de civismo e determinando capital social. Para o autor, há uma forte relação entre capital social (confiança, cooperação, reciprocidade, civismo, bem-estar coletivo, normas e sistemas de participação) e desempenho institucional. Nesse sentido, um dos elementos mais importantes para explicar as diferentes dinâmicas institucionais seria a “comunidade cívica”, isto é, os padrões de participação cívica e solidariedade social (SANTOS JUNIOR, 2000, p. 584).

Por meios das variadas e ordenadas categorias de análise da cultura política – e das muitas e intencionalmente exploradas possibilidades de análise – será possível perceber adiante que a dinâmica política local é virtuosa em se tratando das possibilidades de uma nova cultura política, cujo enraizamento histórico e os acúmulos já recuperados consubstanciam no presente o fazer democrático que se observa nas esferas públicas, nos espaços de participação e na própria estrutura do poder local. Nossa aposta é que tal enraizamento e acúmulo não sucumbam a conjunturas adversas ou a retrocessos em termos de participação popular (apesar do que observamos no recente processo de revisão do Plano Diretor na cidade do Recife) e, por isso mesmo, transcendam a governos.

Acreditamos que diferentes ingredientes da cultura política local são substantivos e consoantes à hipótese acima. No entanto, os resultados da pesquisa sobre a cultura política no Recife – cujos objetivos já foram apresentados no início desse

trabalho - questionarão a relação teórica causal sugerida por Putnam (1996) entre associativismo, confiança nas instituições e confiança interpessoal, capital social, desempenho institucional e desenvolvimento econômico. A pesquisa reconhecerá apenas em parte a concepção de Putnam acerca do legado histórico na determinação de padrões sociais, civismo e capital social, bem como seus impactos positivos no desenvolvimento institucional. Nesse sentido, será questionada a hipótese unidirecional embutida no conceito de capital social do autor.

Apesar disso, a pesquisa (subitem “cultura política em Recife: atitudes e percepções em torno do sistema político local”) revela importantes indicadores que traduziriam a existência de um bom desempenho institucional local, a partir da constatação positiva, pelas pessoas entrevistadas, dos itens que elas mais valorizam, por exemplo, a continuidade administrativa, a confiança da população no Poder Executivo ou mesmo a predisposição social à participação política. No entanto, a soma desses elementos ordenadores de uma comunidade cívica – tomando de empréstimo mais a expressão do que os conteúdos a ela inerentes – não configura um modelo weberiano de tipo ideal de cultura cívica, posto que encontra nos governos municipais recentes (sua burocracia e senso de atuação de curto prazo) um ponto de desnivelamento corrosivo à maximização da cultura política local, o qual se esvai pelas mãos de seus próprios protagonistas, especialmente dados os recuos, retrocessos e até impedimentos praticados ao longo dos anos no sentido de o próprio Estado apostar no conflito como gerador de novas práticas de gestão e planejamento urbanos substantivamente democráticos e na formação política da maioria para uma compreensão e uma reação mais críticas diante do contexto do Recife na atualidade, o que trataremos de apresentar sucintamente.

### 3.2 - Recife nos dias atuais

Conforme já vimos anteriormente, o resgate das trajetórias do urbanismo praticado no Recife (especialmente as dinâmicas de planejamento e gestão dos territórios) foi importante para apresentar um pano de fundo que, supomos, constitui uma base histórica para melhor nos referirmos aos elementos da cultura política local na atualidade. Supomos, antes de tudo, que é dessa história local - ancorada em grande parte na luta da sociedade pela produção social do espaço - que se gerou uma

combinação confortável entre os elementos de *continuidades, descontinuidades, inovação e ruptura* no percurso da cultura política no Recife. Mas, antes de adentramos nesses elementos da cultura política, trataremos de situar o Recife dos dias atuais.

Do ponto de vista demográfico, a Região Metropolitana do Recife possui 3.337.565 habitantes, distribuídos em 14 municípios que, juntos, conformam uma área de 2.766 km<sup>2</sup>, com uma densidade de 1.207 hab/km<sup>2</sup> (Censo Demográfico, 2000). Dos quatorze municípios metropolitanos dez apresentam uma população inferior a 200 mil habitantes. Os quatro maiores núcleos urbanos da região (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista) conformam um aglomerado de alta integração. Entre eles, Recife tem a maior população: 1.422.905 habitantes.

Com 218 km<sup>2</sup>, o Recife representa 7,2% da área metropolitana e concentra 42% dos habitantes da região. Sua área urbana se estende por todo o território municipal, e sua população cresce além dos limites do município. A maior parte das pessoas entrevistadas na pesquisa cultura política afirmou ter nascido na cidade do Recife, e a imensa maioria no estado de Pernambuco. Mais da metade sempre residiu no seu município atual.

O nível de instrução das pessoas entrevistadas ficou abaixo da média (2,26) numa escala de 0 (nenhuma) a 5 (superior), e a maioria dos entrevistados encontrava-se sem cursar escola ou faculdade. De modo particular, a pesquisa revela que a grande maioria das mulheres não estava cursando escola ou faculdade quando comparadas aos homens. Em termos do estado civil, a metade dos respondentes se disse solteira, sendo que casados (39,7%) foi a segunda faixa mais importante para essa resposta.

Em termos da condição social da Região Metropolitana do Recife (Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Recife), Bitoun (2005) constata que “[...] todos os municípios da RMR apresentam, na última década, uma melhoria dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal–IDHM, seja em geral, seja nos índices específicos de renda, longevidade e educação”. <sup>37</sup> Na pesquisa sobre cultura política, quando indagadas sobre que percepção e reconhecimento de classe social subjetiva as pessoas entrevistadas tinham de si mesmas, elas disseram pertencer subjetivamente à classe média baixa (37,8%), à classe baixa (26,3%) e à classe média (22,9%), de modo que nessa escala social subjetiva a grande maioria se reconheceu posicionada do centro

---

<sup>37</sup> Conferir Relatório “Como Anda a Região Metropolitana do Recife”, Observatório Pernambuco, setembro de 2006.

para a base. O topo, ou seja, o nível superior da escala social, representou uma minoria (13,1%) dos entrevistados que se distribuíram entre classe média alta (9,6%) e classe alta (3,5%).

A pesquisa também procurou saber da renda das pessoas entrevistadas: um terço dos entrevistados declarou não possuir renda alguma e 14,3% tinham renda de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), o valor do Salário Mínimo (SM) na época da pesquisa. A renda familiar dos entrevistados na pesquisa ficou assim distribuída: 4,4% (até  $\frac{1}{2}$  SM); 38,5% (de  $\frac{1}{2}$  a 2 SM); 34,1% (de 2 a 5 SM) e 22,9% (acima de 5 SM).

De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) na Região Metropolitana do Recife (RMR), realizada por CONDEPE/FIDEM, DIEESE e Fundação SEADE (2008), nos últimos 12 meses (em relação a julho de 2007), a taxa de desemprego total na RMR passou de 20,3% para 21,6%, resultado do crescimento das taxas de desemprego aberto (de 12,8% para 13,4%) e oculto (de 7,5% para 8,2%). Também nos últimos doze meses, segundo a posição na ocupação, houve uma ampliação do assalariamento total (6,5%). Na comparação com junho de 2007, os rendimentos reais médios dos ocupados e assalariados registraram reduções de 0,5% e 3,9%, respectivamente.

Tanto os dados obtidos pela pesquisa, como os dados do DIEESE só reforçam as informações contidas no relatório “Como anda a Região Metropolitana do Recife” (2006) que, ao demonstrar a estrutura ocupacional do mercado de trabalho urbano na RMR afirma que essa “sempre se apresentou, ao lado das demais regiões metropolitanas nordestinas (Fortaleza e Salvador), como uma das mais problemáticas na perspectiva dos indicadores sociais, notadamente daqueles relacionados com as condições vigentes no mercado de trabalho. O subemprego e a informalidade vêm acompanhando a história recente da Região Metropolitana do Recife”.

Documentos oficiais atestam que uma das características peculiares do Recife diz respeito ao processo informal de desenvolvimento urbano, o qual atinge mais de 50% do seu território. Recife cresce sem um adequado ordenamento, com problemas na regulação e orientação da produção do espaço da cidade. Recife tem problemas de descontinuidade das redes de infraestrutura (a área coberta com rede pública de esgotos, restrita ao centro da cidade e a bairros de maior poder aquisitivo, é de apenas 30% e mais de um milhão de pessoas não dispõem serviço de esgotamento sanitário). Recife apresenta um quadro preocupante de degradação ambiental associado à ineficiência dos

serviços de saneamento ambiental praticados no município e às pressões exercidas por demandas de toda espécie do entorno metropolitano.<sup>38</sup> Não obstante essa dinâmica informal e marginal do desenvolvimento urbano (indicador mais do que suficiente para demonstrar o contexto em que se depara o aparato governamental para empreender o planejamento e a gestão urbana sobre mais da metade do território local que se encontra à margem da institucionalidade urbana), o desenvolvimento formal e oficial da cidade do Recife assiste a um rápido, rentável e ao mesmo tempo insustentável processo de verticalização urbana, resultante da expansão da acumulação urbana na última década.

Em resumo, o contexto de seus assentamentos habitacionais perfila uma cidade crescentemente vertical, segregada territorial e socialmente, com muitas áreas pobres onde as condições de habitabilidade urbana possuem os mais baixos níveis de cidadania, convivendo com elevado grau de desequilíbrio social quanto ao acesso aos equipamentos e serviços urbanos, e uma ocupação intensiva de áreas de risco, especialmente beiras de rios, morros e encostas.

Essa dinâmica socioterritorial expõe uma configuração físico-territorial arquitetada pelo reforço à diferença e assentada no grave quadro socioeconômico do município que, ao longo dos anos, não conseguiu tornar vigente o mito corrente na cidade da “boa convivência” entre seus habitantes por razões históricas de proximidades físicas de suas moradias. O quadro de hoje é o de uma cidade crescentemente separada pelas enormes diferenças sociais e econômicas, o que mantém com a reprodução dos padrões estruturais de pobreza, uma elevada deficiência nas infraestruturas físicas de acesso à cidadania e uma degradação do meio ambiente, o que opera condições de injustiça socioambiental sobre os mais pobres.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Segundo dados do IBGE, em 1991, 94,7% dos domicílios do Recife estavam ligados à rede de água; 2,0% eram abastecidos por poço ou nascente e 3,3% por outras formas. Em 2000, o percentual de domicílios ligados à rede caiu para 88,0%. Em compensação, o de abastecidos por poço ou nascente subiu para 9,6%, enquanto os dados relativos a outras formas de abastecimento d' água caiu para 2,4%.

<sup>39</sup> Conferir teses e dissertações do MDU/UFPE (<http://www.bdtd.ufpe.br>) que abordam essas diferentes problemáticas da cidade do Recife.

### 3.3 - Cultura política: atitudes e percepções em torno do sistema político e pré-disposição para a ação política no Recife

A partir deste ponto, apresentamos os resultados obtidos pela pesquisa sobre cultura política no Recife.<sup>40</sup> Já vimos que as trajetórias do urbanismo praticado no Recife põem uma luz sobre nossa perspectiva histórica de leitura da cultura política local. Também dão uma base para a análise do estágio atual da governança urbana praticada na cidade, apesar do contexto de profunda desigualdade urbana no Recife nos dias atuais. De modo geral, essa combinação entre trajetória do urbanismo e governança urbana atual é reveladora do processo de intensa disputa da produção social do espaço (cooperação e conflito), sendo mais um fator explicativo do estado da arte da cultura política no Recife captado pela pesquisa.<sup>41</sup>

Ainda que a pesquisa tenha, na sua origem, objetivos próprios e esteja direcionada para o debate sobre a emergência de uma nova cultura política nas metrópoles, nossa motivação teórica e seu uso no presente trabalho parte daí, mas não se encerra nesse ponto. É sabido que um dado campo do debate sobre a globalização e a reestruturação produtiva sobre as cidades questiona a tese de que essas, por sua vez, se constituiriam apenas em uma plataforma de exportação para as empresas conectadas às redes globais de comunicação, conectadas, portanto, a um tipo de economia urbana exercida pelo capital financeiro e a um modelo único de globalização.

Contrariando essa tese em favor da ideia de que globalização e reestruturação produtiva sobre as cidades são processos contraditórios e que isso, portanto, abriria

<sup>40</sup> A coordenação local dessa pesquisa foi exercida pelo autor, por meio do Observatório Pernambuco e da ONG FASE Pernambuco. Análises similares da pesquisa foram desenvolvidas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Natal, Goiânia e Maringá. A pesquisa no Recife procurou destacar os seguintes itens de investigação: a) Indicadores sociodemográficos. Contém informações sobre os seguintes indicadores sobre Recife: Sexo; Faixas etárias; Nível de instrução; Estado civil; Renda; Prática Religiosa; e Classe social subjetiva. b) Indicadores sobre atitudes e percepções em torno do sistema político. Procura refletir sobre os seguintes indicadores fornecidos na pesquisa: Deveres do bom cidadão; Direitos do cidadão; Eficácia Política; Confiança política; Avaliação da Democracia; Avaliação da administração pública; Iniciativa e resposta política; Votar/não votar nas últimas eleições; Escala Esquerda/Direita. c) Indicadores sobre formas de exercício da cidadania. Também procura refletir sobre os indicadores de (i) Mobilização e (ii) Associativismo e, d) indicadores de predisposição para a ação política. Contém informações sobre os seguintes indicadores: Compreensão política; Índices de socialização; Confiança interpessoal; Mobilização cognitiva; Exposição à mídia informativa; Grau de Interesse pela política.

<sup>41</sup> Tal pesquisa identificou no sexo feminino a maioria das pessoas entrevistadas (56,3%). As composições das faixas etárias principais foram: 18-29 anos (33,9%), 30-44 anos (32,8%) e 45-59 anos (20,6%). Dentre as pessoas entrevistadas, 12,8% tinham acima de 60 anos.

espaço para a intervenção de políticas em direção a um projeto, com uma estratégia não defensiva de inserção, mas baseada no controle do desenvolvimento local, advoga-se aqui a possibilidade de ação concertada e negociada entre os atores nesse contexto, que ofereceria outras condições econômicas, sociais, institucionais e culturais locais às estratégias de localização das empresas. Assim, condições de governança democrática poderiam mediar os interesses divergentes. Nesse caso, a cultura política (ou, mais precisamente, a existência de valores cívicos e políticos) impulsionaria ações coletivas transformadoras (comerciais e não comerciais) nesse ambiente (Ribeiro, 2005). Para o interesse deste trabalho, a pesquisa ajuda a observar a cultura política que se move no terreno de nosso objeto empírico (a cidade do Recife), uma vez que é por meio das percepções dos entrevistados que sabemos da sociabilidade que se realiza, seu grau de racionalismo e individualismo nas relações sociais cotidianas, seus valores e crenças, portanto, seus valores cívicos e políticos no sistema político local.

As informações sobre as atitudes e as percepções das pessoas pesquisadas quanto ao sistema político no Recife estão organizadas em dois blocos: um sobre os deveres e outro sobre os direitos dos cidadãos. Iniciando pelas questões sobre *os deveres do bom cidadão*, a pesquisa sobre cultura política no Recife demonstra que as pessoas entrevistadas os conhecem razoavelmente bem e lhes atribuem importância acima da média sugerida, numa escala que vai de 1 (nada importante) a 7 (muito importante). A pesquisa revela, de forma muito satisfatória, as atitudes e percepções que a maioria tem sobre o sistema político e, portanto, sobre os direitos e deveres de um bom cidadão. No entanto, as opiniões e as crenças sobre o item “ser um bom cidadão” em geral se referiam aos “outros” e como esses “outros” podem ou devem agir, ainda que se possa contar com algum apoio do entrevistado a um determinado ato social, mas nunca um ato de desobediência civil.

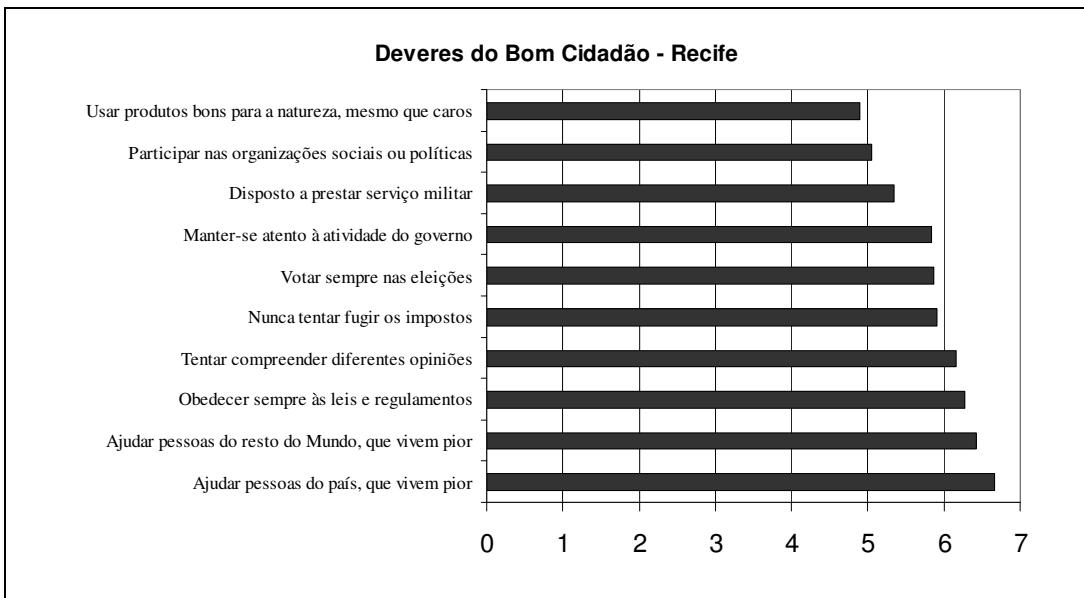
Em resumo, do ponto de vista da cultura política captada do cidadão entrevistado, estaria em constituição uma visão mais consciente sobre os direitos e os deveres, com algum interesse pela vida pública, mas com baixo interesse das pessoas entrevistadas pela política. Nesse item (*interesse na política*), as pessoas demonstram ter uma visão focada em questões relacionadas com o seu cotidiano ou com a administração pública, o que lhes impõe limites na abordagem da macropolítica, pois, em geral, o debate sobre as grandes transformações inerentes ao interesse que a política enseja é, culturalmente, prerrogativa dos órgãos nacionais, como o Congresso Nacional,

ou aparece irregularmente em períodos eleitorais. De todo modo, as pessoas reconhecem bem e até querem mais oportunidades para participar das decisões de interesse público.

De modo inicial, a pesquisa, no item *atitudes e percepções* das pessoas entrevistadas, particularmente no bloco que trata dos *deveres do bom cidadão* (a partir da leitura do gráfico abaixo e do conjunto da pontuação obtida pelos itens da entrevista), oferece uma síntese interpretativa que pode ser resumida do seguinte modo: (i) as pessoas são obedientes às imposições cívicas (votar nas eleições), às imposições fiscais (nunca fugir dos impostos), às leis e regulamentos e ao serviço militar; (ii) as pessoas têm grande potencial de fiscalização dos atos governamentais (manter-se atento às atividades de governo); (iii) as pessoas são solidárias, com percepções favoráveis para ajudar a quem vive pior aqui e no resto do mundo e, (iv) as pessoas são tolerantes com a opinião de outros (tentar compreender diferentes opiniões), muito embora desenvolvam uma participação social, política e ambiental (usar produtos bons para a natureza, mesmo que caros) caracterizada por índices abaixo de todos os outros destacados acima.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Outros itens importantes captados pela pesquisa quanto ao bloco *atitudes e percepções em torno do sistema político*: (a) *votar sempre nas eleições*: a grande maioria considerou o ato de votar como muito importante para a cidadania (e mais de 80% deles afirmaram votar num candidato e não num Partido), reproduzindo um padrão comportamental que se segue no resto do país; (b) obedientes, as pessoas demonstraram *nunca tentar fugir dos impostos e obedecer sempre às leis e regulamentos*; evangélicos pretendem obedecer sem exceção à lei mais que o grupo dos sem religião; para os três grupos da escala social da pesquisa, a lei deve ser seguida sem exceção; (c) *tentar compreender diferentes opiniões*: foi avaliada como uma condição muito importante, mais uma vez independentemente de renda e de filiação religiosa. A novidade aqui se refere ao fato de as mulheres conceberem, em uma vez e meia a mais que os homens, que a cidadania é tentar compreender a maneira de pensar das pessoas mesmo com opiniões diferentes delas em relação às suas. Outra vez podemos inferir que aqui se traduz tanto um comportamento autoritário nas relações que os homens exercem com o mundo quanto apresenta uma qualidade rara na cultura política das mulheres, que é a predisposição a comportamentos acolhedores do diverso, plural e distinto nas relações, sugerindo ao seu outro uma condição permanente de igualdade e pleno respeito ao seu pensamento; (d) a pesquisa também aponta uma importante relação entre faixa etária, escolaridade e gênero, sendo as mulheres um grupo social que apresenta expressiva adesão aos valores da cidadania clássica (talvez pelo associativismo mais tardio delas em relação aos homens). Outra característica importante das pessoas entrevistadas é tanto se apresentarem solidárias e tolerantes em relação aos outros, mas desconfiadas nas relações interpessoais e críticas às instituições; (e) pessoas jovens e de grupos situados no meio da pirâmide social estão mais referenciados aos chamados valores de uma nova cultura política; (f) em resposta ao item *usar produtos bons para a natureza, mesmo que caros*, a maioria considerou essa uma atitude importante (uma média de 4,90 na escala que vai de 1 a 7), o que pode indicar que a consciência ambiental das pessoas entrevistadas está em expansão, e (g) apesar de mais da metade dos entrevistados afirmarem que nunca dariam dinheiro para uma causa pública, o item *ajudar pessoas do país que vivem pior* foi classificado como muito importante, atingindo a média de 6,66 numa escala que vai de 1 a 7. O mesmo se observou no item *ajudar pessoas do resto do Mundo, que vivem pior* (6,43).

**Gráfico I – Deveres do Bom Cidadão - 2006****Gráfico I – Deveres do Bom Cidadão - Recife – 2006**

Fonte: Observatório das Metrópoles - 2008.

Escala: 1- nada importante a 7 - muito importante

Mas uma tendência à participação indireta e não obrigatória relacionada ao baixo grau de associativismo verificado pela pesquisa nos interpela sobre a real disponibilidade cívica dos cidadãos em participar dessas formas associativas clássicas e mais permanentes, muito embora, entre 2001 e 2002, existissem 55 Conselhos nos 14 municípios da RMR, o que mobilizava a participação direta de mais de 1.200 conselheiros.<sup>43</sup> Isso nos sugere perguntar sobre o lugar das formas emergentes e não convencionais de participação, em que o caráter da participação é instantâneo, pontual e mediado pelo senso útil dessa participação, sem exigência da mobilização e do conflito presencial de ideias, sem mobilização de rua e sem posicionamento da fala como recurso de convencimento ou defesa pública de demanda em torno de um direito específico de cidadania. Essa questão é muito importante na medida em que ela nos oferece elementos para problematizar o aspecto seguinte: se o associativismo é uma variável de destaque para a constituição e o fortalecimento do capital social, segundo Putnam, uma vez que se constata o baixo grau de associativismo, como explicar, de um lado, tamanho desinteresse do cidadão pela política e, de outro lado, seu interesse em participar nas decisões de interesse público? Estaria a cultura política do Recife se

<sup>43</sup> Pesquisa sobre conselheiros municipais - 1999-2001. Observatório (IPPUR/UFRJ – FASE), 2002.

modificando em direção ao que a literatura identifica como nova cultura política? Ou tal interesse do cidadão é uma predisposição a uma modalidade de exercício cívico na demanda pessoal e, portanto, na individuação e na pessoalização dos ganhos cívicos?

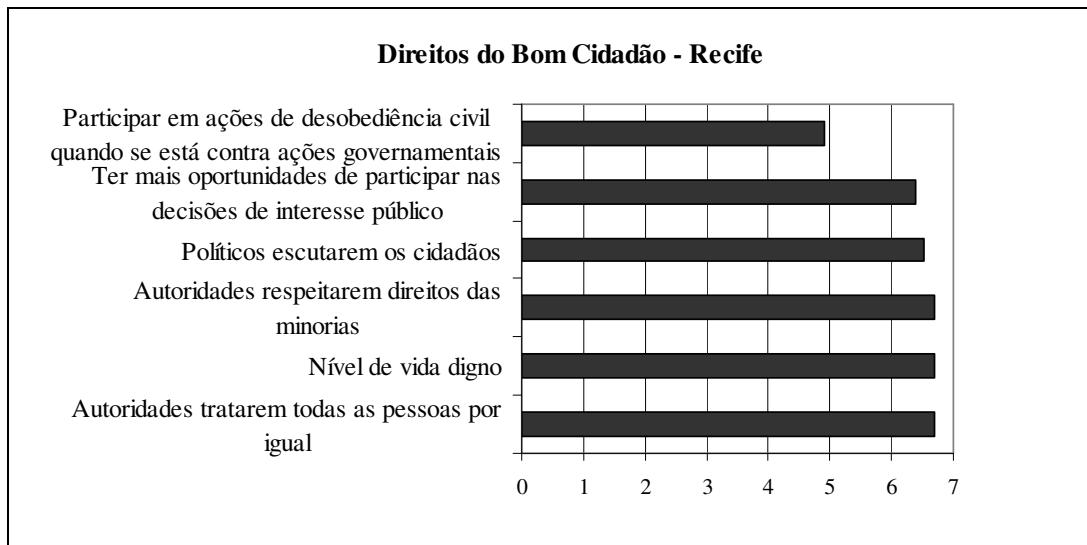
A experiência do Orçamento Participativo no Recife pode iluminar as questões postas acima, pois ela guarda em si importantes elementos que conformam uma nova cultura política em redimensionamento ou ruptura, quando confrontada com um modelo mais clássico de participação. Já vimos que a categoria *participação* se apresenta na literatura mais dependente ou mais informada pela variável *associativismo*. Ao avaliarmos experiências como essas do Orçamento Participativo, o que temos observado é um grande chamamento à participação dos cidadãos na sua mais elementar individualidade e independência de uma precondição associativa (individuação cívica). É, então, um convite individual ou pessoal para exercer o direito de votar, por exemplo, numa demanda urbanística, e ser votado para representar publicamente essa demanda. Trata-se do direito individual de opinar sobre efeitos pontuais, localizados ou demarcados pela produção de bens e serviços urbanos (portanto, de uma parcela focada das disputas da produção social do espaço urbano). O Cidadão-eleitor dispõe, ainda, da opção individualizada de fazer uso de tecnologias *on line* para registrar de modo presencial em uma plenária, ou em casa, suas preferências ou demandas para o poder público.

*Grosso modo*, o Orçamento Participativo é um instrumento que não obriga o cidadão a uma filiação associativa para ser parte dele ou para legitimar seus atos em meios coletivos. Ademais, a dinâmica da participação nessa esfera pública participativa tende a conduzir o cidadão-eleitor a comportamentos de reprodução subjetiva do consenso como instrumento político central da participação e como meio de aproximação de ideias e métodos de cidadania local, numa reprodução silenciosa da já enorme distância que se verifica entre os conteúdos da economia e da política, moldando sobre as bases contemporâneas da cultura política local uma condição irreal de independência entre esses conteúdos, o que pode explicar, em parte, o tamanho da dificuldade do cidadão individual em compreender o real encadeamento entre seus problemas cotidianos, ou mesmo em perceber o potencial que está em seu território em relação a uma escala global de problemas (impactos) ou de alternativas (soluções aos impactos), por exemplo. Segundo nosso ponto de vista, essa ênfase participativa na individuação dos atos cívicos de um dado cidadão-eleitor tende fazer permanecer a

realidade partida, recortada em contornos microcomunitários, para que a racionalidade e a tecnicalidade da administração operem e prevaleçam, assim como para que o ritual do consenso subjetivo nesse lugar de participação prevaleça sobre o conflito das ideias em relação ao que poderia ser a cidade no seu todo. Além do mais, a dinâmica do Orçamento Participativo gera uma expectativa em torno de soluções emergenciais, o que remete o indivíduo ou o grupo organizado em tal dinâmica a exercer pressão sobre a municipalidade, de modo a que suas necessidades de subsistência sejam efetivamente atendidas, o que geralmente leva esse indivíduo ou grupo organizado a encerrar ou reduzir suas energias cívicas na medida do pleito atendido, por mais que o seu nível de cultura política se tenha elevado durante o exercício da participação.

Continuando a apresentação dos resultados da pesquisa, ainda no plano das percepções das pessoas entrevistadas, também se procurou desenvolver reflexões sobre um bloco de questões relativas aos *direitos do cidadão*. Vejamos no Gráfico abaixo:

**Gráfico II – Direitos do Bom Cidadão - 2006**



**Gráfico II – Direitos do Bom Cidadão - Recife – 2006**

Fonte: Observatório das Metrópoles –2008.

Escala: 1- nada importante a 7 - muito importante

Em síntese, essas percepções apresentam-se como: (i) alto nível de consciência sobre seus direitos perante os políticos e outras autoridades; (ii) plena consciência sobre quão importante é a existência de oportunidades de participação para essa percepção dos

direitos, e (iii) concordância mediana das pessoas entrevistadas – quando não inexistente – com ações de desobediência civil.<sup>44</sup>

A maioria entrevistada tem consciência da importância do item *autoridades tratarem todas as pessoas por igual*. Os grupos que declararam cor e raça compartilharam da opinião de que o serviço público depende de quem conhecem definitivamente, e provavelmente sim, quando perguntados se o tratamento dispensado pelo serviço municipal a uma determinada pessoa depende de quem ela conhece. Um em cada três dos que não cursam escola ou faculdade considerou que o governo não liga para o que pessoas como elas pensam.<sup>45</sup>

Entre as pessoas pesquisadas, a percepção sobre a *eficácia política* é avaliada como mediana. Já a escala da confiança política das pessoas entrevistadas (entre baixa e elevada) ficou um pouco abaixo da média. Como exemplo disso, entre os três grupos de cidadãos da escala social, constata-se que a maioria dos respondentes discorda totalmente ou discorda em parte, que, em geral, se pode confiar que as pessoas no governo farão o que é certo. Por outro lado, quanto ao item *confiança política*, é muito baixo o número de entrevistados que concorda totalmente em que se pode confiar que as pessoas no governo farão o que é certo.

A pesquisa sobre cultura política em Recife também interrogou sobre a *administração pública*. As pessoas entrevistadas apresentaram um nível favorável de avaliação sobre a administração pública, atingindo a média de 3,37 de uma escala que

---

<sup>44</sup> Conforme se pode observar, o item *participar em ações de desobediência civil quando se está contra ações governamentais* foi considerado o menos expressivo no ranking do Gráfico II. Católico, Agnóstico, sem religião ou ateu e Evangélico consideram muito importantes os direitos das pessoas/cidadãos poderem participar de ações de desobediência civil. Mais particularmente no caso de participar num fórum ou grupo de discussão na *internet*, os grupos de cidadãos que formam a escala social consideraram a opção “nunca faria” como a mais provável. Os entrevistados que não estão cursando escola ou faculdade (28,76%) nunca fizeram, mas fariam a ação política e social de assinar ou fazer abaixo-assinado. Em termos de ação política e social, as mulheres nunca o fizeram, mas fariam a assinatura de abaixo-assinado em percentagem maior que a dos homens para essa mesma questão. Por outro lado, elas nunca exprimiriam suas opiniões na mídia em maior proporção que a dos homens. Outra vez esse perfil de respostas revela um posicionamento tático das mulheres perante o histórico de desigualdade em relação aos homens no ambiente público (vocalização de suas opiniões, muito embora elas se neguem a exercer seus direitos, ainda que para tanto lancem mão de instrumentos de baixa absorção midiática, como é o caso de abaixo-assinado).

<sup>45</sup> Quanto ao aspecto *autoridades respeitarem direitos das minorias*, as mulheres consideram muito importante que as autoridades respeitem e protejam os direitos das maiorias, o que representou a quase totalidade das opiniões das mulheres entrevistadas. Ainda nesse campo de indagação, 44% das pessoas entrevistadas declararam que nunca participariam de reunião ou comício, 52,6% afirmaram que nunca contatariam um político e 61,7% nunca exprimiriam suas opiniões na mídia (item *políticos escutarem os cidadãos*). No entanto, uma maioria expressiva reconheceu o item *ter mais oportunidades de participar nas decisões de interesse público* como o direito muito importante do cidadão.

vai até 4. No entanto, quando convidadas a avaliar a administração pública a partir dos serviços educacionais que presta, por exemplo, as pessoas entrevistadas avaliaram com indiferença (nem bom nem ruim) e quase a metade avaliou como ruim e muito ruim esses serviços. No quesito segurança pública, os grupos que compõem a base e o meio da escala social consideraram muito ruim tal serviço, respectivamente. Quando perguntados se a Administração pública presta contas ou não, a maioria afirmou que não e quando questionados sobre o envolvimento de pessoas da administração pública no Brasil com algum caso de corrupção, responderam que, ou elas estão todas envolvidas, ou estão muito envolvidas, ou estão algumas envolvidas.

Até aqui, a eficácia política é avaliada como mediana, num contexto de consciência dos entrevistados sobre seus direitos, seguido de uma avaliação positiva da administração pública no período da entrevista. A pesquisa também revelou que a *democracia* (entendida como um regime, sua importância e funcionamento) é alvo de preocupação pelas pessoas entrevistadas, no sentido de sua preservação como conquista, como valor e como manutenção e meio de um sistema de regulação dos interesses e norma geral de convivência e civilidade. No entanto, se de um lado é sensato observar uma vinculação sentimental do entrevistado e, de certa forma, uma vinculação cívica com a democracia na sua expressão genérica (regime, importância e funcionamento), por outro lado, o mesmo não se verifica em termos de compromisso e envolvimento dos cidadãos com as formas e modalidades clássicas de funcionamento dessa mesma democracia, razão pela qual se constatou uma larga indiferença dos entrevistados para com a participação política direta e o baixo grau de associativismo formal a partidos políticos, associações, dentre outros. No geral, a impressão sobre a democracia hoje é positiva.<sup>46</sup>

Como regra geral, a literatura vem procurando compreender a cultura política que emerge das relações cívicas ao destacar sob diferentes ângulos a qualidade da democracia em exame, sua historicidade, forma, procedimento, substância, estabilidade.

---

<sup>46</sup> Mas as pessoas compartilham visões distintas sobre o futuro da democracia daqui a 10 anos, segundo o grupo etário ao qual disse pertencer: uma parte considera que será um bom futuro e outra que será muito ruim. Quando situamos as entrevistas entre a faixa etária de 30-39 anos, prevalece uma visão mais positiva sobre a democracia daqui a 10 anos. Entre as faixas etárias que consideram que o futuro da democracia será muito ruim, os mais velhos e os mais novos concordaram simultaneamente entre si com o pessimismo em relação ao futuro. Um aspecto de destaque é que, apesar da desconfiança sobre a democracia no futuro, o regime democrático ainda é bom para os mais jovens e os mais velhos, simultaneamente. As mulheres pontuaram melhor que os homens sua avaliação positiva do regime democrático.

No exame da variável estabilidade, busca-se associá-la a processos de legitimidade política, e como isto constitui o centro para favorecer crença básica na democracia, em termos de seu funcionamento, por meio da participação ativa dos grupos de interesses nas decisões públicas e de justiça social e igualdade de direitos.

Mas no caso da democracia brasileira, é sempre preliminar destacar que ela se realiza arrastando um largo descompasso histórico quando comparada às democracias liberais europeias e americana, dado que sua manifestação contemporânea se mantém assentada no que os autores chamam de “arcaísmos” nos seus procedimentos, com um reconhecido distanciamento entre princípios, práticas e atitudes. Essa pode ser uma explicação para a dinâmica política no Brasil, a qual, de um lado, vem registrando compreensões favoráveis de sua população sobre os valores democráticos apregoados de maneira cada vez mais polissêmica, mas, por outro lado, segue sendo uma democracia que não consegue distanciar-se de uma permanente avaliação crítica feita sobre o funcionamento de suas instituições públicas.

As constatações da pesquisa até aqui nos remetem ao plano das insuficiências da relação causal entre associativismo, confiança interpessoal e nas instituições, capital social e desenvolvimento institucional, pois, apesar do legado histórico da participação e do associativismo local (não obstante o registro do crescimento da participação indireta e da constatação do baixo grau de associativismo), a pesquisa acentua uma ambiguidade importante quando procura captar os *níveis de disposição das pessoas entrevistadas para uma determinada ação política*, assinalada a partir de dois indicadores principais em oposição sobre a questão: o primeiro é que a maioria tem uma boa compreensão da Política no seu sentido amplo, e o segundo é que há, igualmente, um baixo grau de interesse pela política.<sup>47</sup> Isso posto, existe uma clara independência

---

<sup>47</sup> De modo geral, o *interesse pela política* é muito baixo entre os entrevistados. Entre os que não estão cursando escola ou faculdade, por exemplo, o grau de interesse pela política é muito baixo, sendo o item *nenhum interesse e pouco interesse* bem expressivos, o mesmo ocorrendo com ¼ das mulheres entrevistadas. Os três grupos de cidadãos que formam a escala social declararam nunca discutir os assuntos da política quando estão entre amigos. A frequência com que tratam desse tema entre os amigos é, também, muito rara para esses três grupos da escala social. Quanto ao item *compreensão política*, ele ficou pontuado acima da média. Mais de 1/3 dos que não estão frequentando escola ou faculdade, por exemplo, concluiu que tem boa compreensão dos assuntos políticos importantes para o Brasil. Observado de outro ângulo, esses mesmos entrevistados discordam totalmente e/ou em parte da afirmação de que eles não tinham nada a dizer sobre o que o governo faz. Em termos da compreensão política dos entrevistados (baixa e elevada), já observamos que essa se encontra situada em um ponto acima da média (2,64 numa escala em que 1 é nula e 5 é exposição total), de modo que se pode concluir que elas compreendem bem os principais assuntos políticos do país e que estão igualmente informadas sobre eles, muito embora o item *exposição à mídia informativa* presente a TV como o meio mais expressivo dessa

de um fato (compreensão da política) em relação ao outro (interesse pela política), de modo que essa associação descarta uma relação direta entre os fenômenos.

De todo modo, registra-se uma tendência em que a política se torna desinteressante para os entrevistados. Mas, para esses mesmos entrevistados, são os políticos e os juízes quem melhor defende seus interesses. Esse é um traço perene de nossa cultura política geral, o que evidencia o conservadorismo na forma de relacionamento entre representante e representado. A consequência - podemos inferir - é que a *confiança dos cidadãos na política e nos políticos* é média, o que espelha o senso comum de que os políticos estão motivados por vantagens pessoais.

Já a *confiança interpessoal* se apresentou com uma questão limitada, pois atingiu o ponto médio na escala que vai de 1 (a mínima) até 4 (a máxima). A maior parte das pessoas pesquisadas se disse convicta de que, para a confiança nas pessoas, o melhor é considerar que algumas vezes todo cuidado é pouco, e que quase sempre todo cuidado é pouco. Para resumir, apesar da trajetória e da experiência de associativismo e participação na cultura política local, a pesquisa indica que, na atualidade, nem se verifica solidez na confiança da população na política e nos políticos (confiança nas instituições), nem entre as pessoas entrevistadas (confiança interpessoal). Como sabemos, para Putnam, a combinação entre associativismo, organização, mobilização social e política, dentre outros fatores, favorece a emergência de um espaço social e cívico propício à geração, aumento ou elevação dos níveis de confiança e, portanto, de capital social. Esse aspecto da confiança, somado aos dados, citados a seguir, de mobilização e associativismo, apresentará novas questões à hipótese de Putnam que procuraremos tratar adiante.

### 3.4 - Cultura política: sobre formas de exercício da cidadania no Recife

A pesquisa cultura política em Recife buscou observar também como as pessoas entrevistadas exercem sua cidadania, tanto por meio de questões sobre o item *mobilização*, como também retomando o tema do *associativismo*. De todo modo, para esse indicador do exercício da cidadania (Mobilização) é importante observar que a

---

informação (4,04 pontos na escala de 1 a 5). O rádio (2,67), os jornais (2,25) e a *internet* 1,53 pontos na escala de 1 a 5.

pesquisa não capta a trajetória ou a vivência das pessoas em atos e ações civis que, em geral, têm potencial de sedimentar nos cidadãos uma compreensão mais virtuosa sobre o exercício da cidadania. A pesquisa apenas capta as percepções e as atitudes dos entrevistados naquele momento.

Em termos da consulta sobre que formas de ação social e política o entrevistado poderia ter, ou seja, sobre o item *mobilização*, constatou-se que as pessoas entrevistadas nunca o fariam, pois, numa escala de 0 a 3, a média foi de apenas 0,70. Para todos os itens do quesito Mobilização, a média mais expressiva foi para a questão assinar uma petição (escala: 0 - nunca o faria, a 4 – fez no último ano). Os outros itens foram: participar de um comício (0,91); boicotar produtos por razões políticas, éticas e ambientais (0,77); participar de uma manifestação (0,76); contatar político ou alto funcionário do Estado (0,59); dar dinheiro ou recolher fundo para causas públicas (0,58); contatar/aparecer na mídia (0,43) e participar de um fórum pela *Internet* (0,40), ambos conforme a seguinte escala: 0 - nunca o faria, a 4 – fez no último ano.

Por outro lado, a pesquisa, ao retomar o item *associativismo*, demonstrou que o índice de intensidade de associativismo das pessoas entrevistadas em Recife é muito baixo para todas as opções delineadas, conforme se vê na Tabela I.

**Tabela I** – Associativismo - Recife - 2006

Associativismo	Média
Partido político	0,17
Sindicato, grêmio ou associação profissional	0,32
Igreja ou organismo religioso	0,87
Grupo desportivo, recreativo ou cultural	0,46
Outra associação voluntária	0,25

Fonte: Observatório das Metrópoles – 2008.

Escala: 0- nunca pertenceu, a 3 – participa ativamente

Índice de Associativismo: 0,42 (média)

Quando perguntadas sobre o item *participar nas organizações sociais ou políticas*, a grande maioria das pessoas entrevistadas (88,8%) declarou nunca ter pertencido a um partido político e não ter nenhuma identificação com qualquer partido político (60,9%).<sup>48</sup> Apesar disso, o PT é o partido político mais relevante entre aqueles

<sup>48</sup> Nos grupos de cidadãos que declararam sua cor ou raça, a grande maioria nunca pertenceu a um partido político, a uma associação (sindicato ou associação profissional), igrejas e associação desportivo-cultural.

respondentes que disseram ter alguma identificação (26,3%) com um partido político. Sabemos que o Partido dos Trabalhadores na Capital pernambucana representa a força política mais dinâmica da década, o que o torna mais conhecido hoje entre as pessoas entrevistadas, e também para o futuro, em face da renovação de seu mandato na Capital para o período 2009 – 2012.

Para os três grupos de cidadãos participantes dos três níveis da escala social (base, meio e topo), a política no Brasil, em especial os partidos políticos, não incentiva as pessoas a serem politicamente ativas. Nos grupos situados no meio da escala social, esse sentimento é mais aguçado que nos demais grupos. Para uma parte importante dos que estão na base da escala social, ou seja, no piso inferior da cidadania, existe a concordância de que os partidos políticos incentivam, sim, as pessoas a serem politicamente ativas. Talvez por essas pessoas estarem na base da escala social se possa identificar nesse reconhecimento do incentivo dos partidos, alguma contribuição específica do Partido dos Trabalhadores à questão, em face da participação delas em instrumentos e processos de cogestão, como o Orçamento Participativo valorizado centralmente na administração municipal petista na última década.

Nos três níveis da escala social, a maioria nunca pertenceu a um grupo desportivo, cultural ou recreativo. Quando os três grupos integrantes dos três níveis da escala social (base, meio e topo) foram perguntados sobre *o que se deve fazer para ser um bom cidadão e quando ser um bom cidadão*, o item participação em associações, sindicatos e partidos políticos foi prevalecente, ou seja, os grupos que se declararam pertencer à base da escala social (19,56%) e ao meio da escala social (16,25%) consideraram ser muito importante essa participação para configurar um bom cidadão.

---

As pessoas entrevistadas que declararam pertencer a alguma forma associativa, ou pertence e não participa, destacam-se as associações desportivo-culturais, as igrejas, sindicatos/associações. As pessoas de todas as faixas etárias declararam nunca ter participado ou pertencido a um partido político, grêmio ou associação profissional, igrejas, etc. Mas, nas gerações que pertenceram ou pertencem na atualidade a alguma forma associativa destaca-se a participação em grupos desportivos, culturais, recreativos entre aqueles que estão nas faixas de 18-24 anos, 30-39 anos e 50 ou mais anos. Do ponto de vista do recorte de gênero, a maioria das mulheres entrevistadas (50,79%) nunca pertenceu a um partido político, a um sindicato ou grêmio (48,18%), grupo desportivo-cultural (43,49%) ou a outra associação voluntária (46,33%). As mulheres pertenceram mais (9,64%), pertencem e não participam (7,81%) e participamativamente de igrejas ou outra instituição religiosa quando comparadas aos homens. No entanto, nesse mesmo tipo de associação, as mulheres que nunca pertenceram também foram maioria (29,17%). Os dados acima demonstram uma situação de associativismo tardio das mulheres, expressão e substrato das desigualdades a que elas são submetidas nas formas associativas clássicas, com repressões que se iniciam no ambiente familiar privado e toma corpo no espaço público, agindo como um desestímulo à sua emancipação política ou favorecendo que sua predisposição cívica e associativa seja catalizada pelas igrejas ou outro tipo de associação religiosa que, em geral, são os tipos de associativismo mais tolerados por pais e ou cônjuges, dado o potencial conservador de suas agendas e funcionamento.

Já os que se declararam estar no topo da pirâmide variaram suas opiniões de muito importante para nada importante, em pequenas porcentagens em comparação com os demais.

A pesquisa cultura política também indagou sobre a prática religiosa no Recife. Numa escala de que vai de 1 (prática religiosa nula) a 4 (prática religiosa regular), Recife obteve 2,55 pontos, um pouco acima da média, configurando um equilíbrio entre as opções *nula*, *rara* e *irregular* para a grande maioria das pessoas entrevistadas. Apenas um terço declarou desenvolver com regularidade alguma prática religiosa. Por outro lado, entre os tipos de Associações em que mais houve declaração de participação, a igreja ou instituição religiosa se destacaram com alguma relevância. Para o conjunto das pessoas entrevistadas, a religião católica é a mais apontada como referência, seguida da religião evangélica.<sup>49</sup>

A partir deste ponto, apresentaremos breves ênfases conclusivas sobre o conjunto da pesquisa de interesse deste estudo: corroboramos, no início do presente capítulo, com a hipótese de que, no histórico da cidade do Recife, há uma estreita relação entre a qualidade da dinâmica política do poder local, o grau e o padrão de associativismo, mas que não podemos determinar um caráter unidirecional para associativismo, confiança, capital social e desempenho institucional. Até aqui pudemos atestar a ocorrência de impactos positivos sobre a cultura política local (variável histórica), pois não podemos desconsiderar que a cidade do Recife tem fortes referências históricas nas suas lutas, o que revela sua tradição cultural libertária expressa, por um lado, a partir dos muitos conflitos urbanos de ocupação e posse dos seus morros e planícies ao longo das últimas décadas, ou seja, uma intensa disputa popular pela produção do espaço urbano e, por outro lado, pelo intenso processo de organização sociocultural que daí emerge e estabelece uma ascendência sobre as dinâmicas e os mecanismos de participação na gestão urbana municipal - o que tem contribuído para a ocorrência de uma paulatina mudança da relação Estado-Sociedade -, e promovido alguma influência sobre a concepção e o controle de determinadas políticas públicas, bem como sobre o ambiente democrático em que elas se movem nos dias atuais. Por fim, conforme já observamos, há mudanças também na geopolítica local

---

<sup>49</sup> Os católicos estão mais divididos no posicionamento político (uma parte se declarou de centro-direita, e outra de centro-esquerda). Os evangélicos pretendem obedecer mais às leis, sem exceção, que os outros grupos. Todos que se declararam pertencer a alguma religião demonstraram tolerância na convivência cidadã, considerando um quesito importante da cidadania o ato de tentar compreender a maneira de pensar das pessoas com opiniões diferentes das deles.

em direção a um campo de poder local nitidamente mais democrático-popular, quando comparado às experiências anteriores de gestão, além de uma renovação do perfil das lideranças político-partidárias no município.

De modo geral, os resultados finais da pesquisa parecem indicar mais tendências de coexistência entre atitudes e percepções das pessoas entrevistadas sobre o sistema político vigente do que de oposição ou fragmentação desses valores. Há, portanto, conhecimentos e até vivências das pessoas entrevistadas com elementos de um modelo clássico de cultura política (associativismo clássico: virtudes cívicas, confiança interpessoal, crença nas instituições, dentre outros) e, ao mesmo tempo, vivências de um modelo em que a vinculação da pessoa entrevistada a algum tipo de associativismo ou mobilização é potencialmente menos duradoura. Nesse sentido, é sempre importante destacar que Recife tem uma história de associativismo, o que, em geral, significa a valorização de uma forma de engajamento mais permanente das pessoas em formas coletivas de ação. Mas, surpreende na pesquisa a indiferença dos entrevistados quanto a vários pontos relativos a esse engajamento valorativo da associação, mesmo existindo por mais de duas décadas experiências como o Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo, Conselhos Setoriais e o PREZEIS. Essa tendência ao baixo grau de associativismo entre as pessoas é também nacional. Mas esse dado para Recife não parece impor rebaixamento às percepções e atitudes das pessoas em relação à cultura política, uma vez que não se associar a alguma forma organizativa não tem significado não participar da vida política local.

A pesquisa também revela que a política (como valor cívico) e o partido político (como prática e exercício em torno desse valor) não são atraentes para as pessoas entrevistadas: o interesse por ambos é baixo e talvez por isso tenha sido tão difícil identificar quem melhor poderia defender os interesses dos entrevistados. Como consequência, igrejas e cultos religiosos são alternativas prováveis à participação e ao pertencimento associativo dos entrevistados, bem mais que os Partidos Políticos, talvez por estarem fisicamente mais próximos desses cidadãos, ou por operarem numa dimensão mais profunda e menos material do ser e de suas necessidades espirituais.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Quase um terço das pessoas dos três grupos da escala social afirmou não saber ou não respondeu sobre qual é das instituições/entidades que melhor defende seus interesses numa primeira opção. Mas, entre quem declarou saber quem melhor defende seus interesses, os políticos, os juízes e as igrejas/cultos foram os mais apontados. Entre os grupos da base da escala social a igreja também foi o destaque junto com os juízes e os partidos políticos. Nos grupos do meio da escala social, os destaque são para as ONGs e

Retomando a concepção de Putnam (1996), na qual o legado histórico é determinante de padrões sociais que definem as tradições de civismo e determinam o capital social, podemos dizer que observamos na pesquisa sobre cultura política no Recife uma importante mas não direta relação entre capital social (confiança, cooperação, reciprocidade, civismo, bem-estar coletivo, normas e sistemas de participação) e desenvolvimento institucional. Essa relação teórica não é, portanto, do ponto de vista empírico, totalmente unidirecional nem causal (mais associativismo – confiança nas instituições e interpessoal – capital social, etc., mais desempenho institucional e desenvolvimento econômico). Mesmo ao se registrar uma tendência à participação indireta dos cidadãos, considerando-se também o baixo grau de associativismo da população, as pessoas entrevistadas interpretam de forma consistente o que se passa no sistema e no contexto político e institucional local e nacional. Por outro lado, mesmo quando florescem redes sociais e arranjos institucionais participativos, como o Orçamento Participativo, vigora um baixo grau de interesse pela política o que é, no limite, um risco para a defesa do ambiente institucional formal, já declinante na opinião pública.

Ainda que a clássica tese de Putnam (1996) sobre o capital social não se aplique confortavelmente ao estudo de caso do Recife, ela nos apoia num ponto importante: na recuperação do experienciado e do adquirido em termos de cultura cívica e de participação política. Por isso, partimos de bases históricas para entender os níveis de compreensão e as atitudes cívicas no presente e seu significado para o fortalecimento da confiança interpessoal, da confiança nas instituições e da participação política em Recife.

Diante disso, cremos que a sociedade e suas expressões políticas tendem a ser impactadas e a impactarem positivamente a visão de cultura e de prática política daquele e do presente momento. Mas a sofisticação desse padrão muito vai depender dos paradigmas adotados. Esses têm razões e origens históricas (heranças e continuidades) que se apresentam com irregularidade no presente, ora pela manifestação de fenômenos de permanência e de conservação de certos arcaísmos na cultura política

---

sindicatos/associações profissionais. Para as pessoas que se declararam brancas, essa representação de interesses colocou as ONGs na posição acima dos juízes. Essa diversidade de opções sobre quem melhor defende os interesses das pessoas entrevistadas é compatível com a diversificação e com o rejuvenescimento do tecido associativo brasileiro, apesar da hegemonia subjetiva do partido político, dos sindicatos, do judiciário e da igreja. Também é compatível com o aumento e a diversificação do número de sujeitos sociais, causas e instrumentos de exigibilidade de direitos, não se configurando um rebaixamento das oportunidades e do alcance dos interesses das pessoas entrevistadas.

local, ora por intenções de ruptura, pelo teto, em relação àquilo que foi a experiência de governança democrática passada no Recife. A nosso ver, observar essa trajetória como temos feito até aqui ajuda a compreender como se processa hoje a articulação entre o planejamento urbano, a gestão e a participação popular, elementos fundamentais para designar uma das bases ainda vigentes da cultura política local, e também como meio de análise da outra dimensão de cultura política captada no *survey* do Recife que, assim cremos, consubstanciaram positivamente a democracia e a cultura política local, mas ainda deixam muitas insuficiências para afirmar uma coerência sistêmica da governança urbana local.

Essa robusta trajetória política local e, ao mesmo tempo, a identificação da ocorrência de mudanças na cultura política no Recife - que *contrarrestam* paradigmas clássicos de associativismo e de cultura cívica –, são fatores explicativos de nossa opção neste estudo por uma interpretação da microinstitucionalidade democrática recente referida a processos de continuidades, descontinuidades, inovações e rupturas no planejamento e na gestão urbana, e sobre o papel que a administração pública passa a assumir nesse contexto. Essa imbricação entre processos de continuidades, descontinuidades, inovações e rupturas nos mantém críticos a certas polarizações analíticas que são feitas entre governo progressista e governo conservador, ou entre política pública de esquerda e de direita que, no nosso entender, só contribuem para artificializar os reais comportamentos públicos mediante o desafio do planejamento e da gestão urbanos, suas dinâmicas, suas escolhas institucionais e os desenhos dos arranjos institucionais delas decorrentes. Nossa observância tem sugerido que, no caso do Recife, as escolhas institucionais urbanas projetam ambivalências em relação aos ideários da reforma urbana, dado que a gestão municipal tem apresentado, de um lado, inflexão a uma lógica de planejamento e gestão urbanos funcional aos interesses hegemônicos da acumulação urbana e de seus principais expoentes econômicos (com o privilegiamento dos grandes projetos na cidade) e, de outro lado, apesar do discurso e até do reforço institucional à dinâmica de movimentação social a partir dos espaços participativos locais, mantém inalterada a lógica antisistêmica de funcionamento desses espaços e arranjos institucionais participativos, já que prevalece o paralelismo entre as políticas e entre os órgãos responsáveis por sua execução, além do que operam sob aspectos urbanísticos de pequena monta.

## **Capítulo IV – Políticas de planejamento urbano e arranjos institucionais no Brasil e Recife**

No capítulo anterior, a partir da chave teórica que propõe a observância da relação multidirecional entre democracia, cultura política e neoinstitucionalismo no âmbito da problemática urbana em tela, apresentamos a pesquisa sobre cultura política, com o objetivo de iluminar a interpretação adiante em torno dos arranjos institucionais. Do ponto de vista teórico, a pesquisa apresentada no Capítulo III levantou questionamentos acerca da perspectiva teórica causal / unidirecional sugerida por Putnam (1996) entre associativismo, confiança nas instituições e confiança interpessoal, capital social, desempenho institucional e desenvolvimento econômico. Apesar disso, a pesquisa reconheceu aspectos importantes do capital social local para o desenvolvimento institucional na capital (continuidade administrativa, confiança da população no Poder Executivo, predisposição social à participação política, dentre outros), apesar da burocracia e do senso de atuação de curto prazo da administração local, bem como de seus impactos sobre a governança democrática e a cultura política.

Neste Capítulo IV, prosseguiremos nossa abordagem a partir da chave de leitura que procura estabelecer a relação multidirecional entre democracia, cultura política e neoinstitucionalismo no âmbito da problemática urbana em estudo iniciado no Capítulo III, uma vez que a pesquisa sobre cultura política no Recife apresentou percepções e comportamentos cívicos da população local que julgamos importantes para a compreensão do contexto da sociabilidade urbana e dos conflitos existentes entre modelos de governança distintos, a partir da política nacional de desenvolvimento urbano (e de suas repercussões sobre a governança democrática no Recife), a serem observados deste ponto em diante.

Para melhor delimitar nosso escopo de reflexão, elegemos alguns argumentos (que também podem ser lidos como indicadores) que, entre tantos, se referenciam a fatores que criam condições institucionais de governança democrática no país, mas especialmente no Recife, que é o centro das repercussões de nosso interesse sobre planejamento e gestão urbana. Os elementos a seguir nos darão oportunidade para organizar a lógica de reflexão que a tese pretende lançar sobre a governança urbana (assim como sobre as escolhas institucionais), a saber:

- a) a redução - por ação do planejamento e regulação transparente do ordenamento territorial urbano - da margem de autossegregação de classes e frações de classes sociais, dada a alavancagem das tendências de fragmentação social em face dos impactos da acumulação urbana que separa e concentra ricos de pobres na cidade;
- b) a adoção de formas de gestão para o planejamento da cidade e suas políticas públicas, a qual possa constituir um regime de ação pública, dotado de instrumentos e de arranjos institucionais participativos capazes de favorecer a tomada de decisão de maneira concertada e negociada entre os atores políticos interessados;
- c) a adoção de políticas urbanas com potencial de enfrentamento da fragmentação socioespacial na cidade;
- d) um governo local dotado de capacidades técnicas e políticas para gerar dinâmicas cooperativas entre os organismos de planejamento e gestão da cidade (e suas políticas nos territórios), como padrão e medida de administração pública não fragmentadores das condições institucionais e operacionais históricas diante do enfrentamento dos problemas urbanos, e
- e) padrão de interação entre Estado e sociedade marcado pela transparência, pelo reconhecimento e pelo fortalecimento mútuo dos valores cívicos impulsionadores de ações coletivas transformadoras e, por isso mesmo, conflitivas, com o aumento da confiança institucional e política da práxis dos atores nas relações comerciais e não comerciais do desenvolvimento urbano.

Para dar início a essa observação, apresentaremos adiante o Ministério das Cidades e suas escolhas institucionais mais relevantes no entorno da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como uma discussão sobre sua efetividade e, finalmente, com base numa referência teórica do neoinstitucionalismo, debateremos acerca dos arranjos institucionais no âmbito da administração municipal e do planejamento urbano no Recife. Concluiremos com uma análise sobre as interpretações e escolhas institucionais dos sujeitos da reforma urbana sobre a política nacional de desenvolvimento urbano, os arranjos institucionais nacionais-locais no contexto das transformações em curso a partir daí.

#### 4.1 – Planejamento urbano e arranjos institucionais em âmbito nacional e local

A análise aqui proposta não se limita apenas aos fatores endógenos que bloqueiam ou favorecem uma interação sistêmica na política nacional de desenvolvimento urbano em curso e sua aplicabilidade na cidade do Recife. Fatores como as relações intergovernamentais no sistema federativo brasileiro ou o financiamento das políticas urbanas no país exigem um tratamento multidisciplinar. Essa visão multidisciplinar sugere um debate sobre a distribuição do poder entre as unidades federadas, assim como acerca das insuficiências do sistema que organiza as finanças públicas, sua distribuição entre os entes federados, considerando o contexto de atribuição recorrente de responsabilidades aos governos locais sobre a execução de várias das políticas públicas. Esses também são aspectos que originam conflitos de governança democrática relacionados com as problemáticas da guerra fiscal conhecida do sistema federativo brasileiro, relacionados à própria estrutura organizacional da máquina administrativa, engenharias e ideários políticos, mas que não serão objeto deste estudo.<sup>51</sup>

A partir deste ponto nós nos remeteremos à análise das escolhas institucionais em curso no contexto da formulação da política nacional de desenvolvimento urbano marcado pelos impasses da trajetória do federalismo brasileiro e pelas complexas relações intergovernamentais (SOUZA, 2004). Quando essas escolhas institucionais são observadas à luz da história recente das Regiões Metropolitanas brasileiras, uma primeira evidência se apresenta: essas regiões ainda enfrentam sérios impasses, identificados especialmente em termos dos mecanismos de gestão e dos arranjos institucionais que foram previstos na Constituição de 1988, cujo objetivo central era o de processar problemas comuns entre os municípios de uma mesma Região Metropolitana. Passadas as fases em que as escolhas institucionais relativas às Regiões Metropolitanas se deslocaram de um modelo centralizador no plano federal para um modelo neolocalista ou municipalista, os autores consideravam que a fase atual, em 2000, era a fase das parcerias entre os municípios metropolitanos, o que se traduziria numa alternativa importante, mas com incipiente processo de redes nacionais. O fato é que esse traço autoritário permanece e questiona uma dada perspectiva de abordagem sistêmica da questão urbana brasileira, nas escalas federal, estadual, metropolitana ou

---

<sup>51</sup> Sobre esse tema ver Garson (2007), Arretche (2002, 2004), Abrúcio (2005).

municipal, a qual, por sua vez, segue sendo interpelada pelo poder fragmentador da escolhas institucionais de origem.

Observar essa trajetória das escolhas institucionais com ênfase sobre as Regiões Metropolitanas (ainda que elas não sejam o objetivo deste estudo, cujo lugar empírico é a metrópole do Recife) nos convida a questionar as escolhas institucionais em curso com a emergência do sistema nacional das cidades e suas implicações nos mecanismos de gestão e nos arranjos institucionais atinentes à política nacional de desenvolvimento urbano em estruturação. O ambiente institucional em que estão situadas as políticas públicas, ou seja, o conjunto amplo de grandes regras, acordos, leis, normas e contratos encontra na conjuntura brasileira condições favoráveis para o debate sobre o desempenho das ações e sobre os diferentes modelos referenciais de planejamento e gestão das cidades, assim como para a observação das dinâmicas de troca, consenso e conflito sobre sua formulação e efetividade.

*Grosso modo*, o conceito de arranjo institucional nasce associado e como meio de explicação do desempenho da economia. No entanto, as contribuições teóricas recentes deslocaram da economia para a sociedade a ênfase no papel que as instituições desempenham nos rumos do conjunto da sociedade. Com isso, considera-se que os arranjos institucionais têm potencial de classificação como bem sucedidos ao propiciar suporte para a estrutura de relações cooperadas entre os diferentes membros e os entes societários, sempre que se tenha em vista a obtenção de alguma vantagem lícita (ou efetivação de um direito social), visto que fora de uma estrutura cooperada essa possibilidade ou diminuiria, ou se realizaria à margem de um padrão público do direito. Para tanto, o estabelecimento de mecanismos que operem mudanças nas regras que governam a ação dos agentes, a exemplo da Lei de Consórcios intermunicipais, se imporiam como condição *a priori*.

Arranjos institucionais também têm importante papel na catalisação de acúmulos, habilidades e competências de descentralização entre as três grandes esferas da Federação brasileira e nas vivências e práticas de organizações, agentes públicos ou privados, uma vez que concorrem para colocar o todo catalisado em operação pública e para servir ao desenvolvimento da sociedade.

Apesar do potencial de sua operacionalização pública, os arranjos institucionais requerem condicionantes apresentados em geral como regras de orientação do comportamento dos agentes. Quando os acordos e as regras são postos em operação,

conflictos surgem para impor confiança ou desconfianças nas regras do jogo. Nesse sentido, podemos pensar no caráter processual dos arranjos institucionais e do quanto de diálogo (comunicação) e concertação (transparência) lhe será exigido para que se processem estímulos e orientações de cooperação ou ação coletiva entre os agentes.

Gonh (1997) atribui ênfase multirelacional à teoria da ação social quando procura observar teorias e paradigmas que se manifestam nos movimentos sociais, e já vimos que Putnam (1996) considera que o desempenho das instituições democráticas é condicionado profundamente pelo contexto social e pelo contexto histórico, e que a mudança das instituições democráticas formais, no sentido da abertura de canais de participação e de interação entre governo e sociedade, pode transformar a prática política ao possibilitar a criação e o desenvolvimento de regras de reciprocidade e de sistemas de participação cívica, mesmo em contextos sociais sem tradições e sem capital social (SANTOS JUNIOR, 2001).

Partindo desse arcabouço analítico do neoinstitucionalismo (já que nosso objetivo era explorar os efeitos das escolhas dos arranjos institucionais para o desenvolvimento do planejamento e da gestão urbana ou sobre a governança urbana), conduzimos nossas reflexões teóricas para destacar, ainda que parcialmente, os tipos de escolha que se vão conformando nas tramas institucionais, a partir da chave analítica que explorará nos próximos capítulos as interpretações e as escolhas dos sujeitos da reforma urbana quanto à política nacional de desenvolvimento urbano e aos arranjos institucionais pretendidos no Brasil e no Recife, até aqui caracterizados por três tendências principais.

Um primeiro tipo de escolha que se apresenta como tendência nas situações de governança democrática urbana e na dinâmica de funcionamento dos arranjos institucionais participativos é, mais e mais, o uso do estatuto do consenso como um instrumental hegemônico da política e, segundo nosso ponto de vista, o risco de difusão da ideia de conflito como negação da política. Aqui reside mais um tipo de ambiguidade conceitual que é também uma expressão reveladora do legado do positivismo que se apoderou das lógicas de planejamento e gestão das cidades (e de outros tantos meios ideológicos de comunicação e poder), como orientação crescente das relações societárias em ambientes participativos e nas dinâmicas administrativas que orquestram os meios para a participação, esta última orientada cada vez mais para corresponder a uma sociologia de resultados, ainda que esses sejam datados entre uma e outra

temporalidade eleitoral, perdendo-se em essência qualquer primado de inovação política para e sobre a governança democrática. Para ilustrar essa questão, discutiremos adiante as mudanças na administração municipal do Recife que, no momento presente, consolida uma ampla reforma administrativa de modo a fazer funcionar a máquina pública orientada para monitorar e comunicar os resultados da gestão e seus impactos sobre a população.

Um segundo tipo de escolha que tende a se estabelecer nas situações de governança democrática urbana (e que concorre para representar ela mesma um traço de indiferença a expectativas sistêmicas, normativas e funcionais de políticas públicas urbanas) é aquela que se pauta pelo caráter setorial da política (habitação separada de saneamento, por exemplo), o que desenha um quadro complexo de sobreposição, paralelismo e concorrência de papéis entre os arranjos institucionais constitutivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Apesar dos esforços do primeiro grupo de profissionais responsáveis pela criação e funcionamento dos primeiros anos do Ministério das Cidades, vigora com destacado dinamismo operacional o caráter setorial das políticas urbanas (programas, ações e fundos). Outra vez a criação do PAC contribui para ampliar os níveis de concorrência e de busca de definição de papéis entre os ministérios e organismo afins, com acento na setorialização das políticas.

Um terceiro tipo de escolha, a partir das consequências do caráter setorial das políticas públicas urbanas, concorre para configurar uma tendência a que se prossiga preferentemente (para os agentes do Estado e da Sociedade) um padrão setorial de administração, de formulação, de planejamento e de gestão das políticas urbanas, em último caso, uma ameaça contundente às formulações teóricas que se orientam pelo dado sistêmico das políticas e seus ciclos.

Esses perfis dos tipos de escolha acima destacados condicionam, como tendência, uma interpelação igualmente sobreposta, paralela e setorializada do “mundo da vida” e da identidade daqueles que se beneficiam das políticas públicas. Isso se impõe e se traduz como um problema para a formação da identidade dos sujeitos sociais que operam com inovações conceituais e na contracorrente do desenho hegemônico da política de planejamento urbano, pois tais sujeitos se encontram potencial e duplamente fragmentados, seja pelo caráter setorial de suas escolhas, seja pela autoimagem que se projeta na sociedade a partir de uma agenda minimalista à qual escapam o senso de conjunto, o foco do conflito e as tramas que o outro do conflito utiliza para

instrumentalizar o Estado, perpetuar poderes e manter seguros no tempo os níveis de acumulação urbana por meio dos megaprojetos de urbanização que mais e mais dão consistência à reprodução do capital imobiliário nas cidades. Conforme observaremos a seguir, tais perfis de escolhas institucionais estão presentes nos ideários da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e no Sistema Nacional das Cidades, o que amplia os desafios de sua efetiva materialização, configurando-se num tipo de escolha institucional que seráposta em relevo adiante, dado o seu impacto sobre a vida e a identidade dos sujeitos da reforma urbana.

#### 4.2 – Contexto e escolhas institucionais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no Brasil

A fundamentação teórica adotada tem procurado consubstanciar-se nos elementos históricos recentes de larga demonstração do potencial de convivência, conflito e inovação da democracia participativa brasileira, sobre desenhos de governança democrática aplicada às políticas urbanas e do modo como são realizadas as escolhas e os conflitos institucionais a partir dos arranjos institucionais participativos. No entanto, consideramos que os avanços ocorridos em termos de ampliação da democracia participativa no Brasil defrontam-se com uma paradoxal convivência com fatores que ainda bloqueiam a ocorrência de mudanças mais substantivas em nosso país, dentre os quais destacamos as desigualdades sociais que se aprofundaram, o que tornou o Brasil um país onde uma imensa população urbana ainda está mergulhada numa enorme gama de problemas sociais, econômicos e ambientais.

No plano internacional, o cenário histórico que dá sentido ao esforço de estruturação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano se encontra delineado pelas muitas interrogações sobre os efeitos das transformações econômicas das últimas décadas no sistema urbano mundial, ancoradas pela globalização e pela reestruturação produtiva e, mais recentemente, pela crise econômica internacional que se manifestou a partir de uma problemática classicamente urbana. No Brasil, o enfrentamento da crise encontrou no o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) um forte aliado. Para o Ministério do Planejamento, o PAC se constitui em um Programa de Desenvolvimento que visa promover (i) a aceleração do crescimento econômico; (ii) o aumento do

emprego, e (iii) a melhoria das condições de vida da população brasileira. O PAC, portanto, consiste em um conjunto de medidas destinadas a (i) incentivar o investimento privado; (ii) aumentar o investimento público em infraestrutura e (iii) a remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento.

Com tais transformações estão posicionadas concordâncias teóricas sobre a ocorrência de mudanças nas condições institucionais de planejamento e de efetivação de políticas públicas, com efeitos perversos tanto para o papel do Estado quanto sobre a coesão e a cooperação social dos atores do sistema urbano internacional, caracterizando de diferentes perspectivas ideológicas e em função dessas mudanças a ideia de governança democrática das cidades.

Em geral, estão postas questões que evidenciam dúvidas sobre a capacidade real de se processar a governabilidade nos territórios locais, seja pela alta volatilidade do capital financeiro internacional (SASSEN, 1991), seja pelo profundo impacto promovido pelas transformações tecnológicas a partir da expansão das formas comunicacionais em todo o planeta (CASTELLS, 2000), seja pela intensificação das formas de segregação e de espoliação urbanas que têm configurado novos papéis e desafios ao tecido social mundial na era “pós-fordista” (RIBEIRO, 2004). Harvey (2009)<sup>52</sup> reforça a tese dos limites da governabilidade local ao argumentar que suas referências também estão informadas pelas constantes crise do capitalismo. Para ele, nas últimas três décadas o capitalismo tem enfrentado mais crises que nas décadas anteriores.<sup>53</sup>

Para Harvey, muitas dessas crises têm sua base nos processos de urbanização em curso no mundo inteiro. A evidência representativa dessa articulação entre crise do capitalismo e urbanização global é a crise de 1997, nos EUA, a qual atingiu 300 bancos americanos que foram obrigados a decretar falência, e cujos impactos se fazem ver agora. Esses bancos viviam da especulação no mercado imobiliário. Eram crises causadas por especulações imobiliárias com recursos do mercado financeiro, fenômeno que se repete

---

<sup>52</sup> Tradução, sem revisão do conferencista, de alguns dos conteúdos apresentados em Seminário Nacional sobre o direito à cidade, promovido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, durante o Fórum Social Mundial, Belém – PA, em 29/01/2009.

<sup>53</sup> Desde os anos 1970, segundo Harvey, ocorreram quase quatrocentas crises financeiras no mundo, enquanto entre 1945 e 1956 foram registradas 56 crises.

com o fim da era Bush e o início do atual governo (crise hipotecária americana), cujos impactos são globais.

Conclui Harvey que o que vemos hoje não é somente uma crise financeira (e no mercado de hipotecas norte-americano), e sim uma crise urbana global.<sup>54</sup> Com ela, a governabilidade local se torna limitada. No Brasil, prefeitos eleitos para o período 2009 - 2012, por exemplo, desencadearam uma campanha para revisar as previsões orçamentárias de seus municípios, ampliar as capacidades de transferência de fundos nacionais e discutir com seus eleitores o caráter global da crise sobre o local.

É nesse contexto que a questão democrática problematizada em capítulo anterior informa a problemática urbana e, de modo particular, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de que passaremos a dar conhecimento. Antes de apresentarmos a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades e suas iniciativas, queremos situar em que contexto urbano eles se estabelecem. É sabido que nossas cidades estão atravessadas por uma profunda crise do trabalho, pela violência material e cultural de classe, raça e gênero, pelo aumento das formas de produção e de reprodução das desigualdades e pela ampliação dos níveis de segregação socioterritorial urbana. Nesse contexto, as cidades caracterizam-se cada vez mais pelo aprofundamento das desigualdades nos padrões de qualidade de vida, cidadania e inclusão social, o que resulta em uma crise urbana cujas consequências extrapolam as classes pobres e atinge de forma mais perversa os grupos de maior vulnerabilidade social, como a população das periferias das metrópoles e das favelas, os jovens e as mulheres.

No Brasil, a problemática urbana, evidenciada no fato de as cidades brasileiras concentrarem mais de 80% da população e 90% do PIB (Produto Interno Bruto), tem correspondência numa dinâmica de intensa desigualdade urbana global que penaliza mais umas nações do que outras. Como sabemos, aproximadamente 30% da população urbana brasileira se concentra em apenas nove regiões metropolitanas. Estudos indicam que há uma perda relativa de posição das grandes aglomerações urbanas para as áreas não-metropolitanas (mais de 60% da renda estão nas regiões metropolitanas, mas, com

---

<sup>54</sup> Para Harvey, ocorreu uma profunda e dinâmica política de investimentos de capitais na produção e comercialização de espaços urbanos. Com ela foi demarcada a mercantilização das cidades, o que desembocou na crise global atual. Os impactos dessa crise ocorrem de forma desigual, uma vez que as execuções hipotecárias nos EUA, fruto das inadimplências, atingem especialmente os mais pobres que vivem em áreas urbanas mais precárias de antigas cidades americanas.

queda relativa favorável às áreas não metropolitanas; 12% dos ricos estão nas regiões metropolitanas; mas, 5% já estão fora delas). Os pobres tendem a se deslocar mais para as áreas não metropolitanas, como necessidade de reprodução do trabalho excedente das grandes aglomerações, que se realizaria em espaços periurbanos e em atividades rural – urbanas integradas a circuitos econômicos mundializados.<sup>55</sup>

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2005), corroborado pelo próprio Ministério das Cidades, o *déficit* habitacional do país chega a 7,9 milhões de novas moradias e mais de um terço das moradias existentes são consideradas inadequadas; mais de 97% das cidades com mais de 500 mil habitantes são constituídas de favelas, sendo que, nas cidades médias, elas estão em mais de 80% dos núcleos urbanos. Para organismos como o IBGE, metade da população brasileira (83 milhões) não é atendida por sistemas de esgotos, 45 milhões de brasileiros não são atendidos por serviços de água potável e 37 milhões de moradores dos centros urbanos não conseguem acessar o transporte público por não poderem pagar o alto custo das tarifas, além de enfrentarem um serviço precário.

Segundo o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, entre 2003 e 2007, apenas 1,4 milhões de processos de regularização foram iniciados no país, com apenas 324 mil títulos de posse de propriedade emitidos e 101 mil registrados em cartório, enquanto 12 milhões de famílias de baixa renda vivem em domicílios irregulares (favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas sob pontes, viadutos, marquises, na beira de rios, dentre outros). De outro lado, no Brasil, condomínios locais favorecerem apenas 10% da população, mas possuem 70% da área urbanizada, enquanto a área destinada à habitação de interesse social (que envolve 70% da população) dispõe de 0,0001%, o que configura um verdadeiro *apartheid* urbano no país.

Mas o contexto também oferece oportunidades a partir da agenda da reforma urbana em curso. Para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e do Sistema Nacional das Cidades são, de modo geral, depositárias de esforços cívicos para a formulação, normatização e integração de programas, projetos e ações em políticas de habitação, saneamento, transporte,

---

<sup>55</sup> Sobre esse diagnóstico, em particular, conferir “As metrópoles e a questão social brasileira”, organizado por Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Junior, Revan-FASE, 2007.

regularização do solo, dentre outros. Também ensejam novos marcos regulatórios, espaços e instrumentos de gestão dessas políticas. Outra oportunidade, ainda que tradutora de muitas das ambivalências do papel do Estado, é o Programa de Aceleração do Crescimento. Esse Programa prevê importantes obras de infraestrutura urbana – sobretudo nas áreas de saneamento básico, habitação e transporte. Estima-se que, até 2010, estão previstos investimentos de mais de 100 bilhões de reais em habitação, 40 bilhões em saneamento, 3 bilhões em transporte e 12 bilhões em recursos hídricos. Mas o PAC, em termos do modelo de desenvolvimento, se constitui polêmico por privilegiar a construção de usinas hidrelétricas de enorme impacto socioambiental, com recursos insuficientes para o contexto urbano na Amazônia e, além de tudo, põe ênfase no modelo desenvolvimentista, no qual se requer a presença ativa e planejadora do Estado (sem dispor de um instrumento de controle social participativo) e com potencial de reprodução de padrões insustentáveis de produção e consumo, no contexto já bem complexo em que se encontram as cidades brasileiras.

Quanto à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano aludida, é vital olhar o percurso histórico, considerando que, desde o final dos anos 1970 e nos anos 1980, movimentos sociais urbanos e setores de pesquisa deram início a um processo tanto crítico quanto de formulação de alternativas às práticas de planejamento e gestão e sobre os conteúdos das políticas públicas urbanas. Tais temas estavam limitados às discussões que faziam certos círculos de técnicos, quando na sociedade explodiam as demandas de acesso ao solo, moradia e infraestrutura básica, com diferentes conflitos pela posse da terra e a ocorrência de ocupações de áreas públicas e privadas. Essas lutas encontraram na elaboração da Constituição de 1988 uma oportunidade de manifestação nacional das demandas, fortalecendo as articulações nacionais entre os movimentos sociais urbanos, dotados de uma agenda pública (agenda da reforma urbana) que gerou a apresentação pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana de uma emenda popular para o desenvolvimento urbano brasileiro.<sup>56</sup> Nos dias atuais, essa agenda ganha significado tanto na aprovação do Estatuto da Cidade, na constituição do Conselho Nacional das Cidades, no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), na

---

<sup>56</sup> De acordo com Santos Junior (1995, p.13), “o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – surgiu e desenvolveu-se no interior dessa mobilização, trazendo para o debate constitucional as questões da gestão municipal, do planejamento e da política urbana. Tratava-se de uma articulação intelectual e política de várias entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, de organizações não-governamentais, de entidades de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo. Pela sua própria composição, e apesar de sua denominação, o MNRU assumiu mais o papel de elaborar alternativas e de intervir no cenário institucional-jurídico do que de representar os movimentos sociais.”

política nacional de revisão e implementação dos planos diretores participativos ou na política nacional de saneamento aprovada no Congresso Nacional, o que indica que essas iniciativas podem configurar um importante arcabouço institucional e seus marcos regulatórios a partir do âmbito federal, conforme observaremos nas opiniões das pessoas entrevistadas.

Na atualidade, já vimos que a constituição do Ministério das Cidades - pelo primeiro governo do Presidente Lula - é o suporte formal dessa nova dinâmica que tem nos movimentos sociais urbanos sua referência principal. O Fórum Nacional de Reforma Urbana vem se constituindo no espaço privilegiado de articulação da sociedade civil envolvida nas disputas pelos ideários e políticas de reforma urbana brasileira e, como tal, tem buscado fortalecer algumas de suas principais escolhas institucionais amparadas nos princípios do direito à cidade e à cidadania, da democratização da gestão urbana e da função social da cidade e da propriedade.

A partir desse fórum, marcos referenciais estratégicos procuram orientar o sentido e a direção da disputa em torno da política nacional de desenvolvimento urbano. O paradigma que orienta sua escolha institucional parte da noção de cidadania como um direito. Nesse sentido, o que se quer é o reconhecimento dos direitos básicos (por exemplo, direito à moradia articulado à função social da cidade e função social da propriedade) associados a processos de gestão democrática que devem, necessariamente, incluir a participação da população na elaboração e implementação das políticas públicas urbanas.<sup>57</sup>

A motivação para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, segundo o governo federal, parte de uma tese central do Ministério das Cidades:

Vivemos uma Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. O que se busca é a equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios (BRASIL, 2004).

Parte-se da ideia de um grande pacto de construção da PNDU para se chegar à coordenação e à integração dos investimentos e ações dispersos nos diferentes organismos e ministérios do governo federal. Para o Ministério das Cidades, uma base

---

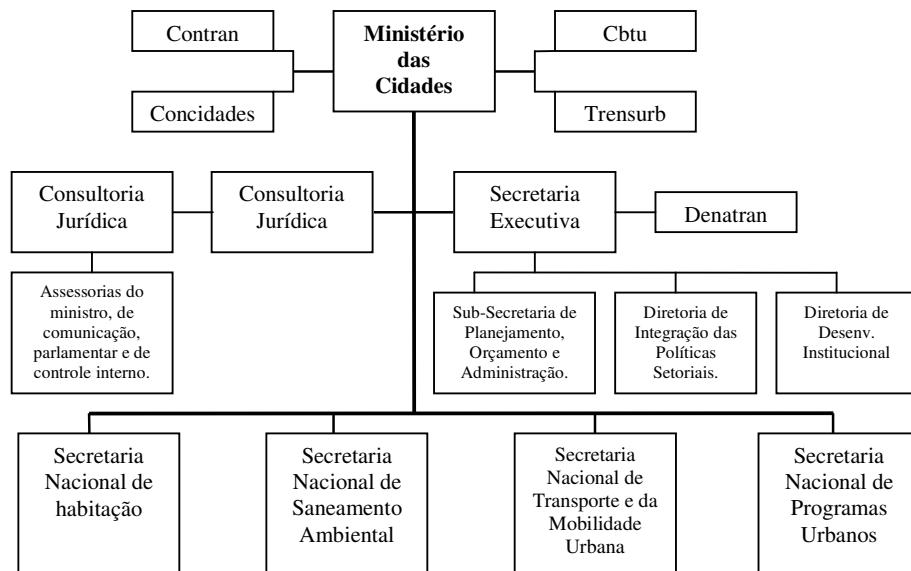
<sup>57</sup> Para um maior conhecimento do balanço da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, realizado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, conferir Santos Junior (2008 e 2009).

desse pacto é também formada pela mobilização da sociedade civil, desde o primeiro governo do presidente Lula, por meio de conferências que culminaram com as Conferências Nacional das Cidades realizadas desde 2003.<sup>58</sup> O desenvolvimento urbano, portanto, é definido pelo Ministério das Cidades como

[...] a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infra-estrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação é o que se pretende (BRASIL, 2004).

Como tal, ele é apresentado numa perspectiva de compreensão sistêmica e estruturadora do espaço urbano, por meio das políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e trânsito, além dos temas chamados estratégicos (política fundiária – imobiliária, e política de capacitação - informações). Seu responsável direto, o Ministério das Cidades, foi estruturado com base em quatro Secretarias Nacionais (Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte Urbano e Programas Urbanos), conforme o Diagrama I:

**Diagrama I - Ministério das Cidades**



**Figura 1 - Diagrama I - Ministério das Cidades**  
Fonte: Ministério das Cidades. 2009

<sup>58</sup> Sobre esse balanço, conferir artigo de Santos Junior; Nascimento & Ferreira (2008).

Tal estrutura demonstra uma virtuosa abordagem sistêmica do Estado de um campo intencionalmente demarcado do desenvolvimento urbano praticado no país, a partir das diferentes heranças de organismos e políticas urbanas, organizada em quatro grandes escolhas institucionais que podemos conferir no Quadro abaixo:

**Quadro II - Escolhas Institucionais das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades - 2009**

<b>Secretarias</b>	<b>Escolhas Institucionais</b>
Secretaria Nacional de Habitação	Acompanhar e avaliar, formular e propor instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia.
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	Assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes e à vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade.
Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana	Formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável, entendida como “a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.
Secretaria Nacional de Programas Urbanos	Implantar o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), através de ações diretas, com transferência de recursos do OGU e ações de mobilização e capacitação, e estimular, articular e apoiar uma rede de parceiros, por meio de processos participativos e democráticos, contribuindo para a organização humanizada do espaço urbano, ampliando o acesso sustentável à terra urbanizada e transformando a cultura de exclusão territorial das cidades brasileiras.

**Quadro II - Escolhas Institucionais das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades - 2009**

Fonte: Ministério das Cidades. 2009.

Segundo o discurso oficial do governo brasileiro,

[...] a transversalidade é um paradigma que o Ministério das Cidades carrega em sua própria estrutura para ser o formulador, naquilo que é de competência do governo federal, das políticas de saneamento ambiental, habitação e mobilidade/transporte urbano e trânsito; o definidor de diretrizes e princípios da política urbana, conforme norma constitucional; e o gestor da aplicação e distribuição de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União aos temas concernentes. A Caixa Econômica Federal é a principal operadora da política urbana e das políticas correlatas. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) também opera políticas urbanas, em especial saneamento e transporte (BRASIL, 2004).

DIAGRAMA II - Programas das Secretarias do Ministério das Cidades - 2009

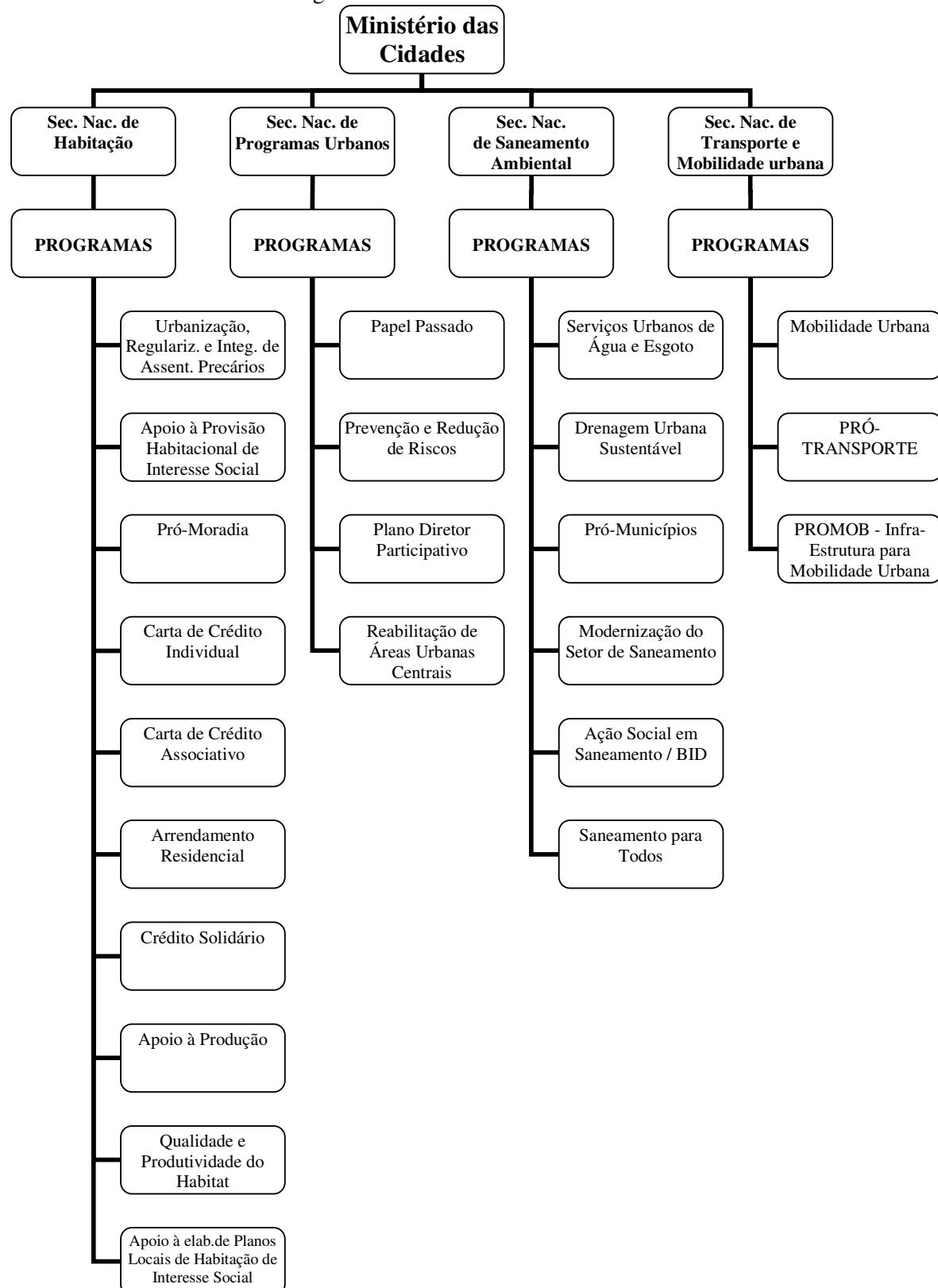


Figura II -- Diagrama II – Programas das Secretarias do Ministério das Cidades – 2009  
 Fonte: Ministério das Cidades, 2009.

Como podemos observar no Diagrama II, as Secretaria Nacionais do Ministério das Cidades organizam um grande conjunto de Programas. Desde sua criação, o Ministério das Cidades procura definir a política nacional de desenvolvimento urbano em articulação com os demais entes federativos municipais e estaduais, e com os respectivos poderes Legislativo e Judiciário do Estado brasileiro. A participação da sociedade também é um traço favorável aos esforços de implantação da política nacional de desenvolvimento urbano, e ela se dá por meio das conferências das cidades, audiências e outros instrumentos de participação. Nas duas dinâmicas, o Ministério apresenta-se com objetivos de coordenação e integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil, com vista à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.

Apesar das mudanças já verificadas, o desempenho das políticas encontra diferentes obstáculos à sua realização,<sup>59</sup> e a gestão das cidades brasileiras (especialmente as cidades que optam por uma referência democrática) encontra foco apenas na aplicação de certos instrumentos participativos. A partir daí o debate sobre as políticas públicas urbanas no Brasil revela a ocorrência do fortalecimento e do aumento da capacidade institucional de sua continuidade, mas igualmente revela suas insuficiências em termos de efetividade das estruturas e dos processos participativos instituídos. É nesse ambiente que sobressaem as dúvidas sobre os condicionantes institucionais favoráveis (e seus diferentes arranjos) à plena realização das ações de um plano nacional urbano. A partir da experiência em curso da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, encontramos motivação suficiente para buscar compreensões sobre como daí se constituem os conflitos de governança urbana.

Sabemos que a trajetória das políticas públicas urbanas no Brasil (em geral, os autores especializados são concordes nesse tema) está marcada pela evolução das suas características e natureza nas últimas décadas, o que se traduz pelo fortalecimento de seus principais marcos referenciais. A instituição do Ministério das Cidades e a tentativa de organização de uma política nacional de desenvolvimento urbano, por exemplo, são provas incontentáveis dessa evolução. Até meados dos anos 1980 as políticas públicas

---

<sup>59</sup> Para Marinho (2005, 15), “[...] afora os efeitos da estagnação da economia, que resulta em baixa capacidade de arrecadação e de realização de investimentos públicos, a herança histórica de uma estrutura institucional frágil é comum a todas as esferas da administração pública, com deficiências nos quadros de pessoal, equipamentos e instrumental operacional para pôr em prática programas e estudos que transformem os padrões de qualidade do ambiente urbano.”

urbanas se constituíam com um perfil demarcado por uma centralização decisória, com fragmentação institucional e de caráter setorial, consistindo na exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação e controle social. O contexto ainda não comportava um padrão democrático amplo sobre o relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil, apesar da adoção de experiências participativas em municípios brasileiros durante esse período, da ocorrência de processos de transição para o regime democrático a partir da eleição para prefeitos de capitais em 1985 e da descentralização de políticas com a Constituição de 1988. Nos anos 1990, esse contexto foi paulatinamente alterado e com ele foi demonstrado o tamanho das insuficiências das políticas públicas urbanas dos anos 1980, o seu assento no clientelismo, no corporativismo e no insulamento burocrático do Estado. Nos anos 1990, novos ideários passaram a dialogar com novos formatos de articulação entre o Estado e a Sociedade Civil, sendo experimentados processos de gestão com vista a diminuir o peso da burocracia procedural na administração pública - hierárquica desde os organismos federais –, em favor dos mecanismos de ampliação da democracia, do experimentalismo e da inovação das relações sociais locais (FARAH, 2000).

A evolução das políticas públicas foi possível, em grande medida, pela influência dos atores sociais sobre a agenda pública e pela aposta que fizeram na ampliação dos processos de planejamento e gestão democráticos, como

[...] percepção da possibilidade de inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão. Em geral, esses processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local (SANTOS, 2002, p. 59).

Foi também uma evolução apoiada na descentralização, na transferência de atribuições e de competências do governo central para as esferas estadual e municipal da agenda social (SOARES e CACCIA-BAVA, 1998; SOARES, 1996; ARRETCHE, 2000; SANTOS JUNIOR, 2001), evolução essa apoiada por mudanças decorrentes da Constituinte de 1988, amparada por ampla mobilização popular. Nessa direção, o processo de descentralização de políticas para os governos locais concorreu para que novas práticas políticas na administração pública fossem experimentadas e, com elas, para que novos arranjos institucionais apoiassem o redesenho das políticas, em geral orientados para a realização de ações integradas, com recortes territoriais predefinidos,

ou a partir de critérios que buscavam seu foco na eficiência e na efetividade das ações sobre os segmentos da população em desigualdade socioterritorial, a partir da premissa do diálogo entre Estado e Sociedade.

No entanto, essa evolução em termos das competências do governo central para as esferas estadual e municipal da agenda social, traduzida aqui como padrão de relação Estado-Estado, realiza-se evidenciando situações de ambiguidade conceitual na experiência recente de participação popular no planejamento das cidades. Uma dessas prováveis situações de ambiguidade conceitual na experiência de participação popular no planejamento das cidades é que ela tem procurado apoiar-se cada vez mais em ideários e desenhos sistêmico-nacionais de democracia participativa (conselhos nacional, estadual e municipal das cidades), e em modelos de políticas urbanas consubstanciados em diretrizes universais e supostamente irradiadoras do “renascimento do urbano” (a política nacional de desenvolvimento urbano e o sistema nacional das cidades) sobre escalas e âmbitos distintos de integração nos territórios (Estados e Municípios). Essa situação, para o Ministério das Cidades, é traduzida como sendo as bases de um novo pacto federativo brasileiro, em face das expectativas de que poderia oferecer efeitos positivos para o encadeamento sistêmico do planejamento e da gestão das políticas urbanas na rede de cidades do país.

No entanto, tal integração pressupõe, sob nosso ponto de vista, uma adesão improvável de gestores subnacionais assimétricos e desiguais a esse pacto federativo intencionado por tal Ministério e com base em ideários sistêmico-nacionais de democracia participativa. No limite, essa expectativa de integração dos territórios gerada no interior do Ministério das Cidades, condicionada por um novo pacto federativo nacional, obriga-nos a uma compreensão dos conflitos recorrentes da relação Estado-Estado. Arretche (2002), ao tratar de certa literatura que considera que a natureza das relações vertical e horizontal em estados federativos dispersa a autoridade política e potencializa o poder de veto das minorias (o que impõe a modelos federativos como o Brasil restrições a mudanças nesse *status quo*<sup>60</sup>), coloca-se de modo contrário à literatura que enfatiza o poder de veto dos governos subnacionais sob o federalismo brasileiro. Para ela, “estes últimos não representaram um ponto de veto intransponível à implementação da agenda de reformas do governo federal nessas políticas particulares”.

---

<sup>60</sup> Dentre os autores desse campo, a autora cita Abrucio (1998); Stepan (1999); Samuels (2000); Ames, (2001).

A autora procura demonstrar que o federalismo brasileiro deixa muitas margens para uma atuação vertical (com ensaios de ação horizontal) do ente federal sobre os demais níveis de governos. Ela destaca que:

[...] na ausência de imposições constitucionais, a autonomia política dos governos locais – inerente aos estados federativos –, de fato, potencializa o poder de veto desses governos à implementação de políticas propostas pelo Executivo federal. Isto implica que, para obter a adesão dos governos locais, o Executivo federal deve incorporar suas demandas às políticas que envolvam relações intergovernamentais. A incorporação de pelo menos uma parte dessas demandas, somada ao compromisso crível de cumpri-las, permite ao Executivo federal contornar o poder de veto dos governos locais no plano das relações verticais. No plano das relações horizontais, a literatura que enfatiza o poder de veto dos governos locais na arena congressional brasileira minimiza a importância dos recursos de poder do Executivo federal, tais como os poderes de agenda e de voto, assim como o controle sobre recursos necessários à sobrevivência política dos parlamentares. No Brasil, a aprovação de emendas constitucionais é muito mais fácil do que nos Estados Unidos, porque, como nossas regras não incluem a necessidade de ratificação das assembleias estaduais, a autoridade constitucional dos estados brasileiros é muito mais reduzida do que a dos estados norte-americanos (ARRETCHE, 2002, p. 05- 06).

A autora considera, ainda, que a “categoria ‘federalismo’ é insuficiente para definir o potencial de estabilidade de políticas particulares, o qual é condicionado pela forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas. Em outras palavras, o poder de veto dos governos locais às iniciativas federais varia de acordo com as políticas, e que as regras constitucionais, legados de políticas prévias, e o ciclo da política estruturam diferentemente as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as chances de sucesso dos atores federativos.

Em outro trabalho, Arretche (2004) demonstra que a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental, e destaca que a “as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário”.

De modo geral, as políticas públicas ainda estão desenhadas para favorecer a concentração de autoridade do governo federal. Isso se justifica tanto pelo fato de caber à União financiar, normatizar e coordenar as políticas públicas e as relações intergovernamentais que daí derivam, como também por se concentrar no poder federal a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional. Em termos institucionais, a unidade nacional julga antes suas capacidades de evitar que riscos sub-

nacionais sobre as políticas se efetivem, ou mesmo conflitos venham a ocorrer entre programas e ações, impondo sobre determinada política a elevação de seus custos e o distanciamento das metas. Apesar do aumento dos níveis de descentralização fiscal e de políticas dos últimos anos - o que implica o aumento das capacidades governamentais, de administração, fiscalização e de serviços em geral nos níveis sub-nacionais, o ente federal exerce forte influência e define sobremaneira as regras do jogo e dos conflitos de governança sobre a maior parte das políticas nacionais com rebatimento local.

O governo federal dispõe de meios de indução sobre o desenho e a localização das políticas tanto mais fortalecido se encontre na sociedade e no Parlamento. Em muitos casos, as políticas públicas até são fundamentadas tendo como referência o redistributivismo, a horizontalidade e a montagem de uma nova institucionalidade que possa acompanhar o que se preconiza como um novo pacto federativo, mas, em condições normais, caberá sempre à União a definição unilateral e orientada de certas concessões locais, ainda que algum recurso institucional subnacional tenha de ser remanejado ou mesmo excluído para servir aos fins nacionais. Parece, pois, não ocorrerem conflitos em termos dos ideários que orientam as políticas, muita embora o consenso sobre uma nova horizontalidade nas políticas nacional e subnacional requeira um cálculo político de grande monta para uma eventual negativa local. No caso do Recife, o poder público tem clareza política e ideológica sobre seu alinhamento ao governo federal, tanto por razões de ideários convergentes, por se tratar da mesma sigla partidária, como também por inscrever meios de continuidades administrativas e programas consubstanciados em grandes quantias para investimentos em bens e serviços urbanos na cidade e no entorno metropolitano. Velhas arenas de poder subnacional - especialmente no parlamento estadual e no âmbito do governo do estado - emergem com força nesse contexto de barganha local-federal, arrastando forças políticas municipais numa óbvia demonstração do lugar inabalável do modelo democrático-representativo mesmo num contexto de ampla validação dos arranjos institucionais participativos locais que, sem efeito, tendem a se constituir à margem dessas dinâmicas Estado-Estado que verdadeiramente organizam e provisionam a localização dos investimentos públicos e sua associação à malha dos interesses dos grupos privados de grande relevância na definição da destinação dos investimentos.

Como modelo, esse aparente processo de conflito e cooperação simultâneos e coordenados entre subnacional e nacional esvanece objetivos redistributivos em face da

grande tarefa e gasto de energia que um processo de concertação / descentralização das políticas exige. As estruturas do Estado (e mesmo da Sociedade) que operam nesse contexto tendem a perder de vista aquilo que se apresenta na origem como finalidade das políticas e sua democratização como exercício cívico para se coordenarem os meios restritos de funcionamento das estruturas de horizontalização das políticas nacionais em busca de metas medíocres de universalização.<sup>61</sup>

Outra provável situação de ambiguidades conceituais na experiência recente de participação popular no planejamento das cidades é que se discursa e se mobiliza a partir de matrizes que reforçam a base ou a escala neolocalista de governança urbana, tanto nas cidades como nas relações societárias que aquelas oportunizam, o que torna o uso corrente dos sentidos de governança urbana aparentemente alheio ao contexto de transformação global - sua força fragmentadora dos territórios e dos ideários sistêmicos de planejamento e gestão urbanos -, interpondo-se no local uma autonomia ilusória de seus próprios meios de desvendamento dos bloqueios da democracia.

Mais uma provável situação de ambiguidade conceitual na experiência recente de institucionalização do planejamento democrático, participativo e integrado das cidades, dessa vez com ênfase nas políticas públicas, é que se supõe, *a priori*, a participação popular como um lastro para uma interpenetração aceitável de conceitos e ações urbanísticas da política nacional de desenvolvimento urbano (integração intersetorial urbana), consubstanciada por uma reforma ou inovação da administração pública (para responder ao desafio de modernização da máquina pública e às exigências sistêmicas de funcionamento intersetorial desse urbano pensado). Pela recorrência de análises céticas sobre os efeitos recentes da participação nas políticas públicas, têm sido mais evidenciadas questões tipicamente originárias de experiências de uma matriz autoritária ou setorializada de planejamento e gestão urbanos do que de processos fomentadores de autonomia e cidadania ampliadas mediante a participação popular, sem uma tradução objetiva de que venha a ocorrer nas próximas décadas, ainda mais se

---

<sup>61</sup> Outro campo desse conflito é também abordado por Abrúcio (2005). O autor constata que há produções importantes problematizando conflitos que são originários das situações de oposição entre descentralização - centralização e o poder dos entes subnacionais frente às instâncias nacionais representadas pelos partidos políticos e pelo governo federal, o que se traduz num campo analítico central acerca dos conflitos nas relações intergovernamentais no interior do próprio Estado. No entanto, o autor assegura que esse tipo de investigação é limitado para oferecer uma compreensão do funcionamento dos sistemas federais, já que lhe faltaria a variável que é a coordenação intergovernamental, isto é, as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações.

considerarmos o fato de que o sistema nacional de desenvolvimento urbano está sofrendo recuos no interior do governo federal, em que pese o reconhecimento sobre a ocorrência de avanços em termos de deliberações aprovadas em Conferências. De fato, a efetivação do sistema nacional das cidades e das principais políticas de desenvolvimento urbano ainda carece de muitos passos a frente. Já registramos a intermitência de natureza política sobre o Ministério das Cidades e seu esvaziamento marcado pela mudança ocorrida em sua condução.

Mas, o que nos interessa destacar é a forte tendência ao aprofundamento dos sintomas de fragmentação das políticas urbanas e, portanto, ao tratamento desarticulado da problemática urbana no que diz respeito à propriedade da terra, ao financiamento habitacional e à rede de transportes e de infraestrutura, conforme destaca Santos Junior (2009, p. 39), um risco real para as expectativas de articulação das mesmas em torno da política nacional de desenvolvimento urbano.

Enfim, como se deu e ocorre um tipo perene de relação perversa entre o Estado e a Sociedade pelo seu potencial de desconstrução comunicativa das capacidades de inovação política desta última, as evidências teóricas dão conta de que, ao longo desse esforço de ampliação dos ideários democráticos do Estado, efeitos negativos estão a se fazer e a evidenciar o alargamento da esfera pública e sobre a potência da democracia como referência substantiva das relações sociais. Essa potência reduzida na sociedade é igualmente a potência reduzida no Estado Democrático, especialmente nos planos normativo e funcional da máquina pública, com constrangimentos no seu papel no planejamento e na gestão das políticas públicas urbanas. Mantém-se, assim e em larga medida, uma matriz patrimonialista, coronelista e tecnocrata na condução da gestão pública.

De modo geral, esses elementos aqui reconstituídos são, simultaneamente, vetores que atuam na contramão da governança democrática urbana, constituindo-se eles próprios numa explicação do perfil do gestor público e da cultura política que daí se gera e se irradia sobre a sociedade e sobre a democracia. Por outro lado, ainda se constitui relevante o fato de que avanços paulatinos na participação da sociedade na gestão das políticas, incluindo as políticas urbanas, venham ocorrendo e até galvanizando pequenas conquistas em aspectos particulares dos ideários, dos arranjos institucionais participativos e mesmo dos resultados finais alcançados por algumas dessas políticas. Essa dinâmica ajuda a melhorar os processos participativos iniciados

com a descentralização das políticas desde a Constituição de 1988; amplia as condições de realização dos diagnósticos acerca das políticas e de seus limites, mas ainda não traduzem todo o potencial que seus ideários almejam para a democratização do Estado e da Sociedade, portanto, para a governança democrática, assim como para a emergência de uma nova cultura política. Entretanto, qualquer análise das conquistas democráticas, de modelos de participação ou de modelos de cidades apartados de seu contexto histórico tende a artificializar a realidade ou a transformá-la mediante uma operação essencialmente mental e ideológica, com conceitos abstratos sobre realidades ou objetos concretos.

#### 4.3 - Uma visão das escolhas institucionais a partir dos sujeitos do conflito da reforma urbana

Pretendemos destacar, a partir deste ponto, a visão dos atores sociais populares que se defrontam com as diferentes situações de escolhas institucionais realizadas pelo Estado e seus agentes formais de operação das políticas urbanas, tanto nacional quanto local. Por isso, a partir de entrevistas realizadas com tais sujeitos da reforma urbana, pretendemos (i) observar o grau de convergência dos ideários da Reforma Urbana entre os atores populares nacionais e locais; (ii) observar as motivações dos atores sociais na realização das escolhas institucionais nacionais e locais distintas, mediante a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e (iii) apreender os tipos de conflitos de governança democrática mais recorrentes às políticas públicas urbanas, com vista a identificar as ambivalências conceituais e políticas que emergem dos atores sociais populares sobre as noções de Sistema (democrático urbano) e de Cultura Política.

As entrevistas seguiram um roteiro básico de perguntas, o qual procurou captar do entrevistado suas percepções sobre os sistemas de governança e dinâmica urbana brasileira atual, destacando-se (i) os fatores atuais da dinâmica urbana brasileira considerados importantes para as relações intergovernamentais no sistema federativo brasileiro e como eles contribuem para aperfeiçoar a democracia local; (ii) os fatores relacionados com o financiamento das políticas urbanas no país (ou em Recife), destacando seus impactos na dinâmica dos arranjos institucionais das políticas de desenvolvimento urbano locais, e (iii) como a política nacional de desenvolvimento

urbano e o sistema nacional das cidades em curso favorecem condições de coesão ou de fragmentação aos ideários da reforma urbana e aos ideários de planejamento participativo das cidades.<sup>62</sup>

Redes como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, por exemplo, nos últimos vinte anos construíram - como movimento social - estratégias de incidência política que organizaram os principais ideários da reforma urbana que, no contexto atual, estão ganhando materialidade. É nesse contexto que as percepções dos atores populares da reforma urbana, captadas pelas entrevistas, emergem e fazem emergir aspectos que podemos catalogar aqui como percepções de governança democrática na construção dos ideários e das ações de políticas urbanas em evidência na sociedade brasileira.

Um dos primeiros aspectos captados pelas entrevistas refere-se à gestão democrática das cidades. Para os atores populares entrevistados a gestão democrática é um fato gerador e impulsionador de novas oportunidades de coesão do tecido social da reforma urbana, apesar da permanência do acesso desigual às políticas urbanas, ou seja, reconhece-se que há no país uma formulação e prática social institucional voltadas para a vitalização da luta social pela criação do espaço público de cidadania para favorecer o acesso a bens e serviços urbanos, bem como para o aumento da eficácia e da eficiência das próprias políticas públicas urbanas. Isso explica de certa forma o valor que as experiências dos espaços participativos, como conselhos, Orçamentos Participativos, conferências, dentre outros, têm nesse contexto como lugares de embate e de construção da cidadania. Se esses são espaços efetivos, resulta uma outra e importante questão para os entrevistados, mas, como desenho e fator de convergência de ideários é fato sociológico perfeitamente perceptível, entranhado no discurso e valorizado pelo campo dos atores populares da reforma urbana entrevistados.

O segundo aspecto que organiza ideários da reforma urbana e que produz uma convergência das diferentes percepções dos atores entrevistados é a adoção de mecanismos de institucionalização da participação. A expectativa da participação popular para as políticas urbanas varia no tempo tanto quanto os paradigmas de cidade, de planejamento urbano e de gestão pública que conhecemos, mas os atores populares

---

<sup>62</sup> Os entrevistados foram 10, sendo eles membros de organizações e movimentos sociais urbanos nacionais (Movimento Nacional de Luta Pela Moradia, Central dos Movimentos Populares, União Nacional de Moradia Popular e Confederação Nacional das Associações de Moradores); de ONGs (FASE, Polis e Cearah Periferia) e de governos (Ministério das Cidades e Prefeitura da Cidade do Recife).

entrevistados reconhecem que movimentos populares urbanos, ONGs, entidades técnicas e de classes, movimentos de mulheres, dentre outros articulados aos Fórum Nacional e aos fóruns regionais de Reforma Urbana passaram a realizar mais a interlocução e a desenvolver melhores meios de incidência sobre as políticas urbanas para as cidades brasileiras por meio do reconhecimento institucional dos Conselhos das Cidades, homologado pelo Presidente da República pelo decreto nº 5.031/04 e modificado pelo decreto nº 5.790/06, com agenda pública e diálogo direto com autoridades e organismos do Estado brasileiro. Nesse sentido, os Conselhos são também uma fonte e oportunidade de contraste dos ideários da reforma urbana com a difícil realidade de sua realização. Para uma entrevistada,

[...] existem alguns riscos da participação de faz-de-conta, da cooptação. Eu acho que esses riscos são preocupantes, porém melhor é existirem esses riscos e a gente enfrentá-los do que simplesmente o modelo anterior onde não existia nenhuma instância (Evaniza Rodrigues, União Nacional de Moradia Popular).

O balanço que os atores populares da reforma urbana fazem é razoavelmente positivo e, de modo geral, o retrato da participação da sociedade civil no Brasil mostra que “o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado. Além disso, demonstra também que esse processo se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como demiurgo do aprofundamento democrático.” Tal multiplicidade de fatores refere-se ao Estado e a seu desenho autoritário, bem como aos Partidos Políticos e à sua “vocação” cada vez mais precária de mediação dos interesses e das escolhas entre a Sociedade Civil e o Estado (DAGNINO, 2002, p. 279).

Na percepção dos atores populares da reforma urbana entrevistados - e considerando seu envolvimento no conjunto da luta social pela reforma urbana no país nos últimos 20 anos -, o contexto nacional das políticas urbanas foi, segundo eles, positivamente alterado nesse período com conquistas em termos do arcabouço político-institucional das principais políticas urbanas, associando e colaborando para a adoção do que genericamente se caracteriza como política nacional de desenvolvimento urbano, por meio do sistema nacional das cidades, marco regulatório, fundos e outros instrumentos específicos relacionados com as políticas públicas, os quais foram reestruturados na última década.

O arcabouço político-institucional em tela materializa-se em fatos históricos que dão sentido e forma ao que ora é destacado tanto como ideário da reforma urbana como sua própria resultante e materialização em políticas públicas. Dentre esses, os entrevistados destacam o Estatuto das Cidades, aprovado após mais de uma década de luta; o Ministério das Cidades constituído e com ele sendo instituído, para a maioria dos entrevistados, um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e um Sistema Nacional das Cidades; as Conferências das Cidades que se vêm realizando continuadamente (Nacional, Estaduais e municipais), o que confere importante sentido à participação popular na formulação e na implementação das políticas para o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e seu sistema (Sistema Nacional das Cidades). Compõem o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano a Conferência Nacional das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades, a Conferência Estadual das Cidades, o Conselho Estadual das Cidades, a Conferência Municipal da Cidade, os Conselho Municipal da Cidade; Conselhos Regionais das Cidades ( facultativo para municípios com menos de 20 mil habitantes).

Do ponto de vista do marco regulatório para as políticas urbanas, os entrevistados ainda reconhecem que nos últimos 20 anos uma gama importante de leis e outros similares vêm se constituindo no país e fortalecendo as expectativas mais factíveis para essas políticas urbanas, desde os primeiros artigos da Constituição de 1988 (182 e 183), que faziam referência à política urbana até sua regulamentação, em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade. Na Constituição Brasileira, a Emenda Constitucional 26, de 2000, modificou o artigo 6º (artigo dos direitos sociais em que se incluiu o direito à moradia como direito social e humano e a política urbana como uma política social), outro aspecto considerado importante pelos atores populares da reforma urbana.

Outro importante aspecto que sobressai das percepções dos atores populares da reforma urbana entrevistados é a agenda da regulação pública do solo urbano, valorizada pela introdução de novos instrumentos de política fundiária e de todo um esforço de revisão ou de implantação dos Planos Diretores Municipais, algo considerado tão salutar aos ideários da reforma urbana quanto a ampliação e a transparência dos investimentos orçamentários para as ações nas cidades. Muito lhes importa regular publicamente as desigualdades no acesso a esses investimentos nas cidades. Para os entrevistados, os investimentos públicos municipais, estaduais e

nacionais ainda são investimentos que não guardam um equilíbrio em relação às desigualdades históricas em que vivem as populações urbanas, especialmente quando estratificados segundo as classes e os segmentos sociais. Para um entrevistado, por exemplo,

[...] o Plano Diretor Participativo faz o debate e cria condições de enfrentamento para a função social da terra e da propriedade; ele nos garante a discussão do desenvolvimento das cidades de forma mais igual e justa. O problema está na dificuldade de reunirmos força política e de mobilização para aplicarmos o Estatuto das Cidades (Cesar Augusto Batista dos Santos, Confederação Nacional das Associações de Moradores).

A aprovação da Lei nº 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estabelecendo seus fundamentos e composição; o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), definindo fontes e regras para a aplicação de recursos, e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (CNHIS). A Política Nacional de Saneamento Ambiental – PL 5296/05; a Lei de Responsabilidade Territorial – PL 3057/2000; a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Programa de Revitalização dos Centros/Programa de Locação Social/Doação de Prédios do INSS para Habitação ou Locação de Interesse Social (Secretaria Nacional de Programas Urbanos), GT-SPU/Secretaria Nacional do Patrimônio da União e as Normas Gerais para Consórcios, Lei 11.107/05, são outros exemplos bem avaliados da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pelos atores populares da reforma urbana entrevistados.

No entanto, visando oferecer elementos para a apreensão dos tipos de conflitos de governança democrática mais recorrentes nas políticas públicas urbanas, os entrevistados destacaram: (i) a ausência de articulação entre as políticas públicas urbanas e a entrada em cena do PAC que alterou a lógica de planejamento e de intersetorialidade entre Programas e Ações no Ministério das Cidades; (ii) as mudanças ocorridas na condução do Ministério das Cidades; (iii) o papel das conferências das cidades, e (iv) o lugar ocupado pela força do capital imobiliário sobre o ordenamento territorial urbano e a própria Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Em termos da articulação das políticas públicas urbanas, uma entrevistada lembrou que a *articulação entre as esferas de governo é muito importante, mas ainda frágil. As relações quando ocorrem são fruto de projetos pontuais que também têm que*

*enfrentar as dificuldades políticas locais* (Sandra Bernardes Ribeiro, Ministério das Cidades).

Observando a dinâmica de formulação e implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a entrevistada pontuou que

[...] o grande pecado desse processo foi não apostar definitivamente na integração das políticas. A gente vê assim que no saneamento ele apostou bastante, se estruturou. Habitação também vem se estruturando, mas, ainda nas demais áreas não há uma sintonia. E isso a gente vai observar tanto no funcionamento das políticas em nível nacional como você vai ver na ponta das obras (Evaniza Rodrigues, União Nacional de Moradia Popular).

Quanto à entrada em cena do PAC – aspecto já ilustrado neste estudo – outra entrevistada é categórica:

[...] o PAC, por exemplo, é o retrato da aceitação da obra pela obra, quando deveria ser uma política urbana que planeja determinadas obras. Nos casos concretos as obras do PAC locais não respeitam planos diretores e nem princípios de planejamento urbano que ajudem a democratizar o acesso ao território e aos recursos (Grazia de Grazia, Ministério das Cidades).

Outra entrevistada destaca:

O PAC corre totalmente paralelo, tanto nas decisões das instâncias nacionais quanto nas decisões locais. As obras de urbanização de favelas foi absolutamente decidida sobre os interesses do governo federal e do poder local, em alguns lugares um impôs ao outro, teve situações em que o governo federal impôs ao municipal e teve situações contrárias também, mas, não houve nenhum mecanismo de discussão. Em alguns lugares em que funcionava com uma dinâmica mais interessante pôde se conseguir que prioridades históricas do movimento fossem atendidas, mas a regra geral não é essa. E principalmente como é que o PAC está sendo feito? Então as obras que a gente tem acompanhado tem beneficiado grandes empresas, modelos de urbanização de favelas que priorizam a terra arrasada, derrubam tudo para construir de novo, grandes obras de engenharia com muros de arrimo que parecem viadutos, gastando muitos recursos e não incorporando os conhecimentos e as propostas das comunidades (Evaniza Rodrigues, União Nacional de Moradia Popular).

O PAC também é interpelado pelos entrevistados quanto à dimensão do controle público:

Também é uma política positiva o Programa de Aceleração do Crescimento. Porém, a maneira como é conduzido esse PAC sem controle social é preocupante (Suzany Costa, Cearah Periferia).

Eu acho que o mais grave disso tudo é que, na prática ele reconduz a uma re-centralização. E não é nem num órgão do governo federal. Reconduz tudo isso para uma re-centralização na Casa Civil da Presidência da República. Significa uma re-centralização absoluta. Então eu acho que apesar desses avanços todos que eu comentei a gente vive essas contradições hoje (Kazuo Nakano, Instituto Pólis).

Para quem fazia parte da primeira gestão do Ministério das Cidades, conflitos de governança já estavam latentes, especialmente quanto à expectativa de funcionamento integrado e sistêmico das políticas, programas, fundos e Conselhos, pois o próprio governo criou condições jurídicas para o funcionamento paralelo das políticas urbanas: de um lado, criou o Conselho Nacional das Cidades com a expectativa de, a partir dele, organizar e integrar o conjunto de ações, programas, fundos, conselhos, etc. No entanto e paralelamente, o mesmo governo federal obrigou a formalização individualizada de outros Conselhos, Programas, Ações e Fundos, como é o caso do Conselho Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que surgiram e passaram a funcionar independentemente do Conselho das Cidades, que também tem a prerrogativa de tratar da política de habitação, por exemplo. Para uma entrevistada,

[...] a mensagem do governo está contraditória. Então ao passar uma mensagem contraditória, ao exigir a criação dos conselhos de habitação, a maioria está seguindo os conselhos de habitação independente do conselho da cidade. E aí a própria sociedade civil eu acho, acabou não garantindo isso. Eu sonho ainda que a gente vai conseguir efetivar o marco legal do Sistema Nacional das Cidades, rever isso na Lei 11.124, mas, acho que vai se encontrar muita resistência e não só por parte do governo. Ou seja, é uma situação estabelecida e alguém vai querer mexer com uma situação estabelecida? Eu acho que é uma situação muito difícil, mas, eu acho que faz parte da nossa bandeira (Evaniza Rodrigues, União Nacional de Moradia Popular).

Já tratamos em outro momento deste estudo das mudanças ocorridas na condução do Ministério das Cidades. As pessoas entrevistadas retomaram a questão e também reforçaram a compreensão sobre os riscos de descontinuidade nos ideários, políticas e programas a partir da saída de secretários nacionais e de técnicos que ajudaram a constituir a primeira gestão do Ministério das Cidades, além do conjunto de iniciativas (plataformas e agendas) dos primeiros quatro anos de sua existência. Uma pessoa entrevistada opinou:

[...] essa construção da política integrada foi abandonada num determinado momento na proposta do Ministério. A ação das políticas e dos programas dentro do Ministério, cada um tem a sua própria lógica, não existe nem internamente uma ação articulada e muito menos pra fora essa relação acontece. A política, tal como é feita hoje, é muito setorizada, existindo a necessidade de integração do saneamento com políticas habitacionais, com políticas de desenvolvimento de centros urbanos etc, que ainda são vistas de forma separada no Ministério das Cidades e por sua vez estão separadas por pastas muito estanques, existindo nos limites de cada ministério sem um construir um diálogo governamental que versasse sobre o todo (Evaniza Rodrigues, União Nacional de Moradia Popular).

Quando convidada a refletir sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em curso, responde:

É preciso pensar que, em primeiro lugar não existe uma política nacional de desenvolvimento urbano e um sistema nacional em curso. Portanto, esse processo que está em curso de fato, não enfrenta o território e as desigualdades de sua apropriação que para mim é o ponto central da reforma urbana. Chega a tangenciar, mas não se fortalece e em minha opinião está enfraquecendo também o Fórum Nacional de Reforma Urbana na medida em que as pessoas ficam envolvidas com as questões específicas sem pensar no cerne da questão urbana (Evaniza Rodrigues, União Nacional de Moradia Popular).

Não obstante o balanço acima, de modo global é positiva a avaliação da maioria das opiniões sobre a constituição do Conselho Nacional das Cidades e sobre a realização das Conferências das Cidades para o estabelecimento de um novo marco democrático para a formulação, o controle e a publicização das políticas urbanas, nos três níveis de governo. No entanto, longe de uma condição razoável de funcionamento, tais arranjos institucionais participativos passam por uma avaliação rigorosa de seus principais participantes, ou seja, os entrevistados destacam o fato de que em cada lugar a apropriação desses arranjos se dá de forma diferente (“houve cidades com maior intensidade, até com maior adesão ao sistema proposto, e alguns simplesmente não aderiram ou fizeram de maneira só protocolar”) e sua função no debate das políticas urbanas é limitada (“teve diversas conferências que absolutamente não se discutiu a política urbana local. Não se construiu uma proposta que intervisse de fato na dinâmica, nas ações do governo local” - Evaniza Rodrigues, União Nacional de Moradia Popular).

Os paradigmas clássicos da reforma urbana (*democracia, redistributivismo e universalização*) procuram expressar o sentido de democratização do acesso às políticas de habitação, saneamento, transporte, dentre outras, ou ainda a luta pela democratização dos governos que, segundo observamos na percepção dos atores populares da reforma urbana, não dão conta de uma incorporação mais estrutural dos atuais dilemas e estratégias do capital de apropriação da vida e do espaço-tempo nas cidades. Para uma parte menor das pessoas entrevistadas, há uma relação estreita entre a nova dinâmica do capital imobiliário no contexto do governo Lula, e seus impactos sobre o ordenamento territorial urbano, bem como para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Para um entrevistado:

Tem outro tipo de investimento que de algum modo modela a superfície urbana, com a ocorrência de segregação e, em alguns lugares, se encontra associado ao chamado capital local com a conivência dos entes públicos. Agora, o que é interessante a gente ver é a ideologia que está por trás e que acaba prevalecendo e orientando esses investimentos privados que articulam o capital nacional. A inclusão socioterritorial dos capitais internacionais está orientada para o desempenho das cidades no sentido de otimizar a competitividade. E, o que é grave é que passa pela forma urbana e não pela política pública, e não pela atuação do Estado, necessariamente. A ênfase está na idéia... na modelação do espaço... O protagonismo da forma urbana. O que é prioritário, ordenamento territorial, as unidades urbanas todas integradas numa discussão maior sobre o direito à cidade o que abre para a Reforma Urbana. Eu acho que a discussão, quando a gente restringe à moradia adequada e não discute a cidade digna, a cidade adequada, eu acho que a gente limita mesmo, fragmenta a agenda (Kazuo Nakano, Instituto Pólis).

Esta última questão, em particular, projeta sobre a política nacional de desenvolvimento urbano uma das mais importantes ambivalências conceituais que emergem da compreensão dos atores sociais populares sobre as noções de Sistema (democrático urbano) e Cultura Política. Além do fato de haver uma questão ideológica que ganha terreno (a forma urbana como ideia-força contra a própria política urbana), o paradigma do direito à cidade - construído no interior da agenda da reforma urbana - está desafiado a conviver com a pujança do discurso hegemônico do próprio governo federal, o qual vê na oferta de bens e serviços urbanos (via de regra sob o comando do capital imobiliário associado) um rápido meio de crescimento econômico para o país. Ainda que os conteúdos do conceito de governança democrática apontem para a existência de diferentes padrões de interação governo-sociedade, a inclusão social daqueles que exercem direitos de cidadania - por meio de esferas e arranjos institucionais públicos constituídos para esse fim - se realiza ao se demonstrar que do centro dessa relação emergem bloqueios essenciais ao pleno desenvolvimento da forma democrática. A mobilização dos sujeitos sociais chamados à participação, conforme pudemos perceber das entrevistas, é uma participação que se realiza com baixa e média intensidades, especialmente quando se trata de afirmar a autonomia de seus ideários perante os interesses e as condutas governamentais.

Para compreender as raízes do que estamos chamando o problema da autonomia dos sujeitos (nacionais e locais) no embate pelo direito à cidade e suas principais políticas, há que se considerar as trajetórias perversas da relação Estado-Sociedade, seus efeitos polissêmicos e limitados sobre o modo como as políticas de planejamento e gestão urbana ainda são formuladas e executadas no país. Esse modo, também múltiplo

e diverso entre as diferentes experiências em curso dada sua dependência de fatores históricos e políticos de cada lugar, apresenta uma resposta positiva da população sempre que convidada a participar, e uma recorrente descontinuidade do Estado-Governo em termos de respostas efetivas às demandas dos sujeitos sociais participantes, em particular, e da população, em geral.

Tal descontinuidade é nociva também à democracia, posto que há riscos de anulação de seus sentidos mais expressivos, e questiona o quanto de participativo e integrado vai subsistir adiante (como crença e como teoria), uma vez que o hiato entre o conteúdo democrático e o exercício democrático está a transformar o perfil do gestor público em demasiado indistinto do gestor privado, realçando o caráter ainda mais tênue entre interesses público e privado, e que perpassa certas experiências administrativas, mesmo em um contexto espaciotemporal adjetivado como democrático e popular.

Tal situação se realiza com a desconstrução de importantes aprendizagens teóricas sobre democracia participativa, as quais foram predominantes por longo período no meio acadêmico, aportando para os sujeitos políticos da reforma urbana e a própria Ciência Política ambivalências conceituais não tão complexas, mas dominadas por vetores tendenciosamente conservadores, o que desenha um retardamento no conflito entre os conceitos que informam os ideários de democracia e planejamento urbano participativo.

Não temos como inferir completamente o que resulta desse retardamento sobre os elementos centrais daquilo que se convencionou chamar de cultura política. No entanto, na atualidade, o debate sobre cultura política parece recompor o tema da democracia, dessa vez lançando questionamentos mais explícitos sobre o exercício da cidadania política e sobre as condições para seu exercício efetivo pelos cidadãos nos territórios onde eles vivem.

Por outro lado, apesar de as condições históricas e as próprias entrevistas indicarem que no âmbito do Estado e no âmbito da Sociedade (em particular entre os atores da reforma urbana) se comunga e se converge para ideários aproximados de formulação (princípios), execução (processos) e controle participativo (arranjos institucionais) de políticas de gestão e planejamento urbanos, a situação nacional observada estabelece condições especiais para que se efetuem análises sobre o planejamento e a gestão urbana, concluindo aqui parcialmente que os arranjos institucionais tendem a se reproduzir por meio de procedimentos ainda setorializados

em termos de implementação de políticas públicas urbanas, em lugar de uma perspectiva sistêmica de planejamento e gestão, o que concorre para estabelecer sobreposições e até mesmo paralelismos sobre e entre as formas participativas locais fundamentais ao sistema nacional das cidades.

Desse modo, longe de favorecer a mobilização e a articulação conjunta das esferas públicas participativas e, portanto, ampliar o potencial de coordenação do Estado em termos de implementação das políticas públicas, essa situação tende a se constituir num bloqueio à gestão urbana integrada, bem como a manifestar efeitos cada vez mais polissêmicos nos movimentos sociais urbanos acerca dos rumos da democracia participativa local, assim como sobre a qualidade da cultura política que emerge dessa trama. Essa situação, mais concretamente observada na última década no país e em Recife, tende a gerar uma desarticulação nacional-local entre os arranjos institucionais importantes para a formulação-gestão de políticas públicas urbanas – por meio do sistema nacional das cidades que se encontra em construção desde 2003 –, como tende a impor uma fragmentação às políticas e à chamada arquitetura da participação do que se almeja em termos dos fundamentos que orientam os ideários da democracia participativa.

Ao mesmo tempo em que se reconhece o investimento em termos de ampliação das formas participativas nacionais e locais, por meio da criação de vários canais de diálogo entre Governo e Sociedade, a ideia de participação local não é recente e em muitas experiências municipais se tem constituído em um fim em si mesma, distanciando-se, portanto, de sua condição de justiça social e de cidadania. Também se evidenciam dúvidas sobre a crença de que o aprofundamento das tensões entre democracia participativa e democracia representativa aperfeiçoaria a governança democrática e os arranjos institucionais potencialmente reguladores da relação Governo-Sociedade. Redes sociais do Recife, a exemplo do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU), têm destacado as insuficiências no aperfeiçoamento da atual arquitetura da participação, o que demonstra quão distantes essas experiências se encontram da constituição de um eventual sistema de gestão democrático, o que inclui a experiência do Orçamento Participativo local nos últimos anos.

Consideramos que uma polissemia de sentidos toma conta dos ideários de gestão democrática diante de uma diáde cada vez mais contraditória nessas experiências, posto que a participação observada nos espaços institucionais evidencia práticas simbólicas

que cada vez mais têm procurado minimizar o conflito como algo inerente à política, em nome de um suposto consenso de governabilidade. Por outro turno, a diáde contraditória também se expressa pela incapacidade de arranjos institucionais produzirem, de fato, uma governança democrática em termos de redução das disparidades sociais, ao impor mais limites às iniciativas de enfrentamento do grave quadro de desigualdade socioespaciais nos âmbitos nacional e local.

Apesar de reconhecermos conceitual e politicamente a importância de iniciativas de governos populares e democráticos, está em questão saber que cultura política está se desenhando nos encontros entre sociedade e governos e que tipo de alteração vem se processando nos processos pedagógicos e nos conteúdos metodológicos que envolvem as esferas públicas de tomadas de decisão, as formas de gestão participativas e que grau de autonomia das organizações populares se pode aferir nesse ambiente. Esse esforço de alterar processos só pode ganhar sentido se passarmos ao elogio do espetáculo da participação para a crítica radical à participação como espetáculo, pois, antes dos espaços e das tecnologias participativas se apresenta uma tarefa científica da redescoberta e reinterpretação dos sujeitos sociais a partir do seu próprio mundo e da sua autoidentidade coletiva.

A ideia de espetáculo da participação surge aqui como dinâmica de “ampliação do experimentalismo democrático, do multiculturalismo rumo à ampliação das formas de deliberação pública ampliada, do aparecimento de novas gramáticas sociais resultantes dos embates e conflitos públicos” (SANTOS, 2002, p. 77), posto que, com ele, expectativas de um novo tempo são renovadas, um novo padrão de intervenção do Estado sob a ótica da democratização das gestões é anunciado e novas formas de interação entre governo e sociedade civil são configuradas. Sob este ângulo, o espetáculo da participação prenuncia uma radicalidade democrática sobre a esfera pública e sobre o planejamento e a gestão. Mas há o contraste que a realidade cotidiana impõe a esse ideário, o que leva redes, fóruns e demais expressões organizativas da sociedade civil a desenvolverem a crítica das acomodações políticas e das escolhas institucionais potencialmente fragmentadoras da vida nesses encontros com os governos.

De outro modo, os sujeitos políticos da reforma urbana e do campo político da democracia participativa sabem dos riscos da participação como espetáculo, o que corresponderia reconhecer os limites das possibilidades de democratização e de

ampliação da esfera pública, dada a ausência de transformações sociais consistentes, assim como de ampliação da capacidade de tomada de decisão política pelos atores sociais envolvidos. Para além da resolução pragmática dos problemas sociais de toda ordem, o risco da participação como espetáculo é, também, o risco de redução das possibilidades de enfrentamento e visibilidade radical dos conflitos de natureza ideológica. Isso tem a ver com o problema da moderação e a excessiva ritualização da pedagogia do consenso praticada no processo deliberativo dos canais de participação e na governança democrática.<sup>63</sup>

A partir das entrevistas realizadas com os sujeitos do embate da reforma urbana fica uma questão: a devida compreensão histórica sobre quão essencial está sendo constituir novas possibilidades para a democracia participativa brasileira não deve desobrigar as ciências sociais de olharem criticamente para velhos (e sempre novos) desafios de análise dessas possibilidades, o que sugere aliar esforços de combinação de investigação científica e de problematização das insuficiências do processo democrático, bem como dos arranjos institucionais constituídos ao longo das últimas décadas. Os sujeitos da disputa estão imersos numa gama enorme de possibilidades de participação, mas, por isso mesmo, têm grande dificuldade de se perguntar (quiçá responder!) a quem serve tal participação se o contexto em que vivem as cidades é de ampliação das desigualdades de todas as formas e dos meios de acumulação urbana, o que leva ao descompasso as melhores perspectivas de retomada do papel do planejamento urbano e da gestão urbana democrática sobre territórios cada vez mais fragmentados pela lógica de reprodução do capital e, mais do que isso, internalizando-se dúvidas e deixando-se prevalecer a impotência na sociedade e até entre os meios técnicos do aparato estatal sobre se há, ainda, possibilidades de reversão do papel do planejamento territorial participativo diante de tamanho paradoxo em que vive o processo democrático urbano.

---

<sup>63</sup> Na literatura especializada, as esferas públicas “se constituem mais como esfera de influência do que como poder legislativo direto” (OTTMANN, 2004, p.72), desde aí revelando um caráter limitado à ideia de partilha de poder a partir do uso e do fomento das tecnologias participativas locais e nacional. Para Habermas, “a esfera pública pode ser mais bem descrita como uma rede de informações comunicativas e pontos de vista (ou seja, opiniões que expressam atitudes afirmativas ou negativas)” (OTTMANN, 2004, p. 63). A esfera pública não pode ser confundida com espaço público, ou uma organização com estrutura e normas. A esfera pública “é o lócus onde podem se inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política” (GONH, 2004, p. 75), o que pressupõe o estabelecimento de uma cultura heterogênea em tais processos e relacionamentos marcados por diferentes formas de interlocução.

#### 4.4 – A administração municipal e planejamento urbano no Recife: as condições atuais

Partir da experiência e da trajetória do planejamento e da gestão urbana do Recife nos ajuda a observar por dentro o comportamento, as escalas e as tendências do fazer o planejamento na cidade. Também é um meio de dar continuidade ao exame de como se desenham as principais escolhas institucionais no âmbito local do planejamento urbano e dos arranjos institucionais participativos que, de um lado, se originam de expectativas sistêmicas da política nacional de desenvolvimento urbano e, por outro lado, se defrontam com uma complexa configuração de conflitos de governança urbana no local.

Já vimos que no Brasil várias condições institucionais e instrumentos de participação democráticos se estabeleceram a partir da Constituição de 1988. De lá até os dias atuais, foi conferida à história recente da democracia brasileira uma espécie de novo ciclo à participação popular e à agenda da democratização da política, o que tem envolvido tanto o debate sobre a representatividade quanto sobre a legitimidade de um governo democrático. E foi exatamente em torno desse centro que se fortaleceram muitas iniciativas inovadoras da gestão local, assim como novas práticas de planejamento, gestão e governança de cidades (SOUZA, 2002; LEAL, 2003; SANTOS JUNIOR, 2001), assim como de gestão cooperativa por meio do incentivo aos consórcios intermunicipais (LEAL, 2005; AZEVEDO e GUIA, 2000), dentre outras.

Nesse particular, uma primeira premissa que se apresenta é a da existência de arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, o que é em si uma oportunidade real para a manifestação da sociedade civil em termos de controle social sobre o poder público e de renovação das instituições governamentais. Para Santos Junior (2001, 95):

Os municípios brasileiros têm inovado e se diferenciado entre si quanto à instituição de arenas de intermediação entre governo e sociedade civil, traduzida em canais de participação dos cidadãos na vida política e social, possibilitando o alargamento da esfera pública local.

Tais arranjos propiciam que novas práticas sociais sejam geradas, assim como estabelecem estruturas potencialmente horizontais de relacionamento na sociedade e no governo, o que é um importante ciclo na vida política brasileira. Nessa nova e complexa

sociedade civil brasileira, velhos desafios relacionados à agenda de democratização da cultura e da política surgiram e ainda surgem. E surgem para criar novos significados e sentidos às práticas sociais.

O fortalecimento do associativismo e a busca de formas criativas de participação que assegurem a expressão das identidades dos diversos grupos sociais, dos movimentos associativos e das organizações populares nas esferas públicas, por exemplo, é um desafio que se renova permanentemente em termos de fortalecimento dos arranjos institucionais que pretendem descentralizar e tornar mais interativo o padrão de relacionamento entre governos e sociedade (PUTNAM, 1996; SANTOS JUNIOR, 2001).

Além de requisitar centralidade ao caráter social da ação do Estado, os ideários da Democracia Participativa estão referenciados tanto com a reinvenção do Estado como da Sociedade. O capital social gerado nas últimas décadas aponta tanto para a diminuição do hiato entre as instituições políticas e o corpo social (SANTOS JUNIOR, 2001) quanto para a ocorrência de inovações democráticas em termos de práticas de planejamento e de gestão das políticas públicas (LEAL, 2003).<sup>64</sup>

No momento presente, compreender estratégias em curso que visem ampliar a democracia e a participação no país e em Recife é uma tarefa intelectual e política das mais importantes. Conforme vimos, condições institucionais foram criadas na última década de modo a tornar emergente um ambiente de governança democrática urbana, com a ascensão de governos baseados em ideários democrático-populares no país afora. Na cidade do Recife, interessa-nos recortar esse estudo a partir da eleição do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (2001) que procurou estabelecer novos referenciais de planejamento e gestão apoiado em bases e arranjos institucionais igualmente favoráveis à governança democrática em questão.

Aqui, diante das condições atuais da administração municipal e do planejamento urbano no Recife, nossa intenção é pôr em diálogo práticas de planejamento e de gestão

---

<sup>64</sup> Segundo dados do IBGE (2001), existem de 27 mil conselhos de âmbito municipal, que abrangem 99% das localidades brasileiras, numa média de 4,9 conselhos por município. Na área de Saúde, são mais de 6 mil conselhos, com a participação de mais de 100 mil pessoas, nos 27 Estados. São conselhos organizados em distritos de saúde nas grandes cidades e conselhos locais em unidades de saúde, como hospitais, ambulatórios e centros de saúde. Na área da Criança e do Adolescente, são 4,2 mil Conselhos Tutelares no país. Mais de 140 prefeituras municipais implantaram o Orçamento Participativo no início desta década (RIBEIRO e GRAZIA, 2003). Do ponto de vista da cultura cívica, 27% da população brasileira que está em regiões metropolitanas tem algum vínculo associativo (IBGE/PNAD, 2000).

urbanas aparentemente sintonizadas com os ideários da reforma urbana em disputa no plano nacional, observando seus impactos e o comportamento dos sujeitos sociais envolvidos nessa trama. O centro desses impactos é a governança local como categoria igualmente disputada pelos ideários da democracia.

Já vimos que se encontra em estruturação um novo arcabouço institucional e político visando a pôr em prática uma política de desenvolvimento urbano no plano nacional, apoiado no sistema nacional das cidades, cuja relação de articulação com os acúmulos de redes sociais urbanas e arranjos institucionais em Recife já pode ser considerada uma realidade. Interessa-nos, pois, observar as implicações dessa relação e como ela apoia uma condição sistêmica de políticas públicas para o ambiente urbano local.

#### 4.4.1 – As bases do planejamento municipal de desenvolvimento urbano no Recife

O planejamento urbano no Recife, desde a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (2001 – 2004) anuncia inovações, como os Programas Integrados, os Planos Regionais, o novo Orçamento Participativo e os “Territórios de Diálogo”.<sup>65</sup> Tal qual ocorreria com a criação do Ministério das Cidades, presumia-se um amplo esforço de coordenação, articulação e integração interinstitucional e uma reconstituição de referenciais de planejamento urbano, em face de sua desestruturação anterior. Presumia-se, igualmente, resgatar o planejamento para a esfera política do governo, o que motivou a estruturação de um “Modelo de Gestão Democrática” para o Recife, com alguns fundamentos centrais (Planejamento Descentralizado; Ação Integrada; Orçamento Participativo e Responsabilidade Metropolitana – no sentido de que uma das escalas de planejamento seria a Região Metropolitana, inserindo-se o planejamento municipal no contexto urbano-metropolitano, conforme o Quadro III):

---

<sup>65</sup> Territórios de Diálogo seriam os espaços de definição, de discussão, de reformulação, de debates, e principalmente de negociação entre o poder público e a sociedade. Para eles foram adotadas as seguintes nomenclaturas: Território Central (RPA 1), Território Beberibe (RPA 2), Território Capibaribe (RPA 3), Território Caxangá (RPA 4), Território Jiquiá (RPA 5) e Território Sul (RPA 6).

**Quadro III** - Escalas de planejamento do Recife 2001 – 2004

Escala de Planejamento	Escala da Vida Urbana	Missão	Enfoque da Estratégia
<b>Comunitária</b>	Vizinhança, comunidade	Resgate da cidadania da população	Comuls, OP Regional, Saúde da Família, Codecir, Habitação, Infraestrutura, Lazer, Cultura, Social
<b>Regional, Microrregional</b>	Conjunto de bairros	O bem conviver entre a população	OP Regional, Espaços Públicos, Acessos Locais, Centros Comerciais
<b>Municipal, Metropolitana</b>	Cidade, município, aglomeração metropolitana	Projeto de cidade no contexto metropolitano	Projetos Estruturadores, a exemplo do Porto Digital, Transporte, Empreendimento, dentre outros

**Quadro III** - Escalas de planejamento do Recife 2001 – 2004

Fonte: Prefeitura do Recife/SEPLAM, 2002

Os fundamentos já destacados objetivavam favorecer uma nova relação entre o poder público municipal e a sociedade civil, na perspectiva de inserir novos atores no processo decisório, de modo que o conhecimento produzido sobre a realidade do Recife passasse a ser mais bem partilhado. Esperava-se que as esferas do planejamento e da gestão deixassem de concentrar-se nas mãos de técnicos descomprometidos com o interesse público, motivo pelo qual se anunciou uma maior abertura à participação mais ativa e propositiva da população.

Segundo o PPA (2002 – 2005), os Princípios Orientadores do modelo de gestão apregoado naquele período seriam: (a) a valorização da ética; (b) a busca da transparência; (c) a solidariedade; (d) a construção do sentido de equipe, e (e) a orientação pelo senso de urgência da população. As Opções Estratégicas apresentadas pela Prefeitura do Recife foram: (i) intervir nos espaços públicos; (ii) intervir nos morros e alagados; (iii) intervir na ampliação das condições de acessibilidade; (iv) criar condições de atratividade para investimentos no município, e (v) criar condições para o desenvolvimento de um plano estratégico no centro metropolitano (Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes). O poder público optava por operar a partir de planos microrregionais, como meio de descentralizar o planejamento da cidade, articulado com os organismos de controle urbano e com o orçamento participativo.

A Prefeitura do Recife, por meio da Secretaria de Planejamento, admitiu o desafio de operar com procedimentos de integração administrativa sobre o planejamento urbano, por meio de um processo de organização e elaboração de Planos

Regionalizados.<sup>66</sup> O processo de implementação dos Planos Regionais previa três etapas: (a) capacitação, experimentação e adequação do instrumental metodológico, com o levantamento de projetos e equipamentos urbanos, identificação das potencialidades e dos problemas de cada área e, finalmente, com a reestruturação preliminar das rotinas de planejamento; (b) construção de diagnósticos e planos microrregionais com ações e metas para 2002, e (c) consolidação da gestão de planos microrregionais e projetos urbanísticos, entre 2002 e 2004, culminando com o processo de planejamento regionalizado e integrado ao Orçamento Participativo.

Apesar das muitas aprendizagens e da experimentação de procedimentos de diagnóstico e formulações participativas, a descontinuidade nessa escala de planejamento foi a marca que prevaleceu até os dias atuais. Assim como noutras tentativas de experimentação de planejamento urbano em escalas integradas, prevaleceram as barreiras impostas pela dinâmica corporativa e departamentalizada de funcionamento da gestão administrativa municipal. Essa dinâmica é tanto originária da forma setorializada como se organizam os organismos públicos, como também das consequências marcadas pelas coalizões eleitorais que instituem os processos de loteamento da máquina pública para os Partidos Políticos da base aliada, o que se traduz na barganha de cargos de secretários entre as lideranças desses partidos.

Nesse caso, a integração administrativa não só constitui uma problemática para a eficientização dos meios de planejamento e gestão urbanos, como apresentou lições conflituosas de governança democrática em face das estruturas verticais de administração permanentemente cotejadas por interesses setoriais corporativos. Ao final, o que se observou foi a retórica sobre as intersetorialidades, de um lado, e a dispersão das práticas administrativas e das possibilidades de cooperação racional sobre o planejamento urbano, de outro.

De lá até aqui, o que primeiro entrou em cena e se apresentou como novidade em termos do planejamento urbano do Recife foi o Plano Diretor. Com a aprovação do novo PDCR, estruturaram-se formalmente as bases para a adoção de uma política

---

<sup>66</sup> Alguns marcos legais da Cidade do Recife já eram uma referência para tal processo de organização: a Lei Orgânica, por exemplo, cita as Regiões Político-Administrativas como sendo a base do Planejamento, no seu artigo 88. O Plano Diretor, por sua vez, define que as Regiões Político-Administrativas serão geridas por unidades administrativas desconcentradas e com dotação orçamentária, com atividades de operação, manutenção e conservação dos sistemas de infraestrutura e prestação de serviços (art. 167), além do que um Plano de Ação Regional e programas locais conterão (ou deveriam conter) objetivos, metas, diretrizes, ações, financiamento e vinculação orçamentária para cada Região Administrativa.

municipal de desenvolvimento urbano em Recife. O Quadro abaixo resume objetivos e diretrizes desse desenho de política urbana, a saber:

**Quadro IV - Objetivos e diretrizes da política urbana do Recife - 2009**

Objetivos da política urbana	Diretrizes gerais da política da cidade
O pleno desenvolvimento das funções socioeconômicas da cidade	Ordenação da cidade para o conjunto de toda a sociedade recifense, sem exclusão ou discriminação de quaisquer segmentos ou classes sociais, e sua valorização como espaço coletivo.
O bem estar e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos	Desenvolvimento e utilização plena do potencial existente na cidade, assegurando seus espaços, recursos e amenidades como bens coletivos, acessíveis a todos os cidadãos.
A integração da cidade do Recife no contexto metropolitano	Dotação adequada de infraestrutura urbana, especialmente na área de saneamento básico, mediante (i) a plena e racional utilização, manutenção e recuperação dos sistemas de infraestrutura e dos equipamentos existentes, e (ii) o desenvolvimento de tecnologias locais apropriadas para a resolução dos problemas urbanos e ao uso dos recursos disponíveis.
A participação ativa da cidade do Recife no processo de desenvolvimento nacional	Garantia da prestação de serviços urbanos, em níveis básicos, a toda a população da cidade.
A preservação das características e dos valores culturais da cidade	Condicionamento da prestação de serviços urbanos compatíveis com uma contraprestação paga diretamente por seus beneficiários efetivos ou potenciais.
A proteção, valorização e uso adequado do meio ambiente, das amenidades e da paisagem urbana	Preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, da paisagem urbana e do patrimônio histórico, artístico e cultural da cidade.
A articulação dos diversos agentes públicos e privados atuantes na cidade no processo de desenvolvimento urbano	Adequação das normas de urbanização às condições de desenvolvimento econômico, cultural e social da cidade.
	Apropriação coletiva da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos.
	Universalização das obrigações e direitos urbanísticos para todos os segmentos da cidade, independentemente de seu caráter formal ou informal.
	Regulamentação dos instrumentos de gestão da cidade, necessários à garantia da participação e ao controle social.

**Quadro IV - Objetivos e diretrizes da política urbana do Recife - 2009**

Fonte: Diário Oficial do Recife, 2009.

O novo PDCR prevê a criação de Programas de Urbanização para o Município, sendo eles: (i) Reestruturação e Renovação Urbana; (ii) Estruturação Urbana e (iii) Dinamização Urbana. No Quadro abaixo, tais Programas de urbanização visam à redefinição das condições de uso e ocupação do solo, à implantação de infraestrutura básica e ao estímulo à dinamização urbana.

**Quadro V - Programas de Urbanização do Recife - 2009**

Programa	O que pretende a Lei
<b>Programa de Reestruturação e Renovação Urbana</b>	<p>O Programa será implantado em áreas sujeitas à redefinição das condições de uso e ocupação do solo, exigindo operações urbanísticas que promovam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A revitalização do espaço urbano;</li> <li>• A criação de áreas de equipamentos de uso público;</li> <li>• A restauração de edificações e sítios de valor histórico;</li> <li>• O incentivo do uso habitacional;</li> <li>• O ordenamento do sistema local de transportes;</li> <li>• Os espaços para estacionamento de veículos;</li> <li>• O desenvolvimento do potencial turístico.</li> </ul>
	<p>O Programa será constituído, entre outros, pelos seguintes projetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto de Revitalização do Centro Histórico e Zonas de Preservação de Sítios e Monumentos Históricos;</li> <li>• Projeto de Renovação do Centro Expandido;</li> <li>• Projeto de Reestruturação dos Centros Secundários;</li> <li>• Projeto de urbanização dos morros, compreendendo as unidades urbanas 19, 24, e 25, que deverá conter as operações urbanísticas, visando assegurar a contenção de encostas nas áreas de riscos, o controle da erosão, a drenagem, a segurança das habitações, o ordenamento do sistema local de transporte, o saneamento básico e controle ambiental, de acordo com a realidade do meio físico e social da área.</li> </ul>
<b>Programa de Estruturação Urbana</b>	<p>O Programa será implantado em áreas de ocupação rarefeita, que devem ser integradas ao tecido urbano através da implantação de atividades econômicas, do uso habitacional e de ações que assegurem o equilíbrio ambiental. O Programa será constituído pelos seguintes projetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projetos de Estruturação Econômica do II Pólo Metropolitano;</li> <li>• Projeto de Estruturação e Consolidação Habitacional nas áreas de risco que incluem contenção de encostas, controle da erosão e drenagem;</li> <li>• Preservação de área para tratamento de esgotos sanitários.</li> </ul>
<b>Programa de Dinamização Urbana</b>	<p>O Programa será implantado em áreas cujos atributos ambientais são propícios ao desenvolvimento de atividades turísticas e de lazer. O Programa será constituído pelos seguintes projetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto de Faixa Litorânea;</li> <li>• Projeto de Bacia do Rio Jordão e Pina;</li> <li>• Projeto da Bacia do Rio Capibaribe;</li> <li>• Projeto da Bacia de Apipucos.</li> </ul>

**Quadro V - Programas de Urbanização do Recife - 2009**

Fonte: Diário Oficial do Recife, 2009.

O novo PDCR também pretende dar passos importantes em direção a uma mudança no padrão de intervenção do Estado, o que corresponde, também, a requerer uma mudança no padrão de intervenção da sociedade civil. Por essa razão, é preciso estar atento aos limites que o planejamento urbano impõe a seus interlocutores, ainda mais quando ele se propõe democrático e participativo, de modo que a sociedade civil vá reconfigurando sua intervenção à medida que encontra espaço no governo capaz de suscitar novas compreensões sobre os desafios e os limites do fazer planejamento urbano democrático.

Desde a primeira gestão petista (2001 – 2004), a macroestrutura administrativa e de governo buscava uma referência no paradigma da participação popular no planejamento urbano. Além do Orçamento Participativo, o Plano Plurianual indicava que outros instrumentos de gestão também seriam utilizados para o planejamento e

acompanhamento das ações:

Os fóruns e Conselhos Municipais de participação cidadã como o Fórum PREZEIS, que discute especificamente as questões urbanísticas das áreas ZEIS, o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, que trata das intervenções mais gerais que afetam a cidade como um todo, o Conselho do Meio Ambiente – COMAM, que acompanha as ações relacionadas às questões urbano-ambientais e administra o fundo municipal do COMAM (PPA, 2002-2005, p. 34).

No entanto, é mesmo o Orçamento Participativo que constitui o instrumento central do sistema de planejamento e gestão da cidade do Recife.

No Plano Plurianual, estava prevista a organização do modelo de gestão do município, pela integração dos Programas e Projetos, assim como todas as atividades a serem implementadas durante o período de 2002 a 2005. Tais Programas, Projetos e atividades constituíam os *Programas Integrados e Programas Específicos*.<sup>67</sup> Conforme estabelece o PPA, os Programas Integrados

[...] envolvem mais de uma secretaria e neles se inserem diversas ações/atividades todas voltadas para o atendimento do objetivo macro. Isto significa dizer que é necessário assegurar um esforço de coordenação, articulação e integração de ações permanentes durante todo o processo de desenvolvimento e implementação da ação (PPA, 2002-205, p. 35).

Os Programas Integrados eram projetos considerados estratégicos e de alta prioridade pelo comando político e estratégico da Prefeitura, formado pelo prefeito e pela Comissão de Coordenação Geral do Governo.

Nesse período foram criadas as Secretarias de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã e de Saneamento. Outras mudaram de nome (Secretaria de Desenvolvimento Institucional e Recursos Humanos para Secretaria de Administração; a Secretaria de Políticas Sociais para Secretaria de Políticas de Assistência Social; e a Secretaria de Imprensa passou a se chamar Secretaria de Comunicação Social) e, além disso, foram criadas as Coordenadorias da Mulher e do Voluntariado, ambas ligadas ao Gabinete do

<sup>67</sup> Os Programas Integrados foram: Guarda-Chuva – gestão de risco de morros e alagados; Espaço Público para Todos – requalificação e reapropriação dos espaços públicos; Nossa Casa – Recife – melhoria das condições de habitabilidade; Comunidade Saudável – saneamento integrado, saúde ambiental, educação ambiental e meio ambiente; Valorização do Centro Metropolitano – ordenamento territorial do centro metropolitano; Acessibilidade para Todos – universalização e adequação da mobilidade urbana; Gestão Democrática – participação e responsabilidade de todos na gestão pública; Gestão Pública de Qualidade – modernização da gestão e atendimento eficiente; Juventude Presente – maior integração da juventude na vida cultural, econômica e social; Questão de Gênero – Imperativo – eqüidade e promoção da mulher recifense; Combate à Violência e Defesa da Cidadania – redução dos riscos e acesso aos direitos; Dinamização da Economia e do Acesso ao Mercado de Trabalho – geração de oportunidades para emprego e renda.

Prefeito, além do RECIPREV (a previdência do funcionalismo da municipalidade). A Legião de Assistência do Recife (LAR) passou a ser o Instituto de Assistência Social e Cidadania (IASC). O discurso corrente afirmava que *o “novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo”* (PPA, 2002-2005, p. 34).

**Diagrama III - Macroestrutura administrativa e de governo 2001– 2004**

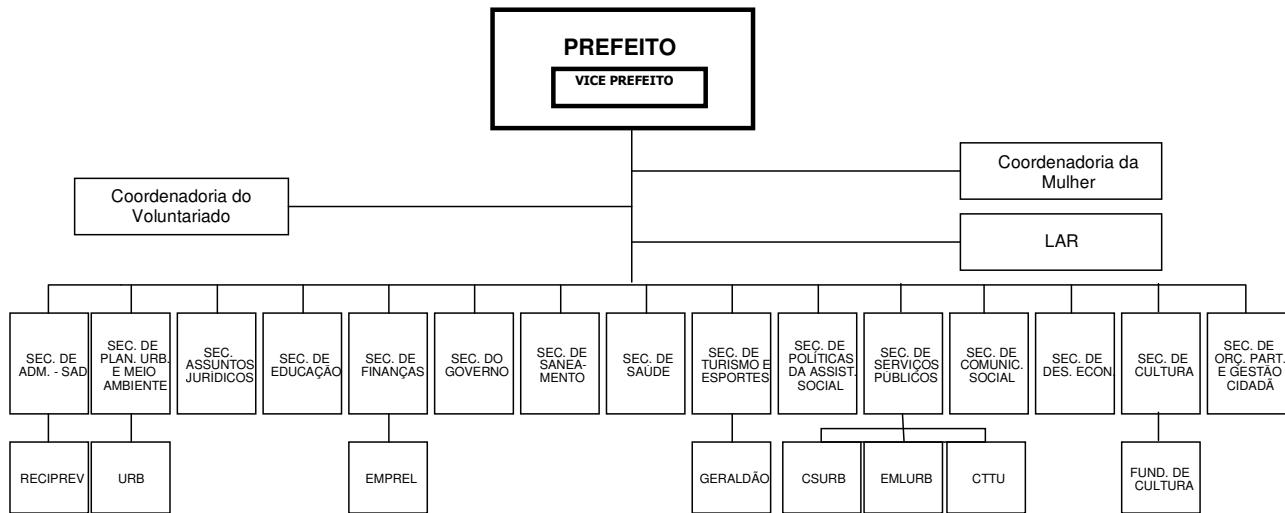


Figura 03 - Diagrama III - Macroestrutura administrativa e de governo Recife (2001– 2004)  
Fonte: Prefeitura Municipal do Recife, 2001.

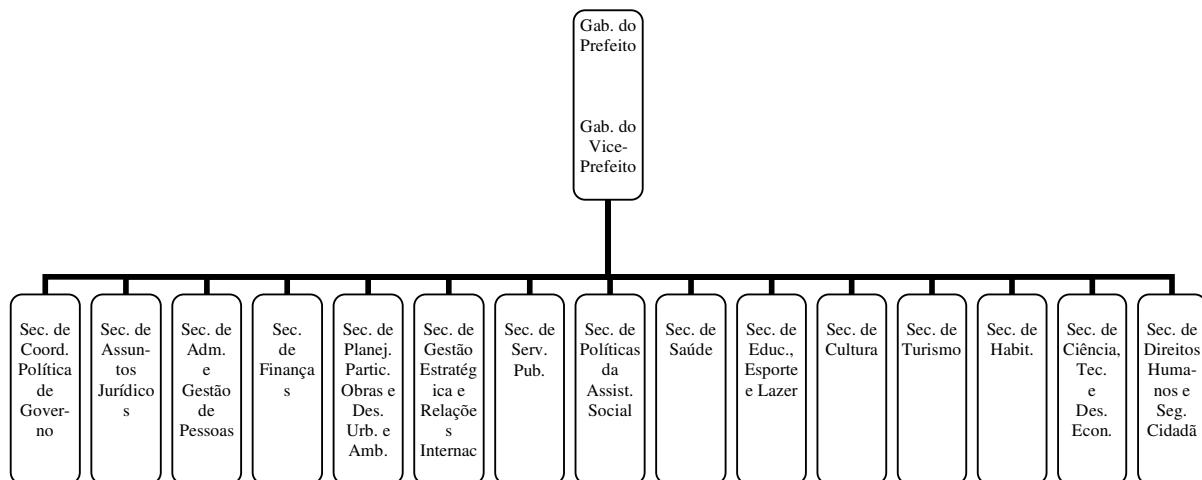
Com esse arranjo de gestão proposto pela administração petista, procurava-se, em termos teóricos, enfrentar a questão da intersetorialidade no planejamento e gestão, ao mesmo tempo em que, no PPA, era apresentado como uma estratégia processual para a organização do planejamento municipal, elegendo um conjunto de diretrizes para um novo caminho administrativo, a partir de uma visão compreensiva da cidade, seus problemas e potencialidades. A verdade é que o centro do sistema de planejamento e gestão foi o Orçamento Participativo.

Já em 2005, o Executivo municipal propôs e o Legislativo aprovou um Projeto de Lei que visava adequar a estrutura da Administração Direta e da Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolidar atribuições.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife, um dos principais resultados obtidos pela implantação do processo de modernização administrativa e qualificação da gestão pública (a partir da contratação da Fundação de apoio da Universidade de Brasília (FINATEC), entre janeiro de 2002 e novembro de 2005) foi a elaboração e implantação de Reforma Administrativa que atingiu todas as estruturas da Prefeitura,

Muniu-se de duas hipóteses centrais: (i) a de que a estrutura organizacional da administração municipal não estava habilitada para patrocinar a construção de uma sociedade com mais igualdade e justiça social, e (ii) a de que precisava ampliar a legitimidade do Estado e, dessa forma, orientar suas ações contra a agenda neoliberal e sua pauta de restrições aos interesses populares para construir uma reforma do Estado com vista a repor sua função de agente indutor do desenvolvimento social e gestor de políticas públicas de compensação frente à desigualdade social. A macroestrutura da administração da Prefeitura da Cidade do Recife, na segunda gestão petista (2005 – 2008), com a reforma concluída, estruturou-se com base nos seguintes Órgãos da Administração Direta:

**Diagrama IV - Macroestrutura administrativa e de governo 2005– 2008**



**Figura 04 - Diagrama IV - Macroestrutura administrativa e de governo Recife (2005– 2008)**

Fonte: Prefeitura Municipal do Recife, 2008.

Duas novidades merecem destaque nessa reforma. A primeira são as mudanças empreendidas na antiga Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, que passou a ser chamar Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento

---

tanto da Administração Direta, quanto da Indireta. Dentre outros aspectos, a reforma padronizou as estruturas existentes, acabando com duplicidade de atribuições, adequando essas estruturas às demandas da população. Com sua validação pela Coordenação de Governo, a reforma criou três novas Secretarias (Gestão Estratégica e Comunicação Social; Habitação e Direitos Humanos e Segurança Cidadã); alterou o perfil das Secretarias de Coordenação Política de Governo; Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental; e Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico; unificou o comando das estruturas de Assistência Social; agregou à Secretaria de Saneamento, a autarquia SANEAR e deu outra dimensão à Autarquia de Previdência, incorporando o atendimento à Saúde dos Servidores.

Urbano e Ambiental, ou seja, a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente incorpora a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã e passa a ser denominada Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, sendo considerada um órgão superior, subordinado diretamente ao Gabinete do Prefeito, constituindo o núcleo central dos sistemas de planejamento, de obras de infra-estrutura, de controle urbano e ambiental do Município, do processo de participação popular, Orçamento Participativo e de descentralização administrativa, conforme estava disposto no Projeto Lei.

A outra novidade foi a criação da Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais, em substituição à antiga Secretaria de Comunicação Social. A nova secretaria nasceu como órgão superior, subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito, constituindo o núcleo central do sistema de gestão estratégica, de comunicação social e de relações internacionais e captação de recursos.

Dentre as várias atribuições da Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais, destacamos dois blocos mais importantes e indicadores do quanto o governo municipal se antecipava às oportunidades do contexto do governo Lula, especialmente com as expectativas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O primeiro campo de atribuições da nova secretaria é coordenar a estratégia e a metodologia de gestão e acompanhar os projetos prioritários do Governo Municipal, desde a captação de recursos até sua formulação e execução, bem como coordenar a elaboração, submetendo ao processo de participação popular coordenado pela Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o Projeto e o Plano Plurianual do Governo Municipal, em articulação com as demais secretarias. O Segundo campo de atribuições está bem demarcado: coordenar os processos de financiamento e captação de recursos, para a efetivação dos projetos do Governo Municipal, e coordenar os processos de relações internacionais, na busca de intercâmbios, irmanamentos, investimentos e participação nas redes internacionais de cidades, de modo a ampliar o desenvolvimento turístico, cultural, social e econômico da cidade.

A atual administração do Recife (2009-2012), encarregou-se de consolidar a reforma administrativa iniciada na gestão anterior. Por meio da lei Nº 17.568 /2009, a estrutura organizacional da administração direta foi alterada, inclusive com a criação de cargos públicos. Dentre essas alterações se destacam (i) a Secretaria de Gestão

Estratégica e Comunicação Social, que passa a ser denominada Secretaria Especial de Gestão e Planejamento, órgão da Administração superior, subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito; (ii) criação da Secretaria Especial de Relações com a Imprensa, também subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito; (iii) criação da Secretaria de Comunicação, cujo objetivo é coordenar o processo de comunicação do Governo; (iii) a Coordenadoria da Mulher, que integrava a estrutura do Gabinete do Prefeito, passa a constituir a Secretaria Especial da Mulher; (iv) a Diretoria de Meio Ambiente da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental assume o *status* de Secretaria de Meio Ambiente; (v) a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano Ambiental passou a denominar-se Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras; (vi) criação da Secretaria Especial de Políticas para a Juventude, e (vii) a Unidade Executora Municipal do Recife (criada pela Lei Municipal nº 17.186, 16/01/2006) passa a ter *status* de instituto (Instituto da Cidade do Recife - Engenheiro Pelópidas Silveira) e se vinculará à Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras. Além de suas atribuições recorrentes, passará a coordenar e acompanhar a implantação do plano diretor da cidade e os programas e projetos dele decorrentes, a coordenar a elaboração dos projetos estratégicos da cidade, assim como a elaboração de projetos com vista à realização da Copa do Mundo de 2014 e, por fim, coordenar a reabilitação de áreas centrais, inclusive com responsabilidade de gerir, no plano municipal, o Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda.

A conclusão plausível dessa reforma administrativa é que ela definiu objetivos precisos em relação ao planejamento e à gestão urbanos da cidade do Recife para poder permitir que o atual gestor público demarcasse sua diferenciação em relação ao gestor anterior (racionalidade administrativa e visibilidade dos resultados das ações): (a) maior centralização do Executivo sobre as principais iniciativas (Programas e Projetos) urbanísticas de grande porte, dentre elas as obras para a Copa de 2014, a continuidade do projeto do Parque Dona Lindu, a Via Mangue, a estruturação do segundo Centro Metropolitano em Boa Viagem, o Complexo Cultural Recife-Olinda, etc.; (b) ampliação das capacidades do município para a articulação, a captação de recursos e a assinatura de convênios de origem internacional e, principalmente, junto ao governo federal, cujo Presidente da República é da mesma sigla partidária do prefeito do Recife; (c) ampliação da margem de obtenção de vantagens comparativas e de visibilidades

públicas para o novo perfil da gestão municipal, reforçando os ideários da gestão democrática (a partir da manutenção do Orçamento Participativo como centro da gestão e agora como lugar de monitoramento das ações urbanísticas) e, ao mesmo tempo, incorporando a dimensão da sustentabilidade ambiental urbana nesse cardápio, a partir de iniciativas como a Cidade Energia, Plano Municipal de Mudanças Climáticas, e, finalmente, a mais importante mudança de paradigma de gestão, (d) a adoção de um modelo de administração municipal racionalista empresarial, gerencial no sentido em que se realiza focado em metas-resultados tangíveis durante o mandato, administrado por uma Secretaria criada especialmente para essa atribuição (Secretaria Especial de Gestão e Planejamento), ambientada em um contexto de maior centralização do comando administrativo geral, o Gabinete do Prefeito, cuja diretriz essencial retoma uma antiga expectativa governamental petista de gestão territorial das políticas e, com isso, a precisa localização espaciotemporal dos impactos das ações que concorrem para a mudança positiva nas condições de vida das pessoas e seus principais indicadores mensuráveis, tópicos, mas, que pela nossa compreensão, não poderia constituir as bases para a adoção de um modelo de planejamento territorial, uma vez que o planejamento urbano em tela tende a se obrigar com aquilo que o contexto oportuniza, quer tal oportunidade se origine dos interesses do governo federal, quer do setor privado, não sendo, pois, um modelo antecipatório e prospectivo de planejamento, e sim um modelo regulatório, normativo e proeminente para aquilo que já existe e não para o que se deseja crível, tangível, holístico.

Conforme nosso ponto de vista, essas mudanças não apresentam efeitos negativos sobre os arranjos instrucionais participativos, mas também não oferecem inovação à governança democrática urbana. No entanto, por imporem mais centralidade ao papel e à imagem pública do chefe do Executivo, elas sugerem um movimento de re-centralização das dinâmicas de planejamento administrativo e seu monitoramento, razão pela qual os espaços participativos da cidade do Recife devem ampliar sua atenção para essa tendência, pois com sua exacerbação, haverá retrocessos em termos de transparência no regime de ação pública.

#### 4.4.2 – Arranjos institucionais urbanos no Recife: desenhos e conflitos a partir da revisão do Plano Diretor

O Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR), aprovado em 2009, é o instrumento normativo e estratégico da política de desenvolvimento urbano do Recife, e se insere de forma privilegiada no contexto de reforma administrativa, racionalista, gerencial e centralizadora descrito acima. Com ele, a municipalidade objetiva integrar e orientar suas principais ações urbanísticas, bem como a dos agentes privados na produção e gestão do espaço urbano. O PDCR (Lei nº 15.547/91, que vigorou até início de 2009) passou por uma primeira elaboração entre os anos de 1989 e 1991, período que correspondeu à produção do Termo de Referência, formulação da proposta do Executivo, todo o processo Legislativo e sua aprovação final. Como no processo recente, aquele passado se realizou com uma expressiva participação das organizações da sociedade e uma ampla movimentação dos organismos públicos locais. Da mesma forma que o resultado anterior, a proposta de Plano diretor que se originou da Conferência Municipal foi amplamente modificada durante sua tramitação do Executivo – principal responsável pelas alterações propostas em plenária soberana – ao Legislativo, apesar dos esforços empreendidos pelas ONGs, movimentos sociais urbanos e, Fórum Estadual de Reforma Urbana, no sentido de preservar na proposta o que resultou dos acordos, consensos e disputas democráticos ao longo de mais de quatro anos na cidade do Recife.

O Executivo municipal reconhece, em documento-base do PDCR, a ascendência das dinâmicas e instrumentos de planejamentos orçamentários (Planos Plurianuais; Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais) sobre um tipo desejável de planejamento convencionado como estratégico. De todo modo, no documento base do PDCR considera-se que o Planejamento e a Gestão do município do Recife se encontram apoiados por um sistema de participação ancorado, de um lado, em Fóruns e Conselhos municipais (Fórum do Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS; o Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, o Conselho do Meio Ambiente – COMAM, além dos conselhos setoriais de Educação, Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, Cultura e da Comissão Municipal de Emprego) e, por outro lado, no Orçamento Participativo. Esse conjunto favorece o

processo de descentralização administrativa.<sup>69</sup> (Conferir abaixo Diagrama Gestão Democrática da Política Urbana, relativo ao período anterior a aprovação do PDCR – 2009).

**Diagrama V - Gestão Democrática da Política Urbana – 2005**

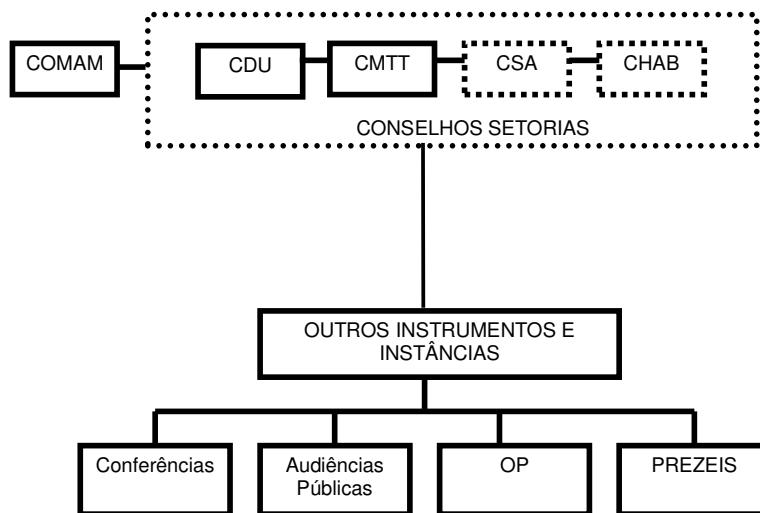


Figura 05 - Diagrama V - Gestão Democrática da Política Urbana Recife - 2005  
Fonte: PDCR (Documento base), 2005.

O Plano Diretor da Cidade do Recife prevê que o

[...] sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática do Recife será integrado por órgãos do Poder Público Municipal, Conselhos e Fundos Públicos instituídos por lei, tendo por competência a elaboração, implementação, acompanhamento e controle da política de desenvolvimento urbano, garantida a participação da sociedade por meio dos instrumentos democráticos da gestão urbana (RECIFE, 2009).

<sup>69</sup> No Plano Diretor, aprovado outro Sistema de Planejamento da Cidade do Recife é apresentado. Seus princípios são descritos como: (i) integração e coordenação do planejamento do desenvolvimento urbano da cidade, articulando o planejamento dos diversos agentes públicos e privados intervenientes sobre a Cidade do Recife; (ii) integração e coordenação do planejamento dos órgãos da Prefeitura do Recife; (iii) participação popular no acompanhamento e avaliação da execução das ações planejadas, e (iv) transformação do planejamento em processo permanente e flexível, capaz de se adaptar continuamente às mudanças exigidas pelo desenvolvimento da cidade. Integram o sistema de planejamento: (a) a Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura do Recife; (b) os órgãos de planejamento das outras Secretarias da Prefeitura; (c) os órgãos de planejamento das entidades da Administração indireta da Prefeitura; (d) os órgãos de planejamento das unidades administrativas das Regiões Administrativas da Prefeitura; (e) os Conselhos criados por lei e (f) outras instituições públicas e privadas que interferem no espaço da cidade do Recife. É no Conselho de Desenvolvimento Urbano e nos Conselhos Setoriais (Meio Ambiente, Educação, Cultura, Assistência Social, Saúde, Turismo, dentre outros) que se dará a participação da sociedade no sistema de planejamento. A gestão urbana, por sua vez, se manterá participativa, com as organizações da sociedade existentes na cidade e com o acompanhamento, controle e fiscalização da Câmara dos Vereadores.

O Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática orienta, também, que se persigam princípios de

[...] integração e coordenação dos processos de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano e ambiental, mediante a articulação dos diversos órgãos que integram a Administração Pública Municipal com os agentes públicos e privados, através dos instrumentos de gestão democrática e participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação das ações (RECIFE, 2009).

Dissemos, desde o início, que com a aprovação do Estatuto da Cidade e a constituição do Ministério das Cidades novas situações de configuração/desconfiguração do sistema de participação popular, em especial relacionadas às esferas públicas, estão postas. Conforme sabemos, o Ministério das Cidades vem realizando as Conferências Nacionais das Cidades e nelas são aprovadas novas diretrizes para o conjunto das políticas públicas urbanas (saneamento, habitação, transporte, meio ambiente, solo urbano, etc.), assim como para a gestão dessas políticas públicas, por intermédio do Conselho Nacional das Cidades e dos Conselhos Estaduais e Municipal das Cidades.

Quais as implicações dessas diretrizes para a configuração/desconfiguração do sistema de participação popular e gestão democrática na revisão do Plano Diretor do Recife, em especial relacionadas às esferas públicas e, dentre elas, ao Orçamento Participativo? A principal implicação diz respeito ao fato de o Orçamento Participativo em Recife ser considerado o “carro chefe da gestão” e, por isso, ser o centro da configuração do sistema de participação popular na administração petista. O Orçamento participativo passa a ser, portanto, o centro da gestão e do planejamento na cidade do Recife, pois ocupa um lugar institucional e político mais relevante do que o próprio Conselho Municipal das Cidades. Pelo desenho geral do lugar dos arranjos institucionais na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, isso não poderia ocorrer, apesar do fato de que o OP dispõe de um crescente número de ações eleitas pela população (o caráter democrático previsto no ideário da reforma urbana). Sua atomização no território acaba por propiciar ao escopo global do planejamento urbano um forte apelo urbanístico (alargamento e requalificação de vias, pavimentação e drenagem, calçadas, parques e praças, contenção de encostas, saneamento básico, canais, habitação, dentre outras ações), distanciando o Orçamento Participativo de uma abordagem e estratégia mais sistêmica de planejamento da cidade.

Para Milton Santos (2001, p. 4)

A abordagem urbanística é uma intervenção sobre coisas, vamos fazer uma ponte, vamos fazer uma nova autopista, vamos fazer um túnel, vamos construir casas... Essa atitude – que é dos urbanistas, de uma maneira geral, diante da cidade – impede o conhecimento do que é o organismo urbano, impede o plano. Daí a renúncia ao plano urbano.

É evidente que, quanto mais radicalidade for proporcionada à participação popular no planejamento urbano e na gestão da cidade, maior será a possibilidade de uma abordagem plural do *organismo urbano*, mas, no caso do Recife e tendo o OP como centro do planejamento e da gestão, ainda é um arranjo institucional insuficiente para fazer frente ao problema da fragmentação do território e, portanto, da produção do plano urbano integrado, conforme já afirmamos, apesar das garantias dadas à participação popular:

Quanto à participação, é difícil discuti-la porque mobilizar as pessoas para discutir parte do gasto público não modifica a minha versão sobre a cidade. Mas, está bem, acho bom que se começem a preparar as condições para poder mudar. Só que é um desafio, passar da discussão da distribuição do gasto público para a discussão da cidade. O que acontece quando não se pensa a cidade, o prefeito pode melhorar as condições de arrecadação, ele pode eventualmente dar a impressão de progresso, mas está simplesmente entregando a cidade à lógica do neoliberalismo, como nós estamos assistindo em algumas municipalidades progressistas. É a lógica do grande capital, do capital bancário, que vai predominar na evolução urbana (...) possivelmente isso vem do fato de que o planejamento urbano não é precedido por estudos sobre a cidade (SANTOS, 2001, p. 7).

Já que o Orçamento participativo constituiu-se o centro do planejamento e gestão urbana para os representantes do poder público, dele se deve esperar e problematizar sua relação e importância para o próprio debate do planejamento da cidade. Do contrário, o Orçamento Participativo poderá somar mais riscos aos ideários de um planejamento urbano democrático e integrado do que a inovação que se espera dele. Por isso, não se pode resumir em uma mera retórica a relação e as prerrogativas, por exemplo, estabelecidas entre e por cada uma das secretarias de governo, pois a relativização do conhecimento técnico do planejamento urbano pelo ciclo perverso e excessivamente focado na demanda-atomização urbanística que se impõe ao Orçamento Participativo, tenderá de consolidar uma noção de planejamento urbano com enfoque nas *coisas*, secundarizando-se o *organismo urbano* que é, ou deveria ser, o objeto do Conselho Municipal das Cidades. De outra forma,

O grande risco desse enfoque das coisas é que a gente pode descambiar para a estética urbana, não é isso? E para a cosmética urbana, que é a grande moda atual. E para o divertimento das pessoas. E, com isso, se desvia também a direção política. Você não enfrenta os problemas, oferece, cristalizados, os novos espaços. E aí também ajuda os escritórios. Aos grandes você dá as grandes obras, e aos pequenos e médios você dá as renovações locais: 80, 100 pracinhas. E diz que está planejando a cidade toda para os pobres e para o futuro (SANTOS, 2001, p. 4).

Apesar da valiosa contribuição da participação popular para o planejamento urbano, o Orçamento Participativo como o arranjo institucional central nesse novo desenho municipal pode, do ponto de vista teórico, somar riscos aos ideários de um planejamento urbano democrático e integrado, uma vez que o espaço define o planejamento e integra ações, não o contrário. O território no Orçamento Participativo é apenas uma divisão formal e funcional como metodologia de trabalho em diferentes ciclos de trabalho e para a realização das coisas da cidade. A disputa pela cidade se dá fundamentalmente pela disputa do território, conforme afirma Milton Santos:

Como vemos, há um uso privilegiado do território em função das forças hegemônicas. Estas, por meio de suas ordens, comandam verticalmente o território e a vida social, relegando o Estado a uma posição de coadjuvante ou de testemunha, sempre que ele se retira, como no caso brasileiro, do processo de ordenação do uso do território. Então, sob o jogo de interesses individualistas e conflitantes de empresas, o território acaba sendo fragmentado. Na ausência de uma ação unificadora do processo social e político, o que se impõe é a fragmentação social e geográfica também como um processo social e político (SANTOS, 2000, p. 23).

Em suma, o espaço, o território define o planejamento e integra as ações, e não o contrário. Essa é a questão evocada, motivo pelo qual acreditamos que não pode ser o Orçamento Participativo - como centralidade do sistema de planejamento urbano e da gestão da municipalidade - o ponto gerador e definidor desse mesmo planejamento urbano e de sua gestão, posto que a relação que o OP estabelece com o espaço, com o território, é instrumental, com a finalidade de organizar não o planejamento urbano e, portanto, o organismo urbano, mas o ciclo do orçamento e sua estruturação em termos de plano de investimento anual. O que caberia aqui como elemento redutor do risco perverso da tecnicidade do Orçamento Participativo sob a tecnicidade do planejamento urbano e a visão ausente do organismo urbano e do sistema urbano, poderia ser uma estratégia inequívoca de partilha, troca e integração verdadeira dos procedimentos administrativos e das leituras críticas conjuntas sobre o território, sobre o espaço urbano. Seria o pensar a cidade a partir das soluções urbanas e não urbanística. Seria tratar a cidade dentro do território, e não a partir da organização de demandas

devidamente priorizadas e coladas a um determinado plano de investimento, mas a um plano de cidade e, finalmente, reconsiderar o uso instrumental do território pelo ciclo do Orçamento Participativo, posto que é no espaço que se integram as ações, é no território que se realizam as *horizontalidades*, conforme sugere Milton Santos. O território “é o espaço do banal, no sentido que é neste espaço onde se realiza a vida coletiva [...] é o resultado da vizinhança, da coabitacão, da coexistência do diverso” (SANTOS, 2000, p. 53). A ele não cabe uma função que não seja resgatar o planejamento urbano a partir de uma perspectiva empiricista, orgânica e, ao mesmo tempo, global de cidade, de plano urbano.

Por essas situações de inversão de referências e ambiguidades conceituais acerca do lugar do planejamento e gestão no arcabouço institucional das cidades é que, tanto no país como no Recife, temos observado conflitos de governança democrática derivados de sobreposições, paralelismos ou mesmo da supressão de arranjos institucionais que têm potencial de regulação da relação Governo-Sociedade e de gestão ativa no planejamento e gestão das cidades. Esses conflitos tanto podem ser de natureza política, de natureza organizacional, de natureza fiscal ou mesmo gerados por razões de assimetria entre modelos adotados de arranjos institucionais nacional-local. Na cidade do Recife, arranjos institucionais como o Orçamento Participativo, Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, Conselho de Desenvolvimento Urbano ou outros mecanismos que se constituem como arenas de formulação e gestão de políticas públicas urbanas locais são partes essenciais dos conflitos de governança urbana, especialmente em termos de sua articulação com o processo que visa estabelecer o Conselho das Cidades nos três níveis da Federação e, portanto, das condições de realização da política nacional de desenvolvimento urbano. Em grande medida eles apresentam mais possibilidades de dissonância do que de integração e diálogo com os ideários e os desenhos nacionais de planejamento e gestão das políticas urbanas.

Já vimos que os conflitos de governança daí derivados produzem implicações sobre os ideários de gestão democrática urbana no Brasil. Esse esforço de mapear e compreender se fatores que promovem conflitos de governança urbana - e que eventualmente produzem implicações sobre os arranjos institucionais participativos na cidade do Recife e sobre seus atores -, nos ajudam a situar as condições institucionais de uma gestão democrática. Também já vimos o que resultou em termos dessas

implicações sobre a concepção e as tendências de planejamento urbano, e mesmo sobre a lógica de funcionamento dos arranjos institucionais eleitos, por exemplo, pelo Plano Diretor no Recife.

Conforme era de se esperar do processo de revisão do Plano Diretor, a cidade do Recife, para cumprir as diretrizes da Conferência Nacional das Cidades (ainda que não fosse precondição para acessar recursos do governo federal, uma vez que o PAC não necessita desses mecanismos participativos conforme observamos na reação crítica dos entrevistados) também se constituiu na cidade do Recife o Conselho Municipal das Cidades. Esse Conselho abrigará um amplo leque de prerrogativas, em sua maior parte relacionadas às atuais prerrogativas do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito e do Conselho do Orçamento Participativo (COP), com o risco de ocorrência de choque de prerrogativas, questão ainda não resolvida com o novo desenho proposto pelo PDCR. Mas permanece o paradoxo: já no documento-base para Revisão do Plano Diretor do Recife, é proclamada a “consolidação do Orçamento Participativo enquanto instrumento do sistema de planejamento e gestão das políticas públicas e descentralização das ações do governo municipal” (p. 30), distanciando sobremaneira essa diretriz daquelas consagradas na Conferência Nacional das Cidades, além de não se considerarem os espaços de participação existentes e outros conselhos municipais já experimentados na cultura democrática local, a exemplo do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, que aparece genericamente como *instrumento de democratização*.

O documento-base para a revisão do Plano Diretor do Recife encerra sua proposta de Estrutura de Gestão no CDU, no COMAM, no Fundo Municipal de Política Urbana e no próprio COP (Conselho do Orçamento Participativo). O documento final do PDCR (2009) também não resolve essa questão, que é apresentada como uma colagem de instrumentos de democratização da gestão urbana, a saber, como está expresso no quadro a seguir:

**Quadro VI - Instrumentos previstos no PDCR – 2009**

Instrumentos de regularização fundiária	Instrumentos tributários e financeiros	Instrumentos jurídico-administrativos	Instrumentos de democratização da gestão urbana
Instituição de zonas especiais de interesse social.	Impostos, taxas, tarifas e outros preços públicos específicos.	Servidão administrativa e limitações administrativas.	Conferência da Cidade.
Concessão de direito real de uso.	Contribuição de melhoria.	Concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais.	Conferência Municipal de Política Urbana.
Concessão de uso especial para fins de moradia.	Incentivos e benefícios fiscais.	Contratos de concessão dos serviços públicos urbanos.	Fórum de Políticas Públicas.
	Dação de imóveis para fins habitacionais em pagamento de dívida pública.	Contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos.	Fórum do PREZEIS.
		Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional.	Conselho da Cidade.
			Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU da Cidade.
			Conselho do Orçamento Participativo – COP.
			Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM.
			Iniciativa popular de projeto de lei de diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano.
			Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT.
			Audiência pública.

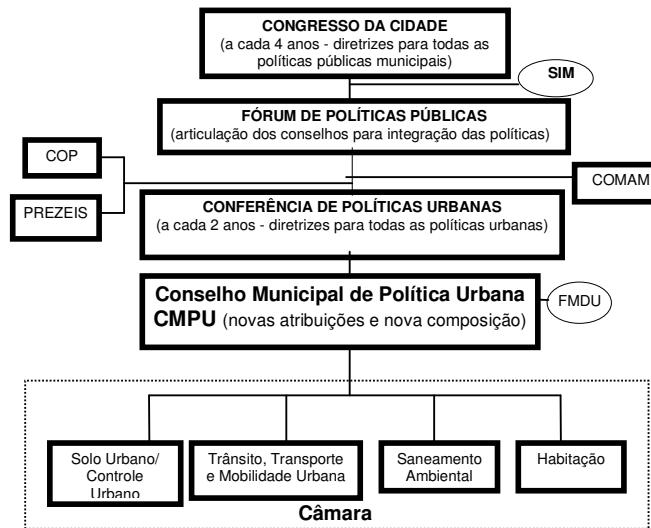
**Quadro VI - Instrumentos previstos no PDCR Recife – 2009**

Fonte: Diário Oficial do Recife, 2009.

O Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática se ambienta no Recife ao reconhecer, em tese, que as condições atuais para uma nova participação popular em esferas públicas fortalecidas exigem que se configure uma *nova arquitetura da participação popular*, de modo a possibilitar o redesenho do modelo/sistema de gestão municipal, buscando responder às exigências de integração, convivência intersetorial, divisão equilibrada de prerrogativas e operacionalidade das esferas públicas existentes na cidade. A expectativa do Fórum Estadual de Reforma Urbana em torno, por exemplo, da configuração de uma nova arquitetura da participação, não encontrou eco na proposta final aprovada do Plano Diretor do Recife. O FERU se nutria de uma expectativa de desenho para a participação que articulasse simultaneamente os ideários sistêmicos nacionais (princípios e diretrizes difundidos pelo próprio Ministério das Cidades – amparados pelo Conselho Nacional das Cidades) e os esforços locais de estruturação de uma proposta de integração entre arranjos institucionais distintos, configurando não só uma articulação programática entre

conselhos e fóruns municipais de política urbana, como também reunindo fundos e meios de financiamento dessas políticas, por meio do Congresso da Cidade, do Fórum de Políticas Públicas que culminariam na Conferência de Políticas Urbanas e na instituição de um Conselho Municipal de Política Urbana. Apesar de não aprovado pelo PDCR, o FERU apresentou o desenho abaixo de gestão democrática.

**Diagrama VI - Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática**  
(proposta apresentada pelo FERU – PE) – 2005

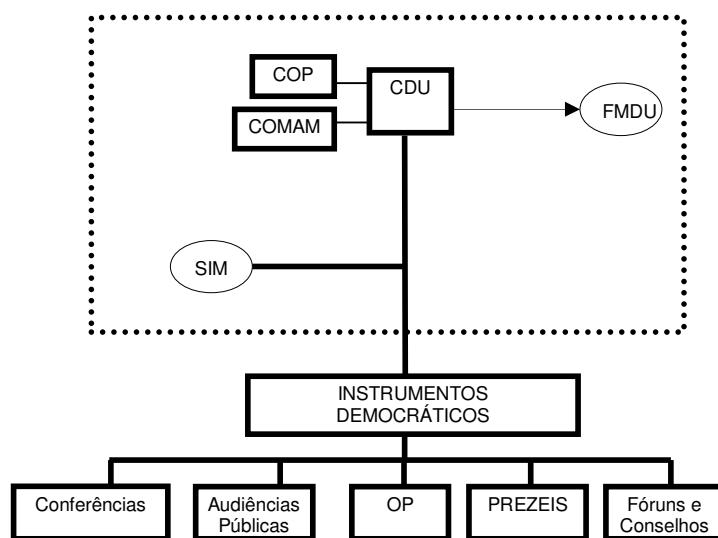


**Figura 06 - Diagrama VI - Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática**  
(proposta apresentada pelo FERU – PE) – Recife 2005  
Fonte: PDCR (Documento-base), 2005.

O diagrama apresentado pelo FERU para exame público na revisão do PDCR, tinha como mérito fazer avançar o atual desenho da participação para uma perspectiva sistêmica e compreensiva dos acúmulos e potencialidades dos diferentes arranjos institucionais, espaços e instrumentos de planejamento e gestão urbana democrática. Havia uma sensibilidade para o diálogo entre as escalas de planejamento e gestão (comunitária, microrregional, regional, municipal e metropolitana). Tal proposta também procurava operar uma lógica de articulação entre políticas setoriais, instrumentos e fundos com base num plano quadrienal, mantendo as autonomias dos espaços de participação já existentes e em funcionamento, por meio da realização de um Congresso da Cidade, que seria responsável pelo grande diagnóstico e pelas macroprioridades para as políticas urbanas, posteriormente depuradas e estruturadas em diretrizes bianuais, dialogadas, monitoradas e reformuladas no âmbito de um Conselho

Municipal de Política Urbana - estruturado e inspirado com base nas quatro prioridades do Ministério das Cidades -, por meio das Câmaras Temáticas de (i) Solo e Controle Urbano; (ii) Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; (iii) Saneamento Ambiental e (iv) Habitação. Apesar dos esforços, do ponto de vista do desenho final e dos instrumentos de democratização da gestão urbana, prevaleceu o desenho que o Poder Executivo apresentou desde o início do PDCR, conforme o Diagrama a seguir:

**Diagrama VII - Sistema de Gestão e Planejamento proposto pelo Executivo Municipal no PDCR –2005**



**Figura 07** - Diagrama VII - Sistema de Gestão e Planejamento proposto pelo Executivo Municipal no PDCR – Recife 2005

Fonte: PDCR (Documento-base), 2005.

Esse desenho, posteriormente aprovado, mantém, em certa medida, o potencial de dispersão de energia cívica, uma vez que não estrutura uma lógica de diálogo sistêmico entre os arranjos e os instrumentos. Em que pese todo o investimento feito pelo Executivo em torno da reforma administrativa, em pouco ou quase nenhum ponto a proposta aprovada acima dialoga com as expectativas apregoadas pelo governo de articulação intersetorial, tanto na máquina administrativa quanto entre os próprios processos, esferas e instrumentos de participação já existentes na cidade do Recife, com

uma ascendência visível e questionável das capacidades do CDU para operar em rede e na lógica de sistema de participação, dada a sua história recente.<sup>70</sup>

Para finalizar, algumas considerações gerais acerca da iniciativa de revisão do PDCR. Não obstante o esforço de participação, capacitação, mobilização, formulação e consulta, o que culminou com a realização da Conferência Municipal do PDCR, no final de seu percurso, o poder público municipal deixou uma marca de governança characteristicamente autoritária no processo de revisão do Plano, o que possibilitou aos seus diferentes participantes assistirem a uma atuação do poder público local em consonância com os interesses hegemônicos do capital imobiliário e da acumulação urbana. Como se encontrava munido de prerrogativas que a Lei lhe assegura, o Executivo Municipal apresentou à Câmara de Vereadores um projeto de Lei substantivamente distinto nos itens que tratavam do coeficiente do potencial de construção e da outorga onerosa, por exemplo, mediante aqueles formulados e aclamados por maioria na conferência municipal do Plano Diretor. Matérias de interesse do setor imobiliário foram preservadas, salvo algumas exceções de interesse secundário ao planejamento urbano local, numa clara demonstração do papel hegemônico que tais setores desempenham sobre as diretrizes e as metas de crescimento da cidade, especialmente sobre o potencial de verticalização da superfície urbana e sobre os aspectos jurídicos que ainda impunham alguma regulação e instrumentos de controle urbanístico de interesse social.

Tal situação só veio revelar como o interesse do setor privado sobre os processos e os instrumentos de planejamento urbano democráticos tem conteúdos e métodos específicos, cujo *ethos* prevalecente reforça a opção por arranjos institucionais em que a distinção entre público e privado opere numa fronteira cada vez mais tênue, dando-se permissão pública a um ciclo de governança urbana ambivalente na sua essência, pois, de um lado, se realiza com base num discurso democrático e participativo e, de outro lado, se consolida por meio de um processo que só reforça a transmissão geracional das desigualdades redistributivas urbanas em favor dos agentes privados, submetendo os arranjos institucionais de governança a uma condição perversa de legitimadora dessas desigualdades.

---

<sup>70</sup> Sobre o CDU e sua real capacidade de se constituir renovado e habilitado a essa nova tarefa, conferir Silva (2008) e Nunes (2008).

É oportuno sublinhar um traço comum ou um traço-padrão entre esse processo atual de revisão do Plano Diretor e aquele dos anos 1989 a 1991: de um lado, foi assegurado um ritual de participação democrática e popular, com ampla movimentação social, intelectual e política dos interesses distintos da sociedade e de seus grupos demandatários, o que constitui um substrato e um diferencial para essas iniciativas de diálogo sobre a gestão e o planejamento urbanos e, por outro lado, ocorreu uma surpreendente transfiguração desse processo rico e participativo num ritual de negação e recuo das possibilidades de o Estado operar nas potencialidades dos conflitos gerados no ambiente democrático de formulação, disputas e acordos, em nome dos meios conjunturalmente seguros da governabilidade municipal, demarcada pelas necessidades de garantia das condições eleitorais futuras (o que justifica as alianças das forças de gestão municipal popular de esquerda com aquelas do capital imobiliário). Portanto, o que se viu foi uma coalizão pela governabilidade, embora com a manutenção das desigualdades políticas em favor daqueles que sempre governaram as cidades e suas políticas sem necessariamente sentarem à cadeira do Executivo, coalizão essa que os moveu a operarem em constante articulação por seus interesses privados, longe da esfera pública em que se deu o debate aberto do PDCR e próximos da instrumentalização do Estado.

O caráter ambivalente da atuação do Estado em sociedades com fraturas sociais muito expostas – como se pôde observar acima – ganha mais importância, no caso do Recife, por expor uma ambiguidade latente nas experiências democráticas desse campo político, que supõe sustentável um discurso de esquerda sem prática de esquerda, um ideário democrático com práxis autoritária. No entanto, os potenciais que envolveram as duas experiências dos planos diretores do Recife de elevação dos conflitos à esfera pública (e perante os meios de comunicação) foram reduzidos a um espectro jurídico-normativo, em que a tomada de poder final se manteve ancorada nos instrumentos e na legitimidade da democracia representativa, com o comando procedural e a hegemonia política incontestável do Executivo, um colossal recuo das forças do campo político popular local diante dos apelos da democracia participativa e da radicalidade democrática como princípio de gestão administrativa do Partido dos Trabalhadores, apregoado desde a primeira eleição no Recife.

Segundo nosso ponto de vista, o Plano Diretor aprovado no Recife encontra-se diante do limite de realização efetiva de um planejamento urbano democrático, por não

ter avançado, dentre outros aspectos, sobre as causas da fragmentação da ação administrativa algo que, em geral, se configura antes mesmo do exercício de governo. Segundo Maricato (2001), o discurso governamental contemporâneo lança mão, em geral, dos ideários de uma *gestão integrada*, ao mesmo tempo em que pratica o “loteamento da máquina para diferentes partidos grupos e tendências”. Além do *loteamento*, a fragmentação administrativa pode ter mais de uma razão para existir: a baixa qualificação dos profissionais de planejamento e sua inorganicidade em relação às reais condições urbanístico-ambientais em que vive a grande maioria da população de uma cidade, ou, ainda, a incômoda postura de planejadores, profissionais da área e demais funcionários, que não aderem às iniciativas de produção de processos mais democratizantes de planejamento e sua operacionalização (empecilhos administrativos e operacionais).

Com a fragmentação administrativa e os profissionais inorgânicos, aumentarão os desafios de produção de novos diagnósticos, de sua divulgação rotineira na cidade real e de seus indicadores de qualidade de vida, sob o risco de se manter inalterada a “*representação ideologizada da cidade e seus encantos*”, afirma Maricato. Aumentará também o risco de se produzir um esforço ambivalente de planejamento urbano, ou seja, de um lado, eivado de intenções democrático-participativas a partir do discurso progressista geralmente adotado, mas na prática, por outro lado, contaminado pelas ideias e comportamentos administrativos que sempre favorecem a criação de processos e *sistemas duais* de participação, resultando naquilo que Maricato chamou de “*hegemonia governamental de duas faces*”, a qual se realiza tanto pela capacidade de dar visibilidade a um discurso-*marketing* da participação, como pelos arranjos que são realizados internamente no governo, para que a fragmentação administrativa e a inorganicidade do planejamento se mantenham sob o manto da invisibilidade no cotidiano.

Além dos aspectos políticos já destacados acima sobre o modo de atuação do poder público na revisão do Plano Diretor do Recife, julgamos que o resultado em si da Lei revista projeta sobre o desenho geral do planejamento algumas tendências e, principalmente, algumas dificuldades de inovação e ruptura com a prática corrente e antisistêmica de planejamento e gestão urbanos. Com isso, retomamos um ponto de reflexão sobre as manifestações dos conflitos de governança, especialmente a partir das iniciativas do fazer planejamento urbano participativo e democrático, conforme se

desenhava na experiência de revisão do PDCR. Maricato (2001), ao tratar desse limite do fazer planejamento urbano, adverte para a impossibilidade de se tomar o ambiente construído independentemente da sociedade que o constrói. É a partir da cidade como campo de lutas e de conquistas que poderemos aprofundar o diagnóstico relativo aos limites do planejamento democrático. Noutro artigo, Maricato (2007, p. 64-65) acrescenta:

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Não é por falta de planos urbanísticos que as cidades periféricas apresentam problemas graves. Mas, porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, seguindo interesses tradicionais que comandam a política e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O “plano discurso” cumpre um papel ideológico (VILLAÇA, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos (MARICATO, 2007, p. 64 e 65).

O conjunto dos limites observados na trajetória de revisão e, finalmente, a Lei aprovada do Plano Diretor estão, desde já, a impor novas formatações aos arranjos institucionais no Recife e a evidenciar o importante papel dos agentes privados na orientação da lógica do planejamento da cidade, demarcando o poder de relação com a gestão municipal e suas principais iniciativas e projetos de grande impacto em curso (Copa de 2014, Parque Dona Lindu, Via Mangue, segundo Centro Metropolitano em Boa Viagem, Complexo Cultura Recife-Olinda, dentre outros).

Essas novas formatações sobre os arranjos institucionais no Recife podem ser consideradas alterações de natureza microinstitucional (e, nesse sentido, de repercussão endógena). Mas existem outros fatores (macroinstitucionais) que também realizam uma incidência sobre o desenho e demarcam as tendências futuras de planejamento e gestão urbanos no Recife, desde a revisão do Plano Diretor. Procuramos demonstrar neste estudo que, para compreendermos as escolhas institucionais, as mudanças no padrão da ação do Estado e, acima de tudo, as opções de natureza administrativa de governos locais no âmbito do planejamento e da gestão urbanos, a exemplo do Recife, é necessário interpelar o contexto das macrotransformações e, de modo especial, como se dá a dinâmica de acumulação urbana.

De acordo com nosso ponto de vista, essa dinâmica é balizada conceitualmente neste estudo pela seguinte compreensão: a acumulação urbana na literatura especializada, de modo geral, quer indicar processos, mecanismos e formas de acumulação que têm na cidade a principal matéria-prima de valorização do capital,

mediante processos de apropriação privada de várias formas da renda urbana, visando à maximização dos meios de lucratividade e à apropriação dos benefícios gerados na diferenciação da produção e uso do espaço urbano, o que por si só constitui fator de desigualdades sociais (e de sua transmissão geracional), muitas das quais originadas e cristalizadas pela intensa ocupação do solo, dada sua subordinação aos interesses do patrimônio imobiliário de alto valor, representados e defendidos pelos segmentos sociais minoritários, especialmente privilegiados pela relação privada e privatista que estabelecem com o aparato estatal e por desfrutarem do mais alto nível de bem-estar social em face da riqueza acumulada.

E, como reforço à compreensão acima sobre a acumulação urbana, destacamos o que nos diz Leal (2009, p. 5) sobre esse fenômeno, localmente:

Na Região Metropolitana do Recife esse modelo de acumulação urbana é retratado na intensa verticalização construtiva em áreas de alto valor fundiário da cidade do Recife, e na apropriação de espaços da região litorânea sul onde a ‘mercadoria natureza’ se alia aos interesses dos agentes econômicos locais e internacionais que encontram nas cidades nordestinas alternativas competitivas para ação de grupos europeus que se associam ‘as corporações oligopólistas visando os grandes investimentos no ramo hoteleiro especializados em segunda residência.

Esse é, conforme nossa maneira de ver, um fator macroinstitucional relevante, pois nele está contido um indicador inquestionável (intensa verticalização construtiva) acerca de qual desenho e de quais tendências de planejamento e gestão urbanos irão prevalecer no Recife num contexto que se firma como de intensa acumulação urbana. Ainda mais se considerarmos que a revisão do Plano Diretor empreendeu mais e mais concessões aos parâmetros urbanísticos de ocupação do solo, visando à ampliação do potencial de verticalização da cidade, inclusive em regiões administrativas já saturadas. Leal (2009, p. 7) já destacava que

[...] nas cidades em que o valor da terra se mostra excessivamente alto, as empresas optam pela verticalização construtiva como estratégia de ganhos em escala em seus empreendimentos, independentemente de seus efeitos nocivos para infra-estrutura urbana em determinadas localidades, caso específico da cidade do Recife.

Quando observamos que a revisão do Plano Diretor absorveu mais e mais concessões quanto aos parâmetros urbanísticos de ocupação do solo, de modo a satisfazer e ampliar o potencial de verticalização construtiva, o fazemos tendo como

referência não só as alterações estabelecidas para os parâmetros anteriormente existentes no Plano Diretor de 1991, mas sobretudo porque, em 2001, no início da administração municipal petista, foram aprovados parâmetros de diminuição do potencial construtivo em 12 bairros, com participação social, em que se incluíram a classe média e o setor imobiliário em debate aberto, e com audiência pública. Esses novos parâmetros foram regulamentados por meio da Lei Nº 16.719/2001 (Lei dos 12 bairros), que criou a Área de Reestruturação Urbana (ARU) e estabeleceu as condições de uso e ocupação do solo na área composta pelos bairros Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro Tamarineira.<sup>71</sup>

É importante destacar daí que essa Lei demarca bem que tendência de planejamento e gestão urbana poderia ter prevalecido no Recife se o governo petista - a partir do embate que a Lei propiciou quanto ao próprio paradigma que deveria balizar a revisão do Plano Diretor, caso um plano de desenvolvimento municipal ou um plano de ordenamento territorial seguisse firme com o propósito de redução e regulação de parâmetros do potencial construtivo em outras áreas, cujas infraestruturas urbanas já se encontravam saturadas. No entanto, não foi essa a tendência que prevaleceu nos anos seguintes e até a aprovação do atual Plano Diretor. Isso parece corroborar a preciosa mediação desenvolvida por Leal (2009) entre o que estamos procurando articular neste estudo quanto a fatores microinstitucionais e macroinstitucionais na governança urbana prevalecente, a saber:

Esse cenário de imbricações confabula a necessidade de composições de arranjos institucionais para que a governança na cidade se contextualize a uma práxis de divisão de responsabilidades para atualizar o espaço urbano, no qual o capital imobiliário, a gestão pública municipal e a sociedade civil interagem, por vezes, de forma convergente e negociada para a consecução de seus propósitos. Entretanto, há uma desconfiança, a qual se estabelece como pressuposto, de que pelo fato da gestão municipal manter sobre seu manto decisório o estabelecimento dos marcos regulatórios das políticas de ocupação do solo urbano, esteja prevalecendo, em anos mais recentes, a acentuação de um lobby exercitado pelo capital imobiliário para que o poder regulador da administração se dilua ou se flexibilize, de modo a facilitar a sua dinâmica de acumulação, através da produção imobiliária (LEAL, 2009, p. 12- 13).

---

<sup>71</sup> Essa Lei indicava claramente seus objetivos: (i) requalificar o espaço urbano coletivo; (ii) permitir a convivência de usos múltiplos no território da ARU, respeitados os limites que estabelece; (iii) condicionar o uso e a ocupação do solo à oferta de infra-estrutura instalada, à tipologia arquitetônica e à paisagem urbana existentes; (iv) definir e proteger áreas que serão objeto de tratamento especial em função das condições ambientais, do valor paisagístico, histórico e cultural e da condição sócio-econômica de seus habitantes, e (v) respeitar as configurações morfológicas, tipológicas e demais características específicas das diversas localidades da ARU.

Enfim, ainda que a autora tenha apresentado a questão sob a forma de pressuposto (acentuação do *lobby* do capital imobiliário sobre a administração pública), toda essa dinâmica que se processou a partir da revisão do Plano Diretor do Recife nos possibilita observar como se movem os atores no conflito pela produção social do espaço e quais são os seus interesses, ou seja, observar a experiência da governança urbana (a partir de situações como a revisão do Plano Diretor do Recife) é se perguntar como se estabelecem na cidade processos, mecanismos e formas de valorização do capital e que direção social ela projeta; é se perguntar se as escolhas institucionais realizadas por quem detém o poder de normatizar o uso do solo urbano favorecem ou procuram regular os processos de apropriação privada da renda urbana na cidade; é se perguntar sobre o papel das esferas públicas diante da maximização dos meios de lucratividade e da apropriação dos benefícios gerados pela diferenciação da produção do espaço urbano e uso do solo; é se perguntar sobre o comportamento da administração municipal diante da relação privada e privatista que o capital imobiliário estabelece com o aparato estatal municipal, e qual será, efetivamente, a cultura política que derivará dessa relação sobre o planejamento e a gestão da cidade. Nesses casos, não se trata apenas de aplicar modelos analíticos para entender o que se passa em cidades como Recife para mensurar a aplicabilidade de certas teorias (poliarquia, por exemplo), pois, ainda que uma dada mediação teórica estabeleça um encontro crítico entre modelos de planejamento e gestão urbanos (em geral, imbuídos de referências democráticas e participacionistas como é o caso do Recife), esses modelos se realizam e se reproduzem imprimindo uma marca ideológica em que as cidades é que assumem a condição de ator, e os verdadeiros atores (os atores sociais e seus interesses) surgem como coadjuvantes nesse ideal de cidade. Contra isso, nosso esforço foi procurar reverter essas posições e demonstrar o lugar hegemônico do mercado sobre os auspícios do discurso igualmente hegemônico de cidade democrática.

## Conclusões gerais do estudo

O presente estudo procurou apresentar, a partir do debate do planejamento e da gestão urbana, arcabouço, processos e modos de organização da gestão das políticas para as cidades e das escolhas institucionais em torno delas, a partir da relação entre o que vem ocorrendo simultaneamente no Brasil e no Recife no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano na última década. Perguntamo-nos se tal política pública em curso configurava um novo estágio de amadurecimento institucional, o que concluímos que sim, em termos da evidenciação dos ideários sobre o desenvolvimento urbano, a partir da criação do Ministério das Cidades, conferências, conselhos dentre outros, no geral, mas consubstanciado por interpelações críticas sobre o lugar do planejamento e da gestão urbana nesse processo, em particular. Por isso, este trabalho procurou demonstrar os passos de sua estruturação nas duas últimas décadas, apesar das interrupções e das mudanças ocorridas na condução do Ministério das Cidades e dos descolamentos das iniciativas da política nacional de desenvolvimento urbano a partir da criação do PAC, cujas repercussões organizariam um novo estudo. No plano local, também se procurou problematizar as repercussões desse novo contexto institucional que configura um quadro de convergência – divergência, demonstrando as opções, as tendências e os conflitos que ainda se desenham e se projetam como tendências e questões para o planejamento e a gestão da cidade.

Diante desse novo estágio do desenvolvimento das políticas urbanas no país, em geral, e no Recife, em particular, tomamos como suposição que as condições sociopolíticas ou institucionais para uma gestão urbana democrática no país estariam informadas por ideários historicamente convergentes de reforma urbana, mas que sua concretização se manifesta através de lógicas, escolhas e desenhos institucionais divergentes de planejamento e gestão urbanos, combustível essencial para a ocorrência de conflitos de governança sobre as políticas públicas e sobre seus arranjos institucionais urbanos.

Procuramos demonstrar que muitas dessas lógicas, escolhas e desenhos institucionais divergentes se originam a partir de fatores microinstitucionais internos (padrão de ação setorial do aparelho governamental em termos de realização das políticas para as cidades e luta corporativa dos atores sociais urbanos, apesar do apelo sistêmico e integrado de ação pública e ao plano global de cidade), mas também são

interpeladas por fatores externos macroinstitucionais, motivo pelo qual apresentamos no início do estudo algumas das principais transformações globais e seus efeitos sobre o papel do Estado no planejamento e gestão urbanos e sobre os territórios.

O presente estudo examinou o modo como a administração municipal do Recife se organizou e se comportou institucionalmente na última década em termos de planejamento e gestão urbana, procurando destacar como o atual modelo de gestão pública se apresenta ambivalente a essa dinâmica das convergências-divergências, bem como fica evidenciado um tipo de gestão administrativa que opera, de um lado, em cooperação e funcional ao ciclo de crescimento intensivo das formas de acumulação urbana sobre o território municipal e, por outro lado, matizando na sociedade ideários e instrumentos participativos de grande movimentação social afeitos ao desenvolvimento urbano local de baixa incidência para reversão das tendências de planejamento e gestão do ordenamento territorial na cidade. O quadro explorado, dessas convergências-divergências sobre o planejamento e sobre a gestão urbana, apresentou ambivalências conceituais e políticas às noções de governança democrática e de cultura política no atual contexto institucional do desenvolvimento urbano do Recife e da disputa pela produção social do espaço.

Atento ao risco de predominar um efeito reificador da realidade, o presente estudo procurou mediação explicativa nas transformações capitalistas recentes na produção-reprodução do espaço social brasileiro. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e muitas das escolhas institucionais que lhe são constitutivas estão, sob o ponto de vista histórico, em permanentes conflitualidades políticas e ideológicas. São, portanto, escolhas institucionais informadas por disputas perenes de poder e de novas hegemonias espaciotemporal nacional com repercussões sobre o território pesquisado (Recife). Esse movimento ocorre, conforme vimos, acompanhado por mudanças na cultura política local de grande relevância para a compreensão dos conflitos democráticos urbanos e dos arranjos institucionais do Recife na atualidade. O debate sobre cultura política parece recompor o tema da democracia, mas dessa vez interpondo questões ainda mais explícitas sobre a cidadania política, assim como para as condições de seu exercício efetivo pelos cidadãos, nos territórios onde eles vivem. A pesquisa sobre cultura política em Recife, por exemplo, adentrou nesse universo e discutiu a necessidade de ajustes conceituais e, de modo particular, a hipótese de Putnam sobre capital social mereceu destaque no debate.

No entanto, diante de tantas questões, ainda nos fazemos perguntas sobre o tema da cultura política no Recife, em articulação com as aprendizagens dos processos de planejamento e gestão urbana. Cidades marcadas por longa tradição participacionista, com trajetórias seculares de resistência e inovação no seu padrão democrático - como é o caso da cidade do Recife -, estariam assistindo a uma transformação no seu padrão cívico, a partir da constatação do baixo grau de associativismo e da grande movimentação social marcada pela individuação que se observa nos arranjos institucionais participativos, entre eles, por exemplo, o Orçamento Participativo? Isso constituiria uma nova forma de planejamento urbano marcado pela individuação da participação, fragmentação das ações e paralelismo entre as instâncias participativas, mas, essencialmente sem efetivo planejamento do território e sem perspectiva de negociação concertada da programação do desenvolvimento urbano de longo prazo? Esse aparente novo padrão cívico (da individuação) que tende a emergir em cidades como Recife, teria alguma relação com o urbanismo praticado contemporaneamente nas metrópoles da periferia do capitalismo, disperso, fragmentado, setorializado, mantido sob bases duais de reprodução das cidades? De outro lado, considerando que os estudos indicam que os impactos da globalização sobre cidades como Recife só tendem a aumentar a segregação socioespacial, a aprofundar ainda mais o hiato entre cidadãos e seus direitos e a pôr à venda a cidade e seu planejamento e gestão, como explicar que uma verdadeira mística de cidade poliárquica se reproduz como potência ideológica aparentemente alienada dos fatores do macrocontexto, e de quem verdadeiramente se beneficia da propagação desse tipo de mística? Como concordar que essa mística de cidade poliárquica manifeste uma ideia de governança democrática que ganha proporções ideológicas em cidades como Recife (para tal, reconhecendo que a predominância de uma agenda sobre a outra é determinada não só pelo projeto da administração, mas também pela relação de forças entre os segmentos sociais em disputa nos processos decisórios e seus interesses), num tipo de construção teórica que aliena por completo o caráter assimétrico e histórico da trajetória e da influência desses atores sobre a própria administração, essa que por sua vez – a vigorar esse conceito de governança – aparece ingênuo na cidade poliárquica apenas com seu supra-poder de “mediar” interesses distintos entre ativismo democrático e empreendedorismo, como se isso fosse possível sem uma pactuação prévia com um dos lados dos interesses distintos?

Interrogações como essas podem dar continuidade e oferecer mais consistência a estudos como o nosso que procurou observar a relação entre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas repercussões institucionais no Recife, com a intenção de demonstrar como se configura o planejamento urbano nacional e local, seus principais arranjos institucionais, além de favorecer a interpretação das escolhas institucionais por seus atores principais, as escolhas institucionais realizadas pela administração municipal sobre o planejamento e gestão urbana no Recife, na última década, dentre outros. De modo geral, abstraímos dois aspectos centrais dessa relação nacional-local: primeiro que o modelo praticado no Recife não caminha concomitante ao modelo idealizado, expercienciado e irradiado a partir da esfera nacional (ideários sistêmicos), mas, não se contrapõem entre si dado que se transbordam e se complementam no fazer planejamento e gestão urbanos segmentados, setorializados e paralelos. Segundo que, não obstante a potência da ação fragmentadora dos interesses da acumulação urbana sobre os territórios e da subordinação que tal ação realiza sobre a gestão pública e sobre o ordenamento territorial, agendas progressistas e modelos de governança urbana participativos ainda resistem (e até são encorajadas desde a sociedade), ainda que em um contexto marcado cada vez mais pela revitalização da agenda conservadora de administração pública que, longe de fortalecer um regime de ação público demarcado pelas controvérsias e pelos conflitos impulsionadores do contraditório sob o *status quo*, opera sob lógicas de mediação democrática que fortalecem um discurso participacionista à serviço de uma concepção liberal e corporativa do planejamento e gestão das políticas urbanas, destituindo as capacidades das esferas públicas e dos organismos públicos de planejamento de intervenção global sobre a cidades.

Esse tipo de reflexão põe em questão os elementos normativos da democracia participativa brasileira e seu discurso multilocalizado nos diferentes níveis de governo, entre eles, no governo da cidade do Recife, uma vez que estão interpelados por fatores globais que apoiam mais e mais processos de fragmentação do Estado planejador / indutor do desenvolvimento, suas políticas de planejamento e a gestão dos territórios objetos dessa relação, mas cujos fatores globais ou macroestruturais têm sido pouco relacionados e problematizados no âmbito das esferas participativas urbanas.

Mas, também são questões que se voltam contra a forma-conteúdo de alguns de seus fundamentos progressistas absorvidos por experiências de governos populares

locais e, neste sentido, eles são discursos datados. Elas indicam a existência de uma intensa polissemia de sentidos sobre ideários de participação, muito embora tal polissemia tenha se voltado para promover efeitos limitadores – e não o contrário – sobre o potencial de aprimoramento das políticas públicas, bem como sobre o fortalecimento da identidade coletiva dos sujeitos sociais como aqueles da reforma urbana e suas apostas e crenças. Esse processo, por sua vez, influencia os *habitus* de participação popular nas cidades - mediados pela crescente individuação, segmentação, paralelismo da ação política - que, conforme temos observados no Recife, embora sejam *habitus* resistentes porque históricos, encontram-se autistas em relação ao paradoxo das transformações democráticas sem rupturas democráticas.

Alguns dos fatores que, em tese, criariam condições institucionais de governança democrática sobre o planejamento e a gestão urbana no país -, e de forma muito especial no Recife – encontraram neste estudo muitas dificuldades de evidenciação substantiva, embora haja resistência de agendas progressistas, movimentação social urbana e arranjos institucionais participativos. Conforme observamos na cidade do Recife, a ação do planejamento, a regulação transparente do ordenamento territorial urbano ou a redução da margem de autossegregação entre classes e frações de classes sociais não dependem exclusivamente de fatores endógenos ou microinstitucionais. A crise e o desmonte dos organismos planejadores, além do autocentramento das administrações públicas, na busca por soluções para os problemas urbanos mediados pela ação do mercado, pouco ou em nada colabora para interrupção das tendências de fragmentação social em face dos impactos da acumulação urbana que cada vez mais concentra e separa ricos de pobres na cidade.

Em casos como a revisão do Plano Diretor, a expectativa de adoção de formas de gestão sobre o planejamento da cidade (e suas políticas públicas) com vista a constituir um regime de ação pública, dotado de instrumentos e arranjos institucionais participativos capazes de favorecer a tomada de decisão de maneira concertada e negociada entre os atores políticos interessados, foi, sob nosso ponto de vista, encerrada com o ato de entrega do substitutivo pelo Executivo Municipal à Câmara de Vereadores frente às deliberações contidas no documento originado na Conferência Municipal especialmente convocada para a revisão do Plano Diretor. Apesar de toda história participacionista da cidade, e do amplo processo de participação popular sobre a revisão do Plano Diretor, prevaleceu um regime de ação pública subordinado às prerrogativas

legais de que dispõe o Executivo (daí o envio do substitutivo), de um lado, e a emergência de um estilo de gestão pública que se realiza a partir das esferas democráticas e se consolida nas esferas privadas, por outro lado.

Neste sentido, ao contrário da mística de cidade poliárquica, o presente estudo não conseguiu observar no governo local interesses em habilitar capacidades de ação concertada e negociada entre atores públicos distintos na esfera pública, dada sua inflexão proativa mais ao campo da acumulação urbana. Neste caso, o padrão de interação entre Estado e sociedade - ainda que matizado por alguma transparência do processo de revisão -, não se fez demarcado pelo reconhecimento e pelo fortalecimento mútuo dos valores cívicos impulsionadores de ações coletivas transformadoras. Ainda é um padrão perverso de relação Estado-Sociedade, uma vez que intensivo em termos de demandas e cobranças de participação da sociedade, os seus resultados não se traduzem em expectativas cívicas de ampliação de direitos. Ainda que não seja tarefa desse trabalho, isso trará consequências futuras para o maior ou menor nível de aumento da confiança institucional e política da práxis dos atores sobre as relações comerciais e não comerciais do desenvolvimento urbano (entre eles o próprio aparato governamental), ainda que os dados da pesquisa sobre cultura política no Recife tenham indicado que sua população confia na administração pública. Também queremos chamar a atenção para o risco de estarmos diante de processos cívicos que se realizam mantendo inalterada a “representação ideologizada da cidade e seus encantos” (cidade democrática, cidade poliárquica) ou fortalecendo processos e sistemas duais de participação com “hegemonia governamental de duas faces”, conforme afirma Maricato, o que se traduz numa questão a ser sistematicamente observada no exame da governança urbana brasileira.

Seria razoável supor que, apesar do contexto das transformações globais sobre os territórios, a governança urbana em cidades como Recife poderia desfrutar das oportunidades institucionais democráticas do novo ciclo observado na Política Nacional de Desenvolvimento urbano para se aprimorar e favorecer a superação de obstáculos que freiam o desenvolvimento institucional urbano. Mas, alguns fatores têm contribuído para retardar a superação dos obstáculos.

Um primeiro fator é o próprio ajustamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de seus ideários democráticos (nos diferentes âmbitos da federação e seus municípios) que se realiza o tempo todo interpelado pelas amarras

institucionais do pacto federativo e por iniciativas dos Poderes Executivos que autonomamente interpõe Programas a Projetos e Ações, especialmente àquelas concertadas nos conselhos e conferências das cidades, a exemplo do PAC no plano federal e dos megaprojetos urbanísticos no plano local. Associado a isso, mesmo que os ideários oficiais de desenvolvimento urbano nacional e local venham historicamente aproximando-se daqueles ideários da reforma urbana, e até mesmo convergindo na elaboração de novas diretrizes para as políticas urbanas (o que conferiria um caráter mais sistêmico ao plano urbano), se mantém um ponto comum no cotidiano das disputas entre Estado e Sociedade: os atores governamentais e da sociedade operam a partir de lógicas e escolhas institucionais corporativas, setoriais, localistas e paralelas que irão resultar em distintos conflitos de governança democrática.

Outro fator que tem contribuído para retardar a superação dos obstáculos ao aprimoramento da governança urbana e do próprio desenvolvimento institucional urbano, conforme observamos na visão das pessoas entrevistadas na pesquisa, é a desarticulação entre as próprias políticas setoriais a partir dos próprios organismos governamentais responsáveis, ou seja, o velho problema da integração das políticas que ainda persiste sem que o Estado o constitua como fator de redução da potência de eficientização de sua ação. No caso da política urbana brasileira isso só se agravou a partir das mudanças ocorridas na condução do Ministério das Cidades, e com a criação do PAC, que impôs a esse Ministério uma perda de hegemonia na medida em que esse Programa deslocou para a Casa Civil a governança política sobre algumas das principais políticas urbanas, além do completo controle sobre a destinação dos recursos para sua efetivação.

Também não se pode desconsiderar que o desenvolvimento institucional urbano no país, e de modo particular, no Recife, se encontra diante de novas dinâmicas do capital imobiliário (o PAC é um bom vetor, mas, não o único atrativo), o que favorece para que o ordenamento territorial das cidades passe a ser uma variável importante para dizer do tamanho da influência da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano nesse contexto. Um dos entrevistados chamou a atenção para a ascendência da forma urbana sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano como ideologia que dispensa o debate da política. E tem muita razão nesse sentido, pois enquanto a política pública dispõe de um chamamento ao debate sobre sua localização, sobre o papel do Estado e das esferas públicas na sua definição final, uma vez prevalecendo o paradigma da forma

urbana, as decisões passam *a priori* pela modelação do espaço, pela produtividade urbana, pelo desempenho da cidade e sua competitividade e, nestes casos, os atores protagonistas passam a ser aqueles do mercado, em associação com os gestores públicos e seus interesses políticos.

Enfim, para concluir, vamos a uma questão central aos ideários da reforma urbana e que agora ganha relevo como problemática, uma vez que ela assume não a condição de utopia, mas a condição de exame sobre sua realização (aprimoramento) e consistência (revitalização). Estamos falando da gestão democrática das cidades como paradigma de política urbana. A pergunta que esta tese agora se faz, após examinar tantas variáveis em torno das aprendizagens em curso no âmbito da política urbana nacional e local, é como a ideia própria de gestão democrática das cidades se depara com o fato de que há a necessidade de desenvolvimento econômico nas cidades para encorajar sua reprodução como *polis* - o que também implica na inserção dos circuitos de mercado -, mas cujo contexto é notoriamente adverso quando não antagônico ao paradigma da gestão democrática urbana, mesmo em administrações do campo democrático. De nosso ponto de vista, essa questão terá mais respostas à medida que a agenda da reforma urbana seja atualizada e considere a necessidade de revisão do próprio modelo democrático urbano, no sentido de responder a pelo menos duas questões: o que não pode ser perdido ou esvaziado em termos dos ideários de gestão democrática das cidades como paradigma de política urbana conquistados até aqui, e em que esse paradigma de reforma urbana pode melhorar no sentido de transpor o fetiche da participação popular que agora se associa ao fetiche da cidade democrática, poliárquica.

Ainda que nossa visão nesse estudo tenha expressado desconfianças em relação ao enfrentamento articulado da Sociedade frente às determinações da acumulação urbana sobre o território e sobre a gestão pública, nossa expectativa de futuro não desconsidera o peso da contrahegemonia, uma vez que o conflito urbano tende a se aprofundar em face da necessidade de expansão de novos mercados para a acumulação urbana, o que abre possibilidades de reação e resistência mesmo num ambiente marcado pela força do capital.

## Referências

- ANDERSEN, G. Esping. As três Economias Políticas do Welfare State. In: *Lua Nova*. n. 24, Cedec. p. x -x , 1991.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ. Vozes. 2000.
- ARAÚJO, Antônio Sérgio Fernandes. *A Democratização da Gestão Urbana no Brasil: teoria e Empiria*. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. *Anais ... Salvador*, 2005.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan: São Paulo: FAPESP, 2000.
- \_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, ano XI, p. x-x, 1996.
- AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sergio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. x-x, 2004.
- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 21, p. x-x, 2003.
- BARBOSA de CARVALHO, Aline Werneck. Modelo para a Avaliação da Capacidade de Gestão Municipal no Atual Contexto de Descentralização. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. *Anais ... Salvador*, 2005.
- BISPO, Rogério de Souza. *O Processo de Orçamento Participativo no Recife*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1999.
- BITOUN, Jan. *A contribuição dos Planos Estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas*. FGV, São Paulo, 2001.
- \_\_\_\_\_. Movimentos sociais e a cidade: questões relevantes de geografia urbana. *Revista de Geografia*, v. 8, n. 1 / 2. Recife : UFPE / DCG / NAEG, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1992.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Teoria da norma jurídica*. 2. ed. rev. Bauru: Edipro, 2003.

BOCAIUVA, P. C. Cunca e VEIGA, S. M. *Novo vocabulário político*. Rio de Janeiro: Vozes: FASE, v.1. 1992.

BORÓN, Atílio. “A sociedade civil depois do dilúvio Neoliberal.” In: *Pós-Neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: DIFEL: Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRANDÃO, Carlos Antonio. Territórios, conflitos e escalas espaciais: anotações críticas em momento de crise estrutural. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 13., 2009, Florianópolis. *Anais* ... Florianópolis, 2005.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). *Repensando a Pesquisa Participante*. Ed. Brasiliense São Paulo. 2. 1985.

BURITY, Joanildo A. *A cultura e a identidade: perspectivas interdisciplinares*. Rio de Janeiro. DP&A. 2002.

\_\_\_\_\_. Cultura e Cultura Política: sobre retornos e retrocessos. *Revista de Ciências Sociais* (UFC), Fortaleza-CE, v. 33, n. 1, p. 7-31, 2002.

CADERNOS Le Monde Diplomatique. *Um outro mundo é possível*. Especial n. 2. Instituto Aboporu, Instituto Pólis e Vera Cruz Comunicação. Janeiro de 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades - Desenvolvimento urbano. Política nacional de desenvolvimento urbano, nov. de 2004.

CALMON, Neide Rejane. *Relações Intragovernamentais*. Investimento Público e Gestão Urbana: estudo do município de Recife (1980 – 1988). Recife. 1990.

CAMPOS, Heleniza Ávila. Planejamento Urbano e áreas centrais urbanas no Brasil: uma reflexão em torno das práticas sócio-espaciais de seus freqüentadores. 1997.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas, SP: Papirus, 1986.

CARVALHO, B. Sciberas de. *A escolha racional como teoria social e política: uma interpretação crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks. 2008.

CARVALHO, Inaiá m. Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de e GABRIELLI DE AZEVEDO, José Sérgio. Dinâmica metropolitana e estrutura social em Salvador. *Tempo Social. Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, v. 13, n.2, p. 89-114, nov. de 2001.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura – a sociedade em rede*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra. v. 1. 2000.

\_\_\_\_\_. *O Poder da Identidade*. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. 2. ed. v.2. 1999.

- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. *Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático*. 1980.
- CÉZAR, M. C. As Organizações Populares do Recife: trajetória e articulação política (1955-1964). *Cadernos de estudos sociais*, v. 1 n. 2, 1985.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia*. Cortez Editora. São Paulo. 1993.
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO – CJC; ETAPAS; FASE. *Uma política inovadora de urbanização no Recife*. Recife, 1999.
- CLARK, Nichols & INGLEHART, Ronald. The new political culture: Changing dynamics of support for the welfare state and other policies in postindustrial societies. In: CLARK, Terry Nichols e HOFFMAN. 1988.
- COMPANS, Rose. Empreendedorismo urbano: Entre o discurso e a prática. São Paulo: UNESP, *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. 2005.
- COSTA, J. Freire. *O vestígio e a aura: corpo e consumismo da moral do espetáculo*. Rio de Janeiro: Garamond. 2004.
- DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002.
- \_\_\_\_\_. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. SP: Brasiliense. 1994.
- DAHL, Robert A. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- RECIFE. Lei nº 15.547/91: Estabelece as Diretrizes Gerais em Matéria de Política Urbana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife. *Diário Oficial da Cidade do Recife*. Cadernos do Poder Executivo, Recife – PE, 30/Dez/2008, Edição 148.
- DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, 1985-1995. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular*: movimentos sociais e a participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Anpocs. 1995.
- DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social*: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
- DUQUE BRASIL, Flávia de Paula. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. *Anais ... Salvador*, 2005.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*, v.35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

ARAUJO, Antonio, S. Fernandes. A democratização da gestão urbana no Brasil: teoria e empiria. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. Salvador, 2005.

FILHO, Gisálio Cerqueira. *A Questão Social no Brasil*: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FIORI, José Luís. Acumulação global e ingovernabilidade local. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles*: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro. Revan/FASE. 2000.

FIORI, José Luís. Sobre o poder global. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (Org.). *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 73, p. 61 –72, nov. 2005

FLORESTAN, Fernandes. *Investigação Etnológica no Brasil e Outros Ensaios*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1975.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. *RAC-Eletrônica*, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007.

FREY, Klaus. *Políticas públicas*: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas. Disponível em:< <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf> >. Acesso em: 21 jun. 2000.

GARCIA, F. E. Sánchez. Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing. Curitiba. Palavra. 1997.

GARSON B. Pinto, Sol. Capacidade e Limites à Participação dos Municípios no Financiamento do Desenvolvimento Urbano. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. *Anais* ... Salvador, 2005.

GARSON B. Pinto, Sol. Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas. In: RIBEIRO, L. C. Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro. Revan-FASE, 2007

GERSCHMAN, Silvia. *A Democracia Inconclusa*: Um Estudo da Reforma Sanitária Brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz. 1995.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). *Governança democrática e poder local*: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, FASE. 2004.

\_\_\_\_\_. *Teorias dos Movimentos Sociais*: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GONÇALVES, Raquel Garcia. Modelos de planejamento: uma difusão planejada. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. *Anais* ... Salvador, 2005.

- GOTTDIENER. Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1993.
- GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre, L&PM Editores, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização. *Novos Estudos CEBRAP* n.43, nov. 1995.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Loyola, 2004
- HIRST, Paul. A Democracia Representativa e Seus Limites. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.
- LIMA JUNIOR, Pedro Novais. Ideologia e Representação do espaço no planejamento estratégico de cidades. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais ... Recife*, 1997.
- KORNIN, Thaís e MOURA, Rosa. Metropolização e Governança Urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 16, p. 17 - 30, 2004.
- KRAFTA, Rômulo. Avaliação de desempenho Urbano. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais ... Recife*, 1997.
- LACERDA, Carlos Malheiros. *A Lei de Responsabilidade Fiscal*: impactos e inovações nos mecanismos de controle dos gastos públicos no município do Recife. 2005. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.
- LACLAU, Ernesto. Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS n. 2, v. 1. 1986
- LANDER, Edgard. Limites Atuais do Potencial Democratizador da Esfera Pública Não-Estatal. In: PEREIRA, L. C. Bresser; CUNNIL Grau. N. (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- LAVILLE, Christian. DIONNE, Jean. *A construção do saber*: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri – Porto Alegre: Médicas Sul: Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LEAL, Suely M. Ribeiro. *Para “Além” do Estado*: Tendências, Limites e Alcance das Novas Formas de Gestão Urbana a Nível Local. 1994. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas/SP, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Fetiche da Participação Popular*: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil. Recife: Cepe, 2003.

LEAL, Suely M. Ribeiro. O novo capital social das cidades brasileiras. *Caderno Metrópoles*. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: <[http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/cm\\_artigos/cm10\\_47.pdf](http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm10_47.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2007

\_\_\_\_\_. Papel dos Atores Econômicos na Governança das Cidades Brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. *Anais ... Salvador*, 2005.

\_\_\_\_\_. Vetores da Acumulação Urbana na Constituição de Novos Territórios do Mercado Imobiliário na Metrópole do Recife. Recife, NUGEPP/MDU/2008.

\_\_\_\_\_. Acumulação Urbana, Mercado Imobiliário e Suas Derivações no Espaço Metropolitano do Recife. Recife, NUGEPP/MDU/2008.

\_\_\_\_\_. *Arranjos Institucionais de Governança e Produção imobiliária na Metrópole do Recife*. Relatório de Pesquisa. Recife: NUGEPP/MDU/CNPq, 2008.

\_\_\_\_\_. *Cartografia da Produção do Mercado Imobiliário na Metrópole do Recife – 1980/2007*. Projeto de Pesquisa. Recife, Pesquisa do NUGEPP/MDU/CNPq, 2008.

\_\_\_\_\_. Acumulação Urbana Competitiva: a Produção Imobiliária no Processo de Organização do Espaço Metropolitano do Recife. *Cadernos IPPUR* (no Prelo).

\_\_\_\_\_. *Empresarialismo Competitivo e Produção Imobiliária no Processo de Organização do Espaço Metropolitano do Recife*. Recife, NUGEPP/MDU/2007.

\_\_\_\_\_. *Produção Imobiliária no Processo de Organização do espaço metropolitano do Recife*. Recife. Relatório de Pesquisa do NUGEPP/MDU/CNPq, 2006.

LEAL, Suely. M. Ribeiro; BRITO, Cristovão de Souza; LEÃO, Fernando Pontual de Souza. Do Rentista Patrimonial ao Empresarial-Concorrencial e ao Mercado Imobiliário Oligomonopolista na Região Metropolitana do Recife. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ENANPUR, 13., 2009, Florianópolis – Santa Catarina. *Anais...* Florianópolis, 2009. Disponível em:< <http://www.anpur.org.br/anais/ena13/ARTIGOS/GT6-63-323-20081218203213.pdf>>. Acesso em: jul. 2009.

LEFORT, Claude. A Questão da Democracia In: Quem é o autor? Pensando o Político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, ano:?.

LEVY, Evelyn. Controle Social e Controle de Resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: PEREIRA, L. C. Bresser; CUNNIL, Grau. N. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LOSTÃO, Soler. *Os “PREZEIS”*: um processo de participação popular na formação da cidade. Recife. 1991.

LUBAMBO, Cátia W. *Atores sociais e estratégias da participação no Programa Governo dos municípios*. Petrópolis – RJ : Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. Desempenho de gestão pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios. Recife. Editora do autor. 2006.

MARICATO, Ermínia. *O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano*. IPEA, Brasília. 2006.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, L. C. Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro. Revan-FASE, 2007

MARINHO, Geraldo. *Movimentos Urbanos de luta pela moradia*. In: Estudo Olhar Crítico. ActionAid Brasil; DFID e IDS (Universidade de Sussex – UK), 2005. (CD rom).

MELO Filho. U. Tavares de. OLIVEIRA, R. Véras de. *Análise do Desempenho do Orçamento da Cidade do Recife – Ano Fiscal 1999*. Relatório. Consultoria Gestão Consciente. Recife, setembro de 1999. Mimeo.

MELO, Marcus André (Org.). *A Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Editora Massangana/ Fundação Joaquim Nabuco, Recife. 1999.

\_\_\_\_\_. Reformas Constitucionais no Brasil instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro:Revan, 2002.

MELO, Norma L. LEAL, Suely M. R.(Orgs.). *Relação público-privado: do local ao global*. Recife : Editora Universitária da UFPE. 1995.

MELUCCI, Alberto. Conferência: Movimentos Sociais e Sociedade Complexa. In: Movimentos Sociais na Contemporaneidade. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social n. 2. São Paulo:PUC/SP, 1997.

MINAYO, Maria C. de Sousa (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOISÉS, José Álvaro. *Os Brasileiros e a Democracia: Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

MOISÉS. José Álvaro et al. *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1985.

MORA, Luiz de La. *Aferição da qualidade da participação dos agentes envolvidos em mecanismos de gestão democrática do desenvolvimento local*. Uma proposta metodológica. Recife. 1997. Mimeo.

MOTTA, Enio Laprovitera. *Um Novo Saber Militante*: Estado, Movimento Popular e Prática Profissional no Recife. Recife. 1991.

MOURA, Suzana. Inovações municipais em tempos de democratização e crise: novos cenários da gestão urbana. ENCONTRO NACIONAL - ANPUR, 11., 1993, Belo Horizonte – Minas Gerais. *Anais...* Belo Horizonte, 1993.

NAMUR, Marly; BOEIRA, Jurandir Guatassara. Reflexões sobre o papel do planejamento urbano no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. *Anais ...* Salvador, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As Possibilidades da Política: idéias para a reforma democrática do Estado*. SP: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Sandra M. Maia. *Jogo de interesses na democracia participativa: O Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Globalização e pragmatismo: referências contemporâneas para as administrações públicas municipais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 12., 2007, Belém – Pará. *Anais ... Belém*, 2007.

OTTMANN, Goetz. Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais. In: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 68, mar. 2004.

OTTMANN, Goetz. Movimentos Sociais Urbanos e Democracia no Brasil In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 41, 1995.

PEREIRA, Zélia Maria. *A Participação da Comunidade no Planejamento Urbano: alternativas para recuperação de bairros “marginais”*. Recife, 1979.

PPA (Plano Plurianual 1998-2001 e 2002-2005; Material diverso de publicidade (1997 a 2002); Jornal do Commercio, Diário de Pernambuco; Regimento Interno do PPB/OP.

PONTUAL, Virginia. Texto? In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. A 1. nº2. 1999 – Recife: ANPUR. Editora responsável Norma Lacerda: A Associação. 1999. Não entendi...

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. As instituições são a causa primordial do desenvolvimento? Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. ? jul. 2005.

RANDOLPH, Rainer. O Planejamento Comunicativo entre as Perspectivas Comunitarista e Liberal: há uma “terceira via” de integração social? In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais ... Recife*, 1997.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 19, p. 111. 2002.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; Grazia de GRAZIA (Orgs.). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*: período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Intervenções urbanas, democracia e oportunidades*: dois estudos de caso. Rio de Janeiro: FASE, 2000.

RIBEIRO, Cecília. *O planejamento local integrado e o estudo preliminar de wit-olaf prochnik para o Recife*. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 12., 2007, Belém – Pará. *Anais ... Belém*, 2007.

RIBEIRO, L. C. de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro. Revan: FASE, 2000.

RIBEIRO, L. C. de Queiroz (org.); LAGO, L. C. do.; AZEVEDO, Sérgio de.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos Santos (Colaboradores). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE, 2004.

RIBEIRO, L. C. Queiroz e CARDOSO, Adauto, L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra*. Rio de Janeiro: Revan-FASE, 2003.

RIBEIRO, L. C. Queiroz e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro. Revan-FASE, 2007

RIBEIRO, L. C. Queiroz. *Associativismo e participação popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro*. Observatório de Políticas Urbanas/IPPUR. FASE. 1996.

RIBEIRO, L. C. Queiroz. Cidade-Mercadoria: a mixofobia no Paraíso Tropical. Qual o lugar dos pobres no urbano brasileiro. 2007. Disponível em <<http://web.observatoriodasmetropoles.net/>>. Acessado em fevereiro de 2010.

RIBEIRO, L. C. Queiroz. Para Onde Vão as Cidades Brasileiras? (Dinâmica da Geografia Urbana, Crise das Cidades, Desenvolvimento, Favelas). IN: Estudos e Pesquisas 227, [XX Fórum Nacional (2008) - Brasil - “Um Novo Mundo nos Trópicos”: 200 Anos de Independência Econômica e 20 Anos de Fórum Nacional (sob o signo da incerteza)]. 2008. Disponível em <[www.forumnacional.org.br/trf\\_arq.php?cod=EP02270](http://www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP02270)>. Acessado em fevereiro de 2010.

ROSANVALLON, Pierre. *A Nova Questão Social: Repensando o Estado Providência*. Coleção Pensamento Social-Democrata. Instituto Teotônio Vilela. Brasília, 1998.

SALES, Ivandro da Costa. *Os desafios da gestão democrática (em diálogo com Gramsci)*. Sobral, CE : Edições UVA; Recife, PE : Editora da UFPE, 2006.

SAMPAIO, Antonio Heliodorio L. Planejamento e Forma Urbana: notícias do pseudo “Pós Moderno” baiano. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais ...* Recife, 1997.

SANTOS, Andre Marenco dos. Democracia e valores cívicos: uma relação necessária. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.? p.? jul. 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/FASE. 2001.

\_\_\_\_\_. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. NASCIMENTO, C; FERREIRA, Regina F. C. F. O sistema nacional de desenvolvimento urbano: avanços e limites para descentralização dos canais de participação. In: FILGUEIRAS, C. A Cunha; FARIA, C. A Pimenta de (Orgs.). *Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

SANTOS, Milton - A Natureza do Espaço - técnica e tempo razão e emoção, São Paulo, Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. *Território e Sociedade*: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma Outra Globalização*: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. [Entrevista concedida ao Cadernos Le Monde Diplomatique em janeiro de 2001, p.4].

SASSEN, S. *The global city*: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University, 1991.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola: Centro João XXIII, 1993.

SCHOR, Evelyn. *Vendendo a Cidade*: o empresarialismo urbano no Recife. Recife: editora?. 1996.

SILVA, Elbia V. Pires da. *Legitimidade sofismática*: um estudo sobre participação cidadã na implantação de empreendimento de impacto no Recife. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

SILVA, Evanildo Barbosa da. *Das tensões às intenções*: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002). Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. PE. 2008.

\_\_\_\_\_. Espetáculo da participação e participação como espetáculo: um olhar sobre o Orçamento Participativo, Recife – Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves et. al (Orgs.). *Cidade, Cultura e Democracia Participativa*. Metodologias e experiências de educação política. Rio de Janeiro : FASE. 2005.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo no Brasil: Porto Alegre e Recife. In: BROSE, Markus (Org.). *Metodologia Participativa*: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial. 2001.

SOARES e CACCIA-BAVA (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez. 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Saulo de Santos, arenas e arranjos institucionais: as reformas d governo Cardoso em perspectiva comparada. *Revista Sociologia política*, Curitiba, n. 19, p. 149-154, nov. 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Espaços da participação popular: algumas observações acerca da territorialidade do orçamento participativo em cidades brasileiras. *Cidades*, v. 1, n. 1, p. 97. 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador – Bahia. *Anais* ... Salvador, 2005.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *RAP*, Rio de Janeiro, jan./fev. 2006.

TOPALOV, Christian. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XI, n 1 e 2, 1997.

TOURAIN, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis- RJ: Vozes, 1994.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VAINER, Carlos B. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: ENCONTRO NACIONAL – ANPUR, 12., 2007, Belém – Pará. *Anais* ... Belém, 2007.

YIN, Robert K. *Estudos de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre : Bookman, 2005.

**Anexos**

**Universidade Federal de Pernambuco**  
**Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano**  
**Pesquisador:** Evanildo Barbosa da Silva (Doutorando)  
**Orientadora:** Profª Drª Suely Maria Ribeiro Leal

**A - MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

Objetivos da entrevista:

- Observar o *grau de convergência* dos ideários da Reforma Urbana entre atores populares nacionais e locais;
- Observar as *motivações* dos atores sociais para realizar escolhas institucionais nacionais e locais distintas, mediante a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- Apreender os *tipos de conflitos* de governança democrática mais recorrentes sobre as políticas públicas urbanas;
- Identificar as *ambivalências conceituais* que emergem dos atores sociais populares sobre as noções de Sistema (democrático urbano) e Cultura Política.

**1. Identificação do Entrevistado:**

1.1. Nome:

1.2. Ocupação profissional:

1.3. Organização que atua:

1.4. É membro de algum conselho ou espaço participativo, qual?

1.5. Faz parte de alguma Rede, Articulação ou Fórum que debate a problemática da Reforma Urbana, Qual?

**2. Roteiro para Entrevista:**

2.1. Sobre os Sistemas de governança e dinâmica urbana brasileira atual

- 2.1.1. Destaque 03 fatores atuais da dinâmica urbana brasileira considerados importantes para as relações intergovernamentais no sistema federativo brasileiro e como eles contribuem para aperfeiçoar a democracia local.
- 2.1.2. Destaque 03 fatores relacionados ao financiamento das políticas urbanas no país (ou em Recife), destacando seus impactos sobre a dinâmica dos arranjos institucionais das políticas de desenvolvimento urbano locais.
- 2.1.3. Para você a política nacional de desenvolvimento urbano e o sistema nacional das cidades em curso favorecem condições de coesão ou de fragmentação aos ideários da reforma urbana e aos ideários de planejamento participativo das cidades. Quais.

2.2. Sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e o quadro institucional no Recife.

- 2.2.1. Para você quais são as implicações dessa relação institucional nacional-local nesse processo de estruturação do sistema nacional das cidades.
- 2.2.2. Para você quais são: (i) os principais ideários instituídos pela organização administrativa local e (ii) os modelos e engenharias administrativas adotados para facilitar a adoção em Recife da política de desenvolvimento urbano em curso.
- 2.2.3. Para você quais são os principais incentivos ou bloqueios à gestão integrada dos arranjos institucionais participativos em Recife.



## **B - PERFIL DOS ENTREVISTADOS**

Entrevistado 01: Marcos Landa, Coordenador Nacional Movimento Nacional de Luta Pela Moradia, atua no Conselho Nacional das Cidades, no Conselho Regional de Política Urbana de Minas Gerais e no FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana).

Entrevistado 02: César Augusto Batista dos Santos, é da CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), do Conselho Nacional das Cidades e do FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana).

Entrevistado 03: Grazia de Grazia, Assistente social com mestrado em planejamento urbano e regional, foi do Ministério das Cidades e do FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana).

Entrevistado 04: Regina Ferreira, Arquiteta-urbanista, assessora da ONG FASE, do Conselho Nacional das Cidades e secretária executiva do FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana).

Entrevistado 05: Evaniza Rodrigues, foi da equipe do Ministério das Cidades, é assessora da União Nacional de Moradia Popular, do Conselho Nacional do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo e do FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana).

Entrevistado 06: Luiz Gonzaga da Silva, da Central de Movimentos Populares e do Conselho Nacional das Cidades.

Entrevistado 07: Kazuo Nakano, Arquiteto-urbanista, é da ONG Instituto Polis e foi do Ministério das Cidades.

Entrevistado 08: Sandra Bernardes Ribeiro, Arquiteta e urbanista, é do Ministério das Cidades e desenvolve assessoria técnica no Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano desse Ministério.

Entrevistado 09: Suzany Costa, é Socióloga, atua na ONG Cearah Periferia, é do Conselho Nacional das Cidades, do FNRU, FERU-CE e NUHAB (Núcleo Habitação e Meio Ambiente).

Entrevistado 10: Milton Botler, Arquiteto-urbanista, atualmente é presidente do Instituto Pelópidas da Silveira da Prefeitura da Cidade do Recife.