

WINNIE EMILY FELLOWS

**ATIVISMO DEMOCRÁTICO E EMPREENDEDORISMO URBANO:
ENCONTRO MARCADO EM NOVAS DEMOCRACIAS**

**Recife
2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO - MDU**

WINNIE EMILY FELLOWS

**ATIVISMO DEMOCRÁTICO E EMPREENDEDORISMO URBANO:
ENCONTRO MARCADO EM NOVAS DEMOCRACIAS**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - MDU da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Prof.^a Maria Ângela de Almeida Souza

Área de Concentração: Planejamento e Gestão Urbana

**Recife
2009**

Fellows, Winnie Emily

Ativismo democrático e empreendedorismo urbano: encontro marcado em novas democracias / Winnie Emily Fellows. – Recife: O Autor, 2009.

268 folhas: il., fig., tab., gráf., quadros.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2009.

Inclui bibliografia, apêndices e anexos.

1. Política urbana. 2. Planejamento urbano. 3. Democracia. I. Título.

**711.4
711.4**

**CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)**

**UFPE
CAC2009-88**

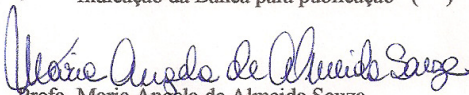


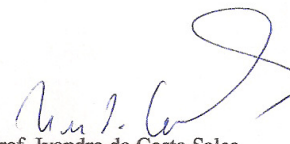
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

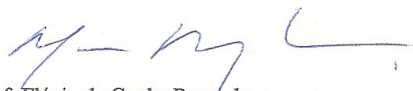
Ata de Defesa de Tese em Desenvolvimento Urbano da doutoranda **Winnie Emily Fellows**.

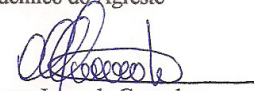
Às 14.00 horas do dia 30 de setembro de 2009 reuniu-se na Sala de Aula do Programa, a Comissão Examinadora de tese, composta pelos seguintes professores: Maria Ângela de Almeida Souza (orientadora), Ivandro da Costa Sales (examinador externo), Flávio da Cunha Rezende (examinador externo), Norma Lacerda Gonçalves (examinadora interna) e Suely Maria Ribeiro Leal (examinadora interna) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: **“Ativismo Democrático e Empreendedorismo Urbano: Encontro Marcado em Novas Democracias”**, requisito final para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Profa. Maria Ângela de Almeida Souza, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra a candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, a candidata foi considerada aprovada. O resultado final foi comunicado publicamente a candidata 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 pela candidata. Recife, 30 de setembro de 2009.

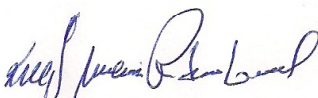
- Indicação da Banca para publicação ()

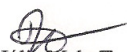

Profa. Maria Ângela de Almeida Souza
Orientadora

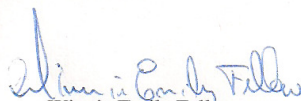

Prof. Ivandro da Costa Sales
Examinador Externo/UFPE/Centro
Acadêmico do Agreste


Prof. Flávio da Cunha Rezende
Examinador Externo/UFPE/Programa
de Pós Graduação em Ciências Políticas


Prof. Norma Lacerda Gonçalves
(Examinadora Interna – UFPE/MDU)


Profa. Suely Maria Ribeiro Leal
Examinadora Interna – UFPE/MDU


Rebeca Júlia Melo Tavares
Secretária do Programa


Winnie Emily Fellows
Candidata

Aos meus queridos pais, Albert George Fellows e Grace Hannah Fellows
(in memoriam).
À minha filha Paula, pelo amor e pelo novo encanto trazidos para minha vida.
Aos meus irmãos, Leslie, James e Eva May, pelo amor e pela solidariedade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os amigos queridos do Recife e do Rio de Janeiro, por tudo o que aprendi, e por todos os momentos vividos ao longo da minha vida pessoal e profissional. Aos amigos de doutorado, Ana Ramalho, Evânia e Ronald, por todos os momentos bons e difíceis que passamos juntos ao longo da construção dos nossos trabalhos. À minha orientadora, professora Maria Ângela de Souza, pela generosidade com que acolheu a mim e ao meu projeto de pesquisa, pelo apoio nos primeiros passos e pelo incentivo nos muitos momentos de incerteza ao longo de toda esta caminhada. Ao professor Ivandro da Costa Sales, orientador da minha dissertação de mestrado, pelo carinho e pelas contribuições na fase inicial desta tese de doutoramento. Às professoras Norma Lacerda e Suely Leal, pelas críticas precisas e encorajadoras ao longo de todo o processo de construção desta pesquisa. À Graça Sá Barreto, da Prefeitura do Recife, por ter me disponibilizado para consulta o acervo do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). Aos conselheiros do CDU que gentilmente me concederam entrevistas. Ao professor Flavio Rezende, pelas novas compreensões que me trouxe e pela preciosa ajuda na definição de um novo rumo para o trabalho, na sua árdua reconstrução, e na sua finalização.

“Dito isto, é inútil determinar se Zenóbia deva ser classificada entre as cidades felizes ou infelizes. Não faz sentido dividir as cidades nessas duas categorias, mas em outras duas: aquelas que continuam ao longo dos anos e das mutações a dar formas aos desejos e aquelas em que os desejos conseguem cancelar a cidade ou são por esta cancelados”.

(Narrativa de Marco Polo, viajante veneziano, para Kublai Khan, imperador dos tártaros)

Ítalo Calvino

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivos, contribuir para a compreensão das inovações na política urbana das cidades brasileiras trazidas com a instauração da Constituição de 1988, enfocando de modo articulado os dois ideários que lhes dão sustentação, o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano*, e desvendar fenômenos que influenciam, condicionam ou determinam o uso simultâneo dos mesmos. Parte-se do pressuposto que, ao contrário do que mostra a literatura sobre o assunto, não há dicotomia entre as duas agendas na política urbana praticada pelos governantes. Há atualmente nas cidades brasileiras uma crescente tendência (ou necessidade) de convívio dos ideários do *ativismo democrático* com aqueles do *empreendedorismo urbano*, em razão de exigências constitucionais por um lado, e da globalização da economia e de influências do discurso global através de agências multilaterais de desenvolvimento, por outro. Como recurso heurístico, utiliza-se o modelo bidimensional de democracia de Robert Dahl ([1971] 2005), com alguns ajustes e ponderações em função do objeto e dos propósitos da pesquisa, e utiliza-se o conceito de *poliarquia* forjado pelo referido autor. Na esteira deste modelo, são construídas duas hipóteses à luz das quais se desenvolve toda a pesquisa. Uma primeira, estabelece uma relação causal probabilística entre *poliarquia* e uso simultâneo das duas agendas políticas. Uma segunda supõe que quando a governança é democrática, a predominância de uma agenda sobre a outra é determinada não só pelo projeto político do governante, mas também, e principalmente, pela relação de forças entre os diferentes segmentos sociais envolvidos nos processos decisórios e as estratégias e ações políticas desses segmentos para obtenção do que lhes for de interesse. Em função das características das hipóteses, para experimentá-las e ver da sua validade foi escolhido como método de pesquisa, o “estudo de caso”, na forma como entendido por Yin (2005). O caso escolhido foi a administração do prefeito João Paulo Lima e Silva (2000/2004 e 2004/2008) na cidade do Recife, e a unidade de análise escolhida, a política urbana por ele praticada neste período. Esse caso tem um grande interesse teórico, pois pode ser considerado *representativo*, podendo nos fornecer informações e material preciosos para reflexão, *longitudinal*, vez que são investigadas duas administrações consecutivas de um mesmo prefeito, podendo revelar continuidades ou rupturas, e mesmo *raro*, vez que se trata de uma cidade *poliárquica*, e de um governo do Partido dos Trabalhadores (PT) que abriga na sua política urbana e com a mesma força, as duas agendas políticas “rivais”. A experimentação das duas hipóteses nesse objeto empírico, e a utilização do modelo bidimensional de democracia de Dahl como referência, nos permitiram entender *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* como duas dimensões que precisam coexistir numa mesma política urbana, e que se movem e se fortalecem por forças que lhes são próprias. E que esse convívio de agendas acontece e se intensifica nas novas democracias, e com maior intensidade nas “democracias mais democráticas”, ou seja, na região gráfica da *poliarquia*.

Palavras-chave: poliarquia, política urbana, ativismo democrático, empreendedorismo urbano.

ABSTRACT

This research aims to contribute to the understanding of innovations in urban policy of Brazilian cities brought by the instauration of the Constitution of 1988, focusing articulately on the two set of ideas that give it support, the *democratic activism* and the *urban entrepreneurship*, and unveiling the phenomena that affect, influence or determine their simultaneous use. It is assumed that, contrary to what the literature on the subject shows, there is no dichotomy between the two proposals in urban policy practiced by government. There is currently in Brazilian cities, a growing tendency (or need) of a coexistence between the set of ideas of *democratic activism* and those of *urban entrepreneurship*, due to constitutional requirements on one hand, and the globalization of the economy and the influence of global speech through multilateral development agencies on the other. As a heuristic resource, it uses the two-dimensional model of democracy by Robert Dahl ([1971] 2005), with some adjustments and ponderation on account of the object and the purpose of the research, and it also uses the *polyarchy* concept created by the author. In the wake of this model, two hypotheses are constructed and developed throughout the research. The first establishes a probabilistic causal relationship between *polyarchy* and the simultaneous use of both political proposals. The second assumes that when governance is democratic, the predominance of one proposal over the other is driven by the political project of the governor, but mainly also, by the balance of power between different social groups involved in decision making processes and political strategies and actions for obtaining in these segments what is more interesting to them. Considering the characteristics of these hypotheses, to experiment with them and to see their validity, the "case study" was chosen as the research method, in accordance with the vision of Yin (2005). The case chosen was the administration of Mayor Joao Paulo Lima e Silva (2000/2004 and 2004/2008) in the city of Recife, and the unit of analysis chosen was the urban policy he pursued in this period. This case has a great theoretical interest because this may be considered *representative* and can provide valuable information and precious material for reflection, *longitudinal*, since the two consecutive administrations of the same mayor are investigated and this may reveal continuities and ruptures, and even *singular*, since it is a *polyarchal* city and it is a government of the Workers Party (PT) that maintains on its urban policy and, with the same force, the two "rival" political proposals. The testing of the two hypotheses in this empirical object, and the use of Dahl's two-dimensional model of democracy as a reference, have enabled us to understand *democratic activism* and *urban entrepreneurship* as two dimensions that need to coexist in the same urban policy, and that are moved and strengthened by forces of their own. And this coexistence of ideas happens and is intensified in the new democracies, and with greater intensity in the "most democratic democracies", that is, in the *polyarchy* graphics region.

Key words: polyarchy, urban policy, democratic activism, urban entrepreneurship.

RÉSUMÉ

Cette recherche a pour objectif, contribuer à la compréhension des innovations dans la politique urbaine des villes brésiliennes, apportées avec l'instauration de la Constitution de 1988, soulignant de façon articulée les deux ensemble d'idées qui leur donne support, *l'activisme démocratique* et *l'entrepreneuriat urbain*, et dévoiler des phénomènes qui favorisent, conditionnent ou déterminent leur usage simultané. Nous partons de présupposé que, au contraire de ce que nous montre la littérature sur le sujet, il n'y a pas de dichotomie entre les deux agendas dans la politique urbaine pratiquée par le gouvernement. Il y a aujourd'hui, dans les villes brésiliennes, une tendance croissante (ou besoin) à la convivialité entre les ensemble d'idées de *l'activisme démocratique* et ceux de *l'entrepreneuriat urbain*, à cause de exigences constitutionnelles, d'un côté, de la mondialisation de l'économie et des influences du discours global par l'intermédiaire des agences multilatérales de développement, de l'autre. Comme recours heuristique, on utilise le modèle bidimensionnel de démocratie de Robert Dahl ([1971] 2005), avec quelques mises en place et pondérations, en vue de l'objet et des objectifs de la recherche, et on utilise le concept de *polyarchie* inventé par l'auteur cité. Suivant ce modèle, deux hypothèses sont construites à la lumière desquelles on développe toute la recherche. La première établit une relation causale probabilistique entre *polyarchie* et l'usage simultané des deux agendas politiques. La deuxième suppose que si la gouvernance est démocratique, la prédominance d'un agenda sur l'autre est déterminée non seulement par le projet politique du gouvernant, mais aussi, et surtout, par la relation de forces entre les différents segments engagés aux processus décisionnels et aux stratégies et actions politiques de ces segments, afin d'obtenir ce qui leur convient. En fonction des caractéristiques des hypothèses, afin de les expérimenter et voir leur validité on a choisi comme méthode de recherche, l' "étude de cas", selon le point de vue de Yin (2005). Le cas choisi a été celui de l'administration du maire João Paulo Lima e Silva (2000/2004 et 2004/2008) dans la ville de Recife, et comme unité d'analyse, la politique urbaine qu'il a pratiqué pendant cette période. Ce cas a un grand intérêt théorique, car il peut être considéré *représentatif*, présentant des informations et du matériel précieux à la réflexion, *longitudinale*, étant donné que deux administrations consécutives d'un seul préfet ont été enquêtées, favorisant la révélation de continuités ou de ruptures, et chose très *rare*, car il s'agit d'une ville *polyarchique*, et d'un gouvernement du Parti des Travailleurs (PT) qui abrite dans sa politique urbaine et avec la même force, les deux agendas politiques "rivaux". L'expérimentation des deux hypothèses dans cet objet empirique, et l'utilisation du modèle bidimensionnel de démocratie de Dahl comme référence, nous ont permis de comprendre *l'activisme démocratique* et *l'entrepreneuriat urbain* comme deux dimensions qui ont besoin de coexister dans une même politique urbaine, et qui se déplacent et se fortifient par les forces qui leur sont propres. Cette convivialité d'agendas survient et s'intensifie dans les nouvelles démocraties, et avec une plus grande intensité dans les "démocraties les plus démocratiques", c'est à dire, dans la région graphique de la *polyarchie*.

Mots-clés: polyarchie, politique urbaine, activisme démocratique, entrepreneuriat urbain.

LISTA DE SIGLAS

AG. CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CGP	Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal
CMR	Câmara Municipal do Recife
CONDEPE	Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco
ETAPAS	Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FGP	Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada (PPP)
FIDEM	Fundação Instituto de Desenvolvimento Metropolitano
FJP	Fundação João Pinheiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MCidades	Ministério das Cidades
MDU	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NPGE	Núcleo de Pós-Graduação em Administração
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo

PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PD	Plano Diretor
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPGA	Programa de Pós-Graduação em Administração
PPP	Parceria Público-Privada
PREZEIS	Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RPA	Região Político Administrativa
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TRE-PE	Tribunal Regional Eleitoral – Pernambuco
UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Modelo Bidimensional de Dahl: liberalização, inclusividade e democratização	54
Figura 2	Alguns caminhos no sentido da poliarquia	57
Figura 3	Poliarquia e governança	84
Figura 4	Recife: evolução do eleitorado - out/00 à ago/08 (valores absolutos)	155
Figura 5	Recife/Pernambuco/Brasil: evolução do eleitorado - out/00 à ago/08 (valores percentuais)	156
Figura 6	Ciclo do Orçamento Participativo (OP)	173
Figura 7	OP Recife – Número de entidades segundo tipologia – 2001/2006	175
Figura 8	RPA1 - Pavimentação e drenagem (antes e depois): Rua Braço do Norte – Joana Bezerra/Coque	176
Figura 9	RPA1 – Educação: Construção da Escola Sede da Sabedoria	176
Figura 10	RPA1- Saúde: PSF Ilha Santa Terezinha	176
Figura 11	RPA2- Pavimentação e drenagem (antes e depois): Rua Passarela – Campina do Barreto	176
Figura 12	RPA2 – Assistência Social: Implantação do Centro de Atenção Psicossocial – Cap. Torreão	182
Figura 13	RPA2 - Saúde: Construção da USF Irmã Terezinha – Campina do Barreto	176
Figura 14	RPA3 - Contenção de encosta (antes e depois): Rua Pedro Trajano – Vasco da Gama	177
Figura 15	RPA3 – Pavimentação e drenagem: Rua Marechal Bitencourt - Poço da Panela	177
Figura 16	RPA3 – Habitação: 192 unidades habitacionais para os moradores da Vila do Vintém	177
Figura 17	RPA4 - Pavimentação e drenagem (antes e depois): Rua Sertanópolis – Sítio das Palmeiras (Cordeiro)	177
Figura 18	RPA4 – Revestimento do Canal do Cavouco	177

Figura 19	RPA5 – Saúde: Reforma do Centro de Saúde Agamenon Magalhães – Afogados	177
Figura 20	RPA5 - Revestimento de Canal: Trecho do Canal dos Guarulhos – Jardim São Paulo	177
Figura 21	RPA5 - Saúde: Instalação de PSF na Vila de São Miguel - Afogados	177
Figura 22	RPA5 - Pavimentação e drenagem: Rua Arsênio Calaça – San Martim	177
Figura 23	RPA6 – Habitação: construção de unidades habitacionais para os moradores das palafitas de Brasília Teimosa – Cordeiro	178
Figura 24	RPA6 – Habitação: Urbanização de Brasília Teimosa /Retirada das palafitas	178
Figura 25	RPA6 – Saúde: Construção da maternidade do Ibura	178
Figura 26	RPA 6 – Pavimentação, drenagem, contenção e escadaria: Rua Assis Brasil e trecho da Frei Luis de Souza – Ibura de Baixo	178
Figura 27	Projeto <i>Reviver Recife Centro</i>	195
Figura 28	Projeto <i>Reviver Recife Centro</i>	195
Figura 29	Projeto <i>Reviver Recife Centro</i> . Rua Duque de Caxias	195
Figura 30	Trecho da Rua Benfica a ser alargado	199
Figura 31	Shopping Plaza: passarela e edifício-garagem	200
Figura 32	Passarela sobre a Av. Herculano Bandeira	200
Figura 33	Edifício JCPM Cultural	200
Figura 34	Conjunto Habitacional “Casarão do Cordeiro”	201
Figura 35	Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Territórios e Núcleos	206
Figura 36	Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Modelo de Gestão	206
Figura 37	Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Zonas de Intervenção, de Enquadramento e de Abrangência	207
Figura 38	Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Plano Geral	208

Figura 39	Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Setor 1 – Istmo e Coqueiral	208
Figura 40	Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Setor 3 - Porto do Recife	208
Figura 41	Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Setor 4 - Cais José Estelita e Cais Santa Rita	208
Figura 42 a	Parque Dona Lindu	209
Figura 42 b	Parque Dona Lindu	209
Figura 43	Edifício-garagem, vista do Rio Capibaribe – 2005	217
Figura 44	Edifício-garagem, vista da R. Madre de Deus – 2005	217
Figura 45	Torres da Moura Dubeux – Bairro de São José	221
Figura 46	Torres da Moura Dubeux	223
Figura 47	Torres da Moura Dubeux	223
Figura 48	Região gráfica da poliarquia	243
Figura 49	As duas dimensões da política urbana	243

LISTA DE QUADROS

Quadro 1a	Passo 1: Plano de coleta de evidências e dados: Quadro resumo / Experimentação da Primeira Hipótese	36
Quadro 1b	Passo 2: Plano de coleta de evidências e dados: Quadro resumo / Experimentação da Primeira Hipótese	37
Quadro 2a	Passo 3. Plano de coleta de evidências e dados: Quadro resumo / Experimentação da Segunda Hipótese	37
Quadro 2b	Passo 4. Plano de coleta de evidências e dados: Quadro resumo / Experimentação da Segunda Hipótese	38
Quadro 3	Uma ordenação hipotética de países segundo as oportunidades disponíveis de contestação	56
Quadro 4	Condições favoráveis à poliarquia	69
Quadro 5	Ranking da participação na Região Nordeste – 2007	158
Quadro 6	Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife (CDU): composição decorrente da Lei 16.704 (governo João Paulo)	180
Quadro 7	CDU Recife: Reuniões no período 2001-2008	183
Quadro 8 a	CDU Recife: Relação dos projetos submetidos e aprovados: 2001/2005 (março)	184
Quadro 8 b	CDU Recife: Relação dos projetos submetidos e aprovados: 2005 (abril)/2008	185
Quadro 9	Conferência do Plano Diretor do Recife: delegados (22 a 25 de julho de 2005)	188
Quadro 10	Coeficiente de Utilização do Solo (μ): sugerido no Projeto de Lei 06/2006	192
Quadro 11	Coeficiente de Utilização do Solo (μ): sugerido no substitutivo do PL 06/2006	192
Quadro 12	Coeficiente de Utilização do Solo (μ): sugerido na Emenda Modificativa N. 291/08 de autoria do Poder Executivo	193
Quadro 13	Coeficiente de Utilização do Solo (μ): Aprovado pela Lei 17.511/2008	193

Quadro 14	Relação dos projetos submetidos e aprovados no CDU mediante ações mitigadoras. Período: 2001-2004	197
Quadro 15	Relação dos projetos submetidos e aprovados no CDU mediante ações mitigadoras. Período: 2005-2008	198
Quadro 16	Recife: eleições municipais para prefeito (2004). Resultado da eleição: 1º turno	235
Quadro 17	Recife: eleições municipais para prefeito (2004). Candidato João Paulo (PT): Resultado por zona eleitoral	235
Quadro 18	Recife: eleições municipais para prefeito (2008). Resultado da eleição: 1º turno	237
Quadro 19	Recife: eleições municipais para prefeito (2004). Candidato João da Costa (PT): Resultado por zona eleitoral	237

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Municípios do Estado de Pernambuco com maiores Produto Interno Bruto – PIB, a preços de mercado - 2002-2006	137
Tabela 2	Municípios do Estado de Pernambuco com maiores PIB <i>per capita</i> , 2002-2006	137
Tabela 3	Recife: composição setorial do PIB – 2005	139
Tabela 4	Pessoal ocupado segundo atividade econômica – 2000	139
Tabela 5	Número de estabelecimentos e de empregados no setor formal – 2006	140
Tabela 6	Recife: adensamento populacional – 1970/2007	141
Tabela 7	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo as capitais do Nordeste – 1991 e 2000	142
Tabela 8	IDH-M – Renda, Longevidade e Educação, segundo as capitais do Nordeste – 2001 e 2000	142
Tabela 9	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo municípios da Região Metropolitana do Recife – 1991 e 2000	143
Tabela 10	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – Renda, Longevidade e Educação, segundo municípios da Região Metropolitana do Recife – 1991 e 2000	144
Tabela 11	Valores decrescentes do IDHM segundo Unidades de Desenvolvimento Humano , por classe de valor do Índice de Desenvolvimento Humano / Recife / 1991 e 2000	145
Tabela 12	Associativismo em capitais do Nordeste	150
Tabela 13	Municípios de Pernambuco: distribuição e <i>ranking</i> populacional, das entidades e da densidade associativa – 2000-2004	151

Tabela 14	Proporção das pessoas filiadas os associadas por tipo de organização segundo cidade núcleo das Regiões Metropolitanas – 1996	152
Tabela 15	Recife: Evolução do eleitorado – 1988/2008	154
Tabela 16	Recife: Evolução da população – 1970/2007	154
Tabela 17	Recife: Evolução da composição do eleitorado por sexo – 1992/2008	154
Tabela 18	Recife: Evolução da participação do eleitorado em eleições municipais – 1988/2008	155
Tabela 19 a	Recife/Pernambuco/Brasil – Evolução do eleitorado (out/00 à ago/08) – valores absolutos	155
Tabela 19 b	Recife/Pernambuco/Brasil – Evolução do eleitorado (out/00 à ago/08) – valores percentuais	155
Tabela 20	Proporção das pessoas que conhecem o nome do presidente, do governador e do prefeito segundo área da Região Metropolitana – 1996 (%)	157
Tabela 21	Instituições participativas em capitais do Nordeste	158
Tabela 22	Indicador do grau de competição política municipal – 1988/2000	159
Tabela 23	OP Recife – Participação Social – 2001/2008	174
Tabela 24	OP Recife - Número de entidades segundo tipologia	174
Tabela 25	OP Recife – Prioridades temáticas – 2001/2008	175

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA	23
1 DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: A POLIARQUIA DE DAHL	41
1.1 POLIARQUIA: ESTÁGIOS E CONDIÇÕES DE EXISTÊNCIA	43
1.2 LIBERALIZAÇÃO E INCLUSÃO: DEMOCRACIA EM DUAS DIMENSÕES	53
1.3 DEMOCRATIZAÇÃO DA DEMOCRACIA: PARA ALÉM DE DAHL	70
1.4 POLIARQUIAS DE CIDADES BRASILEIRAS: PROCEDIMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO	76
1.5 GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA EM REGIMES POLIÁRQUICOS: A INSERÇÃO DE UM CONCEITO	78
2 ATIVISMO DEMOCRÁTICO E EMPREENDEDORISMO URBANO NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS	85
2.1 NOVO PLANEJAMENTO PARA NOVAS CIDADES	85
2.2 ORIGEM E VALORES DOS NOVOS IDEÁRIOS	88
2.2.1 Ativismo democrático	88
2.2.2 Empreendedorismo urbano	99
2.3 O DEBATE CRÍTICO E AS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS: UM DESENCONTRO	123
3 CIDADE DO RECIFE: POLIARQUIA E POLÍTICA URBANA	133
3.1 A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA: CULTURA CÍVICA X ESTADO DE NATUREZA	133
3.2 A MATURIDADE DA INFRA-ESTRUTURA POLIÁRQUICA DA CIDADE DO RECIFE	136
3.2.1 A doutrina e a cidade	136
3.2.2 A constituição de uma sociedade plural e participativa	147
3.2.3 Recife: uma cidade poliárquica	161

4	POLÍTICA URBANA PARA UM RECIFE POLIÁRQUICO: ESTRATÉGIAS DO PREFEITO JOÃO PAULO	163
4.1	OS IMPERATIVOS EXTERNOS E INTERNOS	163
4.2	O ATIVISMO DEMOCRÁTICO E O EMPREENDEDORISMO URBANO : DESENCONTRO OU ENCONTRO REDENTOR?	165
4.2.1	O discurso dos Planos Plurianuais	165
4.2.1.1	Plano Plurianual 2002-2005: <i>Recife Cidade Saudável</i>	165
4.2.1.2	Plano Plurianual 2006-2009: <i>Recife mais trabalho, melhor qualidade de vida</i>	169
4.2.2	As práticas da política urbana	171
4.2.2.1	O Orçamento Participativo (OP)	172
4.2.2.2	O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)	178
4.2.2.3	O Plano Diretor (PD)	186
4.2.3.4	As Parcerias Público-Privadas (PPP)	194
4.2.2.5	O urbanismo de projetos: projetos pontuais e grandes operações urbanísticas	201
4.2.2.6	O <i>marketing</i> urbano	210
4.2.3	A governança democrática: interesses contraditórios em disputa	211
4.2.3.1	O processo de aprovação da construção das passarelas para veículos no Paço Alfândega (Bairro do Recife)	212
4.2.3.2	O processo de aprovação das torres da Moura Dubeux (Bairro São José)	217
4.2.3.3	O processo de revisão do Plano Diretor	224
4.2.3.4	O processo de aprovação do projeto e da implantação do Parque Dona Lindu (Bairro de Boa Viagem)	230
4.3	ATIVISMO DEMOCRÁTICO E EMPREENDEDORISMO URBANO: UM ENCONTRO ESTRATÉGICO	233
	CONCLUSÕES	239
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	245

APÊNDICES	259
A Relação dos partidos políticos mencionados no trabalho	260
B Relação dos informantes-chave entrevistados	261
C Roteiro das entrevistas	262

ANEXOS	263
A Lei Orgânica Municipal (Artigo 113) – Instituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)	264
B Lei Nº 15.735 de 21/12/1992 - Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)	265
C Lei Nº 15.945 de 26/08/1994 - Estabelece nova composição para o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)	267
D Lei Nº 16.704 de 30/10/01 - Altera a Lei nº 15.735, de 21 de dezembro de 1992, no que se refere à composição do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)	268

INTRODUÇÃO: A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

O conjunto de transformações que marcaram profundamente as sociedades nas três últimas décadas do séc. XX (globalização da economia, revolução tecnológica informacional, democratização/redemocratização de países, urbanização acelerada, descentralização político-administrativa, redescoberta da esfera local como espaço privilegiado de expressão de poder e de participação cidadã, entre outras)¹, ensejaram o surgimento de uma pluralidade de novos modelos e de novos ideários de planejamento urbano, e que representaram uma ruptura com as formas tradicionais de produção das diversas políticas públicas e com os modelos institucionais através dos quais essas políticas são postas em marcha.

O planejamento físico-territorial clássico (*blueprint planning*), que pressupõe um Estado forte e intervencionista e é voltado para a construção e ordenação de uma “cidade ideal”, cedeu lugar a diversos outros modelos de planejamento mais voltados para a lógica da gestão e da participação, e mais pautados nas questões do mercado, ou nas questões de inclusão e justiça sociais. As práticas administrativas e os debates políticos e acadêmicos, privilegiaram dois desses modelos de planejamento e gestão de cidades, dois desses novos ideários de planejamento urbano, que sobressaíram com mais visibilidade e notoriedade nos anos 80 e 90, disputando espaço no interior da política urbana praticada nas cidades democráticas: o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano*.

No caso das cidades brasileiras, o ideário do *ativismo democrático*, é atrelado ao discurso da Reforma Urbana, situa a questão social no centro das discussões e vincula desenvolvimento à inclusão social e à participação cidadã. Sua principal expressão no Brasil, foi o conjunto das experiências de gestão democrática participativa em nível local feitas a partir das eleições municipais de 1985, “cujos modelos tinham como principal viés teórico a descentralização administrativa aliada a participação popular” (LEAL, 2003, p. 68), e as discussões em torno da Constituinte, quando se buscou resgatar os princípios contidos na proposta de Reforma Urbana de 1963 (inclusão social, gestão da cidade democrática e participativa, justiça social, função social da propriedade e da cidade, garantias dos direitos básicos e do direito à cidade e à cidadania, entre outros). Para por em marcha essa agenda, considerável parte das principais

¹ Ver a respeito dessas transformações, Castells (1999), Harvey (1980,1992,1989a, 1989b, 1996, 2000, 2005), Hall (2005), Fiori (2001), Souza (2002) e Santos e Avritzer (2002), entre outros.

cidades brasileiras passaram a elaborar seus Planos Diretores (PDs)², e a institucionalizar diversos canais de participação, como por exemplo, os orçamentos participativos (OPs), os fóruns de debates, as conferências e os conselhos gestores.

Já o ideário do *empreendedorismo urbano*, este é atrelado ao discurso da revolução tecnológica informacional e da globalização da economia, situa a questão da competição entre cidades no centro das discussões, vinculando desenvolvimento ao bom desempenho da cidade nesta competição (HARVEY, 1996). Foi trazido no início dos anos 90 para a América Latina, o Brasil inclusive, “pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona” (VAINER, 2000, p.75)³. A experiência de Barcelona, como outras bem sucedidas ocorridas na Europa e nos Estados Unidos, haviam sido fruto de um planejamento estratégico, e o Plano Estratégico⁴, como o principal instrumento do empreendedorismo urbano aplicado com sucesso em Barcelona, viria a ser o objeto de divulgação e *marketing* dos catalães. Para por em marcha essa agenda política, as cidades brasileiras vêm construindo seus Planos Estratégicos, e vem fazendo uso especialmente do urbanismo de projetos, das parcerias público-privadas e do *marketing* urbano.

Mas esses ideários por estarem centrados em conceitos e premissas rivais, seriam na prática excludentes? As administrações municipais teriam necessariamente que optar por um ou por outro ideário e pelos seus canais próprios de veiculação, para suas novas práticas de planejamento e gestão urbana?

É o que parece indicar a literatura sobre o assunto que ora privilegia um ideário, ora privilegia o outro, situando-os em campos opostos e antagônicos. Com exceção de algumas obras, como

² O Plano Diretor (PD), a ser aprovado por lei municipal e revisto a cada 10 anos, ganha através do Estatuto da Cidade o *status* de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, passando a ser obrigatório em cidades: a) Com mais de vinte mil habitantes, b) Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, c) Onde o poder público municipal pretende utilizar os instrumentos previstos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, d) Integrantes de áreas de especial interesse turístico, e) Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Por esses critérios, segundo o Ministério das Cidades, 1.682 municípios brasileiros estão obrigados a elaborar e aprovar seus planos diretores.

³ O referido autor esclarece que no grupo por ele denominado “catalães” destacam-se Manuel de Forn e, sobretudo, Jordi Borja e em certa medida, Manuel Castells.

⁴ O Plano Estratégico oriundo do Empreendedorismo Urbano tem características próprias e não deve ser confundido com o Planejamento Estratégico defendido por Matus (1996). Esse assunto será melhor discutido no Capítulo 2 deste trabalho.

por exemplo Moura, (1997) e Leal (2003, 2005), os autores em sua grande maioria, tem mostrado claramente interesse em discutir em maior ou menor escala, um ou outro ideário, seja de um ponto de vista teórico específico, seja do ponto de vista da sua inserção na política urbana praticada nas cidades, sendo raros os casos em que *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* são entendidos como partes integrantes de uma mesma política urbana, e como tal, passíveis de discussão e de avaliação crítica.

Esta tese parte do pressuposto de que, na prática, não existe “dicotomia” entre as duas agendas. É o que parece indicar algumas experiências nas cidades brasileiras. Há evidências de que para a realização das suas políticas urbanas, muitos gestores municipais, independente de partidos, coalisões e alianças políticas, têm veiculado em maior ou menor escala os dois ideários, e essa prática parece lhes ter sido de alguma forma, conveniente⁵.

Essas evidências nos fizeram entender que os modelos de planejamento e gestão de cidades oriundos dos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* não são necessariamente excludentes, podendo inclusive estar abrigados numa mesma política urbana. O que nos levou a pensar que, se os modelos são centrados em conceitos e premissas rivais e não são excludentes, certamente haveria interesses por parte do governo e da sociedade civil na utilização simultânea de ambos. E caso houvesse mesmo esses interesses, quais seriam e quem os determinaria? Seriam esses interesses o fator determinante do uso simultâneo dos dois modelos? Ou seria um outro fator? E o que condicionaria ou determinaria a predominância de um modelo sobre o outro ou o uso equilibrado de ambos?

Buscamos respostas preliminares a essas indagações na literatura voltada para o assunto e não encontramos. Constatamos na verdade uma lacuna importante na literatura sobre o assunto, e se considerarmos que há atualmente nas cidades brasileiras uma crescente tendência (ou necessidade) do convívio entre o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano* numa

⁵ Este é o caso por exemplo, da política urbana da cidade do Rio de Janeiro, que apesar de centrada no *empreendedorismo urbano* (COMPANS, 2005), se utiliza entre outros instrumentos, do urbanismo de projetos, do *marketing urbano*, do orçamento participativo e mais recentemente, de um Conselho de Política Urbana. Este é o caso também da política urbana de Porto Alegre, que apesar de ser referência do *ativismo democrático*, em virtude de um conjunto de iniciativas implementadas pelo governo municipal desde 1989 com destaque para o orçamento participativo, apresenta no projeto “Cidade Constituinte” elementos que incorporam traços do *empreendedorismo competitivo* (MOURA, 1997). Esse é o caso também da política urbana de Curitiba, referência do *empreendedorismo urbano*, pelo intenso uso feito do *marketing urbano*, e que recentemente tem promovido audiências públicas, consultas e debates populares para apresentar, debater e decidir projetos com a população. E este é o caso ainda do Cabo de Santo Agostinho, de Camaragibe e de Moreno, cidades de porte médio situadas na Região Metropolitana de Recife, que tem veiculado simultaneamente nas suas políticas urbanas, os ideários do *empreendedorismo urbano* e do *ativismo democrático* (LEAL, 2005).

mesma administração municipal, devido à exigências constitucionais por um lado, e às influências do discurso global através de agências multilaterais de desenvolvimento, por outro, a importância de contribuições para superação dessa lacuna fica bastante evidente. É exatamente nesse campo da literatura ainda incipiente que se insere o problema desta pesquisa.

A certeza da importância da produção de pesquisas e de exemplos significativos que contribuam para o entendimento do convívio das duas agendas “rivais” e a inquietação trazida pela necessidade da produção de respostas às questões aqui levantadas, nos levaram a definir como objeto da pesquisa, a política urbana das cidades brasileiras a partir do final do século XX, com ênfase na identificação dos determinantes das formas de convívio na mesma política dos dois ideários. E nos levaram a definir como objetivos:

- Contribuir para a compreensão das inovações na política urbana das cidades brasileiras trazidas com a instauração da Constituição de 1988, enfocando de modo articulado os dois ideários que lhes dão sustentação;
- Desvendar fenômenos que influenciam, condicionam ou determinam o uso simultâneo desses dois ideários, bem como fenômenos que influenciam, condicionam ou determinam a preponderância de um deles sobre o outro.

Para a apreensão do objeto da pesquisa, recorreremos a Bunge (1980), e ao seu conceito de método científico de investigação, com os devidos cuidados em adaptá-lo aos nossos propósitos e às características da nossa pesquisa. Para o referido autor, uma investigação (de um conjunto de problemas) procede de acordo com o método científico, se cumprir, ou ao menos propõe-se a cumprir as seguintes etapas:

- (1) *Descobrimento do problema* ou lacuna num conjunto de conhecimentos. [...].
- (2) *Colocação precisa do problema*, [...] Ou ainda recolocação de um velho problema à luz de novos conhecimentos [...].
- (3) *Procura de conhecimentos ou instrumentos relevantes ao problema* [...]. ou seja, exame do conhecido para tentar resolver o problema.
- (4) *Tentativa de solução do problema* com auxílio dos meios identificados. [...].
- (5) *Invenção de novas idéias* (hipóteses, teorias ou técnicas) ou *produção de novos dados empírico* [...].
- (6) *Obtenção de uma solução* (exata ou aproximada) do problema [...].

- (7) *Investigação das conseqüências* da solução obtida. [...].
- (8) *Prova (comprovação) da solução*: confronto da solução com a totalidade das teorias e da informação empírica pertinente.[...].
- (9) *Correção* das hipóteses, teorias, procedimentos ou dados [...]. Esse é, naturalmente, o começo de um novo ciclo de investigação (BUNGE, 1980, p. 25, grifos do autor).

Já descoberto e enunciado o problema que pretendemos enfrentar, e já descobertos a lacuna onde o mesmo foi inserido e a insuficiência dos conhecimentos existentes para responder às nossas indagações, seria o caso agora de partirmos para a invenção de novas idéias (hipóteses) e para a produção de novos dados empíricos. Com esse procedimento, pretendemos buscar uma solução aproximada do problema, que possa ter sua validade verificada empiricamente, e assim, que possa ser corrigida e permita um novo recomeço.

Para a definição do aporte teórico que ofereceria sustentação à pesquisa e do qual emergiriam as hipóteses orientadoras de todo o trabalho, buscamos inicialmente destacar na literatura sobre o assunto, as hipóteses até então trabalhadas. Entendemos que as poucas reflexões que incorporam os dois ideários de forma conjunta, foram orientadas por um determinado olhar teórico, suficiente para os seus próprios objetivos, mas ainda insuficiente para a captura do objeto da nossa pesquisa.

Não foram trabalhadas até então hipóteses voltadas para a busca dos fatores que influenciam, condicionam ou determinam o uso simultâneo dos dois ideários “rivais”, um dos principais objetivos da nossa pesquisa. Não há hipóteses que vinculem explicitamente os modelos de política urbana adotados em cada cidade, aos diferentes graus de abertura democrática sob os quais trabalha cada governo municipal. Também não há hipóteses que vinculem os dois ideários ao retorno político que cada um pode trazer aos governantes locais. Seria necessário então a construção de um olhar teórico, que nos possibilitasse encontrar as respostas às nossas indagações. Foi exatamente o que procuramos fazer.

Entendemos que investigar a democracia local e o os seus desdobramentos (produção de interesses e demandas diferenciadas, disputa por hegemonia de interesses, competição eleitoral, luta pelo poder e pela sua reprodução, construção de legitimidade eleitoral, participação cidadã nos processos decisórios, entre outros), vinculando-os aos modelos de

política urbana adotados, poderia ser um campo fértil de pistas, indicativos e respostas e poderia configurar uma nova contribuição teórica aos debates.

Por que é nas novas democracias onde se realizam os dois ideários, e democracia não é um conceito fechado, é um conceito polissêmico, e é em função de como é conceituada que se qualificam os vários estágios atingidos por diferentes locais e por diferentes níveis de governo. Há um grande espectro de possibilidades de democracias, e as cidades, mesmo integrantes de um mesmo país, em função das suas condições econômicas, sociais, políticas e culturais, apresentam uma enorme variedade dentro deste espectro. É preciso conhecer onde se situam nesse espectro e vincular esse posicionamento ao modelo de política urbana nela adotado. Mas como chegar a esse conhecimento? Como conhecer a democracia das cidades e suas diferenças? Em qual teoria ancorar as possíveis interpretações?

Como recurso heurístico, escolhemos utilizar o modelo bidimensional de democracia de Robert Dahl ([1971] 2005), a ele incorporando alguns ajustes e ponderações em função do objeto e dos propósitos da nossa pesquisa, e utilizar o conceito de *poliarquia* forjado pelo referido autor. A escolha se justifica pelo grande poder explicativo do modelo e do conceito com relação aos diferentes caminhos da democratização e com relação aos diferentes tipos e graus de democracia encontrados no mundo atual nos vários níveis de governo. E entender essas diferenças, como vimos, é o ponto de partida para o desenvolvimento do nosso trabalho.

Dahl (2005) entende democracia como um sistema político hipotético, e como tal, o ponto extremo de uma escala que serve de base para avaliação do grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico. O autor arbitra inicialmente a democratização como formada por duas dimensões (*liberalização e inclusão*), e oferece um modelo relacionando essas duas dimensões. Com isso quis mostrar que o desenvolvimento de um sistema de contestação pública não significa necessariamente a existência de uma democratização plena.

O processo de progressivo deslocamento para cima e para a direita do gráfico, ou seja, o processo de ampliação das duas dimensões, é que representa para Dahl um processo de democratização. A democracia está localizada no canto superior direito do gráfico, mas como envolve mais dimensões do que as duas trabalhadas, e como na verdade nenhum sistema do mundo real é plenamente democratizado, chamou aos regimes localizados no canto esquerdo inferior, de hegemonias fechadas (pouca contestação pública e pouca participação), no canto

esquerdo superior, de oligarquias competitivas (maior contestação pública e pouca participação), no canto direito inferior, de hegemonias inclusivas (pouca contestação pública e muita participação), e no canto direito superior, de poliarquias (muita contestação pública e muita participação).

Uma das hipóteses trabalhadas por Dahl (2005) é que na medida em que regimes se deslocam na direção da poliarquia, aumentam as oportunidades de participação e contestação efetivas, e em consequência aumenta o número de indivíduos e grupos de interesses cujas preferências devem ser levadas em conta nas decisões políticas. E diz que do ponto de vista do governante, “uma tal transformação traz consigo novas possibilidades de conflitos, em decorrência de que seus objetivos (e eles próprios) podem ser substituídos por representantes dos indivíduos, grupos de interesses recém-incorporados” (DAHL, op. cit., p. 36).

Na esteira desse modelo bidimensional (aqui apenas esboçado) e dos debates críticos mais recentes em torno do mesmo, entendemos que num contexto democrático (poliárquico), as cidades são locais de uma grande competição pelo poder, e em função do grau de democratização atingido, essa competição torna-se mais e mais tensa e acirrada. Para a construção da sua legitimidade eleitoral, cada vez mais cabe aos governantes e pretensos governantes, a ampliação do leque de possibilidades de articulação dos diferentes grupos sociais, dos diferentes setores (setores tradicionais e setores mais modernos), dos diferentes segmentos da sociedade (segmentos progressistas e não progressistas), cada vez mais cabe a sua inclusão no processo decisório, e neste processo, a inclusão e o atendimento às suas diferentes necessidades e demandas.

Na medida em que as cidades se aproximam de formas poliárquicas, a competição pelo poder fica cada vez mais alta, e a sobrevivência política do governante, em grande parte, passa a depender da sua capacidade de conciliar interesses e gerenciar conflitos. A política urbana tem um lugar de destaque nessa competição, vez que através dela, o conflito se materializa na legitimidade do uso do solo, das obras públicas e do processo de acumulação urbana. E por isso mesmo, a articulação competente dos dois ideários “rivais” de planejamento e gestão dentro da política urbana, tem um lugar de destaque na competição e no gerenciamento de conflitos. Essas seriam então, as condições sob as quais as duas agendas necessariamente emergem e precisam conviver.

Com esse entendimento, construímos uma primeira hipótese. E construímos uma segunda hipótese, introduzindo nessa reflexão teórica o conceito de *governança* (entendida como a interação entre governo e sociedade), e de *governança democrática* (entendida como um padrão específico de interação entre governo, sociedade e mercado, que ocorre em espaços institucionalizados ou não, que garante a participação nos processos decisórios do setor público, dos segmentos populares, e das elites modernas e que assim confere legitimidade às decisões). Em ambos os conceitos está implícita a questão da capacidade do governo de conciliar interesses e gerenciar conflitos. São as hipóteses:

Primeira Hipótese: Em cidades democráticas, quanto maior a competição política, maior a possibilidade de coexistência das agendas do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* na política urbana.

Segunda Hipótese: Se a governança é democrática, a predominância de uma agenda sobre a outra é determinada não só pela natureza do projeto político do governante e da coalizão político-partidária que lhe dá sustentação, mas também pela relação de força entre os diferentes segmentos sociais que participam do processo decisório e pelo resultado das estratégias e ações políticas utilizados por esses segmentos para influenciarem autoridades políticas (através dos seus representantes em instituições participativas ou através da Câmara Municipal), no atendimento aos seus diferentes interesses.

No processo de experimentação das duas hipóteses, buscaremos discutir evidências de que em condições de elevado grau de poliarquia, dificilmente *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* serão políticas de soma zero⁶, ou seja, dificilmente haverá a possibilidade de escolha radical pelos governantes de uma agenda política em detrimento da outra. O que acontece na verdade, são formas distintas de convívio das duas agendas numa mesma política urbana, em função do tipo de governança adotado e em função da força política dos grupos sociais envolvidos no processo decisório. Mas como respostas provisórias às indagações, as duas hipóteses carecem de experimentação no mundo real, num objeto empírico, e para tal, seria preciso escolher um método de pesquisa adequado aos nossos

⁶ Na Teoria dos Jogos, um jogo “soma zero”, é aquele em que numa situação de conflito entre dois indivíduos, para que um ganhe, o outro tem que perder. Santos, W. G (1993, p.35), aplica este conceito em ciências políticas, quando diz “Políticas redistributivas, entretanto, são visíveis e claramente **de soma zero**, isto é, sua implementação deixa imediatamente a nu que outras políticas não poderão ser executadas e, ainda mais, que nem mesmo política semelhante poderá ser repetida” (grifo nosso).

propósitos. Para tal, analisamos inicialmente a composição das hipóteses, e a lógica interna de cada uma delas.

A Primeira Hipótese estabelece uma relação causal probabilística entre dois fenômenos do mundo real: *poliarquia* e *ativismo democrático/empreendedorismo urbano*. Os dois fenômenos funcionam assim, como as duas grandes variáveis que compõem essa hipótese: *Poliarquia*, no caso, a variável independente, e o conjunto *ativismo democrático / empresariamento urbano*, a variável dependente. A Segunda Hipótese, correlaciona três variáveis: a *governança democrática*, como a condição necessária para que se estabeleça uma relação causal entre *predominância de um ideário sobre o outro* (variável dependente) e *projeto político do governante e estratégias dos segmentos sociais* (variáveis independentes).

Esse *constructo* teórico de considerável complexidade, mostra que para a verificação da sua validade, precisamos de um método específico de pesquisa, que, por suas características, permita por um lado explicar supostos vínculos causais complexos entre fenômenos, e por outro, permita amplas generalizações analíticas. Segundo BUNGE (1980, p.41), *constructo* é “uma criação mental (cerebral), conquanto não um objeto mental ou psíquico tal como uma percepção, uma lembrança ou uma intervenção”. O referido autor distingue quatro classes básicas de *constructos*: *conceitos* (unidades com que são construídas as proposições), *proposições* (constructos que satisfazem algum cálculo proposicional e podem ser avaliados quanto ao seu grau de verdade), *contexto* (conjunto de proposições formada por conceitos com referentes comuns), e *teoria* (contexto fechado com respeito às operações lógicas). Dentro dessa concepção, as nossas duas hipóteses são ambas *proposições*, passíveis portanto de avaliação do seu grau de verdade, ou seja, de avaliação da sua validade.

Para Yin (2005), validar uma “hipótese causal”, significa submetê-la a quatro testes:

- *Validade do constructo* (utiliza fontes múltiplas de evidências, estabelece encadeamento de evidências, faz o rascunho do estudo de caso ser revisado pelos informantes-chave);
- *Validade interna* (estabelece uma relação causal, por meio da qual são mostradas certas condições que levem a outras condições, como diferenciada de relações espúrias);

- *Validade externa* (estabelece o domínio ao qual as descobertas de um estudo podem ser generalizadas);
- *Confiabilidade* (demonstra que as operações de um estudo – como os procedimentos de coleta de dados – podem ser repetidas, apresentando os mesmos resultados).

Dentre os métodos de pesquisa conhecidos, o que melhor satisfaz aos nossos dois propósitos (permita por um lado explicar supostos vínculos causais complexos entre fenômenos, validando ou não as proposições, e por outro, permita amplas generalizações analíticas), é a nosso ver, o “estudo de caso único”, na forma como entendido por Yin (2005).

Para este autor, haveria pelo menos cinco diferentes aplicações para o estudo de caso, sendo a mais importante exatamente “*explicar* os supostos vínculos causais em intervenções da vida real que são complexos demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos” (YIN, 2005, p.34, grifo do autor). Além disso, nos ensina Yin (2005, p.33), que “a pesquisa de estudo de caso inclui tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos”, e muito embora algumas áreas (como por exemplo, ciência política e administração pública), tenham tentado delinear uma linha divisória entre essas duas abordagens, utilizando inclusive termos como *método de caso comparativo* como forma de distinguir de *estudos de casos múltiplos*, “estudos de caso único e de casos múltiplos, na realidade, são nada além do que duas variáveis dos projetos de estudo de caso” (Ibidem, p. 33, grifo do autor).

E sobre a possibilidade de generalizações a partir de um estudo de caso único, nos ensina que os estudos de caso (caso único ou casos múltiplos), são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos. Isso porque, o estudo de caso não representa uma “amostragem”, e “seu objetivo é expandir e generalizar teorias (generalizações analíticas) e não enumerar frequências (generalizações estatísticas)”. E ainda “como descrevem três notáveis cientistas sociais em seu estudo de caso *único* feito anos atrás, o objetivo é fazer uma análise ‘generalizante’, e não ‘particularizante’ (Lipset, Trow e Coleman, 1956, p. 419-420)” (YIN, 2005, p.30, grifo do autor). Não pretendemos portanto aplicar testes rigorosos para validação das hipóteses, mas apenas experimentá-las no mundo real, e a partir dessa experimentação, construir generalizações analíticas.

Ainda entendemos que o estudo de caso (caso único ou casos múltiplos), apresenta outras vantagens em relação aos demais métodos para os propósitos do nosso trabalho, como por exemplo, a “[...] sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – [...]” e a sua adequabilidade à contemporaneidade dos acontecimentos que devem ser investigados, e que exigem observação direta e em alguns casos entrevistas (YIN, 2005, p. 26-27).

Com essa compreensão, tomamos como caso único a ser estudado, a administração do prefeito João Paulo Lima e Silva (2000/2004 e 2004/2008) na cidade do Recife, e como unidade de análise, a política urbana por ele praticada neste período⁷. Encontramos um fundamento lógico para essa escolha, porque tanto a cidade como a política urbana a serem investigadas, teriam que apresentar um interesse teórico para nossa reflexão e para a experimentação das nossas hipóteses. O que significa que a cidade já tivesse atingido um grau elevado de democratização no espectro geral da democracia (já constituísse uma cidade poliárquica), e que a política urbana nela praticada tivesse sido exercida sob uma governança democrática e tivesse sido alimentada simultaneamente pelos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano*.

A cidade do Recife, capital do estado de Pernambuco, núcleo de uma Região Metropolitana de importância nacional, pólo de influência de uma grande região econômica, com população de reconhecida tradição participativa, e a administração do Prefeito João Paulo Lima e Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), duas vezes consecutivas candidato e eleito pela coligação Frente de Esquerda do Recife, satisfazem juntos a nosso ver, aos três requisitos. O caso escolhido pode assim ser considerado um caso *representativo*, pois que pode nos fornecer informações e material preciosos para reflexão, um caso *longitudinal*, pois que são investigadas duas administrações consecutivas de um mesmo prefeito, ou seja, um mesmo caso único estudado em dois diferentes pontos no tempo, podendo revelar continuidades ou rupturas, e pode até mesmo ser considerado um caso *raro* de forma equilibrada de convívio das duas agendas políticas “rivais”. É o que pretendemos investigar.

⁷ Yin (2005) vê a definição da unidade de análise, como um problema fundamental de um projeto de pesquisa. Dentro de um estudo de caso, a unidade de análise é o objeto de investigação propriamente dito, através do qual se busca explicações e possibilidade de generalizações analíticas. A recomendação é que a unidade de análise tenha limites precisos e seja adequada aos propósitos de cada pesquisa. Segundo Siglenton (1988, apud Frota, 1998, p.1), unidades de análise, são os objetos ou eventos aos quais as pesquisas sociais se referem, o que ou quem será descrito, analisado ou comparado.

Assim, para a experimentação da Primeira Hipótese, devemos inicialmente ver da existência da condição necessária à análise (Passo 1), ou seja, devemos verificar se :

- 1) A cidade do Recife já atingiu um elevado grau de democratização (já é uma cidade poliárquica);

Para ver se existe essa condição, serão buscadas inicialmente evidências da existência de uma infra-estrutura poliárquica na cidade, e em seguida evidências de que essa infra-estrutura foi suficiente para que a democratização atingisse um elevado grau no espectro geral das democracias. Em outras palavras, serão buscados indicadores do preenchimento dos requisitos para a emergência ou eventual consolidação de uma ordem poliárquica em grau elevado, conforme sugerido por Robert Dahl, com as adaptações cabíveis aos nossos propósitos. Entendemos como suficiente para essa verificação, investigar quatro dimensões analíticas: 1. Nível de desenvolvimento sócio-econômico; 2. Pluralismo social; 3. Competitividade pelo poder; e 4. Atividades políticas do eleitorado. Para a obtenção das evidências (indicadores) de cada uma dessas dimensões analíticas, serão trabalhados dados obtidos em fontes secundárias⁸ e em estatísticas oficiais⁹.

Verificada a existência da condição para o convívio das duas agendas “rivais”, o próximo passo (Passo 2) é investigar se de fato ocorreu esse convívio, e com que intensidade foram postos em marcha, ou seja, devemos verificar se:

- 2) A política urbana do Prefeito João Paulo Lima e Silva foi alimentada simultaneamente e equilibradamente pelos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano*;

Para tal, serão buscadas evidências da presença equilibrada dos dois ideários no discurso oficial e na prática da política urbana das duas administrações do Prefeito João Paulo. Para isso serão examinadas a presença dos dois ideários no discurso dos planos plurianuais dessas duas administrações (Plano Plurianual 2002/2005: *Recife Cidade Saudável*, e Plano Plurianual 2006/2009 – *Recife: mais trabalho, melhor qualidade de vida*), e a veiculação dos dois

⁸ São especialmente consultadas as pesquisas empíricas contidas em Santos (1993) e em Santos Júnior (2001).

⁹ São especialmente utilizadas informações produzidas pela AG. CONDEPE/FIDEM.

ideários em instrumentos efetivamente utilizados para as práticas urbanísticas previstas nos dois planos plurianuais, próprios de uma ou de outra agenda: o Orçamento Participativo (OP), o Plano Diretor (PD) (cujo processo foi iniciado e concluído no governo João Paulo) e o Conselho de Desenvolvimento (CDU), como instrumentos do *ativismo democrático*, e as Parcerias Público-Privadas, o Urbanismo de Projetos e o *Marketing Urbano* como instrumentos do *empreendedorismo urbano*.

Para experimentação da Segunda Hipótese, seguindo a mesma lógica utilizada para a experimentação da Primeira Hipótese, devemos inicialmente ver da existência da condição necessária à análise (Passo 3), ou seja, devemos verificar se :

- 3) A política urbana do Prefeito João Paulo foi praticada sob uma governança democrática;

Para essa verificação, serão buscadas evidências que mostrem que os processos decisórios da política urbana ocorreram em canais ou espaços próprios para interação entre representantes do governo, do mercado e da sociedade civil. Para tal, será examinada a natureza da gestão democrática proposta e levada a efeito pelo governo (atores sociais envolvidos nos instrumentos de efetivação da política urbana), com destaque para o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), e para a Conferência Municipal do Plano Diretor.

Vista a existência dessa condição, o próximo passo (Passo 4) é investigar se:

- 4) A predominância de um ideário sobre o outro é determinada tanto pela natureza do projeto político do governante como pela relação de forças entre os grupos sociais participantes dos processos decisórios, e pelo resultado das estratégias e ações políticas desses grupos para viabilizarem o atendimento aos seus interesses.

Para tal, serão buscadas evidências no perfil do projeto político do prefeito João Paulo para a cidade, na composição do Conselho de Desenvolvimento Urbano e da Conferência Municipal do Plano Diretor, nas disputas por projetos ou benefícios nessas duas instituições participativas, nas demandas efetivamente atendidas e nas estratégias utilizadas para a sua obtenção. Será ainda discutida a aceitação da política urbana praticada pelo prefeito João Paulo pelos vários segmentos da população da cidade, e o retorno político trazido para o

prefeito, materializado na sua re-eleição e na eleição do seu sucessor, ambas com larga vantagem e já no primeiro turno.

Como visto, a experimentação de cada hipótese passa por dimensões analíticas próprias, e pela coleta de evidências (indicadores) e de dados específicos para cada uma das referidas dimensões. Os Quadros 1a, 1b, 2a, e 2b a seguir, mostram de forma resumida o plano de coleta de evidências e de dados para experimentação de cada hipótese segundo cada uma das suas dimensões analíticas.

A - Para a experimentação da Primeira Hipótese: Passo 1

Passo 1) Ver da existência de um elevado grau de poliarquia na cidade de Recife

Dimensões analíticas	Evidências (indicadores)	Dados	Fontes
Nível de desenvolvimento sócio-econômico	Acumulação material	Evolução do PIB	Ag. CONDEPE-FIDEM, fontes secundárias
		Evolução do PIB <i>per capita</i>	
	Diversificação produtiva	Composição Setorial do PIB	Ag. CONDEPE-FIDEM, fontes secundárias
		Pessoal Ocupado segundo atividade econômica	
		Estabelecimentos e empregos no setor formal	
	Grau de urbanização	% população urbana sobre a população total	Ag. CONDEPE-FIDEM
	Igualdade e desigualdade	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairros (renda, longevidade e educação) e Índice de Gini	Ag. CONDEPE-FIDEM, fontes secundárias
Pluralismo social	Associativismo	Filiação a sindicatos, órgãos de classe e órgãos comunitários	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fontes secundárias
	Organizações partidárias	Filiação a partidos políticos	Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Tribunal Regional Eleitoral/PE (TRE-PE)
Competitividade pelo poder	Rotatividade dos partidos políticos que ganharam as eleições	Partidos dos prefeitos eleitos em 2000, 2004 e 2008	TSE, TRE-PE e fontes secundárias
Atividade política dos eleitores	Crescimento do eleitorado	Crescimento do voto feminino em eleições	TSE e TRE-PE
		Crescimento do eleitorado x crescimento da população	
	Envolvimento dos eleitores com política	Contatos com políticos e governantes	IBGE, fontes secundárias
		Participação em atividades político-sociais	
		Conhecimento do nome do governante	
		Utilização das fontes de informação sobre acontecimentos políticos e para decidir voto	
	Oportunidades de participação	Presença de instituições participativas	Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), fontes secundárias

Quadro 1a - Passo 1- Plano de coleta de evidências e dados: Quadro resumo / Experimentação da Primeira Hipótese.

Fonte: o autor. Recife, maio de 2009

B - Para a experimentação da Primeira Hipótese: Passo 2

Passo 2). Ver da intensidade da presença do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* na política urbana do Prefeito João Paulo.

Dimensões analíticas	Evidências (indicadores)	Dados	Fontes (comuns às duas dimensões analíticas)
Ativismo democrático	Presença do ideário na política urbana	Projetos com objetivo de inclusão social, gestão da cidade democrática e participativa, justiça social, cumprimento da função social da propriedade e da cidade, garantias dos direitos básicos e do direito à cidade e à cidadania, entre outros. Instrumentos próprios do ativismo democrático utilizados para veiculação do seu ideário (Orçamento Participativo, Conselho de desenvolvimento Urbano, Plano Diretor Participativo)	Planos Plurianuais
			Atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), ocorridas nas administrações do Prefeito João Paulo (da 88ª à 166ª reunião)
			PCR – Acervo técnico
Empreendedorismo urbano	Presença do ideário na política urbana	Projetos com objetivo de inclusão da cidade no circuito global Mecanismos próprios do empreendedorismo urbano utilizados para veiculação do seu ideário (parcerias público-privada, urbanismo de projetos, <i>marketing</i> urbano.)	PCR - Boletim Diário
			PCR - Informações divulgadas pela imprensa e pela Internet
			MCidades – Livro sobre o Projeto Turístico Cultural Recife-Olinda
			Fontes secundárias

Quadro 1b - Passo 2- Plano de coleta de evidências e dados: Quadro resumo / Experimentação da Primeira Hipótese.

Fonte: o autor. Recife, maio de 2009

C - Para a experimentação da Segunda Hipótese: Passo 3

Passo 3) Para ver da existência de uma governança democrática nas administrações do Prefeito João Paulo

Dimensão analítica	Evidências (indicadores)	Dados	Fontes
Governança democrática	Existência de canais (institucionalizados ou não) ou espaços próprios para interação entre governo, mercado e sociedade civil (conselhos, fóruns, orçamento participativo, etc.)	Natureza da gestão democrática proposta e efetivada pelo governo João Paulo	PPAs
		Espaços de interlocução com o cidadão recifense	Regimento Interno do CDU
		Composição do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), e da Conferência Municipal do Plano Diretor	Acervo da PCR sobre o processo de revisão do Plano Diretor

Quadro 2a- Passo 3 - Plano de coleta de evidências e dados: Quadro resumo / Experimentação da Segunda Hipótese.

Fonte: o autor. Recife, maio de 2009

D - Para a experimentação da Segunda Hipótese: Passo 4

Passo 4) Para ver da influência do projeto político do prefeito e das estratégias dos grupos sociais na predominância de uma ou de outra agenda política

Dimensão analítica	Evidências (indicadores)	Dados	Fontes
Projeto político do prefeito João Paulo para a cidade	Vínculos com o ativismo democrático ou com o empreendedorismo urbano, ou com ambos	Presença ou não dos valores e premissas das duas agendas no discurso da política urbana	Planos plurianuais; discurso de abertura do CDU; Discurso de revisão do Plano Diretor.
Disputas no CDU e no processo de aprovação do Plano Diretor (na Conferência e na Câmara Municipal)	Estratégias e ações políticas voltadas para o atendimento dos diferentes interesses.	Perfil dos projetos aprovados e sua vinculação com um ou com outro ideário	PCR – Arquivo sobre o processo de revisão do Plano Diretor / Boletins de Notícias
			Matérias de jornais
			Ações judiciais
Demandas atendidas	Projetos aprovadas oriundos dos diferentes segmentos sociais.		Entrevistas com representantes do governo, do mercado e da sociedade civil integrantes do CDU e da Conferência do Plano Diretor
			Atas das reuniões do CDU (da 88ª à 166ª reunião).
Desempenho eleitoral do Prefeito João Paulo	Eleição em 2000	Votos segundo zona eleitoral	TSE, TRE-PE e notícias de jornais
	Reeleição em 2004		
	Eleição do sucessor em 2008		

Quadro 2b- Passo 4 - Plano de coleta de evidências e dados: Quadro resumo / Experimentação da Segunda Hipótese.

Fonte: o autor. Recife, maio de 2009

Para a exposição dos resultados da investigação, o trabalho foi dividido em quatro capítulos, além desta Introdução, da Conclusão, das Referências Bibliográficas, dos Apêndices e dos Anexos.

O Capítulo 1, teórico, foi reservado para a exposição dos resultados da investigação e da reflexão sobre as novas democracias. Aqui são discutidos prioritariamente a poliarquia e seus desdobramentos, a governança democrática, e os indicativos do grau de democratização atingido por uma cidade. Ganha centralidade nesse eixo de investigação, nas questões da democracia, Robert Dahl e seu modelo bidimensional, mas serão feitas referências a autores que de alguma forma apresentaram críticas ou contribuições a esse modelo (Guillermo

O'Donnell, Wanderley Guilherme dos Santos, Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer) e ganham centralidade nas questões da governança democrática, Orlando Alves dos Santos Junior, os trabalhos de Melo e Diniz, e as reflexões de Suely Leal.

O Capítulo 2, também teórico, expõe o resultado da investigação e da reflexão sobre o processo de implantação dos novos modelos de planejamento e gestão de cidades, sendo privilegiados os dois ideários objeto maior do nosso interesse: *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano*. Aqui são mostrados e discutidos, origem, pressupostos e valores de cada ideário, seus princípios, seus teóricos e divulgadores, os instrumentos através dos quais são veiculados e materializados, suas divergências e suas contradições. São mostrados também os debates críticos e discutidas as práticas que os dois ideários ensejaram nas cidades brasileiras.

A discussão sobre o *empreendedorismo urbano* se desenvolve no contexto dos debates críticos em torno dos livros e artigos produzidos pelos seus principais teóricos e disseminadores, responsáveis pela entrada do modelo na América do Sul e no Brasil. São esses teóricos, Jordi Borja, Manuel Castells e Manuel de Forn.¹⁰ No caso da discussão sobre *ativismo democrático*, esta se desenvolve com o apoio dos autores que tem refletido sobre o assunto, sendo especialmente destacados Maria da Glória Gonh, Carole Patman, Brian Wampler, Archon Fung, e reflexões e artigos organizados por Evelina Dagnino, Leonardo Avritzer e Zander Navarro.

Os Capítulos 3 e 4 foram reservados para o encontro dos dois fenômenos em torno dos quais gravita este trabalho (elevado grau de poliarquia e convívio das duas agendas urbanas “rivais”), onde ganha centralidade o objeto empírico. No Capítulo 3, discutimos as evidências da maturidade da infra-estrutura poliárquica da cidade do Recife, à luz do modelo bidimensional de Dahl ([1971] 2005) e das reflexões de Santos e Avritzer (2002). No Capítulo 4, discutimos a política urbana do governo João Paulo com ênfase nas estratégias por ele utilizadas para lidar com os imperativos externos e internos aos quais são submetidos os gestores das cidades poliárquicas contemporâneas (a cidade do Recife como uma delas), e ao

¹⁰ São suas obras escritas individualmente ou em conjunto, selecionadas para discussão: *A participação cidadina* (1988), *As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana* (1996), *Políticas da Europa e dos Estados Unidos para as cidades* (1996), *Planes Estratégicos y Proyetos Metropolitanos* (1997) e *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información* ([1997] 2004). Foram selecionados como seus debatedores e críticos principalmente David Harvey, Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato, Fernanda Sanchez, Suely Leal e Rose Compans.

mesmo tempo para garantir a sua sobrevivência eleitoral. Discutimos a utilização simultânea e com igual vigor das agendas do ativismo democrático e do empreendedorismo urbano como uma dessas estratégias.

Nas Conclusões, voltamos às reflexões teóricas, quando são retomados objeto, objetivos e hipóteses iniciais, é discutida a suficiência dos resultados da investigação empírica para apreensão do objeto e para a validação ou não das hipóteses, são discutidos o alcance e as limitações do método de pesquisa adotado, e são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa e as generalizações analíticas obtidas com o trabalho. Discutimos ainda novas possibilidades de problematização em torno dos resultados alcançados.

Com base no exposto, acreditamos que a primeira evidência da relevância deste trabalho, é a sua contribuição para suprir a lacuna relativa aos estudos e exemplos empíricos sobre inovações na gestão local das cidades brasileiras que enfoquem de modo articulado as suas duas principais agendas. Uma segunda evidência da relevância da nossa pesquisa é a sua contribuição teórica aos estudos sobre o assunto, na medida em que busca de forma inédita articular dois campos teóricos distintos: as teorias das novas democracias e as teorias de planejamento urbano, e a partir dessa articulação, busca vincular causas políticas próprias das novas democracias ao uso simultâneo do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano*. Ainda de forma inédita, no campo das pesquisas de gestão local, é dado um destaque especial ao modelo teórico de Robert Dahl e ao conceito de poliarquia por ele forjado. O diálogo com Dahl e com seus principais críticos e comentadores, está presente ao longo de todo o trabalho e é o esteio maior de toda a pesquisa. Se essas duas contribuições (empírica e teórica) forem de alguma maneira úteis, mesmo que parcialmente, consideraremos recompensados os nossos esforços.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: A POLIARQUIA DE DAHL

Como bem enfatizou Limongi no Prefácio de Dahl ([1971] 2005), por suas reflexões teóricas sobre a democracia contemporânea no interior de uma vasta e rica obra, Robert Dahl é considerado um dos mais importantes cientistas políticos do pós-guerra, configurando-se mesmo, como afirma Abu-El-Haj (2008), o mais aprimorado pensador da teoria democrática no século XX.

Por considerar as democracias efetivamente existentes pobres aproximações do ideal democrático, Dahl sugeriu que estas fossem chamadas de *poliarquias*. O simples fato de que a sugestão tenha sido seguida, que o termo *poliarquia* se tenha incorporado ao jargão da ciência política, atesta a importância do trabalho de Dahl (LIMONGI, 2005, p.11, grifos do autor).

O’ Donnell (1999, p. 6), por exemplo, demonstrou claramente preferência à definição de poliarquia de Dahl a outras da mesma espécie, “porque ela oferece detalhes úteis, e porque o termo ‘poliarquia’ permite diferenciar a democracia política de outros tipos de espaços democráticos.” E a incluiu nas definições por ele denominadas realistas (as que podem ser verificadas empiricamente), que contrastariam com as definições denominadas prescritivas (as que afirmam o que deveria ser a democracia na opinião do autor).

De fato, como diz Limongi, Dahl contribuiu decisivamente para a definição dos contornos do que hoje se entende por democracia, entre outras razões, pelo fato das suas reflexões teóricas não perderem de vista o que se passa no mundo político do homem moderno, e também como diz Abu-El-Haj (2008), apesar das grandes oscilações paradigmáticas e metodológicas que marcaram os estudos da política desde a segunda guerra mundial, Robert Dahl conseguiu se perpetuar no centro da disciplina.

Limongi, no seu prefácio, nos lembra que até os anos 70, a literatura tendia a derivar as chances de ocorrência da democracia e do autoritarismo, de certas características sociais e históricas fora do alcance da ação humana. A possibilidade da passagem de um para o outro lado era desconsiderada. A literatura tornara-se pessimista quanto às chances da democracia nos países subdesenvolvidos, ao tempo em que afirmava a excepcionalidade dos países desenvolvidos. Discutia-se a Teoria da Modernização, que via uma relação direta entre o grau

de modernização da sociedade e a democracia (LIPSET, 1967; MOORE, 1966; HUNTINGTON, 1968).

A modernização é normalmente definida como o processo de transformações sociais pelo qual as sociedades passam ao transitar do tradicional ao moderno, processo em meio ao qual ocorre a diferenciação e a autonomização das diferentes esferas da vida social. A obtenção de uma democracia estável é o ponto culminante desse processo, marcado pelo aparecimento e incremento prévio da urbanização, educação, comunicação de massa, burocratização, etc.” (LIMONGI, 2005, p. 13).

Não havia nessa teoria, lugar para o político. Não havia ação política que pudesse contribuir diretamente para a democracia. Com Dahl, novos paradigmas explicativos são invocados pela primeira vez. Variáveis do mundo político ganham autonomia e poder explicativo, uma condição necessária para que transições de regimes possam vir a se constituir em um objeto legítimo de análise. A política é liberada da determinação do processo histórico da modernização. Não que Dahl tenha descartado explicações derivadas da estrutura social, mas em lugar de invocar a história, procura isolar as características da estrutura social a afetar de maneira distinta o mundo político. “Mais especificamente, Dahl procura estudar os efeitos do acesso e do controle dos recursos do poder socioeconômico e de coerção, sobre a democracia” (LIMONGI, 2005, p. 19).

Demonstrando influência de Montesquieu, Madison e Toqueville, Dahl distingue as sociedades de acordo com o seu grau de pluralismo, pois o pluralismo societal, no seu entendimento, é um dos principais determinantes da sorte da democracia.

Em sociedades plurais, nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer dos recursos do poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais. Pelo contrário. O resultado seria a neutralização recíproca dos grupos em conflito. Em outras palavras, Dahl e a escola pluralista a qual ele se filia creditam a preservação da liberdade política à sobrevivência e à composição de inúmeros poderes sociais independentes (LIMONGI, 2005, p.19).

Para Dahl, a estrutura social que Lipset identifica como favorável à democracia não estaria restrita às sociedades modernas. As chances da democracia dependeriam do grau de pluralismo da sociedade e não do processo histórico do desenvolvimento. A democracia pode chegar antes da modernização, se já houver uma sociedade plural (o que teria acontecido no caso da Costa Rica). Não há incompatibilidade entre democracia e subdesenvolvimento. As dificuldades para a estabilidade democrática nos países subdesenvolvidos teriam razões políticas e não de desenvolvimento econômico.

Mas, destaca Limongi, para Dahl o desenvolvimento econômico contribui para aumentar o grau de pluralismo societal, e desta forma perderia sua força ao se confundir com a teoria da modernização. Essa diluição no entanto seria compensada pela incorporação de variáveis institucionais à análise, do que ele chama de “arranjos institucionais”. Um deles teria a ver com o relacionamento entre o Executivo e outras forças políticas, inclusive o Legislativo, e o outro seria o sistema partidário. A manutenção da democracia não depende da adesão prévia dos atores sociais a determinados valores.

A adesão às regras democráticas é circunstancial, contingente. Depende sobretudo de considerações estratégicas. Com isso, Dahl abre espaço para que os atores políticos e suas escolhas passem a fazer parte do quadro explicativo. Atores políticos tomam decisões, antecipam as conseqüências de seus atos, escolhem instituições políticas; em uma palavra, agem politicamente. E a maneira como atuam desempenha um papel decisivo na obtenção e na manutenção da democracia (LIMONGI, 2005, p. 22).

Concordamos plenamente com a importância atribuída por Limongi às reflexões de Dahl sobre a democracia e principalmente sobre as condições mais favoráveis ao seu surgimento e manutenção. Concordamos também com a importância e utilidade de aplicação no mundo real dessa mesma reflexão. O que não significa que não caibam objeções e complementações à teoria, no âmbito da nossa pesquisa. Assim, e tendo em vista nossos objeto e objetivos, destacamos como de fundamental interesse para apoio às nossas próprias reflexões, trabalhar com o conceito de poliarquia por ele forjado, e trabalhar com dois temas presentes ao longo de quase toda a sua obra: 1) os diferentes estágios e padrões de uma poliarquia e 2) as condições que mais favorecem à sua existência e consolidação. As respostas sugeridas por Dahl são para nós de grande interesse, vez que, devidamente adaptadas e complementadas, ajudarão no entendimento de poliarquias em organizações locais, especialmente em cidades brasileiras, foco principal das nossas reflexões. Em face dessa escolha, selecionamos da sua obra, principalmente, o conceito de poliarquia, seus diferentes estágios e as condições para sua existência e consolidação.

1.1. POLIARQUIA: ESTÁGIOS E CONDIÇÕES DE EXISTÊNCIA

A reflexão sobre democracia (poliarquia), seus diferentes estágios e as condições sob as quais existe e se consolida, está presente na obra de Dahl já nos anos 50, em trabalhos como *Política, Economia e Bem Estar Social* (1953), escrito em parceria com Charles Lindblom, e em *Um prefácio à teoria democrática* (1956).

Em *Política, Economia e Bem Estar Social* ([1953] 1971), Dahl e Lindblom afirmam haver uma campanha poderosa no sentido de redução da igualdade de controle na sociedade moderna, mas algumas sociedades ainda se aproximariam do ideal democrático, no sentido de que os não-líderes ainda exerceriam um grau relativamente alto de controle sobre os líderes. À “constelação de processos sociais” que tornaria isso possível, os autores chamaram de poliarquia. “A poliarquia, não a democracia, é a solução real para o Problema Fundamental da Política¹¹. Como a maioria das soluções reais para dificultar problemas, é desordenada e imperfeita” (Ibidem, p. 272-273). Sugerem as denominações *organizações poliárquicas* ou *governo poliárquico*, para identificar organizações por um dos seus componentes importantes (componente poliárquico) e *sociedade poliárquica*, aquelas onde as condições da sociedade facilitam a operação de um governo poliárquico.

Poliarquia, no contexto político-econômico desta obra, é vista como um processo para economizar, como um dos principais processos de formação e mudança dos métodos para economizar no resto da sociedade, e ainda como um meio de controlar a hierarquia (Ibidem, p. 273-274). Poliarquia tem características que permitem a sua identificação, e necessita de condições e pré-condições favoráveis à sua existência. Dahl discute seis dessas características, lembrando que cada uma delas pode ser expressa em termos de um contínuo, e discute seis condições ou pré-condições. Seriam as características de uma poliarquia:

1. Oportunidade de voto para a maioria dos adultos da organização sem recompensas ou penalidades importantes ligadas ao ato de votar ou à escolha do candidato;
2. Voto de cada membro tem mais ou menos o mesmo peso nas eleições;
3. Autoridades não-eleitas são subordinadas a líderes eleitos na elaboração da política de organização;
4. Líderes eleitos, por sua vez, são subordinados a não-líderes, no sentido de que aqueles que ocupam o poder serão substituídos por líderes alternativos, de maneira pacífica e relativamente imediata, sempre que um número maior de eleitores der seus votos a favor de líderes alternativos em vez de a favor daqueles que estão no poder;

¹¹ “É o problema antigo, mas sempre repetido, de como os cidadãos podem impedir que seus governantes se tornem tiranos” (DAHL; LINDBLOM, op. cit., p. 270).

5. Adultos da organização dispõem de várias fontes alternativas de informações, inclusive algumas que não estão sob significativo controle unilateral dos líderes do governo;
6. Oportunidade aos membros da organização que aceitam essas normas de, diretamente ou por intermédio de delegados, apresentarem políticas e candidatos rivais sem ficarem passíveis de penalidades severas por assim agirem.

Como processos que constituem as condições e pré-condições (pré-requisitos) para existência de uma poliarquia são apontados:

1. **Doutrinação social** (dos líderes e dos não-líderes);
2. **Acordo básico** sobre questões básicas e métodos que facilitam a competição pacífica e a oportunidade de os não-líderes transferirem seu apoio para líderes rivais;
3. **Pluralismo social** num grau considerável, isto é, uma diversidade de organizações sociais com grande medida autônomas, umas em relação às outras.

Defensor do pluralismo social, diz Dahl que este é necessário à poliarquia, porque limita a capacidade dos detentores do poder de estenderem seu controle sobre os cidadãos comuns, pelo menos de cinco maneiras:

- a) pluralismo social significa a existência de organizações sociais, fidelidades organizacionais, líderes organizacionais. “A união faz a força. Um cidadão só, falando apenas por ele mesmo, pode frequentemente, ser intimidado por autoridades; mas um porta-voz de um grupo de cidadão, é mais difícil de atemorizar” (Ibidem, p. 301);
- b) o pluralismo social facilita a competição ao assegurar a existência de grupos rivais com fidelidades e apoios diferentes;
- c) o pluralismo social facilita o aparecimento de líderes políticos cuja perícia principal é a negociação de acordos entre organizações sociais conflitantes. Assim, todo o elenco das elites políticas é modificado pelo pluralismo;
- d) o pluralismo social aumenta a probabilidade de que alguém seja simultaneamente membro de mais de uma organização social. Por isso, a ação de um líder contra o que parece ser uma organização inimiga pode, de fato, atingir sua própria aliança;

- e) o pluralismo social encerra algumas conseqüências importantes para as informações e as comunicações. Aumenta a probabilidade de que as fontes alternativas de informações, não sobre o controle direto do governo, venha ficar à disposição dos cidadãos.
4. **Atividade política:** a poliarquia também requer um grau relativamente alto de atividade política. Esta segundo Dahl, é uma formulação pouco precisa, mas não se poderia mesmo ser muito preciso. “Tanto os Estados Unidos como a Nova Zelândia são poliarquias. No entanto, nos Estados Unidos, em média, cerca de 60 por cento do eleitorado nacional participam das eleições, enquanto que na Nova Zelândia mais de 80 por cento regularmente participa, e às vezes mais de 90 por cento” (Ibidem, p. 306).

A atividade política é de difícil medição, devido ao grande número de variáveis que envolve, estando aí incluídos “o número de pessoas envolvidas, a intensidade com a qual elas perseguem seus objetivos, o tipo de atividade a que se entregam, a posição política, e a situação daqueles que são ativos, seu *status*, grau de controle sobre os outros, etc” (Ibidem, p. 307). São muitas as formas de atividades políticas, entre as quais podem ser destacadas: a) exercer controle através de eleições, b) fazer contatos com políticos para encaminhar pedidos, exercer pressão, mostrar seus interesses, e tentar influenciar decisões de interesse público, c) participar em movimentos reivindicatórios, d) trabalhar em campanhas eleitorais, etc. Mas Dahl entende que:

Um grau considerável de inatividade política não constitui *por si mesmo* sinal de que uma poliarquia não se esteja aproximando mais ou menos do objetivo democrático. Por exemplo: se a votação cai depois da introdução de um sistema de gerente de cidade (prefeito administrativo), a razão *pode* ser o fato de ele ser tão sensível à maioria que está resolvendo muitos problemas que, por terem estado sem solução até então, haviam estimulado a atividade política. (Mas inversamente, também pode ser o fato de muitos cidadãos sentirem agora que a liderança política está fora da sua órbita de controle, e, embora frustrados, simplesmente desistiram do esforço de controlar seus líderes.) (DAHL; LINDBLOM, [1953] 1971, p. 309-310, grifo do autor).

A questão portanto, não é saber se os cidadãos são ativos, mas sim, saber se a eles é dada a oportunidade de exercer controle por meio de atividade política, tanto quanto desejam. Ocorre que levantamentos eleitorais e pesquisas de opinião teriam mostrado que a oportunidade de exercer controle por meio de eleições e outras formas de atividades políticas, nunca está

distribuída igualmente, pois “[...] as pessoas de renda alta tendem a ser mais ativas politicamente do que as pessoas de renda baixa, e que o mesmo acontece com as de maior instrução relativamente às de menor” ¹² (Ibidem, p. 310). O que levou os autores à seguinte conclusão:

Portanto, o problema não é tanto assegurar que cada cidadão seja politicamente ativo em todas as questões quanto assegurar que todos eles tenham aproximadamente igual oportunidade de agir, usando-se ‘oportunidade’ num sentido realista, em vez de legalista. Se todos os cidadãos tem aproximadamente igual oportunidade de agir, existe alta probabilidade de que aqueles que realmente agem representem mais ou menos aqueles que não agem. **Neste caso, a poliarquia possuiria, com efeito, duas fases de representação indireta:** por intermédio das eleições prescritas para cargos públicos e, abaixo delas, por meio das operantes ‘eleições’ oficiais para membros do setor dos politicamente ativos. Provavelmente, algo assim como esse processo acontece realmente nas poliarquias ” (DAHL; LINDBLOM, [1953] 1971, p. 311, grifo nosso).

Oportunidade igual de agir não é simplesmente um produto de direitos legais, diz o autor, mas de uma grande variedade de fatores, entre os quais, renda, riqueza, educação, personalidade, etc. A renda seria um fator decisivo, pois influencia fortemente a educação e o *status* (principalmente nos Estados Unidos).

5. **Circulação:** A poliarquia requer também que o principal obstáculo para o acesso a uma posição de liderança política seja a incapacidade de ganhar eleições. “Circulação quer dizer que as elites políticas se renovam constantemente recrutando novos membros entre indivíduos e grupos ainda não incluídos. As quatro condições anteriores e a que se segue estimulam, de fato, como subproduto, a circulação” (Ibidem, p. 313);
6. Como pré-requisito de muitas das condições anteriores, Dahl aponta ainda a existência de uma sociedade com um grau considerável de segurança psicológica, limitada disparidade de riqueza e renda, e talvez, ampla educação. No caso da educação, apesar dos casos desviantes (como a Índia), pode-se compreender que o analfabetismo e a ignorância amplos aumentam as probabilidades de que a poliarquia deixe de sobreviver em qualquer sociedade moderna, complexa, industrializada.

¹² Levantamentos e pesquisas feitas nos Estados Unidos, em 1941, 1949 e em 1950, citadas em Dahl e Lindblom ([1953] 1971, p. 308 – 310).

Essas seis condições parecem portanto ser necessárias à poliarquia. Elas formam uma espécie de conjunto orgânico, são interdependentes, atuam umas sobre as outras.”Seria um esforço metafísico inútil perguntar qual a que vem primeiro ou qual constitui um pré-requisito das outras. Todas são interdependentes, todas são vitais para o processo da poliarquia” (Ibidem, p. 316).

Em *Um prefácio à teoria democrática* ([1956] 1996), o foco está na construção do que Dahl chamou de uma teoria satisfatória de política democrática, e dessa construção emerge o conceito de poliarquia. O ponto de partida do autor é o seu estranhamento de que após tantos séculos de especulação política, a teoria da democracia continue a ser insatisfatória, seja do ponto de vista essencialmente ético, seja apenas como uma tentativa de descrever o mundo real. Entendeu como uma das dificuldades a serem enfrentadas, o fato de não se ter uma teoria de democracia, mas várias. Cada uma colocando um problema específico, cada uma com um diferente enfoque, o que seria na sua avaliação, o resultado da existência de muitos ângulos de estudo de qualquer teoria social. Mas diz acreditar que no estudo da democracia, “uma boa argumentação poderia ser formulada para quase todas essas possibilidades” (DAHL, [1956] 1996, p. 9).

Dahl toma como pressuposto uma definição mínima de teoria de democracia, que diz respeito a “processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle de seus líderes” (Ibidem, p.11). Com essa compreensão, inicia a formulação de questões que emergem no contexto de críticas e objeções que faz aos dois modelos teóricos mais influentes na democracia moderna: a democracia madisoniana (James Madison), e sua rival mais constante, a teoria populista (Locke, Rousseau, Jefferson, Lincoln e Tocqueville). Segundo sua argumentação, essas duas teorias não conseguiriam mais explicar o funcionamento da moderna democracia.

Da teoria madisoniana, refuta as decisões da maioria como princípio republicano, refuta argumentos, definições, salva e refuta hipóteses¹³ e principalmente refuta sua adequação como ciência política, apesar de entender que “a despeito de suas falhas em lógica, definição e utilidade científica, a ideologia madisoniana provavelmente continuará a ser a mais geral e de mais fundas raízes de todos os estilos de pensamento que se poderia denominar corretamente de ‘americanos’” (Ibidem, p. 35).

¹³ A teoria madisoniana foi apresentada por Dahl nesta obra, através de nove hipóteses.

Da teoria populista, que enfatiza como princípios superiores da república, a maioria e a igualdade política, Dahl tem como uma das objeções, o fato de ela ignorar as diferenças em intensidade de preferências, e como uma objeção ética, o fato da teoria postular apenas duas metas a serem maximizadas - a igualdade política e a soberania popular. Diz o autor:

Mas ninguém, exceto talvez um fanático, desejaria maximizar duas metas às expensas de todas as demais. Daí, qualquer ética política que estabeleça regras apropriadas apenas ao atingimento de uma ou duas metas é inadequada para a maioria de nós. § [...] A igualdade política e a soberania popular não são metas absolutas. Temos que nos perguntar o quanto de lazer, privacidade, consenso, estabilidade, renda, segurança, progresso, *status* e provavelmente muitos outros objetivos estamos dispostos a renunciar em troca de um aumento adicional de igualdade política. É fato observável que quase ninguém considera a igualdade política e a soberania popular como valendo o sacrifício ilimitado desses outros objetivos (DAHL, [1956]1996, p. 53).

Para Dahl, a democracia populista é mais desejável do que a madisoniana mas apesar disso, “[...] não é um sistema empírico. Consiste apenas em relações lógicas entre postulados éticos. Nada nos diz sobre o mundo real. Baseando-nos nela não podemos prever qualquer tipo que seja de comportamento” (Ibidem, p. 54). E em outra passagem diz que um dos seus defeitos básicos “[...] é que não contribui com nada mais que uma redefinição formal de uma regra processual necessária ao atingimento perfeito ou ideal da igualdade política e da soberania popular” (Ibidem, p. 68).

O exame dessas duas teorias lhe teria sugerido pelo menos dois métodos (não mutuamente incompatíveis), que poderiam ser empregados na construção de uma teoria de democracia: o método de maximização, que consiste em especificar um conjunto de metas a serem maximizadas, e o método descritivo, que consiste em considerar como uma só classe de fenômeno todas as nações-Estados e organizações sociais classificadas como democráticas, e analisar seus membros com o objetivo de descobrir as características comuns e as condições necessárias e suficientes às organizações sociais que as possuem.

Dahl coloca preliminarmente uma questão que julgou decisiva: “Quais são as condições necessárias e suficientes para **maximizar** a democracia **no mundo real**?” (Ibidem, p. 68, grifos nossos). E aí já estaria implícito o entendimento de democracia como “um estado de coisas que constitui um limite e que todos os atos que dele se aproximem serão atos maximizadores” (Ibidem, p. 68). E estaria implícito também que a sua teoria deveria permitir uma verificação empírica, ponto destacado por O'Donnell (1999) como já comentado

anteriormente. Como efeito da sua argumentação, Dahl subdivide em duas, essa questão principal:

1) Que atos consideraremos suficientes para constituir uma manifestação de preferências individuais em um dado estágio do processo decisório? 2) Considerando-os como manifestação de preferências, que eventos temos que observar a fim de determinar a extensão em que a Regra¹⁴ é empregada na organização que estamos examinando? (DAHL, [1956]1996, p. 70).

Distingue dois estágios a serem observados, o período eleitoral (período de votação, o anterior a ela e o posterior) e o período entre eleições, e discute oito condições que precisariam ser observadas em cada um desses períodos.

Durante o período de votação:

1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituírem uma manifestação de preferência entre as alternativas apresentadas, isto é votam;
2. Na tabulação dessas manifestações (votos) é idêntico o peso atribuído à opção de cada indivíduo;
3. A alternativa que consegue o maior número de votos é declarada a opção vencedora.

No período pré-eleitoral

4. Qualquer membro que percebe um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais considera preferível a qualquer uma das alternativas na ocasião apresentadas, pode inseri-la(s) entre as apresentadas à votação;
5. Todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas.

No período pós-eleitoral

6. As alternativas (líderes ou políticas) que tiveram o maior número de votos substituem quaisquer alternativas (líderes ou políticas) que receberam um número menor;
7. As ordens dos servidores públicos eleitos são executadas.

¹⁴ Regra, foi a denominação dada por Dahl à *Definição 4* contida na teoria populista de que “O princípio do governo da maioria preceitua que, na escolha entre alternativas, a preferida pelo maior número é escolhida [...]” (DAHL, [1956]1996, p. 44).

No período entre eleições

8.1. Ou que todas as decisões tomadas entre as eleições sejam subordinadas ou executórias das tomadas durante a fase da eleição, isto é, as eleições são em certo sentido controladoras;

8.2. Ou que novas decisões tomadas durante o período entre eleições sejam determinadas pelas sete condições precedentes, operando, contudo, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;

8.3. Ou ambas as coisas.

Como entende que as organizações nunca ou talvez raramente atingem o limite estabelecido por essas oito condições, cada uma delas deveria ser interpretada “como extremidade de um *continuum* ou escala com a qual qualquer uma das entidades possa ser medida” (Ibidem, p. 75). E ainda, como, não haveria uma maneira conhecida de atribuir pesos significativos às oito condições, Dahl sugere que se as oito escalas pudessem de alguma forma serem metrificadas, “seria possível e talvez útil estabelecer algumas classes arbitrárias, mas não destituídas de significação, entre as quais a porção superior poderia ser chamada de ‘*poliarquia*’” (Ibidem, p. 76, grifo nosso).

E dá sugestões nesse sentido. A cada condição poderia ser atribuído um valor (obtido em função de estatísticas oficiais ou de arbítrio e intuição, conforme o caso) dentro de uma mesma escala igual para todas (de 0 a 1 ou de 1 a 100 por exemplo). E em função desses valores, seria possível uma classificação de poliarquias:

1. Poliarquias são definidas como: organizações em que todas as oito condições são representadas numa escala em valores iguais ou maiores que 0,5.
 - 1.1. As poliarquias igualitárias são definidas como: poliarquias em que todas as oito condições são representadas numa escala em valores iguais ou maiores do que 0,75.
 - 1.2. Poliarquias não igualitárias são definidas como todas as demais.
2. As hierarquias são definidas como: organizações em que todas as oito condições são representadas em uma escala em valor de menos de 0,5.
 - 2.1. As oligarquias são definidas como: hierarquias nas quais algumas condições são reduzidas a escala em valores iguais ou maiores que 0,25.
 - 2.2. Ditaduras são definidas como: hierarquias nas quais nenhuma condição é reduzida a escala em valor igual a 0,25.
3. Corpos políticos mistos são definidos como: o resíduo, isto é, organizações em que pelo menos uma condição é reduzida a escala em valor maior que ou igual a 0,5 e pelo menos uma em valor de menos que 0,5 (DAHL, [1956] 1996, p. 87-88).

Mas como poderiam existir um número muito elevado de poliarquias, aí incluídos todas as organizações consideradas democráticas (inclusive estados, municípios e condados considerados os caso mais difíceis por Dahl), e para evitar críticas sobre a não utilidade do seu método, Dahl formula e busca responder uma nova questão: Quais são as condições necessárias e suficientes **no mundo real** para a existência dessas oito condições em pelo menos, o grau mínimo que concordamos em denominar de poliarquia? Para sua resposta, diz:

Se estamos dispostos a supor que a extensão do acordo (consenso) sobre as oito normas básicas é mensurável, podemos formular as hipótese seguintes, que têm sido comum na literatura da ciência política:

1. Todas as condições da poliarquia aumentam com a extensão do acordo (ou consenso) sobre a norma aplicável.
2. A poliarquia é uma função do consenso sobre as oito normas, permanecendo iguais outras condições.
[...]
3. A extensão do acordo (consenso) sobre cada uma das oito normas aumenta com o grau do treinamento social sobre sua observância.
4. O consenso, por conseguinte, é uma função do treinamento social total em todas as normas.
5. A poliarquia é uma função do treinamento social em todas as normas.
[...]
6. O treinamento social nas oito normas aumenta com a extensão do consenso ou acordo sobre as opções entre alternativas de política.
7. Uma ou mais das condições da poliarquia aumentam com o consenso sobre alternativas de política.
[...]
8. A extensão do treinamento social em uma das oito normas aumenta também com a extensão do acordo sobre ela.
[...]
9. A poliarquia é uma função da atividade política de seus membros (Ibdem, p. 77-81).

Essas foram consideradas por Dahl, algumas das relações a serem examinadas, pois não descartou a existência de relações entre a extensão da igualdade política possível em uma sociedade e a distribuição da renda, da riqueza, do *status* e do controle sobre os recursos operacionais, e também da existência de relações entre a extensão da poliarquia e as estruturas de personalidade dos membros da organização. Seu entendimento de democracia e das condições de sua existência ainda iria por isso mesmo passar por transformações e refinamentos ao longo do tempo.

1.2. LIBERALIZAÇÃO E INCLUSÃO: DEMOCRACIA EM DUAS DIMENSÕES

Cerca de 15 anos depois da publicação de *Um prefácio à teoria democrática* ([1956] 1996), já na década de 70, em *Poliarquia: participação e oposição* ([1971] 2005), Dahl volta a refletir sobre democracia, seus estágios e sobre as condições para sua existência, a partir de um refinamento do conceito de poliarquia. O foco está agora na investigação das condições que favorecem ou impedem a passagem de um regime que não permite oposição em eleições livres e idôneas, em um regime no qual essa oposição seja possível. Tem como pressupostos que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais”, e reserva o termo democracia para “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, [1971] 2005, p. 25-26). Esse sistema político, hipotético, seria o ponto extremo de uma escala, e poderia “servir de base para se avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico” (Ibidem, p. 26). Dahl assim argumenta:

Parto do pressuposto também de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências dos seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos deveriam ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências,
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva,
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (Ibidem, p. 26).

Essas são segundo o autor, as três condições necessárias à democracia, apesar de não suficientes. E para que essas três oportunidades existam para um grande número de pessoas, devem ser fornecidas oito garantias pelas instituições da sociedade. São elas:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações;
2. Liberdade de expressão;
3. Direito de voto;
4. Elegibilidade para cargos públicos;
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e voto;
6. Fontes alternativas de informação;
7. Eleições livres e idôneas; e

8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Aqui, como pode ser observado, o autor já não vincula as oito garantias aos estágios eleitoral e entre eleições, como fez em Dahl ([1956] 1996), mas volta a afirmar que em princípio a análise dessas oito garantias institucionais deveria permitir uma escala teórica em cujo âmbito seria possível ordenar e comparar diferentes regimes políticos, segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis. Mas faz uma ponderação, inexistente em *Um prefácio à teoria democrática* ([1956] 1996): uma comparação entre regimes em função do conjunto dessas oito garantias, contemplaria apenas uma das dimensões da democracia, a *liberalização*. Isso porque os regimes, variam na proporção da população habilitada a participar, independente da amplitude da liberalização. E comparação entre regimes em função da proporção da população habilitada a participar, também contemplaria apenas uma outra dimensão da democracia, a *inclusão*. “A contestação pública e a inclusão variam um tanto independentemente” (DAHL, [1971] 2005, p. 28).

Pensando assim, Dahl passa a entender a democratização como formada pelo menos por essas duas dimensões, *liberalização* (direito de contestação pública/ direito de competição política) e *inclusão* (inclusividade/direito de participação em eleições e cargos públicos), e construiu um gráfico bidimensional, como forma de ilustrar a relação entre as duas dimensões¹⁵ (Figura 1).

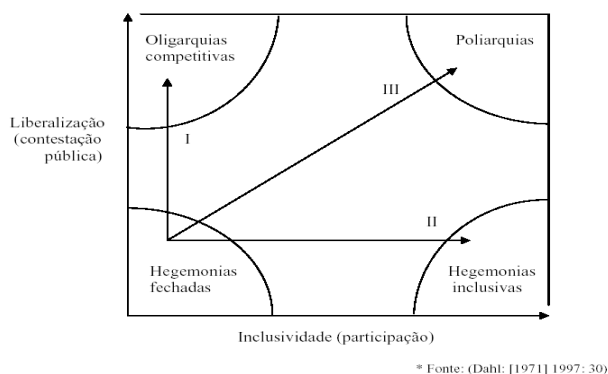


Figura 1. Liberalização, inclusividade e democratização¹⁶

¹⁵ Dahl entendeu que a maioria dos leitores certamente acreditaria que a democratização implica em mais essas duas dimensões, mas limitou-se a estudar apenas essas duas.

¹⁶ Gráfico disponível em: <<http://www.iuperj.br/publicacoes/forum/lmiranda.pdf>>, p.4. Acesso em: 22 de março de 2008.

Para a dimensão *liberalização* são utilizados indiferentemente pelo referido autor, os termos *competição política*, *política competitiva*, *contestação pública* e *oposição pública*, e regimes com classificação alta nessa dimensão são considerados *regimes competitivos*. Para a dimensão *participação*, foram utilizados os termos *inclusão*, *inclusividade* e a expressão “*direto de participar em eleições e cargos públicos*”. A contestação pública e a inclusão variam de forma independente, mas o direito de voto em eleições livres e idôneas, participa das duas dimensões. Isso porque “quando um regime garante este direito a alguns de seus cidadãos, ele caminha para uma maior contestação pública. Mas, quanto maior a proporção de cidadãos que desfruta do direito, mas inclusivo é o regime” (Ibidem, p. 28).

Mostrou com isso, que o desenvolvimento de um sistema de contestação pública não significa necessariamente a existência de uma democratização plena. A democracia estaria localizada no canto superior direito do gráfico, mas como envolveria mais dimensões do que as duas trabalhadas, e como na verdade nenhum sistema do mundo real seria plenamente democratizado esse canto superior direito foi chamado de *poliarquia*¹⁷. Falta de nomenclatura no espaço no meio da figura não significa ausência de regime, mas sim regimes referidos com os termos “aproximadamente” (aproximadamente hegemônico) ou “quase” (quase-poliarquia), para diferenciar de hegemonia plena ou de uma poliarquia plena.

Os regimes localizados no canto esquerdo inferior, foram chamados de Hegemonias fechadas (pouca contestação pública e pouca participação), no canto esquerdo superior, de Oligarquias competitivas (maior contestação pública e pouca participação), no canto direito inferior, de Hegemonias inclusivas (pouca contestação pública e muita participação), e no canto direito superior, de Poliarquias (muita contestação pública e muita participação). E concluiu que só deslocamentos para cima e para a direita representariam algum grau de democratização. Portanto para Dahl, pode-se pensar as poliarquias “como regimes relativamente (mas incompletamente) democráticos, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (Ibidem, p. 31).

Cabe lembrar que Dahl alerta que sua análise lidou com regimes nacionais, mas admite que parte da análise pode ser aplicada a níveis subordinados de organização social e política, como por exemplo, municípios, províncias, sindicatos, empresas, igrejas e organizações. Mas

¹⁷ Aqui também é reafirmado o conceito de *poliarquia* já trabalhado em Dahl ([1956] 1996, p. 76).

sua argumentação é desenvolvida tratando especificamente de regimes nacionais. Entendendo que mesmo dentro de um país, as unidades subnacionais frequentemente proporcionam diferentes oportunidades para a contestação e a participação, o autor sugere uma ordenação hipotética segundo essas duas dimensões, e que poderia demonstrar diferentes situações. O resultado é mostrado pelo autor na forma do Quadro 3 (Ibidem, p. 35).

Organizações subnacionais	O regime nacional	
	Baixo	Alto
Alto	III	I
Baixo	IV	II

I – Regime integralmente “liberalizados” ou “competitivos”
 II – Competitivo em nível nacional, hegemônico no interior de organizações subnacionais.
 III – Competitivo dentro de organizações subnacionais, hegemônicos em nível nacional
 IV – Estruturas políticas integralmente hegemônicas

Quadro 3. Uma ordenação hipotética de países segundo as oportunidades disponíveis de contestação

Trabalhando a dimensão da *contestação*, por exemplo, poderiam ser encontrados : I - Regimes integralmente “liberalizados” ou “competitivos” (contestação e participação altas nos níveis nacional e subnacional); II - Competitivo em nível nacional, hegemônico no interior das organizações subnacionais; III - Competitivo dentro de organizações subnacionais, hegemônico em nível nacional; IV - Estruturas políticas integralmente hegemônicas. Um procedimento similar feito para a outra dimensão, a *participação*, complementaria a demonstração das distintas situações.

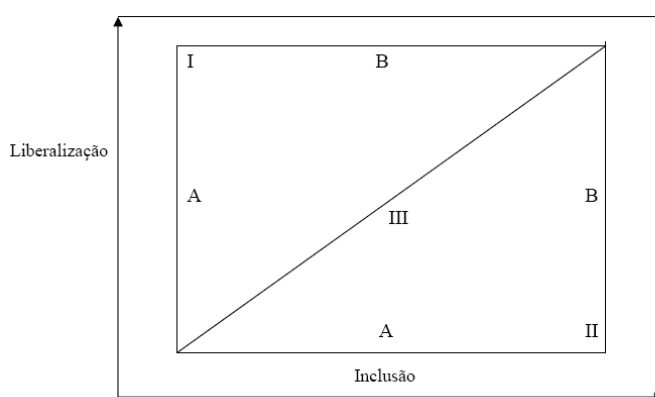
Dahl (op. cit., p. 36) argumenta que quando regimes se deslocam na direção de uma poliarquia, “[...] aumentam as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos de interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas.” E que “Da perspectiva do governante, uma tal transformação traz consigo novas possibilidades de conflito, [...]”. E quanto maior o conflito entre governantes e oponentes, mais difícil é a tolerância entre eles. E essa reflexão cabe para qualquer nível de organização social e política. A democratização para Dahl “não é um processo social ou econômico, mas político, desencadeando-se quando o custo da repressão, para o poder público, excede o custo da tolerância” (ABU-EL-HAJ, 2008, p. 170).

E Dahl se indaga: que condições aumentam significativamente a segurança mútua de governo e oposições e aumentam assim as possibilidades de contestação pública e de poliarquia? Para

responder, analisa as consequências de sete conjuntos de condições: 1. Sequencias históricas; 2. Grau de concentração na ordem socioeconômica; 3. Nível de desenvolvimento socioeconômico; 4. Desigualdade; 5. Clivagens subculturais; 6. Crenças de ativistas políticos; 7. Controle estrangeiro. Vejamos em que consiste cada um dos sete conjuntos:

1. Sequencias Históricas

Seriam o caminho ou a sequencia específicos de transformações de um regime e a maneira como um novo regime é inaugurado. Dahl vê três caminhos possíveis para a poliarquia, tendo por referência o seu gráfico bidimensional: Caminho I - A liberalização precede a inclusividade (aproximação do caminho tomado pela Inglaterra e pela Suécia); Caminho II - A inclusividade precede a liberalização (aproximação do caminho tomado pela Alemanha do Império até Weimar) e Caminho III - Atalho: a hegemonia fechada passa abruptamente para uma poliarquia (aproximação do caminho tomado na França de 1789 a 1792) (Figura 2).



Fonte: (Dahl: [1971] 1997:52)

Figura 2. Alguns caminhos no sentido da poliarquia¹⁸

Na sua avaliação, a sequência mais comum entre as poliarquias mais antigas e mais estáveis provavelmente “[...] tem sido alguma aproximação do primeiro caminho, isto é, a política competitiva precede a expansão da participação” (DAHL, [1971] 2005, p. 53). Este seria o caminho que ofereceria condições mais favoráveis para gerar transformações estáveis na direção da *poliarquia*, e isso porque,

¹⁸ Gráfico disponível em: < <http://www.iuperj.br/publicacoes/forum/lmiranda.pdf> >, p.4. Acesso em: 22 de março de 2008.

[...] nem os estratos mais novos, nem os governantes, que estavam ameaçados de perder seus cargos, sentiram que os custos da tolerâncias fossem altos o suficiente para suplantar os custos da repressão, particularmente porque a repressão provocaria a destruição de um sistema bem desenvolvido de segurança mútua” (Ibidem, p. 54).

Os dois outros caminhos seriam mais arriscados e perigosos, e o motivo seria o mesmo: “[...] chegar a um sistema viável de segurança mútua é uma questão difícil, na melhor das hipóteses; quanto maior for o número de pessoas e a variedade e disparidade dos interesses envolvidos, mais difícil é a tarefa e maior o tempo por ela exigido” (Ibidem, p.54). No segundo caminho, “[...] o sufrágio é ampliado *antes* das artes da política competitiva terem sido assimiladas e aceitas como legítimas entre as elites, a busca de um sistema de garantias mútuas provavelmente será complexa e consumirá tempo” (Ibidem, p.55). E o terceiro caminho é arriscado porque “[...] encurta drasticamente o tempo para o aprendizado de habilidades e entendimentos complexos e para se chegar ao que pode ser um sistema extremamente sutil de segurança mútua” (Ibidem, p. 54).

Além das sequências históricas, teria ainda importância **os meios** como as poliarquias ou quase-poliarquias são inauguradas, como forma de garantia da sua estabilidade. São esses meios:

1. No interior de um Estado-Nação já independente
 - a) através de processos evolutivos;
 - b) pelo colapso ou afastamento revolucionário do velho regime;
 - c) por conquista militar (todas depois da Segunda Guerra Mundial).
2. No interior de um Estado dominado
 - d) através de processos evolutivos;
 - e) por uma luta pela independência nacional.

Os exemplos estudados por Dahl, o levaram a concluir que as poliarquias inauguradas através de processos evolutivos (modos **a** e **d**) são exemplos de poliarquias estáveis com alto grau de consenso, provavelmente porque uma evolução pacífica pode resultar mais facilmente numa poliarquia sustentada por um sentimento generalizado de legitimidade. Mas reconhece que o terceiro modo (**c** - por conquista militar) tem levado “a poliarquias surpreendentemente estáveis nos quatro únicos países em que ocorreu a inauguração da poliarquia, por conquista, em tempos recentes” (DAHL, op. cit., p.59). Esses países foram a Áustria (Segunda República), Itália, Japão e República Federal Alemã.

2. Grau de concentração na ordem sócio-econômica

Lembrando que é mais provável que um governo tolere uma oposição quando os custos esperados de sua supressão aumentam e os custos esperados da tolerância diminuem, e entendendo que os custos de tolerância e supressão são por sua vez dependentes dos recursos relativos disponíveis para o governo e para a oposição, Dahl constrói dois axiomas:

- A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que os recursos disponíveis do governo para a supressão declinam em relação aos recursos de uma oposição.
- A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a redução da capacidade de o governo usar de violência ou sanções socioeconômicas para eliminar uma oposição (DAHL, [1971] 2005, p. 63-64).

Isso porque, diz o autor, os principais recursos utilizados por governos para eliminar oposições são os meios violentos e os meios não-violentos de coerção, persuasão e indução. Os meios violentos são os utilizados por forças policiais e militares, e os meios não-violentos, são as sanções socioeconômicas. São duas as circunstâncias que podem reduzir a capacidade de um governo fazer uso da violência ou de sanções socioeconômicas contra uma oposição. A primeira é quando esses fatores deixam de estar disponíveis como recursos políticos, e a segunda é quando esses e outros recursos estão tão amplamente dispersos, que nenhum grupo unificado, inclusive o governo, tem um monopólio sobre eles (Ibidem, p. 64).

Assim, quando um governo tem um monopólio sobre a violência e as sanções socioeconômicas e é livre para usar esses recursos para eliminar as oposições, as chances de uma política competitiva praticamente inexistem. As circunstâncias mais favoráveis para a política competitiva existem quando o acesso à violência e a sanções socioeconômicas ou está disperso, ou é negado tanto a oposição quanto ao governo. A essa situação mais favorável para uma política competitiva (acesso a violência e a sanções socioeconômicas disperso ou neutralizado), Dahl chamou de *ordem social pluralista*. E conclui que um regime político competitivo, “e portanto, uma poliarquia, dificilmente será mantido sem uma ordem social pluralista. Uma ordem social centralmente dominada é mais favorável a um regime hegemônico do que a um competitivo (e, portanto, a uma poliarquia)” (Ibidem, p. 73).

3. Nível de desenvolvimento socioeconômico

Dahl discute se estaria correto um pressuposto largamente aceito que “[...] um alto nível de desenvolvimento socioeconômico favorece não só a transformação de um regime hegemônico numa poliarquia mas também ajuda a manter – se necessário for - uma poliarquia” (Ibidem, p. 75). O autor diz concordar que os estudos e pesquisas feitas por Russett¹⁹ em mais de 100 países e colônias mostraram claramente que “[...] não só a política competitiva em geral, mas a poliarquia em particular, estão significativamente associadas com níveis relativamente altos de desenvolvimento socioeconômico”, e que “[...] as chances de competição política dependem efetivamente do nível socioeconômico da sociedade” (Ibidem, p. 77-78). Mas afirma que apesar das evidências, a associação entre a política competitiva e poliarquia ao nível de desenvolvimento socioeconômico é frágil e não muito satisfatória. Algumas questões cruciais teriam ficado sem resposta sobre a natureza e a força dessa relação. Essas questões seriam relativas a limiares, aos casos desviantes e a direção causal.

Sobre limiares, a questão colocada é se haveria limiares abaixo ou acima dos quais as chances da poliarquia mudariam o suficiente para repercutir. Sobre os casos desviantes, afirma ser falso que todos os regimes competitivos, ou mesmo, poliarquias, só existam em países com alto nível de desenvolvimento econômico, e que todos os países com alto nível de desenvolvimento têm poliarquias, ou mesmo regimes competitivos. Seriam exemplos do mundo contemporâneo, a Índia em 1957, uma poliarquia com um Produto Nacional Bruto (PNB) muito baixo, a União Soviética e a Alemanha Ocidental, ambas regimes hegemônicos com PNB altos. E sobre a direção causal, afirma que esta para poder abarcar tanto a tendência geral como os casos desviantes, teria que ser complexa pois,

As evidências simplesmente não sustentam a hipótese de que um alto nível de desenvolvimento socioeconômico é uma condição necessária ou suficiente para a política competitiva, nem a hipótese inversa, que a política competitiva é uma condição necessária ou suficiente para um alto nível de desenvolvimento socioeconômico (DAHL, [1971] 2005, p. 82).

Dahl afirma que não seria possível encaminhar naquela oportunidade uma teoria causal aceitável que abarcasse todos os casos. Mas apenas gostaria de oferecer algumas explicações que ajudem a entender tanto a tendência geral como os casos desviantes. Inicia mostrando casos desviantes de sociedades agrárias, rurais e pré-industriais que não teriam sido

¹⁹ Bruce M. Russett, *Trends in World Politics*. New York, Macmillan, 1965, p. 125-126, apud Dahl ([1971] 2005, p. 76).

inadequadas para a política competitiva e mesmo para a poliarquia, e lembrou ainda os casos da União Soviética e da Rússia dos anos 30, que deixaram perfeitamente claro que a industrialização e a urbanização não são condições suficientes nem mesmo necessárias para a política competitiva. E, supondo que existe uma relação entre poliarquia e nível socioeconômico, que existem exceções importantes e que pode haver limiares abaixo ou acima dos quais as chances para a poliarquia não mudem significativamente, Dahl (op. cit., p. 85) constrói a hipótese de que as chances de um país desenvolver-se e manter um regime político competitivo (e mais ainda, uma poliarquia) dependem da medida em que sociedade e economia do país: a) forneçam alfabetização, educação e comunicação; b) criem uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada; e c) impeçam desigualdades extremas.

a) Sobre alfabetização, educação e comunicação

Dahl acredita que as chances de uma participação extensiva e de um alto grau de contestação pública dependem, em certa medida, da disseminação de leitura, escritura, alfabetização, educação e jornais ou equivalentes, e que, a extensão dessa disseminação, está relacionada com a urbanização e a industrialização. O desenvolvimento das cidades exige e impulsiona esses requisitos elementares, apesar de que em alguns exemplos, a disseminação da alfabetização e da cultura precederam uma industrialização extensiva, o crescimento das cidades e a alta renda *per capita* média, como foram os casos da Nova Zelândia, Austrália, Canadá, e Noruega, entre outros.

b) Sobre a ordem social pluralista

Refletindo sobre o que uma “economia relativamente avançada” possibilitaria *através* de sua performance e exigiria *para* sua performance, diz Dahl:

Uma economia avançada não só pode como deve reduzir o analfabetismo, disseminar a educação em geral, ampliar as oportunidades de educação superior e fazer proliferar os meios de comunicação. Não só pode produzir uma força de trabalho instruída como precisa dela: trabalhadores que saibam ler e escrever, trabalhadores especializados, engenheiros, técnicos, cientistas, contadores, advogados gerentes de todos os tipos. Não só produz como precisa dispor de sistemas rápidos e confiáveis de comunicação, inclusive sistemas que transmitam uma vasta quantidade de informações públicas ou quase públicas. Não só permite como exige, ao mesmo tempo, uma multiplicidade de organizações duradouras e altamente especializadas, manejadas por pessoal fortemente motivado, que seja fiel às metas da organização: fábricas, bancos, lojas, escolas, universidades, hospitais,

sistemas de transporte de massa e milhares e milhares de outros tipos de organizações (DAHL, [1971] 2005, p. 86-87).

Para o referido autor, uma economia avançada e as estruturas sociais que lhe dão sustentação, distribuem automaticamente recursos políticos e habilidades políticas (conhecimento; renda; *status* e reconhecimento entre grupos especializados; habilidade na organização e na comunicação; e acesso a organizações, *experts* e elites, entre outros) a uma enorme variedade de indivíduos, grupos e organizações. Na presença de conflitos, esse acesso a recursos políticos ajuda indivíduos e grupos na busca de negociação e barganha, em oposição a arranjos hierárquicos. E esses sistemas de negociação e barganha “ajudam a promover uma subcultura política com normas que legitimam a negociação, a barganha, o acordo, em oposição ao poder unilateral e à coerção” (Ibidem, p. 87).

Assim, uma economia avançada gera automaticamente muitas das condições exigidas por uma ordem social pluralista. E à medida em que uma ordem social pluralista evolui, pelo menos numa forma elementar, alguns de seus membros cobram uma participação nas decisões através de meios mais apropriados a um sistema político competitivo do que a um hegemônico (DAHL, [1971] 2005, p. 87).

4. Igualdades e desigualdades

Dahl aponta uma contradição que teria originado muitas explicações: “as sociedades industriais avançadas abrigam poderosas tendências no sentido de desigualdades extremas e, no entanto – um fenômeno que os gregos não poderiam prever – as poliarquias inclusivas floresceram, em sua maioria, em países industriais avançados”. Algumas explicações giram em torno das desigualdades dos países e algumas em torno da qualidade da democracia (que poderia ser hegemonia disfarçada). Na sua avaliação, as igualdades e desigualdades afetam as chances de hegemonia e de competição política através de pelo menos dois conjuntos de variáveis: 1. Distribuição de recursos e habilidades políticas; e 2. Criação de ressentimentos e frustrações.

Com relação à distribuição de recursos e habilidades políticas, Dahl entende que desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, *status*, saber e façanhas militares, equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos. E que, “à proporção que um país se aproxima de níveis elevados de industrialização, diminuem as desigualdades extremas em recursos políticos importantes; apesar de este processo não gerar

igualdade, ele gera uma maior paridade na distribuição de recursos públicos” (Ibidem, p. 96).

Além do mais diz o autor:

[...] as sociedades industriais, como sugeri anteriormente, mudam seu padrão de desigualdades de uma outra maneira ainda: apesar de não impedirem inteiramente a acumulação de valores – particularmente de riqueza, renda e *status* – em comparação a uma sociedade camponesa tradicional, elas reduzem drasticamente a acumulação de recursos *políticos* e criam, em seu lugar, um sistema de *desigualdades dispersas* por cujo intermédio os atores excluídos de um tipo de recurso político têm uma grande oportunidade de acesso a algum outro recurso político parcialmente compensador. Se o próprio regime político for uma poliarquia, então o sistema de desigualdades dispersas é fortalecido ainda mais (DAHL, [1971] 2005, p. 96, grifos do autor).

Com relação à criação de ressentimentos e frustrações, Dahl se pergunta se as desigualdades não deveriam enfraquecer a lealdade das camadas menos favorecidas ao regime. Sendo assim, “[...] como explicaríamos que a maioria das poliarquias, presumivelmente os regimes mais ameaçados pela desigualdade, efetivamente se desenvolveram em meio a desigualdades graves e generalizadas?” (Ibidem, p. 98). Como se explicaria o fato de que “[...] muitos regimes poliárquicos existem até hoje em sociedades com enormes desigualdades de alguns tipos, por exemplo, com respeito a rendas, riqueza ou as oportunidades de educação superior”? (Ibidem). Como explicar que uma poliarquia sobreviva nessa circunstância? A explicação encontrada por Dahl, foi dada em duas partes:

Quando surgem as reivindicações por uma maior igualdade, um regime pode ganhar aceitação junto a um grupo excluído atendendo parte das reivindicações, ainda que não necessariamente todas elas.

Mas uma grande dose de desigualdade não gera, no grupo prejudicado, reivindicações políticas por maior igualdade (DAHL, [1971] 2005, p. 98).

Do ponto de vista das respostas de governos, a desigualdade pode ser reduzida ou mesmo eliminada em consequência de medidas tomadas pelo próprio governo (ampliação dos direitos políticos e sociais, por exemplo), mas as condições desiguais podem ser reduzidas também mesmo que o governo não tome medidas positivas ou, que tome medidas mal orientadas. Em alguns casos, as medidas do governo podem reduzir novas reivindicações, simplesmente porque simbolizam, para o grupo excluído, a preocupação do governo. O próprio fato de o governo manifestar sua preocupação pode ser suficiente para manter, e talvez, até mesmo, conquistar, a lealdade do grupo de despossuídos. Um governo pode ser percebido “[...] como redutor das desigualdades, ainda que seus atos não tenham atingido as causas e as desigualdades persistam mais ou menos intocadas” (Ibidem, p. 99-100). Mesmo uma

poliarquia inclusiva poderia impor um estado de privação relativamente alto a uma pequena minoria, se esta pequena minoria é por algum motivo fraca, não só numericamente, mas também em recursos políticos, habilidades e reivindicações.

Do ponto de vista das respostas dos excluídos, pesquisas na Grã-Bretanha teriam mostrado que o sentimento de “relativa privação” provocado por desigualdades, era atenuado, entre outras coisas, pela tendência a comparar a própria pessoa com grupos socialmente próximos ao seu, ou por comparar com velhas desigualdades agora reduzidas, ou por julgar sua situação pelo que percebem ser a direção da mudança de uma coletividade maior com a qual se identificam. Em algumas situações um grupo excluído pode acreditar que sua condição inferior é parte inerente da ordem das coisas, justificada pela religião ou pela cosmologia. “Um grupo confrontado durante um longo período com desigualdades aparentemente inelutáveis, pode aprender a manter baixas suas reivindicações, alinhando-as melhor assim com os duros limites do possível” (Ibidem, p. 108). Seria o que Dahl chamou de processo “de abrandamento”. E conclui dizendo:

Entretanto, sistemas de política competitiva a até mesmo poliarquias conseguem sobreviver a uma dose significativa de desigualdade porque: § Uma grande dose de desigualdade não provoca, no grupo excluído, reivindicações de maior igualdade ou de mudança de regime. § Quando surgem reivindicações de maior igualdade, um regime pode obter aceitação junto aos grupos de excluídos atendendo parte das reivindicações, ainda que não necessariamente todas elas, ou por respostas que não reduzem as desigualdades objetivas mas sim os sentimentos de privação relativa (DAHL, [1971] 2005, p. 110)

5. Clivagens subculturais

Aqui a questão é o perigo que representa para qualquer sistema a existência de grupos fortemente antagônicos, pois no caso de uma polarização aguda, “[...] os regimes competitivos tendem ao colapso, ao golpe de Estado, à guerra civil [...]” (Ibidem, p. 111). Um sistema político competitivo não consegue lidar facilmente ou mesmo não consegue lidar com determinados conflitos, como por exemplo, conflitos de modos de vida e de valores. A história já teria mostrado que nesses casos, o sistema se dissolve ou é substituído por uma hegemonia.

Dahl se pergunta, se qualquer diferença dentro de uma sociedade capaz de polarizar pessoas em campos fortemente antagônicos representa uma clivagem de excepcional importância,

então alguns países seriam menos propensos do que outros a ter regimes competitivos e mais propensos a ter regimes hegemônicos porque, seja qual for o motivo, eles estariam invulgarmente sujeitos a clivagens particularmente favoráveis à polarização aguda?

Segundo o autor, as respostas a essa pergunta são obscurecidas pelo forte impacto de certos aspectos dramáticos do ideário marxista sobre o pensamento social, como a polarização em torno do ponto nodal das classes econômicas – classe operária e burguesia. A preocupação com conflito de classes e o pressuposto de que as classes são de alguma forma a base “real” da diferença numa sociedade industrial à qual todas as outras são redutíveis, “tenderam a desviar a atenção de outras diferenças que originaram subculturas duradouras nas quais os indivíduos se socializam: estas são as diferenças de religião, língua, raça, ou grupo étnico, e região” (Ibidem, p. 112).

Isto não significa dizer que as diferenças “de classe” não sejam importantes. Significa que a classe econômica é tão-somente um fator, freqüentemente menos importante do que outros, que podem provocar, e evidentemente provoca subculturas distintas – modos de vida, perspectivas, normas, identidades, lealdades, organizações, estruturas sociais. Mais ainda, essas subculturas são muito duradouras tanto na vida de um indivíduo (que pode mudar de identidade de classe mais facilmente do que de língua materna ou de religião) como na vida de uma sociedade: durante mais de mil anos, classes e impérios ascenderam e caíram, ao passo que fronteiras lingüísticas dentro das quais a Bélgica e a Suíça existem atualmente mudaram muito pouco (DAHL, [1991] 2005, p. 113).

Ou seja, as subculturas podem ser formadas, evidentemente, em torno de classes ou *status* sociais ou econômicos ou em torno de ocupações, níveis educacionais ou outras características que não precisam estar estritamente relacionadas com características étnicas, religiosas ou regionais. Mas o termo pluralismo subcultural foi utilizado por Dahl referindo-se à presença de subculturas étnicas, religiosas ou regionais. Para o referido autor, pode-se pensar em pluralismo subcultural como uma dimensão hipotética para a qual se pode criar uma medida para comparar a “quantidade” relativa de pluralismo subcultural em diferentes sociedades.

Os conflitos entre subculturas étnicas ou religiosas estão carregados de perigos pois que são identidades incorporadas bem cedo ou muito profundamente na personalidade dos indivíduos. Mas não se pode afirmar que o pluralismo subcultural necessariamente afasta a possibilidade de uma poliarquia inclusiva. Uma política competitiva *pode* existir mesmo em países com um grau considerável de pluralismo subcultural. Bélgica, Canadá e Índia, entre outros,

conseguiram desenvolver e manter poliarquias. Com essa compreensão, Dahl conclui que pelo menos três condições parecem essenciais para um país com pluralismo subcultural considerável manter seus conflitos num nível suficientemente baixo e garantir uma poliarquia:

1. Nenhuma subcultura étnica, religiosa ou regional deve ser “indefinitivamente” privada da oportunidade de participar do governo, isto é, da coalisão majoritária cujos líderes formam o “governo” ou a administração;
2. Deve ser providenciado um conjunto de entendimentos ou engajamentos, nem sempre codificado nas provisões constitucionais formais, que proporcionem um grau relativamente alto de segurança às diversas subculturas;²⁰
3. O povo do país deve acreditar que uma poliarquia é efetiva no atendimento de reivindicações relativas aos principais problemas do país, tal como esses problemas são definidos pela população ou, pelo menos, pela camada política.

Dahl ainda faz uma pequena reflexão sobre uma questão que julga não ter sido resolvida satisfatoriamente pelos cientistas sociais, e que seria o grau de independência das instituições políticas aos fatores por ele discutido. As instituições teriam sido até então interpretadas como um mero epifenômeno, mas que não se poderia mais analisar a eficácia governamental em regimes competitivos, sem que seja dada alguma ênfase às instituições políticas, ou seja, teria que ser explicado como os países com sistemas competitivos chegam a seus arranjos governamentais específicos.

Para o autor, nas poliarquias, dois tipos de arranjos institucionais parecem trazer importantes conseqüências para a eficácia do governo: um deles teria a ver com o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, pois que todos os regimes competitivos do século XIX que conseguiram sobreviver como poliarquias no século XX, desenvolveram Executivos fortes, armados com amplas capacidades de ação. A outra instituição significativa seria o sistema partidário. A hipótese levantada é que “[...] os custos da tolerância são menores onde os sistemas partidários parecem contribuir mais para a integração e a ação do que para a fragmentação e a paralisia” (Ibidem, p. 124). O autor nos lembra que cerca de um terço das poliarquias contemporâneas resolvem o problema da fragmentação partidária com sistemas

²⁰ “Entre as formas mais assíduas de **arranjos de segurança mútua** estão as garantias de que as principais subculturas estarão representadas no Parlamento numa proporção aproximada de seu peso numérico, garantia esta freqüentemente sustentada por vários tipos de representação proporcional dos candidatos elegíveis” (DAHL, [1971] 2005, p. 121).

partidários de algum tipo (dois grandes partidos grandes e dominantes e um ou vários pequenos partidos pequenos; um partido do governo dominante que recebe a maioria dos votos populares e cadeiras do parlamento e uma oposição fragmentada em 3 ou mais partidos; uma coalisão especial entre os principais partidos, etc.).

Conclui que em qualquer país onde a política competitiva vem acompanhada de um sistema partidário altamente fragmentado (o que pode produzir um Executivo fraco), as chances de mudança para um regime hegemônico são significativas.

6. Crenças de ativistas políticos

Para Dahl, “[...] as crenças dos ativistas políticos são um estágio decisivo nos complexos processos pelos quais as sequências históricas ou as clivagens subculturais, por exemplo, são convertidas em sustentação de um tipo ou de outro regime” (Ibidem, p. 127). Parece-lhe evidente que as crenças individuais influenciam as ações coletivas e, com isso, a estrutura e o funcionamento de instituições e sistemas. Uma poliarquia provavelmente exige uma crença muito mais difundida na desejabilidade geral do sistema do que um regime hegemônico. Evidências teriam mostrado que em determinado país, quanto mais rudimentares e desorganizadas as crenças políticas individuais, mais incerta a relação, se existir, entre crença e ação. Seria razoável pensar que ativistas e líderes são mais inclinados do que outras pessoas a:

1. Ter sistemas de crenças políticas moderadamente elaborados;
2. Ser guiados por suas crenças políticas em suas ações; e
3. Ter mais influência nos acontecimentos políticos, inclusive acontecimentos que afetam a estabilidade ou a transformação dos regimes (Ibidem, p. 130).

Seriam algumas crenças cruciais dos ativistas e líderes que afetariam de alguma maneira a poliarquia: crença na *legitimidade* das instituições da poliarquia (contestação pública e participação); crença na *autoridade democrática* (relações democráticas entre governantes e governados); crença na *eficácia governamental* na poliarquia (que pode ser influenciada não só pela performance do próprio governo, mas também pelos êxitos ou fracassos percebidos em outros governos, antigos ou contemporâneos). As crenças sobre a eficácia governamental pode reforçar, enfraquecer ou alterar as crenças dominantes sobre autoridade; *confiança mútua* entre os membros do sistema político e seus atores políticos (a confiança mútua favorece a poliarquia, ao passo que a desconfiança extrema favorece a hegemonia. A

poliarquia exige uma confiança mútua ou de mão dupla); crença em *relações políticas cooperativas – competitivas*; e crença em *acordos* necessários e desejáveis.

7. Controle estrangeiro

Dahl acredita que o destino de um país nunca está inteiramente nas mãos de seu próprio povo. “Em alguns casos, a dominação imposta por pessoas de fora do país pode ser tão decisiva a ponto de sobrepujar os efeitos de todas as outras condições que têm sido discutidas até agora” (DAHL, op. cit., p.177). Ações e reações de estrangeiros podem afetar as chances da poliarquia de três maneiras: 1. As ações estrangeiras podem ter alguma influência em uma ou mais das condições discutidas; 2. Podem alterar as opções disponíveis para um regime sem alterar necessariamente a sua forma; e 3. Podem tentar usar seus recursos para impor determinado regime a um outro país, e nesse caso seria a dominação total.

8. Conclusões: a teoria

Afirma o autor que, se a argumentação desenvolvida estiver correta, então as chances de que um país venha a ser governado, em nível nacional e por um período considerável de tempo, por um regime no qual as oportunidades de contestação pública estão disponíveis para maioria da população (uma poliarquia), depende de pelo menos sete conjuntos de condições complexas (Quadro 4):

Condições	Mais favorável à Poliarquia	Menos favorável à Poliarquia
I. Seqüências históricas	A competição precede a inclusividade	A inclusividade precede a competição. Atalho: de uma hegemonia fechada a uma poliarquia inclusiva
II. A ordem socioeconômica		
A. Acesso a		
1. Violência	Dispersa ou neutralizada	Monopolizada
2. Sanções socioeconômicas	Dispersas ou neutralizadas	Monopolizadas
B. Tipo de economia		
1. Agrária	Agricultores livres	Camponeses tradicionais
2. Comercial-industrial	Direção descentralizada	Direção centralizada
III. O nível de desenvolvimento socioeconômico	Alto: PNB per capita acima de US\$ 700-800	Baixo: PNB per capita abaixo de US\$ 100-200
IV. Igualdades e Desigualdades		
1. Objetivas	Baixa, ou paridade e desigualdades dispersas	Alta: cumulativa e extrema
2. Subjetivas: provação relativa	Baixa ou decrescente	Alta ou crescente
V. Pluralismo subcultural		
1. Quantidade	Baixa	Alta
2. Se acentuada ou alta	Nenhuma constitui uma maioria Nenhuma regional Nenhuma indefinidamente fora do governo Garantias múltiplas	Uma constitui uma maioria Algumas regionais Algumas permanentemente na oposição Nenhuma garantia mútua
VI. Dominação por um poder estrangeiro	Fraca ou temporária	Forte ou persistente
VII. Crenças de ativistas políticos		
1. As instituições da poliarquia são legítimas	sim	não
2. Apenas uma autoridade unilateral é legítima	não	sim
3. A poliarquia é eficaz na solução de problemas críticos	sim	não
4. Confiança nos outros	alta	baixa
5. As relações políticas são:		
• estritamente competitivas	não	sim
• estritamente cooperativas	não	sim
• cooperativas-competitivas	sim	não
6. Acordos necessários e desejáveis	sim	não

Quadro 4: Condições favoráveis à poliarquia.
Fonte: Dahl (2005, p. 190 -191).

Considerando como pontos extremos a existência em um país de todas as condições favoráveis à poliarquia (décil 10, situação A) e a existência de todas as condições menos favorável (décil 1, situação B), Dahl conclui que um país com um perfil como o de A, quase certamente seria uma poliarquia e vice-versa, e inversamente, um país com o perfil de B não seria uma poliarquia, seria mais provavelmente uma hegemonia. Mas também conclui que, com exceção de alguns casos desviantes como a Índia, seriam poliarquias combinações de condições que levassem ao décil 9, e não seriam poliarquias combinações que levassem ao décil 2, mas sim hegemonias. Dahl alerta para a dificuldade de se encontrar dados confiáveis para todas as variáveis e que isso poderia levar a resultados enganadores e ilusórios. A

facilidade de obtenção de informações, seria um dos motivos em ter se dado tanta atenção à relação entre regime e nível socioeconômico, segundo o autor. Mas centrar-se nessa variável obscurece a importância das outras. E alerta: “O leitor sofisticado saberia que estamos no mesmo ponto em que começamos, ao passo que o leitor ingênuo poderia ser levado a pensar que a teoria é mais precisa do que de fato pode ser” (DAHL, op. cit., p. 194).

1.3. DEMOCRATIZAÇÃO DA DEMOCRACIA: PARA ALÉM DE DAHL

Não encontramos na literatura consultada qualquer objeção ao conceito de poliarquia forjado por Dahl, pelo contrário, este conceito sempre foi acolhido e sempre foi entendido e utilizado pelos mais diferentes teóricos como um facilitador para a compreensão das diferentes democracias que ocorrem no mundo moderno. Mas encontramos objeções a algumas das oito garantias institucionais contidas na dimensão *liberalização* (eixo vertical), e objeções ao modelo bidimensional propriamente dito, tendo em vista suas limitações para avaliação de democracias nacionais.

Santos, W.G. (1998) por exemplo, afirma que “a redução dos sistemas representativos à linearidade democrática, limitando-se as variações principalmente às formas de governo e aos sistemas eleitorais, não correspondem à complexidade crescente das organizações políticas nacionais”, e propõe uma revisão teórica sugerindo a adição de um eixo suplementar (o da elegibilidade), ao modelo bidimensional de Dahl. Desse novo modelo, agora tridimensional, seriam derivadas “definições minimalistas, mas estritas, de sistemas autoritários, de sistemas representativos em geral e de suas variantes oligárquicas e poliárquicas”²¹. Diz Santos:

Elegibilidade, também se sabe, recebe o número quatro na lista de oito condições da poliarquia. Não parece adequado supor que a ordem da lista sugira sucessivos graus de poliarquização, mesmo porque é impossível medir, em alguns casos, variações na instauração e prática de cada uma delas. Em realidade, é na composição de fundo nominalista e, pois, arbitrária, de graus variados das oito condições, que se distinguem as propostas de mensuração de índices de poliarquia — com as esquisitices conhecidas. § Mas há uma consideração essencial a fazer: a condição quatro, elegibilidade, de transparente clareza, esconde uma ambigüidade, ou uma confusão, cuja importância transcende simples desdobramento e alargamento da lista de oito para nove condições. Radicalmente, justifica adicionar um eixo extra aos dois primitivos, passando o universo de sistemas políticos de bi a tridimensional. A

²¹ As obras de Dahl comentadas e citadas pelo autor foram *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven: Yale University Press, 1970; e *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971.

poliarquia, tanto quanto os demais tipos ideais, é um sistema tridimensional. Esta é a revisão essencial que proponho (SANTOS W. G., 1998, p. 8).

Na versão dahlsiana, continua Santos W. G.(1998), elegíveis são aqueles que podem votar (eixo da participação), quando na verdade são principalmente os que podem ser votados (o terceiro eixo que denominou *controle* ou elegibilidade em sentido forte). Entendendo assim, sugere ainda compactar as oito condições de Dahl em quatro direitos institucionalizados segundo o princípio das garantias múltiplas: direito de expressão, de organização, de votar, e de ser votado. E do combinatório desses quatro atributos derivariam os sistemas políticos, e seriam distinguidos de forma rigorosa, oligarquias de poliarquias.

Numa outra linha de pensamento, O'Donnell (1999) faz restrições às *liberdades* como entendidas em Dahl (1989), e que figuram como garantias institucionais para a existência da democracia:

Relembro que para Dahl as liberdades relevantes são as de expressão, associação e informação, e que outros autores propõem, com maior ou menor detalhamento, liberdades semelhantes. Note-se, porém, que o efeito combinado das liberdades mencionadas por Dahl e outros autores não garante inteiramente que as eleições serão competitivas. Por exemplo, o governo poderia proibir que candidatos da oposição viajem pelo país, ou poderia submetê-los à perseguição policial a pretexto de motivos não relacionados com sua condição de candidatos. Nesse caso, mesmo que estejam em vigor as liberdades relacionadas por Dahl, dificilmente se poderia aceitar que as eleições sejam competitivas. Isso significa que as condições propostas por Dahl e outros autores não são suficientes para garantir eleições limpas. Na realidade, trata-se de condições necessárias que, em conjunto, sustentam um juízo probabilístico: se estiverem presentes, haverá, *caeteris paribus*, uma forte probabilidade de as eleições serem isentas (O' DONNELL, 1999, p. 9).

Também O'Donnell (1991), já teria apontado algumas democracias que, apesar de cumprir os critérios da poliarquia de Dahl²², não seriam nem caminhariam na direção de uma democracia *representativa*, pois apresentavam um conjunto de características que poderiam caracterizar o que chamou de uma democracia *delegativa*²³, “que não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser *duradouras*” (Ibidem, p. 26, grifo do autor).

Uma democracia não institucionalizada é caracterizada pelo escopo restrito (fundamentalmente de base classista), pela fraqueza e pela baixa densidade de suas instituições. Outras instituições, não formalizadas mas fortemente atuantes — especialmente o clientelismo, o patrimonialismo e, certamente, a corrupção —,

²² As obras de Dahl comentadas e citadas pelo autor foram *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971, e *Democracy and its Critics*. New Haven : Yale University Press, 1980.

²³ Seria a premissa básica das democracias delegativas: “o que ganha a eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parece conveniente, e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato” (O' DONNELL, 1991, p. 30).

tomam o lugar daquelas, juntamente com vários padrões de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas (O'DONNELL, 1991, p. 30).

Entre essas, estaria incluída a recém-instalada democracia do Brasil, considerada pelo autor, um dos casos latino-americanos “mais puros de democracia delegativa” (Ibidem, p. 35). Os outros casos seriam a Argentina e o Peru.

Mais recentemente, Avritzer e Santos (2002), ao refletirem sobre as disputas em torno da questão democrática ao longo do século XX, viram a teoria de Dahl como parte integrante da concepção hegemônica da democracia, fundada no problema da forma da democracia e da sua variação²⁴. Destacam do autor o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre elites:

Os principais elementos dessa concepção seriam a tão apontada contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs, 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomara as decisões (1942:269); a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); **o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre elites (Dahl, 1956; 1971)**, e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991) (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 41-42, grifo nosso).

Destacam também, o fato de Dahl ter sido o autor que teria defendido com mais ênfase a democracia representativa, entre os autores do pós-guerra. Essas teorias, segundo os autores, já não conseguiriam enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia, que teria voltado à tona, com a chamada “terceira onda de democratização”²⁵. No caso da concepção dahlsiana, afirmam:

Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 49).

²⁴ As obras de Dahl comentadas pelos autores foram: *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956; *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971; *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1991; e *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

²⁵ Os autores se referem à expressão usada por Samuel Huntington, em *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX* ([1991] 1994).

E esse seria um dos limites da teoria hegemônica: “[...] a dificuldade de representar agendas e identidades específicas” (Ibidem, p. 50). A essa concepção teria se oposto o que os autores chamaram de concepções alternativas ou contra-hegemônicas, mas que na verdade não teriam conseguido se desvincular da resposta procedimental ao problema da democracia, e que guardariam em sua origem a mesma preocupação constante na origem da concepção hegemônica. Essa preocupação seria a de “[...] negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana” (Ibidem, p. 51). Mas teriam mudado os critérios de reconhecimento da pluralidade humana.

De acordo com essas concepção, que pode ser encontrada na obra de autores como Lefort, Castoriades e Habermas, nos países do Norte, (Lefort, 1986; Castoriadis, 1986; Habermas, 1984; Habermas, 1995) e Lechner, Nun e Bóron nos países do Sul (Lechner, 1998; Bóron, 1994; Nun, 2000) a democracia é uma gramática de organizações da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade... § O reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da idéia do bem comum, como propõe Schumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 50- 51).

Nesse sentido, a democracia implica ruptura com tradições estabelecidas, ou seja, a tentativa “de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, em vez apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição no poder” (Ibidem, p. 51-52). Przeworski (1984) entende como aspecto essencial da democracia enquanto forma de organização política, a *incerteza referencial*. Diz o referido autor:

[...] numa democracia, os resultados do processo político são, em certa medida, indeterminados no que diz respeito às posições que os participantes ocupam no conjunto das relações sociais, incluindo as relações de produção e as instituições políticas [...] O ponto saliente é que numa democracia ninguém pode ter certeza de que seus interesses sairão vencedores em última instância. [...] Numa democracia, todas as forças devem lutar reiteradamente para a realização de seus interesses, uma vez que nenhuma delas está protegida pelo simples mérito de sua posição. Ninguém pode esperar para modificar consequências *ex post*: todos devem submeter seus interesses à competição e à incerteza (PRZEWORSKI, 1984, p. 37).

O procedimentalismo democrático passa a ser pensado como prática social e não como método de constituição ou autorização de governos. Passa a ser “[...] uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (COHEN, 1997, p. 412, apud SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 53). Os dois autores afirmam considerarem a democracia participativa um dos grandes campos sociais e políticos

“nos quais, no início do novo século, está sendo reinventada a emancipação social” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 55).

E na verdade, Dahl sempre mostrou otimismo em relação à democracia representativa. O dilema que apresenta e discute em uma das suas obras mais recentes, é entre “democracia de assembleia” e “democracia representativa”, e entre “democracia em pequena escala” e “democracia em grande escala”. O autor se indaga qual delas seria a “democracia mais democrática”, e formula o que chamou de lei do tempo e dos números: “ *quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade* (DAHL, [1998] 2001, p. 125, grifo do autor). E aponta como dilema básico da democracia ao qual não se pode fugir, mas que pode ser enfrentado:

Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes (DAHL, [1998] 2001, p. 125).

Para unidades menores, mesmo com todas as suas limitações, vê vantagens na democracia de assembleia, que no seu entender, não seriam exatamente modelos da democracia participativa. Mas para o caso de grandes unidades democráticas, afirma que “[...] para democratizar essa nova unidade maior, os reformadores (ou revolucionários) democráticos teriam de reinventar a democracia representativa” (DAHL, [1998] 2001, p. 128). Reduz portanto à escolha da democracia de assembleia ou da democracia representativa à uma questão de escala, o que segundo Santos e Avritzer “[...] deixa intocado o problema das gramáticas sociais, e oferece uma resposta simplista, exclusivamente geográfica, ao problema da combinação entre participação e representação” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 75).

Diz Dahl: “Em quase todas (talvez todas) as organizações por toda parte, há algum espaço para alguma democracia. Em quase todos os países democráticos há bastante espaço para mais democracia” (DAHL, [1998] 2001, p. 132). Mas não refletiu sobre seus possíveis novos contornos. E Santos e Avritzer (2002) por exemplo, o fizeram. Perceberam duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: *coexistência e complementaridade*.

Coexistência seria a convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional coexiste com a democracia participativa em nível local. Essa forma de articulação é a que prevalece nos países centrais.

Complementaridade seria uma articulação mais profunda entre as duas democracias. “O objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões de pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social” (SANTOS; AVRITZER, op. cit. p. 76). Dizem ainda os autores:

Tanto no caso do Brasil quanto no caso da Índia, os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos. A democracia representativa é convocada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 76).

Isso mostra que a democratização do Brasil, e de muitas das suas cidades tem caminhado atualmente na direção não mais de uma democracia de assembléia ou de uma democracia representativa como defendia Dahl, e nem mesmo de uma democracia delegativa, como apontava O'Donnell. O caminho tem sido de uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002), através de instituições democráticas inovadoras (WAMPLER, 2003), e na forma da complementaridade, conforme conceituada também por Santos e Avritzer (2002).

Avritzer (2008, p. 45) no bojo de uma crítica à literatura sobre o conceito de instituição política²⁶, que “não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação”, e assim exclui “as formas de participação do hall das instituições”, contrapôs a essa concepção, o conceito de instituições participativas. Diz o autor: “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, e aponta pelo menos três formas possíveis para que cidadãos ou associações possam participar de uma decisão política: uma de “desenho participativo de baixo para cima”, sem que isso represente a redução da iniciativa do Estado na sua implantação, e que teria no **orçamento participativo**

²⁶ Esta crítica não foi dirigida à Dahl, mas à Meyer e Rowan (1991), Helmike e Levitski (2006) e à Pitkin (1967), todos os autores citados em Avritzer (2008, p. 45).

do Brasil o exemplo mais conhecido; uma que incorpora um número menor de atores sociais do que a primeira, e que se constitui através da partilha do poder, ou seja, atores estatais e atores da sociedade civil participam ao mesmo tempo de um mesmo processo de decisão, e que seriam os **conselhos gestores**; e uma terceira forma onde ocorre um processo de ratificação pública, isto é, mesmo não tendo participado do processo de decisão, os atores da sociedade civil são chamados a referendar publicamente esta decisão. Seriam exemplos, alguns processos de aprovação de **planos diretores** em cidades brasileiras.

Nesse sentido, concordamos plenamente que a teoria de Dahl já se mostra insuficiente para sozinha dar conta de uma verificação empírica dos diferentes graus de democracia atingido pelas cidades brasileiras. O que não significa que não possamos tirar grandes proveitos das suas reflexões, pois é certo que o faremos, mas o que significa que para os propósitos do nosso trabalho, algumas dificuldades apresentadas pela teoria de Dahl precisam ser superadas. Acreditamos que só dessa forma será possível chegarmos a uma melhor compreensão da poliarquia da cidade do Recife e dos seus reflexos na política urbana praticada pelos seus administradores.

1.4. POLIARQUIAS DE CIDADES BRASILEIRAS: PROCEDIMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO

Uma primeira dificuldade a superar na operacionalização do modelo bidimensional de Dahl para os propósitos da nossa pesquisa, é a necessidade de adaptá-lo à escala de cidade. O modelo foi construído para investigação de democracias nacionais, e por isso mesmo a dimensão *liberalização* (eixo vertical do seu gráfico bidimensional), e os sete conjuntos de condições complexas consideradas mais favoráveis à democracia (poliarquia), agregam um grande número de temas e variáveis, muitos dos quais desnecessários para investigação e classificação de democracias de cidades, em especial de cidades brasileiras.

Apesar de o autor ter sugerido que organizações subnacionais podem ser igualmente localizadas ao longo das duas dimensões do seu gráfico, e ter apresentado um modelo teórico comparativo das oportunidades disponíveis de contestação e participação de países e de suas cidades (Quadro 3), não fez qualquer reflexão sobre diferentes variáveis a considerar nas diferentes escalas, e não fez qualquer verificação empírica, apenas se referindo a um único

estudo de caso desviante ocorrido em um sindicato, onde contestação e participação teriam sido consideradas altas²⁷. Cabe lembrar que em *Who governs?* (DAHL, 1961), embora o autor tenha feito uma pesquisa para a cidade de New Haven, em Connecticut, ainda não havia na ocasião, construído seu modelo bidimensional.

Uma segunda dificuldade, seria a necessidade de adaptação do modelo à uma democracia participativa ou pelo menos à uma democracia participativa em construção ou em processo de amadurecimento, caso de muitas das cidades brasileiras. O modelo de Dahl foi construído sob a defesa da democracia representativa, e por isso mesmo deixa de considerar atributos próprios de uma democracia participativa. No caso do gráfico bidimensional, a dificuldade maior estaria na construção do seu eixo vertical (contestação pública), que, para os propósitos do nosso trabalho, deveria agregar as garantias institucionais de uma democracia participativa. Não haveria essa dificuldade com relação ao eixo horizontal (inclusividade/participação), pois este apenas indica o grau de inclusão da população votante (% de população adulta com direito a voto), o que significa apenas um indicador, e que pode ser conseguido com uma só informação, tanto em escala nacional como em escala de cidades.

E ainda uma terceira dificuldade, seria a escolha mesmo do conjunto de condições ou garantias institucionais com as quais trabalharmos. Ao longo da sua obra, como vimos, Dahl nem sempre se referiu às mesmas características da poliarquia nem também às mesmas condições para sua existência e consolidação. Algumas vezes, uma característica ou condição desaparece de uma obra para outra, outras vezes, uma nova surge, e ainda outras vezes uma mesma característica ou condição aparece em mais de uma obra, porém com diferentes *status*. Por isso mesmo, não tomamos como referência, as características e condições para existência de poliarquia de uma das suas obras em especial, mas sim, de todo o conjunto aqui analisado. E selecionamos aquelas que mais nos pareceram indicativas da existência de uma poliarquia em uma cidade brasileira. Sendo assim, optamos pelo seguinte procedimento:

1) Para ver da existência de uma poliarquia na cidade do Recife, destacamos quatro conjuntos de condições complexas consideradas favoráveis à democracia (poliarquia) por Dahl: 1. Nível de desenvolvimento socioeconômico (aqui incluído a questão da igualdade e desigualdade); 2. Pluralismo social; 3. Competitividade pelo poder; e 4. Atividade política dos eleitores.

²⁷ LIPSET, S., TROW, M., COLEMAN, J. *Union Democracy*. Glencoe, The Free Press, 1956, apud Dahl, 2005, p. 35.

Não atribuímos valores a cada um dos quatro conjuntos de condições como sugerido na teoria, por não se tratar de estudo comparativo, mas apenas verificamos e discutimos se foram ou não cumpridos e como foram cumpridos cada um deles, como requisitos para a existência de uma poliarquia na cidade.

2) Para ver do estágio da poliarquia da cidade a partir do modelo bidimensional:

1. No eixo horizontal (participação), utilizamos o mesmo critério de Dahl: % de população adulta com direito a voto, acrescido da participação efetiva nos processos decisórios através de instituições participativas;
2. No eixo vertical (liberalização), trabalhamos as condições institucionais aí agregadas por Dahl (2005), com destaque para as *instituições* (condição 8), que para os propósitos do nosso trabalho, passa a agregar também as inovações institucionais próprias de uma democracia participativa (as instituições participativas). O voto portanto aparece nas duas dimensões, como ensina o próprio Dahl.

Além disso, introduzimos na discussão dessas inovações institucionais, o conceito de governança democrática, que por integrar a nossa segunda hipótese, cabe ser objeto de esclarecimento adicional. É o que faremos a seguir.

1.5. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA EM REGIMES POLIÁRQUICOS: A INSERÇÃO DE UM CONCEITO

O conceito de governança surgiu no âmbito da empresa privada, na forma de *corporate governance* (governança corporativa), instituída para fins de organização dos processos decisórios que permitissem equilibrar competitividade e produtividade e assegurassem a *accountability*²⁸. É portanto, nesse campo, um conceito relativo ao modo como as empresas são dirigidas e controladas (MARQUES, 2007). Esta mesma autora pontua que a necessidade da governança corporativa foi mundialmente reconhecida, mas que tanto terminologia quanto ferramentas analíticas continuam a emergir e a evoluir, o que possibilita a convivência de uma pluralidade de interpretações.

²⁸ Responsabilidade pela gestão.

No início dos anos 90, o conceito de governança migrou do setor empresarial para o setor público, principalmente através dos trabalhos do Banco Mundial. Em artigo originado de tradução e adaptação da sua tese de conclusão de mestrado em Ciências Políticas, Borges (2003) observa que a emergência do conceito de governança na agenda do Banco Mundial, assinala um ponto de inflexão bastante claro na sua trajetória, vez que representa um “deslocamento de preocupações de caráter mais técnico, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes, como a legitimidade e o pluralismo político” (BORGES, 2003, p. 126). O autor argumenta que apesar das dificuldades de uma identificação precisa das razões para essa mudança, as evidências apontam para o papel fundamental que o fracasso da experiência de ajuste estrutural na África Sub-Saariana representou para a reavaliação das posições defendidas pelo Banco. O relatório que analisou este fracasso²⁹,

[...] identificou a “crise de governança” como o mais importante fator responsável pelos obstáculos ao desenvolvimento da África. Ao enfatizar a importância da legitimidade e do consenso político para o desenvolvimento sustentável, o relatório culpou a instabilidade política crônica e a fraqueza dos Estados africanos pelo fracasso das reformas apoiadas pelas agências multilaterais (BORGES, 2003, p. 126).

Mas só com a divulgação em 1992 do livro *Governance and Development*, o Banco Mundial, dá a sua própria interpretação para o termo, afirmando que *governance* “is the exercise of authority, control, management, power and government”³⁰, e ainda “is the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”³¹ (WORLD BANK, 1992, 1, apud SANTOS, M. H., 1997, p. 4). A noção de *good governance* fica associada à capacidade governativa, e são estabelecidas quatro dimensões chaves para a boa governança: a) administração do setor público; b) quadro legal; c) participação e *accountability*; d) informação e transparência. Estão incluídas nas dimensões da boa governança, reformas que objetivem a descentralização das funções do Estado, e o *empowerment* da sociedade civil. “O Banco está, assim, reafirmando a importância da ‘construção’ da sociedade civil para a qualidade da democracia e para a *performance* do governo como um todo” (BORGES, 2003, p. 129).

²⁹ “Sub-Saharan África: from crises to sustainable growth (1989)” (BORGES, 2003).

³⁰ “é o exercício de autoridade, controle, administração, poder e governo” (tradução livre da autora).

³¹ “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (tradução livre da autora).

Essa formulação do conceito de governança oriunda do Banco Mundial, passou por mudanças principalmente em função dos estudos e debates acadêmicos em torno da questão urbana. Santos Júnior (2001), aborda essas mudanças através de um diálogo com diversos autores, entre os quais Hamel (1999), de quem sintetiza a seguinte reflexão:

Desde uma perspectiva baseada na dinâmica de funcionamento de regimes democráticos, a pertinência teórica para a utilização da noção de governança estaria relacionada à necessidade de incorporar na análise da gestão das cidades as mudanças no contexto sócio-econômico vinculadas a três processos articulados: i) o declínio das instituições políticas de representação de interesse 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 dos processos de tomada de decisões (HAMEL, 1999, apud SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 59).

Santos Junior (2001, p. 59-60), identifica nos novos estudos e debates, dois sentidos atribuídos ao conceito de governança:

1. Governança entendida como “a capacidade de ser governo” no atual cenário de transformações políticas e econômicas, e nesse caso o foco “são as responsabilidades e os mecanismos de transparência e de controle de Estado”;

Segundo o referido autor, Diniz (1995) seria um exemplo dos autores dessa linha de abordagem, abordagem que na avaliação de MacCarney (1996), “ao não enfatizar a relação entre governo e sociedade, [...] não permite distinguir os estudos de governança de outros estudos sobre o estado e o governo, o que torna precária sua utilização analítica” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 60). Na verdade, a análise de Eli Diniz teve por objetivo,

[...] aprofundar a reflexão sobre o conceito de governabilidade, seu sentido analítico, seus desdobramentos teóricos e a avaliação de sua utilidade no estudo da produção de políticas públicas nas esferas federal e local. Além desse esforço, procurar-se-á estabelecer as distinções entre governabilidade e *governance* como aspectos complementares à uma questão crucial, qual seja, a eficácia da ação estatal, tendo em vista os desafios gerados pelas mudanças que atingiram a sociedade brasileira nas duas últimas décadas (DINIZ, 1995, p. 389).

Ou seja, a análise sobre *governance* nesse caso, está inscrita numa reflexão sobre governabilidade x ingovernabilidade e sua relação com a democracia e a Reforma do Estado brasileiro, considerando que “[...] a recém inaugurada democracia brasileira seria crescentemente percebida como ingovernável” e que “[...] o tema da governabilidade ascende ao primeiro plano do debate nacional, situando-o como central no diagnóstico da crise e na

formulação das estratégias para seu enfrentamento” (DINIZ, op. cit., p. 388). Na avaliação da autora, a multiplicidade de interpretações dadas ao termo governabilidade, teria produzido o esvaziamento do seu sentido e do seu teor explicativo.

Assim, teria havido uma primeira geração de estudos sobre governabilidade originada nos trabalhos de Samuel Huntington nas décadas de 60 e 70 (HUNTINGTON, 1965, 1968, 1975), “[...] que interpretam a crise de governabilidade como fruto de excessos da participação e sobrecarga de demandas” (SANTOS, M. H., 1997, p. 3). Ou de acordo com Diniz (1995), o argumento de Huntington é que “[...] existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e responde-las”, e que, “[...] o excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo manifestar-se-ia por um desequilíbrio que, no limite, produziria a ingovernabilidade” (DINIZ, 1995, p. 390).

Outros estudos da época, segundo a autora, com o mesmo argumento da crise de governabilidade, foram apresentados por Schmitter e Lembruch (1979), Berger (1981), O’Connor (1973) e Oslon (1982), entre outros. Melo (1995, p. 24), construiu o que chamou de “genealogia da ingovernabilidade”, onde mostra os diferentes sentidos dados ao termo governabilidade e à sua passagem para o conceito de *governance*. Essa passagem já representaria a segunda geração de estudos sobre governabilidade e crise de governabilidade, agora ligadas às “condições de sustentação das políticas de ajuste em contexto democrático”, e que seria liderada pelas análises das agências internacionais de financiamento, especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI (SANTOS, 1997, p. 4). O termo governabilidade é nesse contexto substituído pelo termo *governance*, ainda vinculado ao sentido de ao exercício da autoridade, poder e controle do governo.

2. O outro sentido, mais freqüente na literatura, é governança entendida como “a interação entre governo e sociedade”, e nesse caso, o foco são os “arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e os atores sociais dentro de um sistema político”, e “[...] a relação de cooperação e conflito entre diversas categorias de atores, tendo em vista a gestão da cidade” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 60).

O referido autor destaca entre os diversos trabalhos com essa abordagem, o estudo de MacCarney (1996, p. 4), onde “[...] a governança é definida como ‘a relação entre sociedade

civil e Estado, entre governantes e governados” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 60). Também para Melo (1995, p. 30), o conceito de *governance* se distingue do de *governabilidade*, que “descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político. Enquanto a *governabilidade* se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade.”

Essa segunda abordagem é a que interessa para a nossa pesquisa, vez que representa o suporte necessário, (embora ainda não suficiente), para a compreensão de como a qualidade da relação entre governo, sociedade civil e mercado no âmbito de uma política urbana, afeta a escolha dos diferentes modelos de planejamento urbano, ou ao contrário, é por ela afetado. Governança fica então entendida, no contexto do nosso trabalho, como “a relação estabelecida entre governo e sociedade civil para fins de construção de uma política urbana”. Mas afirmamos que esse enfoque é necessário mas não suficiente, e isso porque a relação entre governo e sociedade civil pode assumir diferentes padrões, em primeiro lugar, em função dos seus objetivos e dos seus protagonistas, e em segundo lugar, em função da qualidade da participação das várias e distintas frações da sociedade civil. E são exatamente os diferentes padrões de governança, que afetam as diferentes escolhas de modelos de planejamento a ser adotado.

Não é nossa intenção construir esses diferentes padrões, mas sim, conhecer aqueles padrões propostos por estudiosos do tema, inseri-los no nosso trabalho, e utilizá-los como referência ao longo das nossas discussões. Santos Junior (2001) nos diz que dentro dos estudos recentes sobre tipologias,

Hamel destaca o trabalho de Jon Pierre, que identifica quatro modelos de governança acerca das dinâmicas democráticas no âmbito local: (i) de **tipo gestor**, orientada sobretudo para a gestão de conflitos, com a incorporação da participação da sociedade nos negócios urbanos; ii) de **tipo corporativista**, em que a dinâmica democrática municipal integra, fundamentalmente, os grupos de interesses mais organizados; iii) de **tipo desenvolvimentista**, cujo objetivo central é promover a economia local; e iv) de **tipo bem-estar**, ou *welfare governance*, com o objetivo central de promover a integração social, através de um sistema de *welfare* municipal (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 60, grifo nosso)

No entanto, Hamel (1999) faz algumas ponderações, com as quais comungamos, argumentando que,

Em relação à tipologia proposta, é preciso considerar os quatro modelos como ‘tipos-ideais’, que envolvem distintos valores, diretrizes, normas, organizações e práticas,

que se materializam na instituição de políticas urbanas específicas. Em uma localidade, dificilmente se encontra um dos modelos exatamente conforme tipificados; o mais provável é que se encontrem imbricados aspectos referentes a cada um deles, sendo difícil prever que modelo em particular irá prevalecer. Além do mais, deve-se levar em conta que em uma mesma localidade pode haver políticas setoriais específicas, em que podem coexistir concomitantemente, em cada uma, modelos diferentes. A relação de força entre os atores sociais parece ser mais significativa do que o contexto institucional propriamente dito para explicar a predominância de um modelo particular de governança (HAMEL, apud SANTOS JUNIOR, 2001, p. 61).

Outra importante contribuição ao assunto foi trazida por Leal (2005), nas suas reflexões sobre o papel dos atores econômicos na governança das cidades, ao propor cinco tipologias para os atuais padrões de governança:

Tipo clássico-tradicional – aquele aonde os segmentos das elites mantêm sua antiga forma de articulação com o Estado através de *práticas patrimonialistas e clientelistas*; § **Tipo informal – exterior ao estado** – que se dá *clandestinamente e por fora do espaço institucional*, por onde transitam interesses de múltiplos especuladores e de numerosos grupos econômicos excluídos na apropriação do território das cidades; § **Tipo democrático-popular** – caracterizado pela presença na esfera institucional de espaços e mecanismos de decisão e controle social, onde se fazem representar os segmentos populares, as elites modernas (capital imobiliário, comercial e de serviços), o setor público (dirigentes e quadros técnicos); § **Tipo público-privado** – cujo traço principal é associação entre os interesses dos atores econômicos, representado por frações das elites, aos do poder público governamental se configurando em formas diversas de gestão compartilhada e parcerias; § **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 (LEAL, 2005, p.34),

Essas duas classificações serão nossos referenciais teóricos para a compreensão dos padrões de governança adotados no processo de construção das políticas urbanas das cidades de Recife. Governança democrática fica então entendida, no contexto do nosso trabalho, como um padrão específico de interação entre governo, sociedade e mercado, que ocorre em espaços institucionalizados ou não, que garante a participação nos processos decisórios do setor público, dos segmentos populares, e das elites modernas e que assim confere legitimidade às decisões. E é a existência de uma governança democrática que buscaremos encontrar e analisar.

O modelo bidimensional de Dahl adaptado para uma cidade combinado ao conceito de governança democrática para a verificação das novas institucionalidades, representam o suporte teórico para verificação da existência de uma poliarquia na cidade do Recife, bem como do estágio por ela atingido. Nesse sentido, o modelo ganha uma terceira dimensão analítica, conforme ilustra a Figura 3.

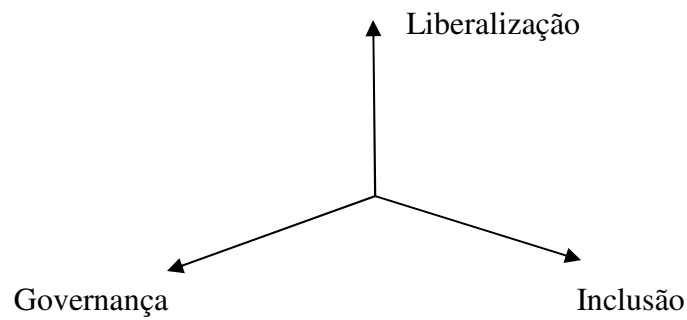


Figura 3. Poliarquia e governança

A existência de um grau elevado de poliarquia e de uma governança democrática e a presença simultânea dos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* na política urbana praticada na cidade do Recife pelo Prefeito João Paulo nos períodos 2000/2004 e 2004/2008, representam o objeto empírico para nossas reflexões e para nossas pretendidas generalizações analíticas. Mas antes de investigarmos o objeto empírico, devemos esclarecer sobre os problemas de convívio dos dois ideários. É o assunto do Capítulo 2 a seguir.

CAPÍTULO 2

ATIVISMO DEMOCRÁTICO E EMPREENDEDORISMO URBANO NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

2.1. NOVO PLANEJAMENTO PARA NOVAS CIDADES

Como já discutido ao longo dos capítulos anteriores, as grandes transformações do final do século XX que marcaram cidades e sociedades, afetaram também e profundamente o campo da política urbana, e em consequência os modelos de planejamento e de gestão das cidades.

Os anos 70 e 80 assistiram ao apogeu e à queda do planejamento regulatório (*regulative planning*), de inspiração nitidamente keynesiana. Conhecido no Brasil como “planejamento físico-territorial clássico” (*blueprint planning* para os anglo-saxões), este modelo pressupõe um Estado forte e intervencionista, e entende o desenvolvimento urbano como a modernização da cidade. Tem por princípios, a ordem e a racionalidade, e como objetivo maior, o ordenamento do espaço para a construção de uma “cidade ideal”. O enfraquecimento deste modo de entender e planejar cidades, teria ensejado já nas últimas décadas do século XX, o surgimento de uma pluralidade de novos modelos de planejamento.

Souza (2002) por exemplo, na busca de uma apreensão detalhada das concepções de planejamento e gestão urbana dos anos 80 e 90, construiu uma classificação/tipologia a partir de oito critérios:

1. *Idéia-força central*, referente ao objetivo mais essencial perseguido;
2. *Filiação estética*, referente às modalidades de planejamento mais ou menos arquiteturais e mais ou menos envolvidas com questões de traçado e estilo;
3. *Escopo*, que informa se o estilo do planejamento é estritamente “físico-territorial” (como acontece com as correntes do Urbanismo e do *urban design*) ou, pelo contrário, se é “social abrangente”, em que a espacialidade é uma entre várias dimensões;
4. *Grau de interdisciplinaridade* (muito pequeno, pequeno, médio e grande);

5. *Permeabilidade em face da realidade*, que infere o grau em que o normativo deriva de uma análise profunda e sistemática prévia da realidade empírica;
6. *Grau de abertura para com a participação popular*, que infere sob que tipologia se dá a participação popular (participação, coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder, autogestão);
7. *Atitude face ao mercado*, que infere se há aceitação sem restrições – “mercadofilia”, criticismo moderado acoplado a uma aspiração de controle, ou um forte criticismo tendo por base uma crítica ao próprio capitalismo;
8. *Referencial político-filosófico*, que pode ir do ultraconservadorismo capitalista, em sua versão “neoliberal”, à perspectiva de superação do modelo social capitalista, passando pelas visões de centro-esquerda (social-democracia e liberalismo de esquerda).

Mesmo cuidando das dificuldades em se chegar a uma classificação, vez que as fronteiras entre as várias correntes de pensamento são muitas vezes fluidas e pouco marcantes, o referido autor propõe nove tipologias de planejamento e gestão urbana, construídos a partir da conjugação dos oito critérios expostos. Seriam essas tipologias: o “planejamento mercadófilo”, o “*New Urbanism*”, o “desenvolvimento urbano sustentável”, o “planejamento comunicativo / colaborativo”, o “planejamento *rawlsiano*”, o “planejamento e gestão urbanos social-reformista”, e o “planejamento e gestão urbanos autonomistas”, como novas tipologias que despontaram e que passaram a ser utilizadas pelas administrações municipais³². Dessas tipologias, como vimos, a literatura, as práticas administrativas e os debates políticos e acadêmicos, privilegiaram duas que sobressaíram com mais visibilidade e notoriedade nos anos 80 e 90: o “planejamento mercadófilo” e o “planejamento social-reformista”, se considerados as denominações utilizados pelo referido autor. Em maior ou menor escala, esses dois modelos de planejamento incorporam princípios do desenvolvimento sustentável.

Hamel (1990 apud Moura, 1997), também identifica essas mesmas vertentes principais relativas a estratégias para o desenvolvimento local na atualidade. Uma delas, por ele denominada *social*, tem por objetivo o atendimento das necessidades sociais, através do alargamento da democracia local em direção à dimensão econômica, e de por exemplo, “[...]”

³² Para um melhor entendimento dessas concepções de planejamento urbano, ver Souza (2002, p. 208 -213).

programas de fomento ao emprego e de reinserção social voltados para segmentos marginalizados e trabalhadores pouco qualificados” (HAMEL, 1990, p. 43-44 e 43-49, apud MOURA, 1997, p. 4). A segunda delas, denominada por Hamel, *elitista*, associada ao pragmatismo de agentes econômicos e dirigentes políticos locais, busca desenvolver vantagens comparativas para o local, visando à obtenção de melhores posições no mercado mundial. Para tal, é estimulada e aprofundada a competitividade interurbana e as ações de “modernização de empresas, formação de mão de obra em novas tecnologias, melhorias dos serviços e da paisagem urbana para tornar a cidade mais atrativa aos negócios, se enquadram dessa perspectiva” (Ibidem, p. 4).

Também Syret (1993 apud Moura, 1997), no caso da Europa e dos EUA, identifica da mesma forma duas vertentes bastante similares àquelas apontadas por Hamel. Haveria uma perspectiva de desenvolvimento auto-sustentável, expressão do pensamento pós-industrial e caracterizado por idéias de sociedade autônoma, democrática e igualitária, e dentro dessa perspectiva, duas formas de realização: “[...] uma *liberal*, voltada para a administração pragmática [poderia ser a elitista] e outra *radical* que enfatiza a justiça social e a participação popular como ingredientes fundamentais do desenvolvimento [poderia ser a social]” (SYRET, 1993, p. 8-17 e 526-546 apud MOURA, 1997, p. 4, grifos nossos).

O Brasil acompanha a mesma tendência e aqui são percebidas as mesmas direções principais nas práticas de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, introduzidas nas experiências municipais:

Uma primeira, decorrente das normas constitucionais estabelecidas em 1988, e que emergem na forma de novos espaços organizacionais e institucionais dentro das administrações, a exemplo de Conselhos, Planos Diretores, Leis Orgânicas, Orçamentos Participativos, e de outras práticas de descentralização e participação popular. [...] § Uma segunda, que deriva da necessidade de estabelecer novas formas de governança às cidades, tornando-as protagonistas do empreendimento urbano ou do chamado empreendedorismo municipal (LEAL, 2003, p. 58).

Na primeira vertente, estariam presentes segundo LEAL, o paradigma da “cidade democrática” e o ideário do “ativismo democrático”, e na segunda, estariam presentes o paradigma da “cidade mercado” e ideário do “empreendedorismo local”.

A vertente denominada “elitista” por HAMEL (1990) e “liberal” por SYRET (1993), corresponde ao que HARVEY (1989, 1996) denominou “empresariamento urbano”, e posteriormente à outras novas denominações: “empreendedorismo competitivo” (MOURA, 1997 apud MOURA, 1998), “planejamento mercadófilo” e “planejamento empresarialista” (SOUZA, 2002), “empreendedorismo local” (LEAL, 2003), e “empreendedorismo urbano” (COMPANS, 2005)³³. Também a segunda vertente, denominada “social” por HAMEL (1990) e “radical” por SYRET (1993), receberam outras denominações: “ativismo democrático” (MOURA, 1997), DANIEL (1988), DANIEL (1990), BAVA (2001) e (LEAL, 2003), e “planejamento e gestão urbanos social-reformista” (SOUZA, 2002).

Independente da denominação que receberam dos diferentes autores, essas são as duas agendas políticas mais presentes no planejamento e gestão do desenvolvimento das cidades e que tem cada uma o suporte de um dos dois ideários objeto da nossa pesquisa, o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano*. Para melhor compreensão desses ideários, esses precisam passar por uma reflexão mais profunda quanto às suas origens, valores e pressupostos teóricos, bem como quanto aos instrumentos e mecanismos utilizados para que se ponham em marcha. É o que buscaremos a seguir.

2.2. ORIGENS E VALORES DOS NOVOS IDEÁRIOS

2.2.1. Ativismo democrático

Em que pese referências na literatura indicarem a existência de experiências de planejamento social em países da Europa e dos Estados Unidos, tudo parece indicar que foi no Brasil onde ocorreu uma maior apropriação dessa prática pelas administrações municipais.

Seja lá como for, parece que o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico se deu não no Primeiro Mundo (de onde tem sido importada a maioria das modas e idéias em planejamento e nas ciências sociais em geral), mas no Brasil, com o ideário da *reforma urbana*.” [...] § O que é relevante não é tentar determinar se o Brasil foi ou não, em termos absolutos, pioneiro nesse tipo de debate. Aparentemente, de todo modo, a síntese intelectual que se operou no Brasil dos anos 80 e 90, fruto da sinergia de décadas de acúmulo de importantes análises com a reflexão técnica sobre o planejamento e as

³³ COMPANS (2005, p. 20), apresenta ainda outras denominações para esse modelo de gestão: “gerenciamento público urbano” (ACHER, 1995), “governança urbana” (LE GALÈS, 1995) e “mercantilismo local” (PARKINSON, 1992) e (FAINSTEIN & FAINSTEIN, 1994).

experiências dos movimentos sociais, foi a mais importante ou, pelo menos, a que adquiriu maior visibilidade (SOUZA, 2002, p. 155-156, grifo do autor).

“O ideário do *‘Ativismo Democrático’* se faz marcante nas práticas de gestão democrática, oriundas de administrações municipais no Brasil de feição progressista nas décadas de oitenta e noventa” (LEAL, 2003, p. 68). Segundo a autora, os requisitos essenciais para superação da excessiva centralização foram entendidos como sendo: a democratização e a modernização das instituições do Estado, a participação da sociedade e a afirmação do direito à cidadania. Nesse sentido, ganharam relevância o papel do governo municipal enquanto espaço político, a descentralização e a participação cidadã nas instâncias do Estado.

Bava (2001) nos lembra das experiências precursoras, mesmo que tímidas, de Lages (SC) e Boa Esperança (ES), ainda na segunda metade dos anos 70, que já sinalizavam para a importância do papel da prefeitura em estimular a vida associativa na sociedade civil e a participação destas associações em assuntos de interesse público, e que abrem campo para inúmeras experiências que, no seu conjunto, “apontam para a possibilidade de soluções dos problemas da cidade por meio da construção de uma nova cultura política democrática e um novo desenho nas relações Estado-sociedade civil” (BAVA, 2001, p. 12-13). Desde então, experiências inovadoras na gestão pública local têm incorporado a participação popular em diferentes graus e formatos.

Em meados dos anos oitenta, o *ativismo democrático* teve a sua principal expressão no caso brasileiro, nas discussões em torno da Constituinte, quando se buscou resgatar os princípios contidos na proposta de Reforma Urbana de 1963 (inclusão social, gestão da cidade democrática e participativa, justiça social, função social da propriedade e da cidade, garantias dos direitos básicos e do direito à cidade e à cidadania, entre outros). Os principais atores desse movimento “Pró-Participação Popular na Constituinte”, vinham de sindicatos, órgãos de classe e de várias entidades de assessoria aos movimentos populares e pastorais do país. Essa mobilização produziu a “Proposta popular de emenda ao projeto de Constituição”, que seria a Emenda Popular de Reforma Urbana³⁴, apoiada por seis entidades e com cerca de 150 mil assinaturas (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 46).

³⁴ “Seguindo o calendário do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, a Emenda Popular de Reforma Urbana foi escrita em um espaço de tempo muito curto tendo sido assinada por seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano, Federação Nacional de Arquitetos, Federação Nacional de Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado e Instituto dos Arquitetos do Brasil; além disso obteve o apoio de 48 entidades estaduais ou locais” (SILVA, 1991, p.13).

A proposta da reforma urbana construída no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, consolida o conjunto de idéias debatidas pela sociedade brasileira desde os anos 60. Souza (2002, p.158), se refere à concepção progressista da reforma urbana como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributiva e universalista, voltado para a redução dos níveis de injustiça social no meio urbano e para a promoção de uma maior democratização do planejamento e da gesto das cidades.

Em Santos Júnior (1995), são mostradas as proposições que sintetizam a proposta da reforma urbana, conforme resumidamente descritas por Ribeiro e Santos Júnior:

- a) a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;
- b) reforma nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade;
- c) fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária, e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- d) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da 'espoliação urbana'; isto é, as diferenças entre as classes e camadas sociais não são decorrentes apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 38-39).

A construção destas proposições foi do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), e teve como princípios gerais (CARDOSO, 2003, p.30):

- Obrigatoriedade do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos, que seria o princípio fundamental;
- Submissão da propriedade à sua função social, a partir do estabelecimento de limites à hegemonia do direito de propriedade privada do solo urbano;
- Direito à cidade, a partir da construção de um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo;

- Gestão democrática da cidade, significando a ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade no processo de gestão.

A emenda popular da reforma urbana foi entregue à Assembléia Nacional Constituinte em 1987, sendo constituída de 23 artigos divididos em cinco títulos: *Dos Direitos Urbanos, Da Propriedade Imobiliária Urbana, Da Política Habitacional, Dos Transportes e Serviços Públicos e Da Gestão Democrática da Cidade*. (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 45). Mas apenas algumas das propostas da emenda foram incluídas na Constituição Federal de 1988, basicamente através do disposto no CAPÍTULO II – Da política urbana, em seus artigos 182 e 183.

No entendimento de Rolnik (1994, p. 357), o modelo de planejamento urbano que emergiu das discussões em torno da Constituinte, inicialmente materializado nos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal, foi uma solução apresentada “por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana.”

Poderíamos dizer que o que emergiu do confronto de posições que ali ocorreu foi uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes... O conflito se deu basicamente entre uma formulação presente na emenda – de legitimidade de apropriação da cidade através de outras formas e outros processos que não estão hoje reconhecidos pela ordem urbanística frente a duas sortes de oposição: uma, derivada diretamente dos grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; outra, de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira. Embora motivadas por propósitos totalmente distintos, essas duas formas de resistência convergiram para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, à legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor (ROLNIK, 1994, p. 357-358).

Mas foi o que se conseguiu na ocasião. As propostas contidas nesses dois artigos, deveriam em seguida ser incorporadas às Constituições Estaduais, às Leis Orgânicas e aos Planos Diretores dos Municípios. Mas só treze anos mais tarde, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001), são finalmente regulamentados os dois artigos citados, ficando definidas diretrizes de políticas urbanas a serem aplicadas nos

municípios brasileiros e sendo aprovados diversos novos instrumentos para sua concretização. Vários destes instrumentos integravam aqueles pensados no contexto do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

O Estatuto da Cidade tramitou no Congresso por mais de dez anos, e uma vez aprovado, delegou aos municípios e seus Planos Diretores a tarefa de definir no âmbito de cada cidade, as condições de cumprimento da função social da propriedade e da própria cidade. Para isto, disponibiliza para os governos locais novos instrumentos de controle do uso do solo urbano, e consagra para os cidadãos, o princípio da participação direta nos processos de planejamento e gestão municipal.

Esse é o modelo de planejamento e gestão do desenvolvimento das cidades oriundo do *ativismo democrático*, que situa a questão social no centro da discussão, e que tem como princípios: o direito à cidade e à cidadania; a gestão democrática e participativa da cidade (por meio de audiências públicas, plebiscitos e referendos populares, Conselhos Municipais, Conselhos Comunitários e Orçamento Participativo); e o cumprimento da função social da propriedade pela obediência ao Plano Diretor e através dos novos instrumentos de política urbana aprovados pelo Estatuto da Cidade.

Este modelo de planejamento e gestão urbana é baseado no Direito, e tem como instrumentos para ser posto em marcha, entre outros, aqueles definidos pelos artigos 4º e 43 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). São esses instrumentos:

- Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- Instrumentos de planejamento municipal, em especial: a) plano diretor, b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, c) zoneamento ambiental, d) plano plurianual, e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual, f) gestão orçamentária participativa, g) planos, programas e projetos setoriais, e) planos de desenvolvimento econômico e social;

- Instrumentos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, b) contribuição de melhoria, c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- Instrumentos jurídicos e políticos: a) desapropriação, b) servidão administrativa, c) limitações administrativas, d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, e) instituição de unidades de conservação, f) instituição de zonas especiais de interesse social, g) concessão de direito real de uso, h) concessão de uso especial para fins de moradia, i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, j) usucapião especial de imóvel urbano, l) direito de superfície, m) direito de preempção, n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, o) transferência do direito de construir, p) operações urbanas consorciadas, q) regularização fundiária, r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, s) referendo popular e plebiscito;
- Instrumentos de gestão democrática: a) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, b) debates, audiências e consultas públicas, c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Para os propósitos do nosso trabalho, destacamos para uma investigação mais aprofundada, os instrumentos que consideramos mais emblemáticos desse modelo de planejamento: a) entre os instrumentos de planejamento municipal, o Plano Diretor, o Zoneamento e o Orçamento Participativo, e b) entre os instrumentos de gestão democrática voltados para o planejamento urbano, o Conselho de Política Urbana. Vamos então a uma primeira aproximação desses instrumentos.

- O Plano Diretor

O plano diretor, a ser aprovado por lei municipal e revisto a cada 10 anos, ganha através do Estatuto da Cidade o *status* de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, passando a ser obrigatório em cidades: a) Com mais de vinte mil habitantes, b) Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, c) Onde o poder público municipal pretende utilizar os instrumentos previstos no § 4º do Art. 182 da Constituição

Federal (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública), d) Integrantes de áreas de especial interesse turístico, e) Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Por esses critérios, segundo o Ministério das Cidades, 1.682 municípios brasileiros estão obrigados a elaborar e aprovar seus planos diretores.

Por suas características democráticas atuais este instrumento agora é chamado de Plano Diretor Participativo. As diretrizes e prioridades nele contidas, devem ser incorporadas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual da cidade, e o atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade nele expressas, passa a ser condicionante ao cumprimento pela propriedade urbana, da sua função social. Além disso, o plano diretor deve conter, no mínimo:

- A delimitação das áreas onde poderão ser aplicados vários dos instrumentos previstos no Estatuto; e
- Um sistema de acompanhamento e controle

Considerando os princípios de gestão democrática e de inclusão social sob os quais foi concebido, e os novos instrumentos neles abrigados, o novo plano diretor difere em muito dos velhos planos diretores (aqueles em voga nos anos 70, vinculados ao planejamento regulatório clássico e influenciado pelo urbanismo modernista), muito embora como apontou Rolnik (1994) tenha sido mantida a posição conservadora de manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, a legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor.

Mas certamente apenas a inclusão desses novos princípios no corpo do plano diretor não seria suficiente para garantir a inclusão social e a gestão democrática da cidade. O plano diretor abriga disciplinas do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, aí podendo estar incluída a Lei de Uso do Solo e o zoneamento, este por natureza um instrumento ambíguo e sujeito a fortes pressões de interesses distintos e antagônicos. Será preciso a instauração de arenas democráticas e representativas de toda a sociedade para discussão de propostas divergentes e para a disputa por aprovação em forma de lei daquelas que forem consensuais ou ganharem o

apoio da maioria dos parlamentares. E os tipos de governança e de participação sob os quais acontecem essas discussões, entendemos poderão fazer toda a diferença.

- O Zoneamento

Apenas o zoneamento ambiental foi citado explicitamente no Art. 4º do Estatuto da Cidade, como um dos “instrumentos de planejamento municipal”. Mas é de se supor, que a inclusão do zoneamento de usos, tradicionalmente ligado ao planejamento urbano, está implícita nas citadas “disciplinas de parcelamento, do uso e da ocupação do solo”, até porque está prevista a “instituição de zonas especiais de interesse social”, e estas podem ser instituídas em leis próprias ou podem integrar o zoneamento de toda a cidade. Mas vejamos de qual zoneamento estamos falando.

O zoneamento, um dos instrumentos mais poderosos do planejamento urbano, surgiu em 1893 em Frankfurt na Alemanha, proposto por Franz Adicks. Ao que tudo indica, a origem mais remota da palavra urbanismo vem da tradução da palavra alemã *stadtplan* (plano da cidade) que era usada conjuntamente com *stadtbau* (construção da cidade) desde meados do século XIX (SIMÕES, 1990, apud COSTA, 2003, p. 105), contudo não é só o termo que vem do alemão:

A origem do corpo disciplinar [urbanismo] no final do século XIX e começo do século XX vem no sentido de responder as necessidades de controlar não só as deseconomias provocadas pelas novas necessidades criadas pelo fator de aglomeração e as condições gerais de produção como também pelo rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho. O surgimento do instrumental de Zoning Planing (teoria do zoneamento urbano) proposta por Franz Adicks, em Frankfurt em 1893, e depois transformada em legislação para toda a Alemanha tinha um nítido sentido de controlar as rendas fundiárias urbanas dentro da cidade do capital (PINEDO JUNIOR, 1988, apud COSTA, 2003, p. 105, grifos do autor)

Sendo assim, também do alemão vem um dos instrumentos mais poderosos do urbanismo: o zoneamento. E como se vê, desde sempre, intimamente relacionado à renda fundiária e ao valor do solo urbano (COSTA, 2003, p. 105). No entanto, só nas primeiras décadas do século XX, o instrumento é reconhecido e utilizado de modo definitivo na Europa e nos Estados Unidos, onde praticamente passou a se confundir com o próprio planejamento urbano. Souza (2002) nos diz que:

Conforme CULLINGWORTH (1993:11), § ‘muito, senão a maior parte do planejamento do uso da terra nos Estados Unidos não é planejamento, mas sim zoneamento. O primeiro implica políticas abrangentes [*comprehensive*] para o uso,

ocupação [*development*] e conservação do solo. Zoneamento - o qual bem pode ser um instrumento a serviço disso- é a divisão do espaço sob jurisdição de um governo local em zonas que será objeto de diferentes regulações no que concerne ao uso da terra e à altura e ao tamanho permitido para as construções. § Enfim, nos EUA, o zoneamento foi concebido (...) como uma ferramenta de planejamento. Todavia, a parte geralmente se converte no todo (...) (CULLINGWORTH, 1993:12; 1997:65) (SOUZA, 2002, p. 250-251).

O modelo de zoneamento que se impôs foi aquele de raiz funcionalista e de natureza excludente, vez que seu princípio básico era o de determinar diferentes intensidades de construção, diferentes zonas para as diferentes funções da vida (produzir, circular, morar e recrear), e excluir determinados usos de determinadas zonas e muitas vezes, como no caso dos Estados Unidos, o de excluir também e de maneira particularmente intensa, determinados grupos sociais.

Com o passar do tempo, mesmo os Estados Unidos buscou flexibilizar o até então rígido instrumento, criando entre outros, o *conditional / contract zoning* (rezoneamento pontual sob determinadas condições), as *floating zones* (usos aprovados e não mapeados em caráter definitivo), os *linkage programs* e *bonuses* (afrouxamento de algum ponto do zoneamento em troca de investimentos de interesse para os cofres públicos), e o *spot zoning* (mudança pontual em uma lei, com o objetivo de criar uma exceção, sem a devida contrapartida). Na verdade esse afrouxamento não representou mudança no caráter excludente do zoneamento, mas ao contrário, o reforçou (SOUZA, 2002, p. 250-273).

Mas será que esse é o modelo de zoneamento com o qual deve compactuar o planejamento oriundo do *ativismo democrático*? Certamente que não, pois se a inclusão social é um dos seus princípios, é de se esperar que principalmente o zoneamento contribua para essa inclusão. Para tanto as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) devem integrar o zoneamento da cidade como um todo, e os demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, devem garantir a inclusão no zoneamento das áreas passíveis de flexibilização, bem como devem definir os limites dessa flexibilização. Pelo menos é o que se espera do instrumento, nas cidades brasileiras contemporâneas.

- O Orçamento Participativo (OP)

O orçamento participativo, técnica e politicamente fundamentado na idéia de orçamento-programa, foi concebido como um instrumento de democratização que assegurasse a

participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Ele é um meio de repolitização do orçamento, na medida em que rompe com pressupostos da democracia representativa de controle do governo pelos parlamentares, inserindo a sociedade civil nos processos decisórios.

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública (GENRO apud CALIFE, 2002, p. 8)³⁵.

O Brasil, em que pese ser um país mais importador do que exportador de idéias teóricas, tecnológicas e técnicas, teve um papel de destaque e pioneirismo em matéria de orçamento participativo (SOUZA, 2002). Para Avritzer (2003),

O Orçamento Participativo (OP) é a experiência de participação mais discutida no Brasil. Identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), o OP ultrapassou em muito essa dimensão tornando-se uma forma de participação local presente em 103 municípios no Brasil; a partir daí, passou também a inspirar diversas formas de participação internacional (AVRITZER, 2003, p. 13).

No entanto, a experiência brasileira com os orçamentos participativos, a rigor, não começou, como alguns imaginam, com Porto Alegre, mas sim no final da década de 70, ainda durante o regime militar, em Lages (SC). Ao lado de Pelotas (RS) e de vários experimentos que se seguiram, nos anos 80, como Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Piracicaba (SP) e Diadema (SP), Lages constitui uma das várias experiências anteriores à de Porto Alegre. Todavia, as condições do contexto político do momento, bastante restritivas como é fácil imaginar, colaboraram para que essas experiências tivessem pouca visibilidade e, normalmente, vida curta; de certa forma, podem ser entendidas como fazendo parte de uma “pré-história” dos orçamentos participativos no Brasil (SOUZA, 2002).

- O Conselho de Política Urbana

Os conselhos como forma de participação da sociedade civil no governo, teriam se originado na Revolução Francesa, na comuna de Paris e nos *soviets* da Revolução Russa (TEIXEIRA, 2005). Corroborando com essa afirmativa, a participação em conselhos segundo Sales (2005),

³⁵ SOUZA, Erica et al.[2003?] Disponível em: < <http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/erica.pdf>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2008.

[...] tem uma longa história que pode ser resgatada, sobretudo nas considerações de Marx e Lênin sobre a experiência da Comuna de Paris em 1871, nas discussões de Rosa Luxemburg com Lênin sobre os soviets na Rússia e, também nas discussões de Gramsci e seus contemporâneos, Amadeo Bordiga e Ângelo Tasca sobre a experiência dos conselhos de Fábrica de Turim no início da década de 1920 (SALES, 2005, p. 133).

No Brasil, a formação dos conselhos teve uma dupla origem, uma vinculada à luta e organização dos movimentos sociais, associada à idéia dos conselhos populares, e outra, vinculada às comissões de fábrica. Mas além dessas duas origens haveria certamente outras experiências que “[...] foram embrionariamente suscitando a idéia de participação da população de uma forma mais direta, de discussão cotidiana” (TEIXEIRA, 2005, p.19). Ainda Sales (2005), aponta o Conselho Superior de Educação, que existia desde 1911, e que “teve seus avanços e recuos sintonizados com o processo democrático no País” (SALES, op. cit., p.137).

Os dois autores estão de acordo que esses movimentos e outros movimentos sociais mais estruturados, desembocaram com grande força na Constituição de 1988, introduzindo o princípio da gestão democrática, em nome do qual muitos conselhos foram e continuam sendo criados no país. Conselhos estaduais e municipais também surgem por força de leis próprias, e em especial conselhos municipais de política urbana começam a ser criados em nome das Leis Orgânicas e Planos Diretores municipais (PD).

Segundo Tatagiba (2002), uma pesquisa intitulada “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997), divide os conselhos em três tipos:

- Os *Conselhos de Programas*: “vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e a sua clientela (...) [...]”.
- Os *Conselhos de Políticas*: “(...) ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) [...]”.
- Os *Conselhos Temáticos*: “(...) sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. [...]” (TATAGIBA, 2002, p. 49).

A prática dos conselhos no Brasil já originou um conjunto de reflexões críticas, que certamente ajudarão no seu aprimoramento. Teixeira (2005) aponta como pontos favoráveis aos conselhos, a possibilidade da partilha do poder entre governo e sociedade civil, a possibilidade de se ter um local de explicitação de conflitos, a possibilidade de se ter um

espaço de democratização da democracia³⁶, e a possibilidade de geração de políticas públicas mais eficazes e de melhor qualidade. E como problemas aponta a distância gigantesca entre o que é previsto na lei de criação do conselho e a realidade do seu funcionamento (a eficácia), a efetividade do conselho (paridade), a proliferação de conselhos num mesmo município com pouca articulação entre eles, a falta de articulação entre níveis de governo na execução de políticas públicas, e a falta de articulação entre regiões da cidade. No entendimento de Sales (2005),

O que parece estar acontecendo no Brasil é que os Conselhos, que na sua origem pretendiam substituir a Democracia Parlamentar Representativa por uma Democracia mais ampliada, ao serem implantados, passaram a ser um dos instrumentos da Democracia representativa. Não deixaram, entretanto, de ser uma tentativa de democracia mais ampliada. Supõe-se, então, estar instaurada, no Brasil, uma tensão entre a Democracia Representativa, com sinais de crise bastante profunda, mas tentando sobreviver, e a Gestão Democrática da Sociedade, um tipo de democracia que parece estar emergindo do “desejo” dos diferentes grupos sociais em ter o que dizer sobre o seu destino e o modo de gerir seus interesses (SALES, 2005, p. 139).

Por ocasião das nossas reflexões sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife (CDU), voltaremos ao assunto, trazendo nossas contribuições a esse debate específico.

2.2.2. Empreendedorismo urbano

Harvey (1989, 1996), com base em Bouinot (1987), situa a origem da mudança do *gerenciamento* na administração urbana para o *empresariamento*, num colóquio realizado em 1985, em Orléans. Esse encontro, reuniu acadêmicos, homens de negócio e políticos de oito grandes cidades de sete países de capitalismo avançado, e seus resultados apontaram para a necessidade dos governos urbanos serem mais inovadores e empreendedores como forma de minorar a erosão da base econômica e fiscal e de melhorar as condições de vida das suas populações.

Esse caso foi entendido pelo autor, como sintomático de uma reorientação das atitudes em relação à administração urbana ocorrida nas últimas duas décadas nos países capitalistas avançados, o *gerenciamento*, típico dos anos 60, dando lugar ao *empresariamento* nos anos 70 e 80. Muitos governos locais, independente de poderes legais e políticos (mesmo os

³⁶ A esse respeito ver Santos e Avritzer (2002).

socialistas e vanguardistas), rumaram em direções muito semelhantes na administração das suas cidades. Seria essa uma versão contemporânea do *empresariamento urbano*, porque,

Nos Estados Unidos, onde o ativismo cívico e o empresariamento há muito tempo constituíam os principais aspectos dos sistemas urbanos (Elkin, 1987), a redução no fluxo dos repasses federais e dos impostos locais depois de 1972 (ano em que o presidente Nixon declarou que a crise urbana estava superada, sinalizando para o fato de que o governo federal não tinha mais recursos fiscais para contribuir para sua solução) conduziu à volta de um processo de ativismo, a ponto de Robert Goodman (1979) caracterizar tanto o Estado como os governos locais como os “últimos empresários” (HARVEY, 1996, p. 49).

As razões para essa volta em direção ao *empresariamento* segundo Harvey, poderiam estar:

1) Nas dificuldades que a recessão de 1973 levou às economias capitalistas (desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal, etc.); 2) Na onda crescente de neoconservadorismo e num forte apelo à racionalidade do mercado e da privatização; 3) No declínio dos poderes do Estado-Nação no controle do fluxo monetário multinacional; e 4) Na transição na dinâmica do regime de acumulação de capital (fordista-keynesiano) para um regime de “acumulação flexível” (afetado pelo crescimento do *empresariamento urbano*).

Borja e Castells (1996, [1997] 2004), situam igualmente o início do protagonismo econômico das cidades, na recessão econômica da década de 70 que teria provocado na Europa e em outros continentes, reações de governos locais e dos principais atores econômicos e sociais urbanos. Os governos locais, além das obrigações legais de atração de investimentos, geração de emprego e renovação da base produtiva das cidades, teriam pactuado com os atores urbanos para a promoção das cidades. Citam como exemplos:

a) na Europa, foi realizada em 1986 em Rotterdam, a Conferência de Cidades Europeias, que definiu as cidades como motores do desenvolvimento econômico e que ensejou o nascimento do movimento das Eurocidades, formalmente constituídas em 1987 na conferência seguinte realizada em Barcelona;

b) na Ásia (Seul, Taipei, Hong-Kong, Cingapura, Bancoc, Shangai, Hanói, etc.), as cidades demonstraram que o “segredo” para o sucesso ou para o fracasso, estaria na velocidade de inovação do conjunto das pequenas e médias empresas articuladas com as grandes, em rede com o exterior e com o poder político no interior;

c) nos Estados Unidos, em função do “neoliberalismo exarcebado”, obteve-se como resposta de algumas cidades, ambiciosos projetos estratégicos (combinando objetivos de desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano), baseados na cooperação público-privada. Seriam exemplos, as cidades de Los Angeles, São Francisco, Detroit, Seattle e os estados da Flórida e Wisconsin, que promoveram uma grande manifestação em 1992 em Washington, convocada pelos prefeitos, onde foi anunciado o declínio de Bush, e o início das novas políticas para as cidades;

d) na Europa do Leste, após o desmoronamento do regime comunista stalinista, o protagonismo político das cidades encontrou sua expressão principal em grandes centros urbanos como as cidades de Berlim, Budapeste, Praga, e Varsóvia entre outras. As cidades teriam reconstruído não só a organização democrática, mas também, a economia competitiva;

e) na América Latina, o papel das cidades e dos governos locais foi revalorizado no processo de redemocratização e de descentralização do Estado, mas a emergência das cidades como protagonistas teria sido retardada pelos efeitos sociais das políticas de ajuste, pelas desigualdades e marginalidades herdadas, pela debilidade da sustentação sociocultural das cidades e pelos graves déficits de infra-estrutura e serviços públicos. Assim, as grandes cidades latino-americanas só emergem como “atores políticos” na década de 90.

Arantes (2000), analisando Hall (1995), diz que

[...] Peter Hall dá a entender que a cidade-emprego teria nascido das cinzas do consenso keynesiano, por uma espécie de reviravolta desconcertante, a rigor, sem mediações e sem maiores considerandos: ‘houve um momento na década de 1970, em que [o planejamento urbano] começou a plantar bananeira e a virar do avesso (...). O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo pareciam cada vez mais desacreditados. Em vez disso o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram *máquinas de produzir riquezas*; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina. *O planejador foi-se confundindo cada vez mais com o seu tradicional adversário, o empreendedor*; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo’ (grifos meus). Sendo o autor insuspeito de maiores simpatias à esquerda, não se poderia dizer melhor (ARANTES, 2000, p. 20-21).

E o agente-chave dessa reviravolta teria sido o empresário de Baltimore, James Rouse. Diz ainda Arantes, que o mesmo autor sugere uma vinculação da cidade-emprego (a cidade como máquina de produzir riqueza), à memória do *paper* polêmico de Harvey Molotch

“A cidade como máquina de crescimento” (1976), publicado no *American Journal of Sociology*. Já nesse *paper* estariam os ingredientes indispensáveis aos bons negócios: “orgulho cívico”, “patriotismo de massa”, retomados posteriormente no receituário do Planejamento Estratégico apresentado no Habitat II.

Ainda a autora vê uma conjugação da matriz americana de concepção da cidade como máquina empresarial de crescimento à matriz francesa dos Grandes Projetos (da qual o Beaubourg é a raiz), para a formação da atual conjugação de empreendimento urbano e investimentos culturais de porte industrial. O que teria originado, a *cidade-empresa-cultural* (ARANTES, 2000, p.51).

Deu-se o que estamos vendo, algo como um pensamento único das cidades – em que se casam o interesse econômico da cultura e as alegações culturais do comando econômico – que ronda as cidades em competição pelo financiamento escasso no sistema mundial, e por isso mesmo compartilhado à revelia das preferências político-ideológicas dos administradores de turno (Ibdem , p. 67).

Fiori (2001), se refere ao “pensamento único” como “uma das raras expressões de origem progressista que alcançaram sucesso editorial e publicitário na última década” e que esta expressão teria sido cunhada “pelo jornal francês Le Monde Diplomatique num artigo publicado em janeiro de 1995 e assinado por Ignácio Ramonet” (FIORI, 2001, p. 74).

Essa concepção de empresariamento urbano, esse “pensamento único”, foi trazido para a América Latina, o Brasil inclusive, “pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona” (VAINER, 2000, p.75). Este autor esclarece que no grupo por ele denominado “catalães” destacam-se Manuel de Forn e, sobretudo, Jordi Borja e em certa medida, Manuel Castells.

Cabe lembrar que Compans (2005) observou a existência de uma distinção essencial entre o modelo do *empresariamento urbano norte-americano*, e o *modelo de empreendedorismo público urbano*, apresentado e defendido pelos catalães, e posteriormente trazido por eles para o Brasil. Embora este último modelo “nutra-se tanto da crítica ao urbanismo moderno quanto de muitos pressupostos e instrumentos extraídos da recente reorientação liberal da política urbana norte-americana, defende-se uma atuação pública ‘muito intervencionista’ ao menos

discursivamente” (COMPANS, 2005, p. 129). E cita a seguinte passagem na qual apoiou a sua afirmativa:

A crise dos modelos ideais de cidade, perseguidos por um urbanismo tão rígido quanto impotente ... não autoriza a atirar a criança com a água suja do banho... Defendemos uma política de cidade muito intervencionista, entendendo que a articulação público-privada, o planejamento flexível, a desregulamentação e ou privatização de alguns setores que haviam se convertido em selvas normativas e burocráticas e uma organização mais “empresarial” do setor público, não vão em detrimento da iniciativa pública que não se adapta passivamente aos resultados das ações opostas dos agentes privados. Ao contrário: frente ao discurso neoliberal de abandono, reivindicamos a liderança pública local mas em condições tais que assegurem sua eficácia econômica e seu controle social” (BORJA & FORN, 1996, p. 46 apud COMPANS, 2005, p.129).

Para Compans (2005) haveria nas propostas de Borja e Castells, “uma espécie de ‘terceira via’ da política urbana, entre o estatismo e o neoliberalismo, tratar-se-ia em suma de uma atualização do planejamento e do urbanismo moderno antes que de seu antagonismo” (Ibidem, p. 130). Mas questiona até que ponto os governos locais, com essas novas competências e ferramentas conseguiriam “protagonizar o processo de desenvolvimento utopicamente idealizado pelos socialistas municipais” (Ibidem, p. 130).

Considerando então que foram os catalães (Jordi Borja, Manuel de Forn e Manuel Castells) os principais teóricos e divulgadores do empreendedorismo público urbano, inclusive no Brasil, buscamos nas suas obras os pressupostos teóricos do modelo, bem como o ideário que lhe deu suporte e através do qual passou a ser identificado. Ganha destaque a obra de autoria de Jordi Borja e Manuel Castells ([1997] 2004) *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de información*, vez que seu discurso sintetiza pressupostos, concepções e argumentos em torno das vantagens comparativas que governos locais de diferentes cidades do planeta adquirem em relação aos Estados nacionais, com a adoção do modelo que defendem, e inclui um artigo dos mesmos autores, *As cidades como atores políticos* (1996), publicado anteriormente em Novos Estudos CEBRAP. Serão destacadas também, algumas passagens do artigo citado e de um artigo de autoria de Jordi Borja e Manuel de Forn (1996), *Políticas da Europa e dos Estados para as cidades*, na medida em que juntos, complementam o ideário do modelo que chegou até o Brasil.

O ponto de partida de Borja e Castells ([1997] 2004) para a construção do seu discurso, é um alerta sobre a tendência ao desaparecimento da cidade como forma territorial de organização social, de expressão cultural e de gestão política, ou seja, um alerta para a possibilidade de

desaparecimento das culturas de base territorial. Afirmam que essa tendência poderá levar a uma mudança nas categorias mentais e nas políticas de gestão, no sentido de um enfoque diferencial entre distintas formas de relação entre espaço e sociedade.

Como fenômenos definidores dessa época histórica e dessa tendência apontam *a urbanização generalizada* para a qual se encaminha a humanidade, *a revolução tecnológica informacional* (que permite a articulação de processos sociais à distância, seja em áreas metropolitanas, entre regiões ou entre continentes), *a globalização da economia* (que inter-relaciona em cadeias de produção e distribuição todo o planeta, e que se revela um sistema dinâmico e expansivo e ao mesmo tempo excludente de setores sociais, de territórios e de países)³⁷ e *a comunicação* (que globaliza cada vez mais as expressões culturais da sociedade a partir de um sistema multimídia controlado por grandes grupos internacionais).

“En suma, tres macroprocesos relacionados entre si; a saber: la globalización, la informacionalización y la difusión urbana generalizada parecen converger hacia la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad” (BORJA; CASTELLS ([1997] 2004, p. 12). O que não significa que se posicionem favoravelmente a essa corrente, pelo contrário, sobre o desenho desse panorama de um provável desaparecimento da cidade enquanto referencial de uma cultura territorial, constroem a sua principal proposição afirmando que o livro está na contracorrente desta visão cada vez mais difundida, “[...] y plantea la posibilidad, e incluso la necesidad, de renovar el papel específico de las ciudades en un mundo de urbanización generalizada, proponiendo la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global” (Ibidem., p. 12).

A construção da relação local/global com vistas à redefinição do papel das cidades no contexto desses novos fenômenos, sem a participação direta dos estados nacionais nessa construção, ganha relevância e passa a ser o objeto central não só do discurso e da argumentação de Borja e Castells neste livro e em muitas outras das suas obras, mas também nas suas práticas de difusão desse pensamento em diversos órgãos governamentais e em diversas organizações multilaterais estratégicas.

³⁷ Os autores distinguem “economia global” de “economia mundial” e de economia submetida a processos de internacionalização da atividade”. “Economia global” é entendida como uma economia na qual as atividades estrategicamente dominantes funcionam como unidade em nível planetário em tempo real ou potencialmente real. Por exemplo os mercados de capitais, e outras atividades articuladas globalmente, como a informação e gestão de grandes empresas, a produção industrial de alta tecnologia, os serviços avançados, o trabalho altamente qualificado, etc. (Op. cit., p. 24-25).

Fazem em princípio uma distinção entre *urbanização* (articulação espacial, continua ou descontínua de população e atividades), e *ciudades* (sistema específico de relações sociais, de cultura e sobretudo de instituições políticas de autogoverno). A articulação entre sociedade e economia, tecnologia e cultura no novo sistema, pode realizar-se mais eficazmente e equitativamente a partir do reforço da sociedade local e das suas instituições políticas. O local e o global são complementares, criadores conjuntos de sinergia social e econômica:

La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas (BORJA; CASTELLS ([1997] 2004, p. 14).

No caso da *produtividade e da geração da competitividade econômicas*, o contexto territorial seria decisivo porque as empresas dependem em grande parte do seu entorno operativo para ser competitiva. Referindo-se às reflexões de Foray e Freeman (1992), afirmam que:

La economía global es también una economía informacional. Es decir, una economía en la que el incremento de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales) sino de la aplicación de conocimiento e información a la gestión, producción y distribución, tanto en procesos como en productos (Ibidem., p. 24-25).

Os governos locais (municipais e regionais) é que podem contribuir mais eficazmente com a melhoria de produção e competição das empresas, das quais depende o bem-estar da sociedade local. Mas para que aconteça a melhoria dessa produtividade, é necessário a geração de condições específicas no território, ou seja, é necessário a existência de uma infraestrutura tecnológica adequada, de um sistema de comunicação que assegure a conectividade do território aos fluxos globais de pessoas, informações e mercadorias, e da existência de recursos humanos capacitados para gerenciar o novo sistema.

Dichos recursos humanos incluyen un sistema educativo capaz de proporcionar una fuerza de trabajo cualificada, en todos sus niveles, incluyendo el universitario. Pero también requieren la existencia de condiciones de vida satisfactorias en lo que respecta a vivienda, servicios urbanos, salud y cultura, que hagan de esa fuerza de trabajo educada un colectivo de individuos y familias equilibrados, productivos y hasta felices dentro de un orden (Ibidem., p. 15).

Defendem que a articulação entre empresas privadas e governos locais no marco de relações globais reguladas por negociações entre estados nacionais, “[...] es la trama institucional y organizativa fundamental de los procesos de creación de riqueza” (Ibidem, p.15).

No caso da *integração cultural das sociedades* cada vez mais diversas, afirmam da necessidade de manutenção das identidades culturais diferenciadas,

[...] a fin de estimular el sentido de pertenencia cotidiana a una sociedad concreta. Frente a la hegemonía de valores universalistas, la defensa y construcción del particularismo con base histórica y territorial es un elemento básico del significado de la sociedad para los individuos. Sin un denominador cultural común aglutinador de cada sociedad, ésta se fragmenta en individuos y unidades familiares, que compiten entre ellos y se sitúan de forma fragmentada frente a los flujos globales de poder y riqueza [...]. La gran aglomeración urbana, forma predominante de asentamiento en un futuro inmediato, congrega individuos y grupos con muy diversos referentes culturales y patrones de comportamiento. Sin un sistema de integración social y cultural que respete las diferencias pero establezca códigos de comunicación entre las distintas culturas, el tribalismo local será la contrapartida del universalismo global (Ibidem, p.16).

Para os autores, os estados nacionais por ter que manter um ponto de equilíbrio entre grupos sociais muito diversos e por ter que acentuar os aspectos instrumentais da política sobre a dimensão integradora das instituições, tem mais dificuldades que os governos locais ou regionais para gerenciar a integração das diferenças culturais que se expressam em territórios determinados. Por isso mesmo, é no âmbito local ou regional onde inicialmente se dá o reconhecimento e a expressão de identidades próprias e só após esse reconhecimento, caberia a integração das diferenças no âmbito nacional.

Finalmente, no caso da *representação e gestão políticas*, entendem que os governos locais adquirem um papel político revitalizado em consonância com a crise estrutural de competências e poder em que se encontram os estados nacionais no novo sistema global.

Simplificando, podría decirse que los estados nacionales son demasiados pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes. [...] § Los gobiernos locales y regionales, por su parte, dependen administrativa y financieramente de los estados nacionales y tienen aún menos poder y recursos que ellos para poder controlar los agentes económicos y políticos globales (Ibidem, p. 17-19).

Mas mesmo admitindo a fragilidade dos governos locais e regionais no controle dos agentes políticos e econômicos globais, os autores entendem que esses dispõem de duas vantagens comparativas em relação aos estados nacionais: gozam de uma maior capacidade de representação e de legitimidade junto aos seus representados e gozam de muito mais flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de manobra “en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos” (Ibidem, p. 19). Lembram que cidades e regiões podem construir redes cooperativas e

solidárias para negociar construtivamente com empresas até alcançarem acordos de interesse comum.

Como a realidade da maioria das cidades ainda está bastante distanciada do tipo de instituições locais e regionais desenhada pelos autores, estes afirmam que o potencial dos governos locais pode e deve ser desenvolvido através da capacitação do seu pessoal, da modernização tecnológica da sua gestão, e da ampliação dos seus recursos financeiros e da sua competência administrativa. E apresentam como **objeto e objetivo** da sua análise: “cómo responder a la globalización del sistema mediante la localización de las instituciones de gestión y representación, que aúnen democracia participativa, y desarrollo informacional, descentralización administrativa e integración cultural” (Ibidem, p. 20).

As cidades cada vez mais dependem das formas da sua articulação à economia global, e por isso mesmo, a nova fronteira da gestão urbana consiste em situar cada cidade em condições de enfrentar a competição global, da qual depende o bem estar dos seus cidadãos. E a competitividade na nova economia informacional, passa não por uma redução de custos, mas por um incremento de produtividade. E citando Brotchie et al. (1995), dizem Borja e Castells que o incremento de produtividade por sua vez, depende essencialmente de três fatores: *conectividade, inovação e flexibilidade institucional*.

Conectividade, seria o vínculo das cidades com os circuitos de comunicação, telecomunicação e sistemas de informação nos âmbitos regional, nacional e global. *Inovação*, seria a capacidade instalada em uma determinada cidade para gerar um novo conhecimento aplicado às atividades econômicas, baseado na capacidade de obter e processar informações estratégicas. Para tal, a cidade precisaria dispor de recursos humanos adequado, de um sistema educativo de qualidade, e também oferecer qualidade de vida que atraia ou retenha grupos profissionais mais educados e construir instituições de investigação ligadas à vida econômica e com flexibilidade empresarial, para incorporar ao sistema produtivo da cidade, as inovações tecnológicas globais. E *flexibilidade institucional*, seria a capacidade interna e a autonomia externa das instituições locais para negociar a articulação da cidade com empresas e instituições de âmbito supra-local (BORJA; CASTELLS ([1997] 2004).

Mas ao mesmo tempo em que as cidades se situam na economia global, devem também integrar e estruturar a sua sociedade local. Sem o suporte dos cidadãos, os governos não

teriam força suficiente para navegar nos circuitos globais. Nesse sentido, local e global não são antagônicos, mas complementares. Essa integração social requer mecanismos políticos democratizantes, baseados na descentralização administrativa e na participação cidadã na gestão municipal, mas também exige uma política econômica local (mantendo-se um setor de emprego em torno de serviços públicos e parapúblicos, independentes da competência global). Os municípios não devem atuar isoladamente, mas ao mesmo tempo em escalas nacional e internacional.

Para discutir o impacto da globalização sobre a estrutura espacial e social das cidades, Borja e Castells, organizaram a análise em torno de três temas:

1. A articulação do local e do global nos novos processos produtivos estrategicamente dominantes: serviços avançados e indústria de alta tecnologia;
2. A emergência de novos padrões de assentamentos espaciais, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em vias de desenvolvimento;
3. A constituição de uma qualidade urbana em torno a processos de polarização espacial intrametropolitana, em um sentido historicamente novo.

Sobre o primeiro tema, afirmam que o centro dos novos processos econômicos está nas atividades financeiras, seguros, imobiliárias, consultoria, serviços legais, publicidade, desenho, marketing, relações públicas, seguridade, informática, etc. As atividades de todo esse conjunto são fluxos de informação e conhecimento, e por isso mesmo, a partir de um sistema desenvolvido de telecomunicações, poderia se localizar em qualquer lugar do planeta. O importante seria a sua inter-relação através de uma rede de fluxos. O estudo de Saskia Sassen (1998) sobre a cidade global, já teria mostrado o domínio conjunto de Nova York, Londres e Tóquio com relação às finanças internacionais, e às empresas de âmbito internacional, mas outros centros metropolitanos também já seriam dominantes em alguns segmentos de mercado específico, e ainda novos centros regionais emergem, entre eles, São Paulo.

O requisito indispensável para uma região do mundo se articular com a economia global, dinamizando sua economia e sociedade locais, seria na visão dos autores, a constituição de um nó urbano de gestão de serviços avançados, organizados invariavelmente em torno de:

- um aeroporto internacional,
- um sistema de telecomunicações por satélite,
- hotéis de luxo, com segurança adequada,
- serviços de assistência secretarial em inglês,
- empresas financeiras e de consultorias com conhecimento da região,
- escritórios dos governos regionais e locais capazes de proporcionar informação e infra-estrutura de apoio aos escritórios internacionais, e
- um mercado de trabalho local com pessoal qualificado em serviços avançados e infra-estrutura tecnológica.

A emergência de novos padrões de assentamentos espaciais é discutida, a partir dos novos padrões de localização industrial, pois que esses afetariam a estrutura, os processos espaciais e todo o dinamismo das cidades. E o conjunto de processos de informatização/globalização e a transformação das estruturas produtivas industriais e de serviços, conduziram a uma profunda transformação da estrutura espacial urbana, sendo que a constituição das chamadas megacidades teria sido o fenômeno urbano de maior relevância no século XX. As Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro aparecem respectivamente como a 2ª e a 11ª aglomeração do mundo em tamanho de população. “Las megacidades concentran los mejor y lo peor de nuestras sociedades, desde los innovadores y los poderosos hasta los segmentos socialmente irrelevantes desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema” (BORJA; CASTELLS ([1997] 2004, p. 51-52).

Borja e Castells afirmam que as cidades adquirem cada dia mais, um forte protagonismo na vida política, social, econômica, cultural e mediática.

Se puede hablar de las ciudades como actores sociales complejos y multidimensionales. § Las ciudades como actores sociales no se confunden con el gobierno local, pero obviamente lo incluyen. La ciudad se expresa mejor como actor social en la medida que realiza una articulación entre administraciones públicas (locales y otras), agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social. Es decir entre instituciones políticas y sociedad civil (Ibidem, p. 139).

Esta articulação se realiza através da ação coletiva e conjunta, que pode responder a formas e objetivos diversos:

- resistência ou confronto com um agente externo (por exemplo uma administração superior, uma multinacional, etc.),
- definição de produtos nos quais estão interessados em sua produção ou venda, diversos agentes urbanos (por exemplo, promoção turística, oferta cultural, sede de um organismo internacional, etc.),
- campanhas baseadas na cooperação público-privada (por exemplo, de seguridade, de imagem, de reabilitação urbana, etc.),
- grandes projetos de desenvolvimento urbano vinculados a um evento ou derivados de um programa político-cívico de amplo consenso,
- mobilização sócio-política que tem sua base principal na afirmação da identidade coletiva e a vontade de autonomia política (que se concretiza também em objetivos especialmente urbanos).

Para garantir por um lado competitividade e inserção nos espaços econômicos globais, e por outro, garantir à sua população um mínimo necessário de bem estar para que a democracia possa se consolidar, as grandes cidades devem gerar uma capacidade de resposta a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. A resposta a esses objetivos, requer um Projeto de Cidade, cuja construção pode ser apoiada em diferentes fatores:

- a sensação de crise aguda pela tomada de consciência da globalização da economia, e que pode provocar uma reação conjunta dos governos e dos principais agentes econômicos, e pode realizar a transformação urbana, ou seja, a passagem do modelo industrial tradicional, para o centro terciário qualificado Segundo os autores, exemplos positivos seriam as cidades de Birmingham, Amsterdã e Lyon a partir de seus Planos Estratégicos, e negativo, o caso do “Progetto Milano”, devido à “impotência do governo local” (op. cit. p. 145),
- a negociação entre atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local (política e cívica). Se não houver uma liderança personalizada, (o prefeito no caso das cidades), dificilmente será encontrada uma resposta positiva, e
- a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural.

A eficácia desse projeto de futuro, (também chamado pelos autores, Projeto-Cidade ou Plano Estratégico), dependeria de vários fatores, principalmente de três deles:

1. Mobilização desde seu momento inicial, dos atores urbanos públicos e privados, e da concretização de ações e medidas de implantação imediata, para que gere confiança entre seus promotores, e permita a construção de um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade;
2. Construção (ou modificação) da imagem que a cidade tem de si mesma, vez que o projeto é uma promoção interna e externa da urbe;
3. Reforma política radical (competências e organização do governo, mecanismos de relacionamentos, imagem e presença internacional, etc.).

O papel promotor do governo local é destacado e reiterado como peça fundamental nesse projeto de transformação urbana:

- a) O governo deve promover a cidade para o exterior desenvolvendo uma imagem forte e positiva, apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança, etc), que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas “exportações” (de bens e serviços, de seus profissionais, etc.). [...] (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 160).

Como observou Vainer (2000, p. 80), “Tem-se aqui o perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômica propugnado pelo receituário neoliberal para o conjunto da economia nacional [...]”. E ainda, “[...] o mercado externo e, muito particularmente, o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital é o que qualifica a cidade como mercadoria” (Ibidem, p. 80). E continuam os catalães:

Caberia ao governo, não o financiamento e a execução dessa transformação, mas a promoção, ou seja, a criação das condições facilitadoras (através do planejamento, campanhas políticas, compensações econômicas, etc), para que a realização seja feita por agentes públicos ou privados.

- b) O governo local deve favorecer o acordo com outras administrações públicas e a cooperação público-privada como meio para realizar tanto a promoção exterior como aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas demandas urbanas e a mudança de escala da cidade exigem. O acordo e a cooperação demandam iniciativa política, inovação legal e financeira e consenso entre os cidadãos.

- c) Cabe ainda ao governo local a promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de “patriotismo cívico”, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que tem um caráter monumental ou simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 160).

E aqui estariam claramente os “ingredientes” apontados por Arantes (2000), e que teriam sido retomados pelos catalães de *A cidade como máquina de crescimento*, de Molotoch (1976). Continuam ainda:

- d) A inovação político-administrativa favorece a geração de múltiplos mecanismos de cooperação social e de participação dos cidadãos. O papel promotor do governo consiste, em grande medida, em estimular e orientar as energias da população na direção do bem-estar coletivo e da convivência cívica. [...] (Ibidem, p.160).

O governo da cidade deve ainda assumir novas funções, deve ampliar seu campo de atuação. Borja e Castells (1996) reivindicam o “princípio de diversidade” (as cidades são diferentes quanto a tamanho, população, atividade, qualidade de seus recursos humanos, etc.), em nome do qual as cidades são e devem ser diferentes em suas competências. Essa nova atuação deve se materializar em vários “blocos”: bloco econômico, bloco urbanístico, de moradias e de meio ambiente, bloco de segurança pública e justiça, bloco social e cultural, e bloco de infra-estruturas de serviços urbanos, transportes e comunicações.

No bloco econômico, o governo local, por iniciativa própria (e com a colaboração de outros atores públicos e privados), deve passar por uma significativa ampliação em sua atuação. Ou seja, de uma atividade de promoção econômica que tradicionalmente tem se limitado à definição de áreas ou zonas por meio do planejamento e à promoção turística da cidade e de empresas municipais até então de prestação de serviços públicos em regime de monopólio, o governo local deve passar a desenvolver zonas de atividades empresariais, a criar bancos com linhas de capital de risco, a promover empresas públicas e mistas competitivas com o setor privado, a realizar campanhas internacionais de atração de investidores e visitantes, de promoção de feiras, centros de convenções, parques industriais e tecnológicos, estabelecimentos de oficinas de informações e assessorias, etc.

No bloco urbanístico, de moradias e de meio ambiente, o governo local deve “sem temor” usar sua competência em planejamento territorial para obrigar a negociação entre agentes

públicos e privados, priorizando a associação entre os mesmos. Esse é no entendimento dos autores, um dos aspectos principais do planejamento estratégico.

O papel promotor e a liderança local podem, assim, concretizar-se na definição das grandes obras financiadas pelo Estado; na recuperação das áreas obsoletas sob posse de autoridades portuárias, militares ou de ministérios diversos; na gestão de programas de moradia; na delegação ou transferência da competência disciplinar em todos os temas de meio ambiente urbano; na definição de novas figuras de planejamento que o vinculem à execução de projetos; na possibilidade de criar *holdings*, consórcios ou empresas mistas; na execução conjunta, com outras administrações e com agentes privados, de grandes operações de desenvolvimento urbano; na assunção do domínio público do subsolo, reabilitação de centros antigos, planos de uso, etc. (Ibidem, p. 162).

No bloco da segurança pública e justiça, as competências assumidas pelo governo local, devem lhe permitir exercer algumas funções específicas: a) Função coordenadora com base na sua capacidade e no princípio da proximidade (segurança de espaços e edifícios públicos, tráfego, pequena delinquência urbana, etc.); b) Função inovadora para levar a cabo políticas preventivas (tráfico de drogas, reinserção de viciados em drogas, desenvolvimento e aplicação de normas de proteção do meio ambiente, repressão às várias formas de discriminação social, étnica e religiosa; e c) Função complementar à justiça e à polícia estatal.

No bloco social e cultural deve ser conquistada a competência da gestão ou coordenação dos programas e projetos públicos ou mistos e o desenvolvimento de todas as formas necessárias de cooperação público-privada. As áreas de atuação mais relevantes seriam programas sociais de moradia e urbanização básica (com a cooperação dos habitantes), programas de geração de emprego em setores marginais à concorrência internacional, como serviços pessoais, manutenção de infra-estrutura e serviços urbanos, e oferta cultural tanto ao público externo como ao interno. Além disso, a gestão da rede básica de ensino seria também da competência dos governos locais.

No bloco de infra-estruturas de serviços urbanos, transportes e comunicações, o governo local poderia fazer acordos contratuais com o Estado, poderia legitimar através de um plano estratégico, um plano integrado de transportes e comunicações, e poderia ainda assumir competências políticas e empresariais em novos campos, como torres de telecomunicações, extensões de redes de cabos pela cidade, autorização de emissoras de rádio e televisões locais, etc.

Para a adequação das atuais estruturas políticas locais à construção desse novo protagonismo, Borja e Castells (1996) indicam cinco linhas de reforma: a) governo metropolitano do território e descentralização da grande cidade; b) organização política; c) financiamento dos governos locais; d) gestão empresarial dos serviços e atividades públicas; e) relações com os administrados, comunicação e participação; e f) internacionalização dos governos locais.

A implementação da nova agenda urbana proposta pelos catalães, no entendimento dos seus autores, depende diretamente da presença de uma liderança personalizada, e da capacidade de resposta do governo local às novas demandas, por consenso político, por captação de recursos, etc., e principalmente, depende da capacidade de resposta às novas competências a lhes seriam atribuídas. Alguns instrumentos básicos de gestão urbana foram por isso mesmo sugeridos pelos autores, tanto para por em marcha essa nova agenda, como para dar o suporte necessário aos governos locais para a construção da nova imagem das cidades e para a sua inserção competitiva nos circuitos globalizados. Dos instrumentos sugeridos, destacamos quatro, que entendemos sejam os mais representativos desse novo modelo: 1. O planejamento / plano estratégico; 2. A parceria público-privada; 3. O *marketing* urbano; e 4. O urbanismo de projetos.

- Planejamento Estratégico / Plano Estratégico

Cabe um esclarecimento preliminar, relativo ao conceito de “planejamento estratégico”, na verdade de raízes antigas e múltiplas. Mintzberg (2000), a partir de extenso trabalho de revisão da literatura sobre planejamento estratégico (voltado para administração de empresas), aponta a existência de dez escolas de pensamento: 1) Escola do Design; 2) Escola do Planejamento; 3) Escola de Posicionamento; 4) Escola Empreendedora; 5) Escola Cognitiva; 6) Escola de Aprendizado; 7) Escola do Poder; 8) Escola Cultural; 9) Escola Ambiental; e 10) Escola de Configuração.

As três primeiras seriam de natureza *prescritiva* – mais preocupadas em como as estratégias *devem* ser formuladas do que em como as estratégias *são* formuladas, as seis escolas seguintes, seriam de natureza *descritiva*, se preocupando menos com a prescrição do comportamento estratégico ideal do que com a descrição de como as estratégias são, de fato, formuladas, e a última seria uma combinação das outras (MINTZBERG, 2000, p. 13-14).

A Escola do Design, a mais difundida e influente, trabalha com a noção de SWOT - avaliação dos pontos fortes (*Strenghts*) e dos pontos fracos (*Weaknesses*), e organização à luz das Oportunidades (*Opportunities*) e das Ameaças (*Threats*) do ambiente. Ela busca uma adequação entre capacidades internas da empresa e possibilidades externas do ambiente. Suas origens remotam os anos 50 e 60, e são atribuídas “a dois influentes livros escritos na Califórnia University (Berkley) e no MIT: *Leadership in Administration* de Philip Selznick, em 1957, e *Strategy and Structure*, de Alfred D. Chandler, em 1962” (Ibidem. p. 28).

Segundo o autor, foi particularmente Selznick quem introduziu a noção de “competência distintiva”, discutindo a necessidade de se reunir o “estado interno” da organização com suas “expectativas externas”. Mas a formulação desta Escola só foi desenvolvida e ganhou ímpeto com as publicações do grupo de Administração Geral da Harvard Business School, especialmente com a publicação do seu livro-texto básico, *Business Policy: Text and Cases*, em 1965, de autoria de Leonard, Christensen, Andrews e Guth.

Esse método preconizado pela Escola do Design, é o que foi aplicado pelos catalães na elaboração do diagnóstico do Plano Estratégico de Barcelona, e o que passou a ser por eles adotado sob a denominação genérica de “planejamento estratégico” ou “plano estratégico”. Portanto, o fato de uma administração municipal dispor de um plano estratégico, não significa necessariamente ser este originário do plano estratégico empresarial na versão urbana catalã.

Além do que, como bem observou Souza (2002), a captura deste conceito pelo empreendedorismo urbano,

não deve impedir que se perceba que uma abordagem como a do ‘planejamento estratégico situacional’ de Carlos MATUS (1996) admite ser utilizada por forças políticas de perfil substancialmente diverso daquelas administrações conservadoras que abraçam o planejamento empresarialista (SOUZA, 2002, p. 162).

E observa ainda que,

Autores críticos do planejamento empresarialista têm, muito freqüentemente, esquecido ou ignorado essa diversidade que se aninha por trás do rótulo “planejamento estratégico” (ver por exemplo, Vainer, 2000), certamente influenciado pelo fato de que a versão mercadófila é hegemônica. O curioso é que, se se tiver em mente a essência das idéias de Matus, não só o “planejamento politizado” a que se referiam L. C. Ribeiro e A. L. Cardoso, mas também os “planos de ação” mencionados por MARICATO (2000) em trabalho recente e por ela apresentados como uma alternativa aos “planos diretores” (visto por ela como

conservadores – isso a despeito dos esforços de reconversão feitos ao longo dos anos 80!...), são compatíveis com o enfoque “politizador” matusiano (Ibidem, p. 162, nota 34).

As técnicas de planejamento empresarial começaram a ser adaptadas para o planejamento urbano desde os mesmos anos 60 do seu surgimento. Arantes (2000), nos diz que, já nos anos 60, cidades e regiões já adotavam técnicas estratégicas de planificação urbana, inclusive cidades européias como Birmingham, Rotterdam e Madri. Na mesma linha, Vainer (2000), também identifica a inspiração do planejamento estratégico, em conceitos e técnicas oriundas do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School, e nos diz que seus defensores advogam a sua adoção pelos governos locais por estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios das empresas. São os principais teóricos do projeto de cidade através de um plano estratégico, Jean Bouinot e Bernard Bermils, Jordi Borja, Manuel Castells e Manuel de Forn. Esses três últimos, como já enfatizamos, são os socialistas catalães responsáveis pela introdução e disseminação no Brasil, desta visão de planejamento.

O Plano Estratégico, na forma como aqui introduzido pelos catalães, como vimos, constituiu-se no instrumento central de veiculação da nova agenda urbana, e de apoio aos governos locais para a inserção competitiva das suas cidades nos circuitos globalizados.

Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. § No que se refere à definição de conteúdos, o processo participativo é prioritário, visto que dele dependerá a viabilidade dos objetivos ou atuações propostos. O resultado do Plano Estratégico não é uma Norma ou um Programa de Governo (embora sua assunção pelo Estado e pelo Governo local deva traduzir-se em normas, investimentos, medidas administrativas, iniciativas políticas etc.), e sim um contrato político entre as instituições públicas e as da sociedade civil. Por isso, o processo posterior à aprovação do plano, a continuidade e implementação de medidas ou atuações, é tão ou mais importante que o processo de elaboração e aprovação consensuais (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 166).

O Plano Estratégico, afirmam os autores, no momento histórico caracterizado pela globalização da economia, pelas políticas de abertura de mercados, pela revalorização das identidades locais e regionais, e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas, “representa uma grande oportunidade democrática”, pois por um lado oferece uma resposta integrada do lugar, e por outro, permite a reconstrução do sentido da cidade e do território.

- A Parceria Público-Privada

Na agenda urbana defendida pelos catalães, a parceria público-privada figura como um dos seus mais importantes instrumentos, sendo por isso mesmo evocada em toda literatura sobre o assunto por eles produzida. Por exemplo, quando se referem aos intercâmbios e complementaridades entre cidades, dizem:

Os poderes públicos locais podem ser os impulsionadores e os que definem o marco desse tipo de acordos e atuações conjuntas, mas não são os únicos protagonistas. § Considera-se indispensável a participação de outros agentes públicos e privados: universidades, câmaras de comércio, empresas, organizações sociais, etc. (BORJA; FORN, 1996, p. 34).

E quando se referem à governabilidade da nova cidade que defendem, insistem na necessidade de “articulação público-privada tanto na definição de objetivos e programas como na execução de linhas de ação e de projetos e na gestão de serviços” (Ibidem, p. 46). Ou ainda, quando se referem às respostas possíveis aos problemas econômicos, políticos e culturais de nossa época, citam três:

Uno: la necesidad de dar respuestas integradas y no sectoriales a los problemas de empleo, educación, cultura, vivienda, transportes, etc. Dos: el establecimiento de compromisos público-privados entre los requerimientos del crecimiento económico y del medio ambiente. Tres: la configuración de nuevos espacios y mecanismos que estimulen la participación política, faciliten la relación entre administraciones y administrados y promuevan la organización de los grupos sociales (BORJA; CASTELLS, [1997] 2004, p. 149).

Na verdade, o *empreendedorismo urbano* agregou à sua agenda, um instrumento tradicionalmente utilizado em nível local nos Estados Unidos, com o apoio da Federação. No Colóquio de Orleães, em 1985, já se teria feito muitas referências à importância dessas parcerias, e “foi afinal precisamente a formação dessas parcerias o objetivo das reformas do governo local na Inglaterra, nos anos 70” (HARVEY, 1996, p. 52).

Essas parcerias público-privadas tornaram-se escassas nos anos 60, devido à necessidade de implantação das políticas de redistribuição de renda (políticas de habitação, educação, saúde, e outras), voltando à cena na segunda metade dos anos 70, com a reestruturação da economia americana.

Em Baltimore, o ponto de inflexão pode ser datado com precisão. Um referendo, aprovado por estreita margem de votos em 1978, após uma campanha política

vigorosa e controvertida, sancionou o uso de terras municipais para empreendimentos imobiliários particulares que vieram a ser o espetacular e bem-sucedido Harbor Place. Depois disso, a política de parceria público-privada teve apoio popular assim como uma presença efetiva (conquanto escondida) em quase todas as ações da administração urbana (BERKOWITZ, 1984; LEVINE, 1987; LYALL, 1982; STOKER, 1986, apud HARVEY, 1996, p. 52).

De fato, ao analisar o histórico de implementação das parcerias público-privadas, Brito (2005) constatou que essas teriam surgido na Europa, “mais especificamente na Inglaterra, durante o governo de Margareth Thatcher, num contexto de escassez de recursos públicos e necessidade de investimentos em projetos de grande escala, notadamente no segmento de infra-estrutura”. E que segundo Pasin e Borges (2003),

[...] a idéia difundiu-se rapidamente entre os países desenvolvidos do hemisfério norte, tais como Irlanda, Portugal, Polônia e Hungria (especialmente para a construção e manutenção de rodovias), Eslovênia (sistema de saneamento na cidade de Maribor) e República Tcheca (telecomunicações), para citar apenas alguns casos. Na América Latina, por sua vez, o país que mais se utilizou das PPPs para realização de concessões de serviços públicos e infra-estrutura foi o Chile, a partir de 1990, verificando-se também no Peru alguns movimentos semelhantes (BRITO, 2005, p.6).

A expressão parceria público-privada aninha diversos formatos organizacionais, e por isso mesmo, recobrem diversas palavras (acordos, cooperação, parcerias, etc.), e diversas classificações. Segundo Heinz (1994 apud COMPANS, 2005), as parcerias público-privadas podem ser classificadas de acordo com seus objetivos ou com seu grau de institucionalização. Quanto aos objetivos, podem ser: a) setoriais; b) destinadas à realização de projetos pontuais, visando elevar a atratividade de áreas específicas; c) destinadas à promoção econômica da cidade como um todo; e d) destinadas ao desenvolvimento de uma região metropolitana ou aglomeração urbana. Quanto ao grau de institucionalização, podem corresponder à: a) cooperações informais entre instituições públicas e privadas; b) formas contratuais de cooperação interinstitucional; e c) sociedade de economia mista. Para Brito (2005),

No âmbito da Administração Pública, é consenso na literatura especializada que, em função das inúmeras escalas e combinações possíveis para a formalização de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, a categorização dependerá quase sempre do parâmetro e do conceito adotados. Di Pietro (2002: 34) ressalta que “a parceria pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos”. Segundo a autora, as parcerias também podem ser utilizadas de diferentes maneiras, entre as quais destacam-se a forma de **delegação** da execução de serviços públicos (concessão e permissão); por meio do **fomento** à iniciativa privada de interesse público (sob forma de convênio ou contrato de gestão); sob formas de **cooperação** do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública; pelo instrumento da **terceirização** (contratos de obras e serviços, por meio de empreitada);

ou como instrumento de **desburocratização** e de instauração da chamada Administração Pública gerencial (contratos de gestão) (BRITO, 2005, p. 8-9).

Ainda Brito (2005) lembra, que no caso brasileiro, já na Constituição de 88 embora não haja menção explícita ao termo parceria, estão previstas formas de relacionamento entre os setores público e privado, ficando autorizada a exploração de atividades ligadas à prestação de serviços.

Mais recentemente no Brasil, após um ano de tramitação legislativa e intenso debate público propiciado por Governo, parlamentares e pela sociedade em geral, a Lei das Parcerias Público-Privadas - PPP (Lei nº 11.079 de 30/12/2004) foi sancionada, ficando criadas novas modalidades de contratos administrativos – a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Em 4 de março de 2005, foi instituído, através de decreto, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), um mês depois, ainda através de decreto, foi autorizado a integralização de cotas no Fundo Garantidor de PPP (FGP), e em seguida foi aprovada minuta do regulamento deste FGP.

Segundo matéria divulgada pela imprensa³⁸, no âmbito federal, alguns arranjos legais das garantias oferecidas pelas PPP ainda carecem de estruturação, e apenas um projeto de PPP saiu do papel e está em processo de licitação (implantação e operação do *data center* conjunto do Banco do Brasil e da Caixa Econômica). No âmbito dos estados e municípios, estes ou não regulamentaram suas leis, ou não dispõem ainda de uma estrutura de garantia definida.

Alguns estados teriam assinados contratos de PPP, já em plena execução, outros estariam em fase de licitação. No primeiro caso, em São Paulo, a linha 4 do Metrô; em Minas Gerais, a rodovia MG-050; e na Bahia, o emissário submarino de esgotos. E no segundo caso, Pernambuco, na construção e operação do acesso viário do Complexo Turístico e de Lazer do Paiva, e mais recentemente, na área de ressocialização prisional, através da construção do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga, na Zona da Mata Norte. Alguns municípios também já teriam encaminhado suas PPPs, à exemplo de Rio Claro em São Paulo, que concedeu seu sistema de esgotamento sanitário à iniciativa privada. Todas essas parcerias correspondem às formas contratuais de cooperação interinstitucional identificadas por Heinz

³⁸ Diário de Pernambuco de 23 de fevereiro de 2008, Economia, B.8.

(1994), mas na atualidade, tem sido utilizadas nas políticas públicas, inclusive nas políticas urbanas, as cooperações informais entre instituições públicas e privadas.

- O *marketing* urbano

Borja e Forn, ao advogarem uma política para as cidades européias, já falavam explicitamente do *city marketing*, da *mercadotecnia*, da *venda da cidade*, como uma das funções básicas dos governos locais e um dos principais campos de negociação público-privada e insistiam na existência e no acirramento da competição entre as cidades, e para esta competição os governos locais deveriam se preparar.

Os *rankings* entre cidades, que estão tão em moda, expressam não apenas a competição entre elas, mas também quais os fatores que se consideram mais qualificantes como: presença de empresas multinacionais, de centros de formação superior, de pesquisa e desenvolvimento e de atividades de ponta pela tecnologia incorporada; infra-estruturas e serviços de comunicação para empresas e cidadãos; qualidade de vida; relações internacionais (sedes de organismos, celebração de congressos e simpósios, atração cultural etc); e existência de uma ampla gama de empresas de serviços para empresas (BORJA; FORN, 1996, p. 33, grifo dos autores).

E ainda:

A mercadotecnia da cidade, vender a cidade, converteu-se, portanto, em uma das funções básicas dos governos locais e em um dos principais campos de negociação público-privada. Estamos muito longe das formas tradicionais de promover as cidades com finalidades turísticas ou comerciais (campanhas publicitárias sobre a beleza do lugar ou feiras anuais), sem que isso signifique que estas atividades tenham perdido o interesse. Ao contrário, mas as formas tradicionais não são suficientes (por exemplo: são mais importantes as feiras ou exposições especializadas que as gerais e a atração turística se baseia cada vez mais em ofertas culturais e lúdicas).§ As políticas de promoção da cidade são, sobretudo, políticas destinadas a garantir e a impulsionar o desenvolvimento econômico, mediante atuações direta ou indiretas. Entre as primeiras podem-se citar:

- a. criação, promoção e gestão de feiras e exposições;
- b. de parques industriais e tecnológicos;
- c. de áreas de terciário superior (La Défense, por exemplo);
- d. de oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários;
- e. de *joint-venture* ou empresas mistas com participação de capital municipal, de entidades financeiras de capital de risco, de hotéis, de empresas e, em geral, de centros de serviços às empresas;
- f. de programas de formação e apoio (técnico, financeiro, comercial etc.);
- g. de torres de comunicação e de comércio internacional;
- h. ordenação e promoção de áreas ou eixos comerciais (BORJA; FORN, 1996, p. 33-34).

Esse instrumento também não é novo na administração pública dos Estados Unidos. Compans (2005) aponta três gerações do *marketing* público americano: 1) uma primeira geração datada de 1930, quando os governos dos estados americanos buscaram atrair novas indústrias e novos investimentos, com ofertas de vantagens no custo de produção, incentivos fiscais e financiamentos públicos; 2) Uma segunda geração, nos anos 70 e 80, quando além de procurar atrair novas empresas, os governos buscaram a manutenção dos negócios existentes, o desenvolvimento do turismo e a promoção das exportações e do investimento estrangeiro. Nessa fase, segundo a autora, técnicas de gestão de empresas foram transpostas diretamente para a administração pública, o planejamento estratégico sendo uma delas; 3) E uma terceira geração de *marketing* público americano, teria sido iniciada nos anos 90, tendo como conceitos básicos “as noções de ‘criação de produto’ e de ‘nichos de mercado’, cuja intenção seria a de tornar a localidade um lugar específico que oferecesse vantagens competitivas específicas a ‘indústria-alvo’” (COMPANS, 2005, p.119). O planejamento estratégico oriundo da Escola do Design com o seu método SWOT, foi utilizado pelos governos dessa geração, como poderosa ferramenta de trabalho.

Por conta do *marketing* urbano, os investimentos, acabam por se concentrar na valorização do espaço, na qualidade de vida, na qualidade do meio urbano, nos atrativos de consumo (estádios, centros de convenções, shopping centers, marinas, praças de alimentação exóticas, etc.), e nos entretenimentos, sejam eles temporários ou permanentes (festivals, eventos culturais, etc.). O que resultou numa tendência à reprodução repetitiva e em série de certos empreendimentos: “centros de comércio internacional, centros culturais e de entretenimento, parques de ciência, elitização de bairros, shopping-centers pós-modernos³⁹, empreendimentos imobiliários à beira d’água, etc.” (HARVEY, 1996, p. 56).

- O Urbanismo de Projetos

Coerentemente com o propósito de melhorar a imagem da cidade com fins de projeção dessa imagem para o exterior (*marketing* urbano), e coerentemente com o propósito de um planejamento não normativo, o planejamento empresarial urbano preconiza o uso em larga

³⁹ Harvey (1989a, 1989b), citado em Harvey (1996), vê indícios que apontam para uma tendência ao distanciamento do desenho urbano, das formas culturais e estilo de vida modernistas, em direção ao pós-modernismo, associada também à ascensão do empresariamento urbano.

escala do urbanismo de projetos. Concepção também originária dos Estados Unidos, consiste em concentrar investimentos públicos em áreas específicas da cidade (operações pontuais), que uma vez melhoradas e requalificadas, podem atrair investimentos privados no seu entorno.

Os catalães advogam o estímulo aos grandes projetos que contem com uma participação ativa dos principais agentes públicos e privados e conquistem um amplo consenso cidadão. Na defesa que fazem do Plano Estratégico, este é visto como uma passagem qualitativa do plano territorial (julgados inoperantes), para os grandes projetos urbanos: “Los grandes proyectos urbanos son hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad metropolitana” (BORJA; CASTELLS, [1997] 2004, p. 221).

Citam como exemplos, alguns grandes projetos infra-estruturais de comunicação em Bogotá (Perimetral ou via periférica de 47 Km, proposta pelo Metrô e sistema intermodal de transporte de massa), e a proposta de candidatura olímpica do Rio de Janeiro 2004, que definiu seis grandes áreas de centralidade urbana.

Esse urbanismo de projetos teria algumas vantagens em relação ao planejamento físico-territorial clássico: maior eficácia, maior facilidade na captação de recursos, maior agilidade de adaptação a novas conjunturas, maior visibilidade da ação pública, e menor prazo de execução. Mas a garantia do seu sucesso, estaria atrelada preliminarmente a existência de regras muito simples de uso e ocupação do solo para a área objeto de intervenção, o que nem sempre é possível ou desejado pelas administrações municipais (COMPANS, 2005, p. 125).

No entanto, segundo entendimento de Harvey, com o qual estamos de acordo, é preocupante pensar que a imagem de prosperidade construída em cima de fragmentos urbanos, projeta uma imagem de sucesso da cidade que se espalha por todo o mundo, mas que pode esconder “sérios problemas sociais e econômicos, os quais, em muitas cidades, estão assumindo a forma geográfica de uma cidade dual: de um centro renovado cercado por um mar de pobreza crescente” (HARVEY, 1996, p. 62).

2.3. O DEBATE CRÍTICO E AS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS: UM DESENCONTRO

A partir dos anos 90, sob as mais variadas denominações, *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* vem ocupando um espaço cada vez mais marcante no interior dos debates das teorias democráticas e no interior dos debates das teorias e práticas da política urbana, do desenvolvimento local e do planejamento e gestão das cidades brasileiras. Uma importante literatura crítica vem sendo produzida em nome dessas duas agendas políticas e em nome dos ideários em torno dos quais se originaram e gravitam. Mesmo assim, alguns estudiosos das diferentes práticas de inovação na gestão de desenvolvimento local nas cidades brasileiras, já vêm sinalizando para a pouca disponibilidade de pesquisas relativas ao *empreendedorismo urbano* (mais privilegiadas em países de capitalismo avançado), quando comparadas com aquelas voltadas para o *ativismo democrático* (mais privilegiadas no Brasil). Como já comentado, ainda menos disponíveis, são as pesquisas que enfocam de modo articulado as duas abordagens de planejamento e gestão.

No campo do *ativismo democrático*, os debates privilegiam as novas instituições participativas conquistadas pela sociedade brasileira, no sentido de, sob olhares teóricos diversos, aprofundar conhecimentos, avaliar erros e acertos, tendo sempre por objetivo principal a busca por seu aprimoramento. Nesse sentido, destacam-se entre outros autores: Daniel (1988, 1990), Grazia de Grazia (1991), Rolnik (1994), Santos Junior (1995), Oliveira; Castro; Genro (1995), Ribeiro L.C. (1994, 1997, 2000), Ribeiro; Cardoso (1994, 2003), Souza (2002), e Leal (1999, 2003). Destacam-se ainda dissertações e teses acadêmicas sobre o assunto, como por exemplo, Santos Junior (1995) e Moura (1997). Na sua tese acadêmica, Moura (1997), cita entre os autores que analisam o *ativismo democrático* no Brasil, Leal (1994), Daniel (1990, 1994), Moura (1993, 1994), Kowarick; Singer (1993), Cacia-Bava (1994) e Pacheco (1993).

Outras pesquisas viriam também a somar esforços para a compreensão, sob uma perspectiva crítica, dos mecanismos que põem em marcha o *ativismo democrático*. Citamos como exemplos, Mello Filho (1995), que teve como objeto central de reflexão o processo social de elaboração do *Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*, e teve como objetivo analisar o desenrolar deste processo que o poderiam caracterizar como um instrumento de reforma urbana, e Leal (2004), que nesta sua tese de doutorado, investiga tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local, tomando por objeto empírico o

Projeto Pina (experiência co-gerencial levada a efeito na 1ª gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos).

Ainda no campo do *ativismo democrático*, a literatura mais recente tem privilegiado principalmente discussões sobre participação, como, por exemplo, os artigos organizados por Avritzer (2004, 2007) e por Coelho e Nobre (2004), e experiências pontuais de orçamento participativo e de conselhos gestores de políticas públicas. Os debates são construídos sob diferentes olhares teóricos, e também com o objetivo de aprofundar conhecimentos, ver erros, acertos e potencialidades de cada instituição, e assim, ver da melhor forma para seu aprimoramento. Uma leitura de Avritzer (2003) demonstra que só o orçamento participativo, esteve presente em três campos de discussão no interior da teoria democrática:

[...] **no debate sobre a relação entre sociedade civil e democracia local** (Baierle, 2000; Navarro, 1998; Boschi, 1999; Wampler, 2000; Silva, 2001; Dagnino, 2002; Nylen, 2002; Baiocci, 2002; Avritzer, 2002a; Avritzer, 2002b; Wampler e Avritzer, 2002); **no debate sobre desenho institucional** (Wampler, 2000; Silva, 2001; Avritzer, 2002a; Fung e Wright, 2002; Wampler e Avritzer, 2002; Luchmann, 2002) e **nos debates sobre o aprofundamento da democracia** (Navarro, 1998; Santos, 1998; Abers, 2000; Gret e Sintomer, 2002; Santos e Avritzer, 2002) (AVRITZER, 2003, p. 16-17, grifos nossos).

No campo sobre a relação entre sociedade civil e democracia, a literatura buscou mostrar que práticas preexistentes, teriam criado condições para o surgimento do OP. No debate sobre desenho institucional, buscou-se demonstrar a influência do desenho das instituições nas atitudes dos atores sociais. E no debate sobre o aprofundamento da democracia, os autores buscaram vincular participação na decisão, com a distribuição dos recursos orçamentários, com o aumento do acesso a recursos públicos e direitos, com o aumento da capacidade de decidir, e com um certo aumento da capacidade de determinar a regra do processo deliberativo. O orçamento participativo foi sempre a unidade de análise tomada pelos autores (AVRITZER, 2003, p. 18-19). Esse mesmo autor ainda se propôs a ampliar o escopo de análise sobre o OP incluindo “um conjunto de novas experiências caracterizadas pela ampla variação, seja no campo da tradição associativa, seja no campo do papel do governo e da participação” (Ibidem, p. 20-21).

Muitas outras pesquisas também teriam privilegiado experiências de OP⁴⁰, uma delas consistindo em estudo pioneiro sobre todo o universo de experiências brasileiras

⁴⁰ Ver a esse respeito as publicações do Instituto Polis sobre o assunto, disponíveis em: < <http://www.polis.org.br> >.

autodenominadas Orçamento Participativo no período 1997/2000, e que teve como foco, as características político-institucionais das cidades, as formas de organização do ciclo participativo e a forma de escolha dos delegados e conselheiros durante o processo participativo (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas também estão presentes na literatura recente, no interior dos debates sobre a relação entre sociedade civil e democracia local. Tem sido objeto de maior interesse os Conselhos de Saúde, de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente e de Assistência Social, para os quais há uma articulação desde a esfera municipal até a esfera nacional (TATAGIBA, 2002; CARVALHO; TEIXEIRA, 2000).

Estão também presentes nos debates, o Conselho de Direitos da Mulher (ESMERALDO; SAID, 2002), os Conselhos de Cultura e Cidadania Cultural (FARIA; MOREIRA; VERSOLATO, 2005), e em menor escala, algumas experiências de Conselhos de Desenvolvimento Urbano (NUNES, 2007, 2008). Outros focos de interesse teriam sido uma avaliação, sob a ótica da governança democrática, “do papel dos conselhos nas reformas das instituições de gestão local e seus efeitos na geração de novos padrões de políticas públicas” (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004), e um debate sobre a relação entre conselhos populares e participação (GONH, 1990, 2004).

No campo do *empreendedorismo urbano*, como já comentado, a literatura é menos abundante, e o assunto é bem menos privilegiado no Brasil do que em países de capitalismo avançado. Cabe destacar a obra (já comentada anteriormente) dos seus principais teóricos, defensores e divulgadores, e responsáveis pela introdução do modelo na América do Sul, inclusive no Brasil, Borja (1988, 1996), Borja; Castells ([1997] 2004, 1997), e Borja; Forn, (1996), entre outras. Cabe também destacar Sassen (1998), que analisa como determinadas características da economia mundial conduziram à novas geografias da centralidade e à formação de cidades globais, e Sassen; Roost (2001), que juntos entendem as grandes cidades como centros de serviços financeiros e empresariais e também como local estratégico para a indústria de entretenimento.

Mas cabe principalmente destacar, alguns autores que têm protagonizado direta ou indiretamente um intenso debate teórico e crítico sobre esse modelo de gestão urbana, não no sentido de aprimorar os instrumentos que os põem em marcha, como no caso dos debates

sobre o *ativismo democrático*, mas no sentido de fazer sérias objeções aos seus pressupostos e valores, e para explicitar alertas sobre os riscos da sua incorporação pelas políticas públicas das grandes cidades. Seriam exemplos dessa literatura crítica, principalmente Harvey (1980, 1992, 1996, 2000, 2001), Arantes (2000), Vainer (1998, 2000a, 2000b), Sánchez (1997, 1999, 2001, 2003), e Compans (1999, 2001, 2005).

Harvey (1996), alerta quanto aos riscos das parcerias público-privada, característica central do que denominou *empresariamento urbano*, vez que a atividade dessas parcerias é empresarial e especulativa, sujeita portanto, “[...] a todas as dificuldades e perigos inerentes aos empreendimentos imobiliários especulativos os quais se contrapõem aos empreendimentos imobiliários coordenados e racionalmente planejados” (HARVEY, 1996, p. 52).

Também faz objeção à reificação (a coisificação) da cidade: “[...] Dá a impressão que a ‘cidade’ pode ser um agente ativo quando não passa de mera ‘coisa’” (HARVEY, 1996, p. 50-51). E ainda, lembra que o *empresariamento urbano*, como implica em algum grau de competição interurbano, “[...] poderá inclusive, forçar a reprodução repetitiva e em série de certos padrões de empreendimentos imobiliários à beira d’água, de shoppings centers pós-modernos e similares” (Ibidem, p. 56).

A ênfase no turismo, na produção e consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros numa dada localidade representam “os remédios favoritos para economias urbanas moribundas. Investimentos urbanos desse tipo podem ser paliativos imediatos apesar de efêmeros aos problemas urbanos. Mas são em geral altamente especulativos” (HARVEY, 1996, p. 59). Entende o referido autor, que apesar da noção de *empresariamento urbano* não pressupor que o Estado ou a aliança de classes que constituem a administração sejam capturados exclusivamente pelos interesses da classe capitalista, ou que suas decisões reflitam os requisitos da acumulação,

[...] considerar a competição interurbana indica um caminho no qual um empresariamento urbano aparentemente autônomo pode ser reconciliado com os requisitos, não obstante contraditórios, da acumulação contínua de capital, garantindo ao mesmo tempo a reprodução das relações sociais capitalistas em escalas ainda mais amplas e em níveis mais profundos (HARVEY, 1996, p.59- 61).

A reificação da cidade foi também objeto de duras críticas por parte de Vainer (2000a), que procurou demonstrar que o discurso do modelo se estrutura basicamente “sobre a paradoxal

articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma *mercadoria*, a cidade é uma *empresa*, a cidade é uma *pátria*.” (VAINER, 2000a, p. 77, grifos do autor). E ao contrário de Harvey (1996), que viu apenas uma possibilidade de reconciliação do modelo com os requisitos do capital, Vainer entendeu que

[...] este projeto de cidade implica direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania” (VAINER, 2000a, p. 78).

E faz seu alerta:

Difícilmente se poderia exagerar quanto à relevância de uma discussão séria e rigorosa deste modelo de planejamento urbano. Se um lado, é praticamente total o comprometimento de agências de cooperação e instituições multilaterais em sua difusão e de seus conceitos básicos, de que são exemplos recentes: a) a publicação de alentado volume sobre a experiência de Barcelona, pela Oficina Regional para América Latina e Caribe do Programa de Gestão Urbana, constituído e financiado pela Agência Habitat das Nações Unidas, PNUD e Banco Mundial (Borja, 1995); b) a encomenda, feita pela Agência Habitat das Nações Unidas, para que Jordi Borja e Manuel Castells produzissem um documento de análise e propostas especialmente para a Conferência Habitat II (Istambul), em que retomam, para além de análises e propostas, verdadeiras receitas para aplicação do modelo (Borja & Castells, 1997) (VAINER, 2000a, p. 77).

Nessa mesma linha de objeções, Compans (2005), na sua tese de doutorado, buscou comprovar a hipótese de que o *empreendedorismo competitivo*, na qualidade de modelo que se reproduz, não seria mero instrumento técnico de gestão eficaz, e sim uma estratégia político-argumentativa destinada a viabilizar dado projeto de modernização capitalista. Teve como objeto empírico a emergência do modelo na cidade do Rio de Janeiro, a partir de 1993.

Mas já em Compans (2001), a referida autora teria observado que a expressão *global cities*, cunhada por Saskia Sassen, em 1991, para designar os pontos nodais dos fluxos financeiros, a partir dos quais se obtém um controle global dos mercados financeiros secundários e sítios de produção dispersos, foi baseada em investigação em três grandes metrópoles (Nova York, Londres e Tóquio), e que mesmo assim,

[...] as características e tendências por ela verificada passaram a ser generalizadas como a expressão de uma nova ordem urbana, de um futuro inexorável para todas as cidades que pretendem inserir-se nos fluxos econômicos globais, fora dos quais não haveria esperança. Borja & Castells, por exemplo, consideram que é na articulação entre o local e o global que se encontra, em última instância, ‘a fonte dos novos processos de transformação urbana e, portanto, os pontos de incidência de políticas

urbanas, locais e globais, capazes de inverter o processo de deterioração da qualidade de vida nas cidades' (1998: 35) (COMPANS, 2001, p. 107).

Arantes (2000), entende o modelo e suas práticas como uma fábrica de consensos e como um eufemismo para a *gentrification*, talvez até a sua apoteose. Para ela, “[...] o famoso pacote catalão de estratégias urbanas, tem muito de *dejá vu*” (Ibidem, p. 28), e diz em nota de rodapé que:

A aproximação soa ainda menos arbitrária se pensarmos que Manuel Castells, antes criticado por Hall, como um dos representantes do “urbanismo marxista” dos anos 1970, aos quais opunha o pragmatismo dos urbanistas - *manager* da cidade-emprego, acabou por escrever com este, a quatro mãos, um livro sobre *Technopoles of World*, publicado em 1994 (Londres, Routledge) (ARANTES, 2000, p. 28, grifos da autora).

A autora investiga o que chamou de *variações em torno de um mesmo modelo*, referindo-se às experiências do empreendedorismo nas cidades de Paris, Barcelona, Bilbao, Lisboa e Berlim. Em todas estariam presentes a mesma fórmula e os mesmos ingredientes do atual modo de se fazer cidades, mesmo que nas cidades de Paris e Berlim, não tivesse havido nenhum Plano Estratégico por trás das suas renovações. Por isso afirma:

Para encurtar: deu-se o que estamos vendo, algo como *um pensamento único das cidades* – em que se casam o interesse econômico da cultura e as alegações culturais do comando econômico – que ronda as cidades em competição pelo financiamento escasso no sistema mundial, e por isso mesmo compartilhado à revelia das preferências político-ideológicas dos administradores de turno. Num universo tão unidimensional assim, por certo não ocorrerá a ninguém considerar uma aberração histórica o programa suicida do capitalismo global (ARANTES, 2000, p. 67-68, grifo da autora).

Sánchez (1997, 2001), dirigiu a maior parte das suas críticas ao *city marketing*, como mecanismo institucional de promoção e venda da cidade, e defendido pelos catalães. Este mecanismo estaria produzindo no seu entendimento, as cidades - espetáculo, as cidades – vitrine, as cidades - modelo.

A inovação, eminentemente competitiva entre sociedades urbanas integradas, assume, entretanto, as condições ideais de difusão e imitação não por suas qualidades intrínsecas, mas por sua procedência enquanto engendrada num lugar que consegue manter sua liderança com relação a outros lugares. Sabemos que nem sempre as melhores idéias são as que se impõem, porém aquelas que alcançam e mantêm liderança. Nesses termos, como indica Sánchez (p. 294) “a modernidade vai sendo alcançada à medida que se vai conseguindo incorporar aquele ‘novo’ dotado de capacidade e potência para ser imitado” (SÁNCHEZ, 1997, p. 109).

Entende esta autora que “no contexto de modernização tecnológica e infra-estrutural, cada cidade, em processo de reestruturação econômica, é tornada um produto, uma marca ela mesma [...]” (SÁNCHEZ, 2001, p. 157). No Brasil, a cidade de Curitiba seria “uma referência paradigmática, tanto do valor do city marketing incorporado à política quanto dos efeitos do urbanismo – espetáculo, instrumentos que deram à cidade uma inserção nacional e internacional [...]” (Ibidem, p. 109). Aqui a crítica da autora é extensiva ao “urbanismo de projetos” também defendido pelos catalães, e que no caso de Curitiba, materializou-se nos “produtos - Curitiba”, que entre outros seriam “um teatro chamado ‘Ópera de Arame’, as ruas de serviço chamadas ‘Ruas da Cidadania’, as bibliotecas de bairro chamadas ‘Faróis do saber’, uma rua de comércio em tempo integral, a ‘Rua 24 horas’, ou um modelo de ônibus chamado ‘ligeirinho’” (Ibidem, p. 168).

Na sua tese acadêmica, Moura (1997), também identifica estudos que, a partir das referências de Harvey (1989), analisam determinadas experiências locais enquanto expressões do *empreendedorismo urbano*, casos de Curitiba (Pinhaez et al., 1993; Silva et al., 1993) e do Consórcio Intermunicipal do ABC paulista, iniciado em 1991 (Pacheco, 1993), e identifica como pesquisa acadêmica, alguns estudos de caso que contribuíram para o conhecimento dessas novas experiências.⁴¹

Quanto às reflexões e ao debate crítico sobre os dois modelos de planejamento analisados de forma conjunta, ainda incipiente, cabe destacar Moura (1997), Ferreira (2000), e Leal (2003, 2005).

Moura (1997), cita como exemplo dessa abordagem conjunta, Pacheco (1993). E ela própria nesta sua tese de doutoramento, investigou as duas tendências à renovação da gestão local na atualidade, particularmente as formas de interação entre o governo e a sociedade civil. No seu entendimento, há uma limitação no debate ao se colocar a questão do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo competitivo*, pois enquanto procura-se afirmar as virtualidades intrínsecas do primeiro, procura-se evidenciar os efeitos perversos do segundo. E, embora seja reconhecido o reforço do empreendedorismo nos anos 90, problematiza-se a abordagem deste

⁴¹ Trata-se de estudos de caso referenciados em determinadas iniciativas, por exemplo: a discussão pública do orçamento municipal de Porto Alegre (objeto de dissertação de mestrado no PPGA/UFRGS e no IPPUR/UFRJ); o Programa Prefeitura nos Bairros de Recife (pesquisas realizadas no NPGA/UFBa e no MDU/UFPe); a experiência do governo do PT em Diadema/SP (dissertação de mestrado, junto à UNICAMP); a experiência do governo Jarbas Vasconcelos na Prefeitura de Recife (Tese de doutorado junto a UNICAMP); a análise comparativa entre Porto Alegre e Santos sob o governo do PT (dissertação junto ao Urban Planning Program da Universidade da Califórnia) (MOURA, 1997).

como um sucedâneo da agenda democrática dos anos 70/80, como se esta fosse, simplesmente, substituída pela agenda da competitividade e da eficiência.

Para a referida autora, essas e outras perspectivas podem estar presentes num mesmo lugar, e por isso mesmo, contesta a noção da existência de um só caminho de desenvolvimento local, e trabalha com a idéia de pluralidade, em razão, inclusive, das perspectivas em que se colocam os atores locais. Sua pesquisa enfocou as redes como instrumento de análise, com o objetivo de captar as características dos arranjos e formas de interação entre atores e organizações e foi apoiada em dois estudos de caso: o Planejamento Estratégico de Barcelona, iniciado em 1988, e o projeto Cidade Constituinte de Porto Alegre, implementado a partir de 1993.

Ferreira (2000), teve por objetivo investigar os dois momentos recentes do planejamento no Brasil e os respectivos modelos de gestão por eles expressados, (denominados pela autora *gestão democrática* e *gestão estratégica* da cidade), através de dois estudos de caso: o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (PDDCRJ) e o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Conclui que Plano Diretor e Plano Estratégico, apesar de expressarem duas formas distintas de concepção de cidade, de formulação de problemas urbanos, de fazer diagnósticos, de gerir cidades, e de observar processos metodológicos, “[...] podem ser complementares se guardarem coerência quanto às finalidades e objetivos do processo de planejamento” (Ibidem, p. 254).

E Leal (2003, 2005), aborda as inovações nas práticas de gestão e governança urbana nas experiências municipais brasileiras, nas suas duas direções principais, o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano*. Em Leal (2003), nos diz a autora :

A contradição entre o paradigma da “*Cidade Democrática*” e o da “*Cidade Mercado*”, ou seja, da “*Cidade Participativa contra o da Cidade à Venda*” passa a expressar, no momento atual, um campo de tensão permanente expresso na correlação de forças e na hegemonia dos interesses que perpassam o Estado. [...] Pode-se concluir que, tendencialmente, *os modelos de gestão e governança das cidades passam a se orientar na atualidade a partir de dois pressupostos principais: conforme a base econômica e a posição do município no contexto regional e global, e de acordo com a engenharia política que caracteriza a sua formação e a forma de controle social. Numa visão de totalidade, que implica na ruptura de uma concepção fragmentada e/ou setorializada, a hipótese é a de que há uma inter-relação direta entre base econômica – infra-estrutura, e a engenharia política superestrutura – que irá definir a formação ou vertente predominante dos modelos de gestão* (LEAL, 2003, p. 78-79, grifos da autora)

Com esse entendimento, a autora examina a experiência da cidade do Recife nas duas gestões do então prefeito Jarbas Vasconcelos (1986/1988 e 1993/1996), “[...] procurando-se evidenciar as inovações presentes nos modelos de gestão e governança das referidas administrações” (LEAL, op. cit, p.79).

E em Leal (2005), a autora examina as experiências de gestão de três municípios da Região Metropolitana do Recife: Cabo de Santo Agostinho, nas administrações do Prefeito Elias Gomes (1997/2004 e 2001/2004), Camaragibe, nas administrações do Prefeito Paulo Santana (1997/2004), e Moreno, nas administrações do Prefeito Edvaldo Rufino (1997/2004). Neste trabalho, a autora avalia a presença das duas agendas na política urbana praticada nos três municípios, e orienta sua investigação por três hipóteses. Uma primeira, vinculando a preponderância de uma das agendas sobre a outra, ao poder de ação dos atores envolvidos e ao grau de hegemonia ocupado pelos grupos sociais que integram o poder local. Uma segunda, vinculando a ausência de legitimação eleitoral do projeto político do governo local à criação de espaços para a construção de uma “nova hegemonia” dos setores populares, e uma terceira, vinculando a universalização e continuidade do modelo de gestão democrática à eficácia das inovações introduzidas, à efetiva inversão de prioridades na aplicação de recursos, e na consequente melhoria da qualidade de vida.

Esse demonstrativo ajuda a reforçar a nossa compreensão, em primeiro lugar, do desencontro existente entre os debates sobre *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano*, e a absorção de fato das duas agendas nas práticas de planejamento e gestão nas cidades brasileiras. Enquanto na maior parte da literatura cada agenda é discutida de forma isolada, com objetivos diferenciados, sem referência uma à outra ou com referência mútua à inoperância, males e riscos, as administrações urbanas vem encontrando na utilização simultânea das duas agendas, uma solução para o atendimento aos muitos imperativos à que são submetidas as cidades brasileiras. Em segundo lugar, da inexistência na literatura que aborda as duas agendas, de hipóteses que discutam uma relação causal entre o grau de democratização atingido por uma cidade e a presença dos dois modelos de planejamento na política urbana nela praticada. Essa é a contribuição pretendida por essa pesquisa, que, com o suporte teórico do modelo bidimensional de Dahl, examinará as duas administrações do Prefeito João Paulo Lima e Silva na cidade do Recife (2000/2004 e 2004/2008), procurando evidenciar as formas de utilização das duas agendas, e buscando respostas para esse uso, no

grau de “democratização da democracia” atingido pela cidade. É o assunto dos Capítulos 3 e 4 a seguir.

CPÍTULO 3

CIDADE DO RECIFE: POLIARQUIA E POLÍTICA URBANA

3.1. A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA: CULTURA CÍVICA X ESTADO DE NATUREZA

Na esteira do modelo bidimensional de Dahl, alguns autores, implícita ou explicitamente, concordam que no caso latino-americano, inclusive no Brasil, o processo de democratização seguiu a “sequência II”, ou seja, primeiro alargamento da participação (ampliação do direito de voto), e depois institucionalização da competição política. (O'DONNELL, 1988; SANTOS, W. G, 1993). Os países que seguiram esta sequência, segundo conclusões de Dahl (1971), teriam democracias menos estáveis do que aqueles que seguiram a “sequência I” (institucionalização da competição política seguida do alargamento da participação).

No caso brasileiro, a sequência e a forma do alargamento do processo de participação, ajudariam a entender “por que o Brasil apresenta o caso extremo e tecnicamente falando mais bem sucedido da implantação de um corporativismo sub-desenvolvido a partir dos anos 30” (SANTOS, W. G., 1993, p. 32). Como os partidos políticos nacionais são um caso recente no país (pós-Segunda Guerra Mundial), não foram os responsáveis pela mobilização dos diversos segmentos sociais para uma vida política, cabendo esse papel ao Estado, através da burocracia, das forças armadas e da “inteligência”. “[...] nenhum dos atores políticos relevantes da ordem contemporânea, aí incluído o empresariado urbano, formou sua identidade coletiva através de partidos políticos”. Isso quer dizer que “[...] atores políticos mais ou menos homogêneos constituíram-se antes dos partidos nacionais e estes pouco ou nada contribuíram para produzir tal homogeneização” (Ibidem, p. 32). O empresariado e as classes trabalhistas, teriam sido incorporados à vida política, “via sindicalismo tutelado”, e a política social e trabalhista constituíram-se no instrumento de engenharia política utilizado para a viabilização dessa incorporação. Dessa forma, empresariado e trabalhadores poderiam dispensar estruturas partidárias e institucionais como conduto para suas reivindicações (Ibidem, p.32-33).

Com esse entendimento, ao verificar passo a passo “em que medida o Brasil vem preenchendo os requisitos para a emergência e eventual consolidação de uma ordem poliárquica, não obstante a herança corporativista” (Ibidem, p.81), este autor recorreu ao que entendeu como

as condições que historicamente teriam sido necessárias para a emergência de sólidas poliarquias, e que seriam:

Continuado processo de acumulação material, induzindo ou associado a elevado grau de urbanização, sobre os quais se ergue uma sociedade complexa, interdependente, segregando grupos de interesse que, por si mesmos e através de sistemas partidários efetivos, limitam-se mutuamente, controlam o governo e fabricam políticas públicas (SANTOS, W. G., 1993, p. 80-81).

Para esta verificação, utilizou indicadores tanto voltados para o Brasil como um todo, como voltados para suas Regiões. Esses indicadores foram entre outros o desempenho econômico (evolução do Produto Interno Bruto - PIB) e do Produto Interno Bruto - PIB *per capita*), a evolução da população urbana, a diversificação produtiva, o processo de criação de associações civis (evolução, diversificação e velocidade), crescimento do eleitorado, dinâmica partidária, associativismo e participação da sociedade⁴². Os primeiros indicadores demonstraram inicialmente que no Brasil “cumpru-se o requisito da acumulação e, tal como requer a doutrina, associada à intensa urbanização, sobretudo após 1960, caracterizando-se ademais aquele desempenho econômico por sensível diferenciação produtiva e diversificação social” (Ibidem, p. 81). E continua o autor:

Em trajetórias democráticas bem-sucedidas, a maturidade da infra-estrutura poliárquica – acumulação e diversificação produtiva, mais diferenciação social – *deve*, conforme a doutrina, tornar muito provável a constituição de uma sociedade plural, afluyente em movimentos de ação cooperativa associados a constituição de novos grupos de interesse (SANTOS, W. G., 1993, p. 82).

Os indicadores complementares demonstraram por um lado a emergência de fato de uma sociedade plural no país, e em consequência, a emergência de uma hierarquia de demandas que, “quando o governo é estritamente neutro, tende a se reproduzir no padrão de políticas públicas adotadas” (Ibidem, p. 86), e por outro a emergência de uma sociedade participativa em acordo com as relações de participação comumente encontradas em poliarquias (relação entre renda e participação: quanto maior a renda, maior a taxa de participação, e entre educação e participação: quanto maior a escolaridade, maior a taxa de participação)⁴³. O que levou o referido autor à seguinte reflexão:

⁴² Os temas do associativismo, participação e representação de interesses foram objeto de investigação do suplemento da Pesquisa Mensal de Emprego (suppme) de abril de 1996, que abrange seis das dez áreas metropolitanas do país: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Somadas suas populações, nestas áreas se encontram, cerca de 25% da população brasileira. O tema do associativismo foi, também, objeto da pesquisa suplementar da PNAD / 1988, o que permite acompanhar alguns de seus aspectos nos últimos oito anos. (informação retirada do site do IBGE).

⁴³ Ver referências às conclusões de Dahl sobre a relação entre níveis de renda e de instrução com níveis de atividades políticas, no item 1.1 do presente trabalho.

Ao que parece, e por todas as evidências, os requisitos de um sistema poliárquico foram atendidos apropriadamente pela sociedade brasileira. O desempenho econômico nos quarenta anos subseqüentes à década de 1940 foi espetacular e sem muitos paralelos na história mundial até recentemente. Esta acumulação material não foi vegetativa, mas diversificada, o que propiciou a geração de interdependências e de um pluralismo social que se manifestaram, graças à inexistência de inflexíveis barreiras à entrada, na multiplicação dos grupos de interesse e na explosão participativo-eleitoral. A comprovação da existência de espectro partidário de fato competitivo e de um estilo de comportamento social conforme renda e educação coroam a estruturação de um sistema que, de acordo com a doutrina, devia manifestar adequada capacidade de aprendizado diante de crises, reduzida taxa de desperdício e maior velocidade de recuperação após períodos de dificuldades. Por que isso não acontece com a poliarquia brasileira? A resposta encontra-se, parcialmente no hobbesianismo social poliforme que dá, por assim dizer, sustentação à precária estabilidade das instituições poliárquicas formalizadas (SANTOS, W. G., 1993, p. 89).

A comprovação foi dada na forma de outros indicadores tais como: 1) a mudança do valor da política como recurso em sociedades quase-poliárquicas (a política como investimento econômico – coeficiente eleitoral para a Câmara Federal), e 2) o grau de politização da sociedade (% da população que realizou algum tipo de contato com políticos ou governantes, % de filiação a partidos, a sindicatos ou associações por faixa de renda e por anos de estudo, % de pessoas envolvidas em conflitos e envolvidas em conflitos por algum tipo de reação, % de pessoas vítimas de agressão física. Com base nesses indicadores, Santos, W. G. (1993) conclui pela existência no Brasil, “de uma cidadania não poliárquica – alienada eleitoralmente e refratária a políticos e à participação partidária – convivendo em interações de mercado e de todo tipo com a parcela poliárquica da cidadania” (Op. cit, p. 97) , e que “O comportamento poliárquico existe, com certeza, mas imerso em enorme bolha de alienação e indiferença [...]” (Ibidem, p. 98).

Esse comportamento poliárquico teria se replicado em nível local, em cidades brasileiras. Com metodologia similar, e apoiado nas reflexões de Santos W. G. (1993), de Putnam (1996) e nas suas próprias reflexões, Santos Junior (2001) avaliou o associativismo e a participação sociopolítica nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, chegando à conclusão que haveria uma cultura associativa e uma dinâmica de participação cívica nesses municípios, mas restrita a um pequeno segmento social. E este pequeno segmento convive “[...] com a apatia política de amplas parcelas da população e produz a cultura do híbrido institucional (instituições poliárquicas convivendo com a informalidade, o clientelismo, a inexistência de direitos)” (SANTOS JUNIOR, 2001, p.174-175). Cabe-nos entender se esse comportamento poliárquico também replica em Recife, ou se de alguma maneira a cidade

conseguiu desenhar o seu próprio caminho de democratização. É o que buscaremos ver a seguir.

3.2. A MATURIDADE DA INFRA-ESTRUTURA POLIÁRQUICA DO RECIFE

3.2.1. A doutrina e a cidade

A presença de uma infra-estrutura poliárquica na cidade de Recife, acompanhada ou não de um crescimento das atividades políticas e participativas da sua população, pode ser examinada a partir das quatro dimensões analíticas selecionadas do modelo de Dahl, e de alguma forma trabalhadas por Santos, W. G. (1993), e por Santos Junior (2001): 1. Nível de desenvolvimento socioeconômico (acumulação material, diversificação produtiva, grau de urbanização, igualdade e desigualdade); 2. Presença de um pluralismo social (associativismo); 3. Grau de politização da sociedade (crescimento do eleitorado, atividades políticas, envolvimento dos eleitores com políticos, oportunidades de participação); e 4. Competitividade pelo poder (espectro partidário, rotatividade dos partidos políticos que ganharam a eleição). Vejamos o que nos dizem as evidências em cada uma dessas dimensões analíticas:

- Nível de desenvolvimento socioeconômico -

O desempenho favorável da economia da cidade do Recife acompanhado do adensamento populacional, conforme ilustrado nas tabelas e quadros a seguir, já demonstram o cumprimento do requisito da acumulação e, conforme lembrado por Santos, W. G. (1993), associado a um alto grau de urbanização, como requer a doutrina. O Produto Interno Bruto (PIB) da cidade, apesar de apresentar percentuais decrescentes com relação ao total do Estado no período 2002/2006, representou mais de 33% do PIB total de Pernambuco no último ano da série, e apresentou os valores absolutos de maior crescimento anual de todo o estado. (Tabela 1).

Tabela 1. Municípios do Estado de Pernambuco com maiores Produto Interno Bruto (PIB), a preços de mercado. 2002 – 2006

Municípios	PIB (R\$ bilhão)					Ranking					Participação (%) no Estado				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Recife	12,60	13,10	14,41	16,32	18,32	1	1	1	1	1	35,75	33,32	32,75	32,70	33,00
Jaboatão dos Guararapes	2,82	3,34	3,85	4,22	4,74	2	2	2	2	2	7,99	8,48	8,75	8,46	8,53
Ipojuca	1,99	2,31	2,98	3,99	4,31	3	4	3	3	3	5,65	5,87	6,78	8,00	7,76
Cabo de Santo Agostinho	1,78	2,45	2,69	2,77	2,84	4	3	4	4	4	5,06	6,23	6,12	5,55	5,11
Olinda	1,28	1,36	1,57	1,89	2,01	5	5	5	5	5	3,63	3,46	3,56	3,78	3,61
Pernambuco	35,25	39,31	44,01	49,92	55,50						100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ag. CONDEPE/FIDEM e IBGE. Disponível em: <<http://www.condepefidem.pe.gov.br>>. Acesso em: dezembro de 2008. Tabulação: a autora

No ranking estadual, o PIB do Recife tem ocupado sempre a 1ª posição, no ranking regional (NE), a 3ª posição em 2005 e 2006, e no ranking nacional, a 18ª e a 17ª posições, respectivamente em 2005 e em 2006⁴⁴. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* também apresentou valores absolutos crescentes entre os anos de 2002 e 2006, permanecendo o município do Recife no 5º ou 6º lugares no ranking entre os 5 municípios melhores situados do estado neste período (Tabela 2).

Tabela 2. Municípios do Estado de Pernambuco com maiores PIB *per capita*. 2002 – 2006

Municípios	PIB <i>per capita</i> (R\$)					Ranking				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Ipojuca	31.472	35.614	44.953	58.730	61.959	1	1	1	1	1
Itapissuma	15.050	17.971	16.194	16.157	17.743	2	2	4	3	2
Cabo de Santo Agostinho	11.121	14.980	16.197	16.383	16.486	4	3	3	2	3
Petrolândia	12.253	14.427	17.016	14.626	13.382	3	4	2	4	4
Recife	8.639	8.894	9.694	10.875	12.091	5	5	6	5	5
Pernambuco	4.328	4.774	5.287	5.933	6.528					

Fonte: Ag. CONDEPE/FIDEM e IBGE. Disponível em: <<http://www.condepefidem.pe.gov.br>>. Acesso em: dezembro de 2008. Tabulação: a autora

A perda relativa do PIB do Recife em relação ao total do estado de Pernambuco está associada a perdas no setor industrial, vez que com a implantação do Complexo de SUAPE nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, houve um deslocamento de antigas

⁴⁴ Agência CONDEPE/FIDEM. *Pernambuco PIB MUNICIPAL 2002-2006*. Ano Base: 2002, p.14-15. Disponível em: <<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepeFidem>>. Acesso em: 18 de dezembro de 2008.

plantas industriais, um redirecionamento de novos investimentos, e a desconcentração de alguns serviços ligados a essas indústrias. Além disso, houve uma maior interiorização de investimentos, tanto públicos como privados, principalmente para os municípios de Caruaru e Petrolina⁴⁵. Mesmo assim, Recife tem sido responsável pelo maior Valor Adicional Bruto (VAB)⁴⁶ do setor industrial do estado no período 2002/ 2006, participando com 25,10% do total no último ano da série. Os principais gêneros do setor são, alimentar, bebidas, química, metalurgia básica e minerais não metálicos, seguidos da construção civil, principalmente no setor formal, e os Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP)⁴⁷.

A cidade também se destaca no setor de serviços, responsável por 35,22% do VAB do setor no estado, sendo o comércio a sua principal atividade econômica. O maior segmento é o atacado (combustível, alimentos e bebidas), destacando-se também um varejo diversificado (hiper/supermercados e automóveis/motos). São ainda importantes no setor, as atividades financeiras, os serviços de informação, transportes, alojamento, alimentação, saúde e educação⁴⁸.

Cabe lembrar que o desenvolvimento expressivo de alguns ramos de atividade fez surgir no Recife “pólos de excelência” como o Pólo Médico, considerado o mais importante do Norte/Nordeste e o segundo maior do país (atrás apenas do município de São Paulo), o Pólo de Tecnologia e Informação (TI) com o Porto Digital que abriga empresas nacionais e multinacionais, gera emprego e renda e é considerado o maior parque tecnológico do Brasil em faturamento e número de empresas, o Pólo da Construção Civil, também considerado um dos maiores do país e ainda os serviços técnicos especializados (nas áreas de consultoria, marketing, propaganda, advocacia, engenharia e prestação de serviços educacionais), dentre outros. Hoje, predominam as atividades comerciais e de prestação de serviços que respondem por 95% de todo o valor da riqueza gerada. Essas atividades são ligadas ao terciário moderno, em que se destacam shoppings e grandes supermercados, serviços médicos, de informática e de engenharia, consultoria empresarial, ensino e pesquisa, atividades ligadas ao turismo, entre outras (PCR, 2008)⁴⁹.

⁴⁵ Ibidem, p. 5.

⁴⁶ Valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao Produto Interno Bruto pelas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor da produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades (Ag. Condepe/Fidem, 2008).

⁴⁷ Ibidem, p. 10.

⁴⁸ Ibidem, p. 11.

⁴⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/inforec>>. Acesso em: novembro de 2008.

O Recife se tornou também, um reconhecido centro universitário e de produção do conhecimento, atraindo pessoas que aqui chegam em busca de conhecimento de ponta nas diversas áreas e setores. A cidade abriga universidades de porte, além de faculdades isoladas e novos empreendimentos privados de ensino de 3º grau, que contam com mão-de-obra especializada e alta capacidade de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico. Também vem se afirmando como reduto de cursos de pós-graduação em níveis de especialização, mestrado e doutorado. Cabe lembrar que,

[...] apesar do desempenho da economia formal, com uma base econômica relativamente moderna, o Recife ainda se encontra fortemente ligado à chamada economia informal. Persiste uma enorme rede de atividades vinculadas ao comércio e serviços informais que mantém ocupada significativa parcela da população, gerando riqueza e conferindo à cidade uma especificidade. No setor informal há expressivo número de micro e pequenas empresas prestadoras de serviços que têm um papel importante para a economia da cidade, em especial como absorvedoras de mão-de-obra (PCR, 2008).⁵⁰

A diversificação produtiva no município, como visto, também é um fato. A composição setorial do PIB, a distribuição das pessoas ocupadas segundo as principais atividades e a distribuição do número de estabelecimentos e de empregados no setor formal por setor de atividade demonstram bem essa diversificação (Tabelas 3 a 5).

Tabela 3. Recife: composição setorial do PIB - 2005

Discriminação	Valor
PIB Municipal ⁽¹⁾ (R\$ 1.000,00)	16.664.468
Participação % no PIB de PE	33,4
Composição setorial (%)	
Agropecuária	0,1
Indústria	18,5
Serviços	81,4
PIB per capita (R\$ 1,00)	11.102

Fonte: IBGE e Agência CONDEPE/FIDEM, 2008 (dados preliminares)

(1) PIB à preço de mercado

⁵⁰ Ibidem.

Tabela 4. Pessoal ocupado segundo atividade econômica – 2000

Atividades econômicas	Total	(%)
Comércio, reparação de veículos, objetos pessoais e domésticos	110.249	21,6
Atividade financeira, imobiliária, aluguéis e prestação de serviços	61.155	12
Indústria de transformação	44.659	8,8
Administração pública, defesa e seguridade social	39.988	7,8
Educação	36.755	7,2
Saúde e serviços sociais	32.393	6,4
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	30.374	6
Construção	28.954	5,7
Outras atividades	125.563	24,6
Total	510.090	100

Fonte: Ag. CONDEPE/FIDEMIBGE / Censo Demográfico 2000 - Resultados da Amostra.

Tabela 5. Número de estabelecimentos e de empregados no setor formal - 2006

Setores de atividade	Estabelecimentos		Empregados	
	Nº	%	Nº	%
Administração pública direta e autárquica	167	0,32	157.341	31,09
Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal e pesca	413	0,79	2.332	0,46
Comércio e administração de imóveis, valores mobiliários, serviços técnicos e profissionais etc.	9.553	18,19	72.155	14,26
Comércio atacadista	3.405	6,48	17.205	3,40
Comércio varejista	18.730	35,66	71.189	14,07
Construção civil	1.790	3,41	26.887	5,31
Ensino	1.687	3,21	18.483	3,65
Extrativa mineral	58	0,11	632	0,12
Indústria da borracha, fumo, couros, peles, similares, Indústria diversas	235	0,45	1.207	0,24
Indústria química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria, sabão, velas e material plástico	369	0,7	3.576	0,71
Indústria da madeira e do mobiliário	203	0,39	1.472	0,29
Indústria de calçados	31	0,06	268	0,05
Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	1.095	2,08	10.945	2,16
Indústria de produtos minerais não metálicos	125	0,24	1.995	0,39
Indústria do material de transporte	48	0,09	353	0,07
Indústria do material elétrico e de comunicações	73	0,14	1.420	0,28
Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	433	0,82	4.401	0,87
Indústria mecânica	147	0,28	1.210	0,24
Indústria metalúrgica	266	0,51	2.455	0,49
Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	626	1,19	3.145	0,62
Instituições de crédito, seguros e capitalização	1.048	2,00	9.200	1,82
Serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação, rádio, televisão etc.	7.528	14,33	45.435	8,98
Serviços industriais de utilidade pública	97	0,18	7.764	1,53
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	2.557	4,87	25.763	5,09
Transportes e comunicações	1.841	3,50	19.238	3,8
Total	52.525	100,00	506.071	100,00

Fonte: MTE/RAIS. Disponível em: <<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepeFidem>>. Acesso em: dezembro de 2008. Tabulação: a autora

Quanto ao processo de urbanização, Recife já é uma cidade 100% urbana e vê ano a ano a sua população crescer e o seu território adensar (Tabela 6). Fica assim cumprido pelo município o requisito da acumulação, associado a um alto grau de urbanização, como requer a doutrina.

Tabela 6. Recife: adensamento populacional - 1970 / 2007

Ano	Área (km ²)	População	Densidade (hab/km ²)
1970	217,494	1.060.701	4.876,92
1980	217,494	1.203.899	5.535,32
1991	217,494	1.298.229	5.969,03
1996 (Contagem)	217,494	1.346.045	6.188,88
2000	217,494	1.422.905	6.542,27
2007 (Estimativa)	217,494	1.533.580	7.051,14

Fonte: IBGE e Agência CONDEPE/FIDEM, 2008. Tabulação: a autora

No entanto, o desenvolvimento econômico pelo qual vem passando a cidade, não refletiu ainda de forma significativa em igualdade na distribuição de recursos chave, como renda, riqueza, *status* e saber. Segundo informações constantes no Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife (2005), entre 1991 e 2000 a desigualdade de renda, medida pelo Índice de Gini⁵¹ aumentou em 26 das 27 capitais brasileiras, com a exceção de Natal, onde o índice se manteve estável. Em 2000, os mais altos índices estavam no Recife e em Maceió (0,68). Segundo classificação dos pesquisadores do referido Atlas, esse resultado é considerado “absurdamente alto”.

O desenvolvimento econômico também não refletiu no desenvolvimento humano da população da cidade, pelo menos até o ano de 2000, conforme revelaram os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵² de 1991 e 2000 estudados por Bitoun (2005). O IDH-M do Recife passa de 0,740 em 1991 para 0,797 em 2000, mas apesar deste pequeno acréscimo, continuou apresentando um Desenvolvimento Humano considerado médio (de 0,500 a 0,800), mantendo a segunda posição no *ranking* das capitais do Nordeste (Tabela 7). Com relação às capitais brasileiras, o IDH-M agregado do Recife manteve a 10ª posição nos dois anos

⁵¹ Principal indicador de desigualdade, indica valores numa escala de 0 a 1, onde 0 significa que todos tem a mesma renda e 1 que uma só pessoa detém a renda de toda a sociedade.

⁵² Indicador estatístico criado em 1990 pela equipe liderada por Mahbub ul Haq, e que passou a ser utilizado pela ONU em 1991 no seu Relatório do Desenvolvimento Humano. Abrange três dimensões básicas do desenvolvimento — duas dimensões sociais (o acesso ao conhecimento – Educação - e o direito a uma vida longa e saudável - Longevidade) e uma dimensão econômica (o direito a um padrão de vida digno – Renda).

estudados, e os IDH-M desagregados, mantiveram a 8ª posição (renda), a 11ª posição (longevidade), e a 10ª posição (educação)⁵³.

Tabela 7. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo as capitais do Nordeste - 1991 e 2000

Capitais	IDH-M				
	1991		2000		2005
	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor
Salvador	0,751	1º	0,805	1º	
Recife	0,740	2º	0,797	2º	
Aracaju	0,734	3º	0,794	3º	
Natal	0,733	4º	0,788	4º	
Fortaleza	0,717	7º	0,786	5º	
João Pessoa	0,719	6º	0,783	6º	
São Luís	0,721	5º	0,778	7º	
Teresina	0,713	8º	0,766	8º	
Maceió	0,687	9º	0,739	9º	
Brasil	0,696		0,766		0,800

Fonte: PNUD;IPEA;FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, 2003

Quando considerada cada uma das dimensões isoladamente (renda, longevidade e educação), observa-se uma nítida desvantagem da cidade do Recife com relação às dimensões sociais. Enquanto a cidade manteve a 1ª posição no *ranking* das capitais nordestinas com relação à dimensão econômica (renda), perdeu posição com relação à longevidade, passando da 4ª para a 7ª posição, e permaneceu na 4ª posição com relação à educação (Tabela 8).

Tabela 8. IDH-M - Renda, Longevidade e Educação, segundo as capitais do Nordeste - 1991 e 2000

Capitais	IDHM - Renda				IDHM - Longevidade				IDHM - Educação			
	1991		2000		1991		2000		1991		2000	
	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor	Ranking
Salvador	0,719	2º	0,746	3º	0,679	4º	0,744	1º	0,856	1º	0,924	1º
Recife	0,727	1º	0,770	1º	0,676	5º	0,727	7º	0,818	4º	0,894	4º
Aracaju	0,703	3º	0,752	2º	0,666	7º	0,729	6º	0,832	3º	0,901	2º
Natal	0,699	4º	0,746	3º	0,693	2º	0,730	5º	0,808	5º	0,887	5º
Fortaleza	0,685	6º	0,729	6º	0,683	3º	0,744	1º	0,784	8º	0,884	7º
João Pessoa	0,693	5º	0,743	5º	0,660	8º	0,720	8º	0,803	6º	0,885	6º
São Luís	0,648	8º	0,696	8º	0,670	6º	0,737	3º	0,845	2º	0,901	2º
Teresina	0,637	9º	0,695	9º	0,708	1º	0,734	4º	0,793	7º	0,870	8º
Maceió	0,682	7º	0,715	7º	0,636	9º	0,667	9º	0,743	9º	0,834	9º
Brasil	0,681		0,723		0,662		0,727		0,745		0,849	

Fonte: PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. 2003. CD-ROM.

⁵³ Bitoun (2005, p. 6-7).

Quando comparado com os demais municípios da sua Região Metropolitana, observa-se que de 1991 para 2000, Recife perde uma posição no ranking dos IDH-M agregados, mantém a 1ª posição com relação à dimensão econômica (renda), passa da 9ª para a 14ª posição na longevidade, e ganha uma posição na dimensão educação, mantendo nesse último caso um valor considerado alto (Tabelas 9 e 10). Essa perda expressiva de posição da cidade com relação ao direito a uma vida longa e saudável foi entendida por Bitoun (2005), como decorrente da precária situação sanitária da capital e das altas taxas de mortalidade por violência.

Tabela 9. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo municípios da Região Metropolitana do Recife : 1991 e 2000

Capitais	IDH-M				
	1991		2000		2005
	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor
Paulista	0,739	2º	0,799	1º	
Recife	0,740	1º	0,797	2º	
Olinda	0,732	3º	0,792	3º	
Jaboatão dos Guararapes	0,701	4º	0,777	4º	
Camaragibe	0,681	5º	0,747	5º	
Itamaracá	0,653	7º	0,743	6º	
Abreu e Lima	0,669	6º	0,730	7º	
Igarassu	0,628	9º	0,719	8º	
Cabo de Santo Agostinho	0,630	8º	0,707	9º	
São Lourenço da Mata	0,614	11º	0,707	9º	
Itapissuma	0,589	12º	0,695	11º	
Moreno	0,618	10º	0,693	12º	
Ipojuca	0,530	13º	0,658	13º	
Araçoiaba	0,514	14º	0,637	14º	
Pernambuco	0,62	14º	0,637	14º	
Brasil	0,696		0,766		0,800

Fonte: PNUD; IPEA; FJP. *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil*, 2003

Tabela 10. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) - Renda, Longevidade e Educação, segundo os municípios da Região Metropolitana do Recife: 1991 e 2000

Capitais	IDH-M Renda				IDH-M Longevidade				IDH-M Educação			
	1991		2000		1991		2000		1991		2000	
	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor	Ranking	Valor	Ranking
Paulista	0,646	3°	0,668	4°	0,727	1°	0,829	1°	0,844	1°	0,900	1°
Recife	0,727	1°	0,770	1°	0,676	9°	0,727	14°	0,818	3°	0,894	2°
Olinda	0,672	2°	0,699	2°	0,696	5°	0,789	4°	0,827	2°	0,889	3°
Jaboatão dos Guararapes	0,644	4°	0,685	3°	0,691	6°	0,797	2°	0,769	4°	0,848	4°
Camaraçipe	0,571	6°	0,633	5°	0,727	1°	0,761	7°	0,744	6°	0,847	5°
Itamaracá	0,576	5°	0,615	6°	0,703	4°	0,797	2°	0,680	8°	0,817	7°
Abreu e Lima	0,556	7°	0,585	8°	0,690	7°	0,762	6°	0,761	5°	0,844	6°
Igarassu	0,521	11°	0,573	10°	0,709	3°	0,779	5°	0,654	11°	0,804	8°
Cabo de Santo Agostinho	0,542	8°	0,588	7°	0,642	13°	0,734	12°	0,705	7°	0,798	9°
São Lourenço da Mata	0,531	9°	0,578	9°	0,647	12°	0,761	7°	0,663	9°	0,782	10°
Itapissuma	0,470	12°	0,565	11°	0,670	11°	0,760	10°	0,627	12°	0,761	12°
Moreno	0,523	10°	0,542	13°	0,672	10°	0,761	7°	0,658	10°	0,775	11°
Ipojuca	0,466	13°	0,545	12°	0,597	14°	0,728	13°	0,527	13°	0,700	13°
Araçoiaba	0,420	14°	0,494	14°	0,689	8°	0,739	11°	0,434	14°	0,679	14°
Pernambuco	0,599		0,643		0,617		0,705		0,644		0,768	
Brasil	0,681		0,723		0,662		0,727		0,745		0,849	

Fonte: PNUD;IPEA;FJP. *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil*, 2003. CD-ROM.

Mas é quando se conhece os valores dos IDH-M de 1991 e 2000 de cada uma das 62 Unidades de Desenvolvimento Humano em foi dividida a cidade do Recife (BITOUN, 2005), que se tem a verdadeira dimensão da desigualdade social existente em seu território, apesar de todas as unidades terem apresentado alguma melhoria nos seus índices agregados. Para possibilitar uma idéia mais acurada da situação, o referido autor propôs um novo agrupamento dos valores dos IDH-M: valores do IDH muito baixos (0,630 a 0,689), baixos (0,690 a 0,745), médios (0,746 a 0,819), altos (0,820 a 0,899) e muito altos (0,900 a 0,970). De acordo com essa classificação, diz o autor, entre os 1.422.905 habitantes do Recife em 2000, aproximadamente metade (49,7%) residia em bairros com baixas e muito baixas condições de vida. Por outro lado, os bolsões mais privilegiados (UDH de alto e muito alto valor do Índice de Desenvolvimento Humano) reuniam somente cerca de 400 mil habitantes (28,3% da população total). As Unidades de Desenvolvimento Humano e seus respectivos IDH, podem ser vistos na Tabela 11, a seguir.

TABELA 11. Valores decrescentes do IDH-M segundo Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) , por classe de valor do Índice de Desenvolvimento Humano / Recife / 1991 e 2000

Valores decrescentes do IDHM segundo Unidades de Desenvolvimento Humano, por classe de valor do Índice de Desenvolvimento Humano | Recife | 1991 e 2000

Cód. UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano - UDH por classe de valor do IDH 2000	IDHM 1991	IDHM 2000
IDH muito alto			
48	BOA VIAGEM / PINA - Orla, Av. Herculano Bandeira	0,923	0,964
17	GRAÇAS / AFLITOS / DERBY / ESPINHEIRO	0,907	0,953
49	BOA VIAGEM - Shopping	0,890	0,935
16	CASA FORTE / PARNAMIRIM / JAQUEIRA / MONTEIRO	0,872	0,933
28	MADALENA / ILHA DO RETIRO / PRADO	0,874	0,930
47	BOA VIAGEM - Setúbal	0,854	0,927
15	CASA AMARELA / TAMARINEIRA	0,858	0,918
03	BOA VISTA / ILHA DO LEITE / PAISSANDU	0,902	0,917
07	ENCRUZILHADA / HIPÓDROMO / ROSARINHO / TORREÃO	0,852	0,917
29	TORRE / ZUMBI	0,876	0,904
IDH alto			
51	IPSEP - Av. Jean Emile Favre, Av. Recife	0,823	0,874
50	IMBIRIBEIRA - Lagoa Araçá, Mascarenhas de Moraes	0,816	0,865
26	CORDEIRO - Av. do Forte, Exposição dos Animais	0,801	0,864
02	SANTO AMARO / SOLEDADE - Vilas Naval e Operária	0,815	0,864
33	VÁRZEA / CIDADE UNIVERSITÁRIA	0,787	0,858
27	ENGº DO MEIO / CORDEIRO / IPUTINGA - Bom Pastor	0,804	0,850
09	ÁGUA FRIA / ARRUDA / PORTO DA MADEIRA / CAJUEIRO	0,770	0,827
IDH médio			
36	AFOGADOS / MUSTARDINHA / SAN MARTIN	0,749	0,817
40	AREIAS - Ines Andreazza, Vila Cardeal e Silva	0,784	0,817
43	JARDIM SÃO PAULO - Zeis: Areias, Barro e J. S. Paulo	0,759	0,813
42	BARRO / SANCHO / TEJIPIÓ	0,757	0,799
06	CAMPO GRANDE - Estrada de Belém, Zeis Ilha Joaneiro	0,752	0,796
18	CASA AMARELA - Zeis Alto Mandu / Sta. Isabel	0,717	0,789
25	IPUTINGA - AP Alto do Céu, Monsenhor Fabrício	0,721	0,782
39	ESTÂNCIA / S. MARTIN / JIQUIÁ - Parque do Jiquiá	0,709	0,776
61	COHAB - UR's 1, 2 e 3	0,726	0,774
30	MADALENA / TORRE - Zeis: Sítios Cardoso e Berardo	0,714	0,765
52	BOA VIAGEM - Zeis: Entra-Apulso e Ilha do Destino	0,704	0,757
44	CURADO / COQUEIRAL / TOTÓ - Zeis Cavaleiro	0,677	0,751
56	IBURA - Av. Dom Hélder Câmara, Vila do Sesi	0,677	0,750
35	VÁRZEA / CAXANGÁ - Zeis Rosa Selvagem	0,695	0,749

IDH baixo

20	ALTO JOSÉ DO PINHO / MANGABEIRA - Zeis Casa Amarela	0,684	0,742
34	VÁRZEA - Zeis: Brasilit, Campo Banco e V. Arraes	0,671	0,740
57	IBURA / JORDÃO - Zeis Alto da Jaqueira	0,661	0,737
38	AFOGADOS - Zeis: Mangueira e Vila do Siri	0,693	0,736
53	BRASÍLIA TEIMOSA / PINA - Zeis Brasília Teimosa	0,677	0,735
21	VASCO DA GAMA - Zeis Casa Amarela	0,677	0,731
37	BONGI / SAN MARTIN - Zeis: Afogados e Mustardinha	0,680	0,727
59	COHAB - AP Lagoa Encantada e Monte Verde	0,646	0,725
55	IMBIRIBEIRA - Zeis: Sítio Grande e Aritana	0,666	0,721
12	BEBERIBE / LINHA DO TIRO - Zeis Casa Amarela	0,641	0,719
08	CAMPO GRANDE / CAMPINA BARRETO - Zeis Campo Grande	0,632	0,709
60	COHAB - AP UR's 10, 4, 5 / R. Francisco Vitoriano	0,637	0,704
11	STA. TERESINHA / B. HEMETÉRIO - Zeis Casa Amarela	0,628	0,703
54	PINA - Zeis: Pina / Encanta Moça e Ilha de Deus	0,642	0,702
32	TORRÕES - Zeis: Torrões e Vietnã	0,632	0,701
19	ALTO J. BONIFÁCIO / MORRO CONCEIÇÃO - Zeis Casa Amarela	0,633	0,700
04	RECIFE CENTRO - Zeis Coelho / AP Comunidade Pilar	0,665	0,700
62	COHAB - Zeis UR 5 / Três Carneiros	0,630	0,699
45	CURADO / JARDIM S. PAULO - Zeis Planeta dos Macacos	0,650	0,699
13	DOIS UNIDOS - Zeis: Dois Unidos e Linha do Tiro	0,621	0,699
31	IPUTINGA - Zeis Vila União / AP Detran	0,612	0,698
10	ÁGUA FRIA / FUNDÃO - Zeis: Casa Amarela e Fundão Fora	0,608	0,697
23	CÓRREGO DO JENIPAPO / MACAXEIRA - Zeis Casa Amarela	0,653	0,696
58	IBURA / JORDÃO - Zeis Ibura / Jordão	0,641	0,695
14	APIPUCOS / DOIS IRMÃOS / S. DOS PINTOS / GUABIRABA	0,658	0,691

IDH muito baixo

41	AREIAS - Zeis: Caçote, Beirinha, J. Uchôa e Rio / Iraque	0,633	0,686
24	NOVA DESCOBERTA - Zeis Casa Amarela	0,621	0,682
46	BARRO - Zeis Tejipió / Pacheco e Vila dos Milagres	0,604	0,668
22	BREJOS: DA GUABIRABA e DE BEBERIBE - Zeis Casa Amarela	0,579	0,663
01	SANTO AMARO - Zeis: Santo Amaro e João de Barros	0,600	0,658
05	ILHA JOANA BEZERRA / SÃO JOSÉ - Zeis Coque	0,568	0,632

Fonte: RECIFE.Prefeitura; PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife. 2005.

Fonte: Reprodução da Tabela 11 do *Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife*, 2005.

Sobre a profunda desigualdade encontrada no território da cidade, assim se expressa Bitoun (2005):

[...] Assim, em algumas Unidades, os valores do IDH são superiores ao valor do IDH Norueguês (o mais alto no mundo em 2000) e do IDH de Fernando de Noronha (o mais alto de Pernambuco), conquanto em outras Unidades, os baixos valores equivalham aos de países pobres da África e da Ásia (São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial, Tajiquistão e Mongólia) ou, ainda, de municípios do interior de Pernambuco onde grassa a pobreza rural (Primavera, Vitória de Santo Antão, Orocó e Jatobá) (BITOUN, 2005, p. 25).

Sobre essa situação de desigualdade também se expressaram Bacelar e Araújo (2005):

[...] Assim a forte desigualdade social e a grande dimensão da pobreza são as marcas principais da sociedade recifense. A moderna e cosmopolita Boa Viagem — que abriga uma minoria rica — contrasta com o Coque, abrigo dos pobres e esquecido pelo Poder Público. É isso que retrata o Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife, aqui apresentado. Mas o Recife apenas reproduz, à sua escala, o que ocorre na grande maioria das metrópoles e nos principais centros urbanos do País (BACELAR e ARAÚJO, 2005, p. 4-5).

Mas foi observado que houve uma redução da desigualdade entre as áreas mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas da cidade, pois que as áreas que apresentaram menores IDH-M, tiveram em média, um avanço maior do que as que apresentaram maiores valores. As desigualdades internas da cidade e a redução dessas desigualdades, são também evidenciadas pelos valores dos Índices de Gini atribuídos às diferentes Unidades de Desenvolvimento Humano. Quando o valor do Índice da cidade foi 0,67 em 1991, os índices internos variavam entre 0,41 e 0,74, e quando o Índice foi 0,68 em 2000 (considerado “absurdamente alto” pelos pesquisadores, como vimos), os índices encontrados nas UDHs, variavam entre 0,39 e 0,72.

Do exposto, podemos concluir que Recife cumpriu os requisitos da acumulação associados a um alto grau de urbanização, apresentando desigualdades extremas em seu território, o que espelha a contradição apontada por Dahl (1971), da tendência de sociedades industriais avançadas abrigarem grandes desigualdades. Cabe agora ver se na cidade, em conformidade com a doutrina, constituiu-se uma sociedade plural e de cultura associativa e participativa. É o que discutiremos a seguir, no interior da nossa segunda dimensão analítica.

3.2.2. A constituição de uma sociedade plural e participativa

- Pluralismo social e cultura associativa -

A publicação de pesquisas recentes coordenadas por Avritzer (2004, 2007) sobre a participação em São Paulo e sobre a participação social no Nordeste, trouxe uma importante discussão sobre as evidências que fizeram com que o Brasil venha sendo considerado um país de baixa propensão associativa. Diz o autor que “[...] a literatura sobre a sociedade brasileira se concentrou mais em pensar os fenômenos como o clientelismo e o mandonismo do que o associativismo” (AVRITZER, 2004, p. 11).

Na verdade, os temas do associativismo, participação e representação de interesses foram objeto de investigação pelo IBGE, através de suplemento da Pesquisa Mensal de Emprego (suppme) de abril de 1996, que abrange seis das dez regiões metropolitanas do país: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Como o tema foi também objeto da pesquisa suplementar da PNAD / 1988, ficou possível para os pesquisadores o acompanhamento nos últimos oito anos de alguns aspectos do associativismo e da participação em cada uma dessas regiões e no país como um todo. A pesquisa de 1996, desenhou o perfil do associativismo nas regiões metropolitanas pesquisadas (com base em dados sobre filiação a sindicatos, e associação a órgãos de classe e a órgãos comunitários), e examinou o envolvimento não institucionalizado da população com política em geral (contatos pessoais com políticos e governantes), a participação através de canais institucionalizados do sistema de representação política (partidos políticos e voto), o sistema de representação de interesses, e as preferências na utilização das fontes de informação sobre os acontecimentos políticos.

Os resultados dessas pesquisas do IBGE, apontaram para uma baixa taxa de associativismo em geral nas seis Regiões Metropolitanas analisadas, para o sindicalismo como o tipo predominante de associativismo (com exceção da RM de Porto Alegre) e para um baixo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade que fizeram contato com políticos e governantes nos 2 anos que antecederam à pesquisa. Na Região Metropolitana do Recife, os contatos feitos tiveram por objetivo fazer pedidos (54,91%), fazer reivindicações (15,18%), dar sugestões (17,35%) e fazer reclamações (12,56%). A televisão e os jornais são as principais fontes utilizadas para informações sobre política, e nas seis regiões metropolitanas pesquisadas, não mais do que 3% da população de 18 anos ou mais de idade era filiada a partidos políticos. Como instituições mais representativas de interesses, foram as mais indicadas, igrejas e cultos e sindicatos, escolha esta, influenciada pelo nível de escolaridade dos entrevistados.

São baseadas nessas pesquisas, entre outras, as reflexões e conclusões sobre o associativismo brasileiro de Santos, W. G. (1993), de Santos Júnior (2001) e de Ivo (2001). Já em Avritzer (2004), este autor trouxe à tona uma série de questões, algumas metodológicas, outras de perfil analítico, para que se pense associativismo e participação, considerando principalmente, o impacto que têm nas propostas de políticas públicas participativas. Para esse autor, a principal hipótese que poderia explicar a discrepância entre o crescimento do número de

certos tipos de associação e a estagnação da adesão a associações civis e populares, seria metodológica. Pensando assim, desenvolveu uma nova metodologia que lhe permitiu avaliar com mais precisão, a filiação formal e informal na cidade de São Paulo, os principais motivos da não participação, e a definição da participação da cidade. E passa a usar e a divulgar dados sobre associativismo em outras cidades brasileiras, construídos sob essa nova compreensão.

Quando examinou a participação social em alguns estados do Nordeste (Bahia, Ceará e Pernambuco), por exemplo, Avritzer (2007) destacou o fato de Pernambuco se distanciar do padrão antiparticipativo aceito para o Nordeste como um todo. Na Bahia, teria prevalecido a rejeição à modernidade, o reforço das estruturas oligárquicas e o fortalecimento de um padrão hierárquico de relação entre os indivíduos, tendo contribuído para esse processo, o papel das oligarquias regionais na organização política do estado e o baixo peso político da cidade de Salvador. No Ceará, não houve a consolidação oligárquica, pelo contrário, houve uma permanente “disputa intra-oligárquica”, mas não acompanhada por uma modernização social. A tradição associativa do estado teria sido alterada, não pela modernização social, mas sim, pela mudança no poder político (Ibidem, p. 17-18).

Pernambuco foi, segundo o autor, “o único estado do Nordeste cuja dinâmica participativa acompanhou o chamado ‘boom associativo’ das Regiões Sul e Sudeste” (Ibidem, p.19). Apesar do domínio de grupos políticos oligárquicos terem persistido na cidade do Recife e no estado como um todo, alguns fatores teriam contribuído para a modernização social desse estado: o processo de modernização urbana pelo qual passou Recife, depois de capital do estado, a decadência da economia açucareira que mudou a relação entre capital e interior, e o desenvolvimento de uma vida urbana intensa na capital, com aumento do papel das mulheres na vida social, com a criação de clubes sociais e com o desenvolvimento de uma significativa imprensa. Diz Avritzer:

Recuperando uma trajetória política progressista nos anos 1950, a cidade do Recife, ainda na administração de Gustavo Krause, da Arena (Aliança Renovadora Nacional), assistiu a um aumento do associativismo ligado aos movimentos sociais urbanos. Associações de bairro foram formadas nas principais COHAB's (Cooperativas de Habitação) da cidade, e um movimento reivindicativo urbano com invasão de áreas urbanas ociosas e reivindicação de legalização de ocupações se manifestou já no início dos anos 1980 (Silva, 2003). Essa tendência a um associativismo urbano mais ativo se fortaleceu a partir da dinâmica política da segunda metade dos anos 1980. Com a volta de Miguel Arraes e o controle por ele estabelecido sobre o PMDB local, Jarbas Vasconcelos lança-se candidato por uma coligação de pequenos partidos e se elege com forte apoio dos movimentos sociais da cidade. Imediatamente Jarbas introduz uma forma de orçamento participativo na cidade antecipando o orçamento participativo portoalegrense. Assim, Recife expressa, já nos anos 1980, os principais traços das políticas participativas nas outras

regiões do país. Mais recentemente, de 1988 até 2000, observamos um alto grau de competitividade política nos municípios do estado, levando à apropriação da participação de forma ampla pelo sistema político (Coelho, 2007)” (AVRITZER, 2007, p. 19).

Para Avritzer (2007, p.20), “Pernambuco se destaca como o estado na região que segue uma lógica participativa muito semelhante a da região Sudeste do país, tendo sido o berço de movimentos sociais urbanos entre o final dos anos 1970 e o começo dos anos 1980”. Essa presença de movimentos associativos irá se manifestar tanto no número de associação civis presentes no estado, e especialmente no Recife, como nas práticas vigentes no interior dessas associações.

Suas pesquisas dão destaque especial às cidades de Recife e Salvador, em relação à dinâmica associativa. Salvador por apresentar o maior número de associações, e o Recife, por apresentar o maior número de associações comunitárias, e a mais alta densidade associativa⁵⁴, o que, de acordo com a tipologia de Locke (2003) e Krishna (2002), configura o associativismo mais fortemente ligado à geração de políticas públicas (AVRITZER, 2007, p.23). Salvador apesar de ter o maior número de associações e a maior média entre as 3 capitais do Nordeste, tem um número relativamente baixo de associações ligadas à políticas públicas. Essa força associativa do Recife está evidenciada na Tabela 12, que mostra algumas informações retiradas da referida pesquisa, reorganizadas em função dos propósitos do nosso trabalho.

Tabela 12. Associativismo em capitais do Nordeste

Associativismo NE				
Capital	Total	Total/mil hab	Comunitário	Comunit./mil hab
Salvador	7.299	2,73	712	0,27
Fortaleza	652	0,27	309	0,13
Recife	2.257	1,50	1.817	1,21

Fonte: Avritzer (2007), p.22. Tabulação: a autora

Também Coelho (2007), quando avaliou os arranjos participativos em Pernambuco, entendeu que haveria uma situação de equilíbrio entre o *ranking* populacional, o *ranking* das entidades e o *ranking* da densidade associativa dos municípios, quando o mesmo município apresenta o mesmo posicionamento para as três dimensões. Como evidenciado na Tabela 13, Recife é a

⁵⁴ N° de entidades por mil habitantes.

cidade que apresenta a maior população, o maior número de entidades e a mais alta densidade associativa, ao contrário das demais, que apresentam acentuado desequilíbrio entre as dimensões analisadas.

Tabela 13. Municípios de Pernambuco:
distribuição e *ranking* populacional, das entidades e da densidade associativa - 2000-2004

	Municípios	<i>Ranking</i> populacional	Nº de entidades	<i>Ranking</i> de entidades	Densidade associativa	<i>Ranking</i> densidade associativa
Pernambuco	Recife	1º	2.257	1º	1,50	1º
	Caruaru	3º	256	2º	0,94	2º
	Camaragibe	7º	94	4º	0,70	3º
	Garanhuns	6º	73	7º	0,62	4º
	Olinda	2º	240	3º	0,60	5º
	Petrolina	5º	77	6º	0,35	6º
	Paulista	4º	86	5º	0,33	7º

Fonte: Coelho (2007, p. 104)

Ainda, sobre um detalhamento do perfil do associativismo na cidade do Recife, encontramos numa tabulação construída em 1996 pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE), algumas informações de interesse (Tabela 14).

Tabela 14. Proporção das pessoas filiadas ou associadas por tipo de organização
segundo cidade núcleo das Regiões Metropolitanas - 1996

Cidade núcleo da Região Metropolitana	Filiadas ou associadas (%)	Não filiadas ou não associadas (%)	Distribuição da participação por tipo de organização em relação ao total de pessoas filiadas ou associadas *		
			Sindicatos ou assoc. de classe (%)	Assoc. de bairro (%)	Outras (%)
Belo Horizonte	28	72	69	8	32
Porto Alegre	38	62	65	13	33
Recife	27	73	69	20	19
Rio de Janeiro	27	73	66	13	29
Salvador	23	77	77	13	19
São Paulo	30	70	68	4	36

* Os percentuais referem-se ao total das que são filiadas ou associadas. O total não soma 100% pois as questões eram de múltipla escolha.

Fonte primária: IBGE/PME, 1996. Tabulação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ – FASE. Fonte secundária: Santos Júnior (2001, p. 154). Reorganização dos dados: a autora

Apesar desta tabela mostrar informações oriundas das pesquisas do IBGE, que, como já comentado, evidenciam uma proporção ainda baixa de pessoas filiadas ou associadas a algum tipo de organização, é possível confirmar que a dimensão sindical mostra-se invariavelmente

como a forma predominante do associativismo no Brasil. É possível ver ainda que a proporção das pessoas filiadas ou associadas na cidade de Recife apresenta valor próximo ou igual aos das cidades do sul do país (27%), valor que, na avaliação de Santos Junior (2001, p. 149), equipara o nível de associativismo no Brasil com o da Colômbia (28,5%), e ultrapassa o nível da periferia de Buenos Aires (14%). É possível ver mais uma vez a força e a importância das associações de bairro de Recife⁵⁵, expressas no alto percentual de filiação apresentado na época pela cidade (20%), quando comparado com as demais cidades brasileiras analisadas (13% em Porto Alegre, Salvador e Rio de Janeiro, 8% em Belo Horizonte, e apenas 4% em São Paulo).

Esse demonstrativo do perfil do associativismo da cidade, já nos permite entender que está cumprido no Recife, mais um requisito para a existência de uma poliarquia: a presença de um pluralismo social. Mas a simples existência de uma grande quantidade de instituições numa cidade, não significa necessariamente participação em atividades políticas dos seus cidadãos. Por isso mesmo, cabe agora examinar a nossa terceira dimensão analítica: a atividade política da sociedade.

- Atividade política do cidadão recifense

Lembramos que Dahl ([1953] 1971) argumentou sobre a dificuldade de medição da atividade política devido ao grande número de variáveis que envolve, e que destacou entre as possíveis formas de medição: a) o controle através de eleição; b) o contato com políticos para encaminhar pedidos, exercer pressão, mostrar interesses e tentar influenciar decisões de interesse público; c) participação em movimentos reivindicatórios; d) o trabalho em campanhas eleitorais, etc. Além disso, nos lembrou que a principal questão não é saber se cada cidadão é ativo politicamente, mas sim, “que todos eles tenham aproximadamente igual oportunidade de agir, usando-se ‘oportunidade’ num sentido realista, em vez de legalista” (DAHL, op. cit. p. 311). Ou seja, se a todos os cidadãos, é dada a oportunidade de exercer controle através de atividades políticas. Entende o autor que haveria uma distribuição desigual na oportunidade de exercer esse controle por meio de eleição e outras formas de atividade política, pois que pesquisas teriam indicado que pessoas com maior renda e mais instrução, tendem a ser mais ativas politicamente.

⁵⁵ Ver a esse respeito Fernandes (2004).

No caso de uma população de reconhecida tradição associativa como é a população do Recife, entendemos que seria preciso ver inicialmente se esse associativismo teve espaço ou construiu espaço para uma atividade política de fato, ou se a atividade política, se houve, aconteceu de forma independente da prática associativa, e em igualdade de condições. Vejamos então o que dizem as evidências.

O fato dos partidos nacionais não terem sido os responsáveis pela mobilização dos diversos segmentos sociais para uma vida política na maioria das cidades brasileiras, tem refletido na baixa proporção de eleitores filiados a partidos políticos, o que reforça o entendimento de que esse não é o conduto preferido pela população para encaminhar e defender suas demandas e reivindicações. Na cidade de Recife, essa proporção de não filiados cresce cada vez mais, como mostram dados para o período de 2002 a 2008, disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral⁵⁶.

Em 2002, dos 892.971 eleitores da cidade, 90,88% não eram filiados a nenhum partido, e os filiados estavam em maior número no PDT (17.018), no PMDB (12.322), no PPB (11.556), no PSDB (8.332), no PTB (6.911), no PL (6.534), no PT (4.679), e no PFL (4.274). Em 2004, dos 1.030.769 eleitores, 91,27% não era filiado a nenhum partido, e em 2008, dos 1.106.610 eleitores, o percentual de não filiados já representa 92,21 % desse total. Mas nesse último ano, houve uma mudança na adesão a partidos políticos. O PDT perdeu filiados entre os eleitores, apesar de continuar agregando o maior número de adeptos (14.398), o PT passa ao segundo maior partido em número de filiações de eleitores recifenses, seguindo-se o PP (9.884), o PMDB (8.382), o PSDB (7.331) e o PTB (6.851).

Apesar da baixa filiação partidária, o controle do cidadão recifense através do voto, está ampliando e intensificando, se considerarmos que houve um crescimento do eleitorado entre 1988 e 2007 em maiores proporções do que o crescimento da população entre 1970 e 2007. No ano de 2000, o eleitorado representava 66,93% da população da cidade, e em 2007, já representa 70,44% da população estimada (Tabelas 15 e 16). Houve também um aumento proporcionalmente maior no voto feminino entre as eleições de 1996 e 2008, o que mostra a ampliação do controle pelas mulheres, dos seus políticos e das políticas públicas da cidade. (Tabela 17).

⁵⁶ Ver tabela completa em: < http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleitores_filiados.htm>. Acesso em: maio de 2009.

Tabela 15. Recife. Evolução do eleitorado – 1988/2008

	Número de eleitores do Recife					
	Out /88	Out /92	Out /96	Out /00	Nov /04	Out/07
Eleitores	681.637	789.431	887.107	952.393	1.030.645	1.080.386
Crescimento % por período eleitoral		15,81%	12,37%	7,36%	8,22%	4,83%
Crescimento % no período 1988/2008						58,49%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em:

<http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/evolucao_eleitorado.htm>. Acesso em: 06/01/09. Tabulação: a autora

Tabela 16. Recife: Evolução da população - 1970/2007

	Número de habitantes					
	1970	1980	1991	1996 (contagem)	2000	2007 (estimativa)
População	1.060.701	1.203.899	1.298.229	1.346.045	1.422.905	1.533.580
Crescimento % por período censitário		13,50%	7,83%	3,68%	5,71%	7,91%
Crescimento % no período 1970/2007						44,59%

Fonte: IBGE; CONDEPE/FIDEM, 2008. Tabulação: a autora

Tabela 17. Recife: Evolução da composição do eleitorado por sexo, 1992/2008

Ano	Eleitores aptos	Masculino	Feminino	% masculino	% feminino	Não informado	% não informado
1992	789.431	375.159	411.534	47,52	52,13	2.738	0,35
1996	887.107	420.270	464.167	47,37	52,32	2.670	0,31
2000	952.393	442.114	508.010	46,42	53,34	2.269	0,24
2004	1.030.645	467.561	561.196	45,37	54,45	1.888	0,18
2008	1.106.619	496.970	608.003	44,91	54,94	1.646	0,15

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: < <http://www.tse.gov.br> > . Acesso em: maio de 2009. Tabulação: a autora.

Também o percentual de abstenção decresceu e o de votos válidos cresceu entre as eleições municipais de 1992 e de 2004, alcançando o melhor resultado nesse ano de 2004, por ocasião da re-eleição do prefeito João Paulo (Tabela 18). E ainda as Tabelas 19a e 19 b, e as Figuras 4 e 5, mostram o crescimento do eleitorado do Recife (em valores absolutos e percentuais), em comparação ao eleitorado de Pernambuco e do Brasil.

Tabela 18. Recife - Evolução da participação do eleitorado em eleições municipais

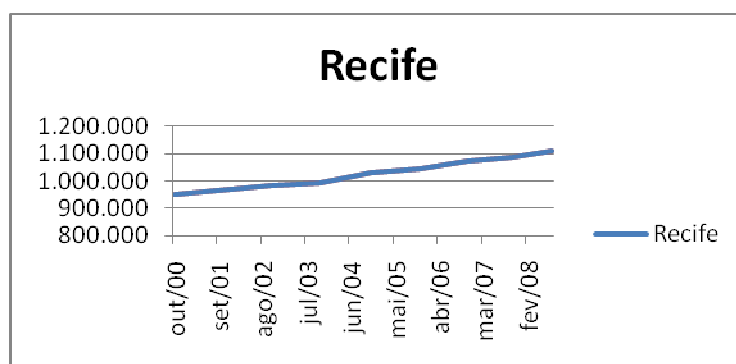
Anos	Turnos	Eleitores aptos				Abstenção		Votos apurados		Votos válidos		Votos branca		Votos nulos	
1988	1º							612.411	100%	502.498	82%	56.990	9%	52.923	8%
1992	1º	789.431	100%	118.309	15%			671.309	100%	513.034	76%	75.312	11%	82.963	12%
1996	1º	888.570	100%	164.289	18%			724.281	100%	623.250	86%	19.572	2%	81.459	11%
2000	1º	952.393	100%	155.457	16%			796.936	100%	699.894	87%	43.052	5%	53.990	6%
	2º									760.141					
2004	1º	1.032.449	100%	146.518	14%			885.931	100%	817.744	92%	24.075	2%	44.112	4%
2008	1º	1.108.385	100%	173.254	15%			935.131	100%	839.587	89%	44.309	4%	51.235	5%

Fonte: Fonte: Tribunal Regional Eleitoral / PE. Disponível em: < <http://www.tre-pe.gov.br/index2.html>>. Acesso em: janeiro de 2009. Tabulação: a autora.

Tabela 19 a. Recife / Pernambuco / Brasil - Evolução do eleitorado (out/00-ago/08) . Valores absolutos

	out/00	out/02	out/03	nov/04	nov/05	nov/06	out/07	ago/08
Recife	952.393	982.511	992.973	1.030.645	1.044.088	1.073.132	1.083.934	1.108.385
PE	5.254.515	5.396.667	5.406.441	5.648.005	6.166.129	5.823.839	5.881.669	6.067.589
Brasil	109.826.263	115.253.834	116.066.871	121.316.626	123.247.070	125.689.656	126.842.494	130.604.430

Fonte: Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 24 de setembro de 2008. Tabulação: a autora.

**Figura 4.** Recife: evolução do eleitorado (out/00 - ago/08). Valores absolutos

Fonte: Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 24 de setembro de 2008. Apresentação: a autora.

Tabela 19 b. Recife / Pernambuco / Brasil - Evolução do eleitorado (out/00 - ago/08). Valores percentuais

	out00/out02	out02/out03	out03/nov04	nov04/nov05	nov05/nov06	nov06/out07	out07/ago08
Recife	3,25	0,27	3,88	1,30	2,78	1,07	2,26
PE	2,70	0,18	4,47	9,17	-5,55	0,99	3,16
Brasil	4,94	0,70	4,52	1,59	1,98	0,92	2,97

Fonte: disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 24 de setembro de 2008. Apresentação: a autora.

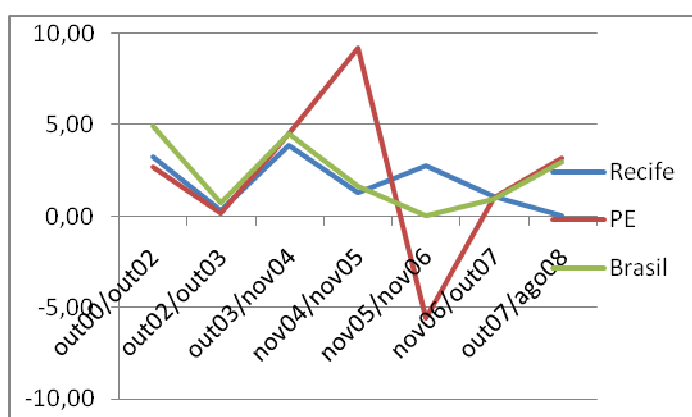


Figura 5. Recife/Pernambuco/Brasil - Evolução do eleitorado (out/00 - ago/08). Valores percentuais
 Fonte: Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 24 de setembro de 2008. Apresentação: a autora.

Só essas informações sobre ampliação da participação do controle através do voto, já seriam evidências que a democracia de Recife teria tido um grande deslocamento no eixo horizontal do modelo de Dahl (inclusão/direito de participar em eleições), na forma como entendido pelo referido autor. A participação pelo voto é limitada apenas pelo requisito de idade, e vem crescendo e intensificando a cada eleição. Mas já discutimos que, em função da nova compreensão trazida por autores como Boaventura Santos e Avritzer, apenas esse indicativo seria insuficiente para ver da intensidade da atividade política dos eleitores e do grau de “democratização da democracia” atingido pela cidade.

Há portanto que ser considerado apenas por um lado, evidências trazidas pelas pesquisas do IBGE de 1996, de uma baixa participação em atividade político-social da população da cidade⁵⁷, e que pode ser exemplificado no baixo percentual da população que na época conhecia o nome do presidente, do governador e do prefeito (Tabela 20). Mesmo assim, cabe observar que Recife continua apresentando percentuais iguais ou próximos aos das cidades do sul do país.

⁵⁷ O IBGE disponibilizou os resultados da pesquisa com os dados agregados por Região Metropolitana, tendo considerado como atividade político-social, participação em greves, reuniões de grupos locais, trabalho voluntário para associações, manifestações de protesto, contatos com políticos, participação em atividades de partido político, listas ou abaixo-assinados, fontes de informações utilizadas, etc. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm> .

Tabela 20. Proporção das pessoas que conhecem o nome do presidente, do governador e do prefeito segundo área da Região Metropolitana - 1996 (%)

Área da Região Metropolitana	Conhece o nome do presidente, do governador e do prefeito	
	Total da população (%)	Total da população associada (%)
Belo Horizonte	62	74
Porto Alegre	72	82
Recife	68	80
Rio de Janeiro	73	80
Salvador	64	76
São Paulo	78	85

Fonte: Santos Júnior (2001, p. 169). Reorganização dos dados: a autora

Mas há que ser considerado por outro lado, as evidências de ter se constituído na trajetória da democratização do Recife não só uma cultura associativa como vimos, mas também uma cultura participativa conhecida e reconhecida, e por isso mesmo, sempre presente e discutida na literatura voltada para o assunto. Avritzer (2003) reconhece por exemplo, que o Recife teve uma das primeiras experiências participativas no Brasil. De fato, segundo Silva (2003), a análise sobre essa participação remete ao período do governo da Frente do Recife (1960-1964), nas gestões de Miguel Arraes e Pelópidas Silveira. A participação popular se dava neste período, através de associações de bairro e se resumia em reivindicações de cada uma das localidades representadas. O governo fazia o papel de organizador dos movimentos comunitários, e não se apresentava como antagonista, mas sim, como referencial para suas reivindicações (SILVA, 2003, p. 306-307).

O referido autor destaca duas ações representativas da participação popular da época: “o movimento de Alfabetização Popular, capitaneado por Paulo Freire, e o carro-chefe das administrações da Frente que eram as “audiências-públicas”. Nessas audiências, membros do governo recebiam a população para receber as demandas e para discutir prioridades quanto às obras públicas, “[...] numa antecipação de um modelo de participação consultiva que será empregado depois na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos através do Programa Prefeitura nos Bairros” (Ibidem, p. 307). Em *A participação social no Nordeste*, Avritzer (2007, p.24), fez uma correlação entre quantidade de instituições participativas em municípios da região, e “práticas decisivas capazes de expressar a qualidade dessas instituições”. Destaca de imediato “o fato de a cidade do Recife se situar em primeiro lugar em um *ranking* de cidades

estabelecido a partir do número de instituições participativas”. O que na sua avaliação tratava-se “de uma relação clara entre associativismo, trajetória política participativa e a presença de instituições participativas”. A Tabela 21 a seguir, mostra parcialmente o quadro montado pelo referido autor.

Tabela 21. Instituições participativas em capitais do Nordeste

Capital	Conselhos	OP (em alguma gestão)	Outra
Salvador	23	Não	Não
Fortaleza	8	Não	Não
Recife	25	Sim	Sim

Fonte: Avritzer (2007, p.24). Reorganização dos dados: a autora

O primeiro resultado da citada pesquisa foi nas palavras do autor, uma diferenciação entre a quantidade de instituições participativas e a qualidade das práticas e dos resultados em termos de políticas públicas geradas por essas instituições. Apesar de terem sido examinadas as práticas dos Conselhos Municipais de Saúde, e da Criança e do Adolescente e as políticas públicas delas geradas, que não são objeto da nossa investigação, cabe informar sobre o *ranking* final da participação na Região Nordeste (formado a partir de três critérios: número de instituições participativas, presença de orçamentos participativos, e presença de instituições participativas locais), pois que mostra mais uma vez, o Recife em primeiro lugar no *ranking* de participação entre vinte e duas cidades investigadas (Quadro 5).

Ranking da participação	
1.	Recife (OP)
2.	Alagoinha (OP)
3.	Salvador
4.	Petrolina
5.	Vitória da Conquista (OP)
6.	Itabuna
7.	Ilhéus
8.	Jequiê
9.	Lauro de Freitas
10.	Olinda (OP)
11.	Juazeiro (OP)
12.	Paulista (OP)
13.	Sobral (OP)
14.	Camaragibe (OP)
15.	Fortaleza
16.	Juazeiro do Norte (OP)
17.	Crato (OP)
18.	Caruaru (OP)
19.	Maracanaú
20.	Garanhuns
21.	Caucaia
22.	Teixeira de Freitas

Quadro 5. Ranking da participação na Região Nordeste
Fonte: Avritzer (2007, p. 40)

Com base nessas evidências podemos entender que há na cidade de Recife uma intensa atividade política por parte dos seus cidadãos já referenciada regional e nacionalmente, tanto através do voto, como através de instituições participativas das mais diversas. E agora sim podemos afirmar que a democracia de Recife teve um grande deslocamento no eixo horizontal do modelo de Dahl (inclusão), consideradas as especificidades do seu processo de democratização. Restaria portanto, buscar o derradeiro requisito poliárquico, através do exame da nossa quarta dimensão analítica, e assim, chegarmos a uma conclusão sobre o grau de democratização atingido pela cidade.

- A competição política na cidade -

O grau de competição política num período de quatro eleições, pode ser medido pela seguinte escala: a) *baixo*, para os casos de um partido ter vencido todas as eleições; b) *médio*, para os casos de dois partidos terem vencido todas eleições; e c) *alto*, para os casos de três ou mais partidos terem vencido todas as eleições (COELHO, 2007). Quando examinou a gestão municipal e os arranjos participativos em Pernambuco no período entre 1988 e 2000, este autor apresentou o seguinte resultado relativo ao grau de competição pelo cargo de prefeito nos sete municípios analisados (Tabela 22):

Tabela 22. Indicador do grau de competição política municipal - 1988/2000

Municípios	Período da gestão e partidos que venceram as eleições para prefeito				Nº de partidos que venceram as eleições	Grau de competição política
	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004		
Recife	PFL	PMDB	PFL	PT	3	Alto
Olinda	PMDB	PMDB	PMDB	PC do B	2	Médio
Paulista	PDC	PRN	PSB	PMDB	4	Alto
Camaragibe	PTB	PSB	PT	PT	3	Alto
Garanhuns	PFL	PTB	PSB	PMDB	4	Alto
Petrolina	PFL	PMDB	PFL	PMDB	2	Médio
Caruaru	PSB	PDT	PSB	PFL	3	Alto

Fonte: Coelho (2007, p. 91-92). Reorganização dos dados: a autora

Cinco dos sete municípios apresentaram um alto grau de competição política, entre eles, o Recife. O autor alerta, que este resultado pode refletir apenas parcialmente a disputa eleitoral, devido à formação de coalizões e mudanças de partido por parte do prefeito eleito. No Recife

não foi diferente, vez que foi a coalizão PMDB/PSDB/PFL, que garantiu vitória nas três primeiras eleições. Em 1988, Joaquim Francisco (PFL), foi eleito no 1º turno, derrotando quatro candidatos: Marcus Cunha (PMDB), João Ramos Coelho (PDT), Humberto Costa (PT) e José Augusto Lins e Silva Pires (PH). Em 1992, Jarbas Vasconcelos (PMDB), venceu também no 1º turno cinco candidatos: Humberto Costa (PT), André Carlos de Paula Filho (PFL), Newton Carneiro (PSC), Eduardo Campos (PSB) e Luciano Bivar (PL).

Nas eleições de 1996, voltou a vencer no 1º turno, o PFL, com o candidato Roberto Magalhães lançado pela coligação *União pelo Recife*, e que derrotou sete outros candidatos: João Batista Braga (PSDB/*Avança Recife*), João Paulo Lima e Silva (PT/*Recifeliz*), Pedro da Silva Correa (PPB), Roberto Freire (PPS/*Frente Popular do Recife*), João Mendonça (PSC/*Frente Independente do Recife*), Joaquim Magalhães (PSTU), e Jurandyr Alves (PT do B).

Mas no ano 2000, pela primeira vez no período, não houve vitória no primeiro turno. Roberto Magalhães (PFL) e seu vice Sérgio Guerra (PSDB), candidatos da coligação *União pelo Recife*⁵⁸, e João Paulo Lima e Silva (PT) e seu vice Luciano Siqueira (PC do B), candidatos da *Frente de Esquerda do Recife*⁵⁹, levam a disputa ao segundo turno, derrotando neste 1º turno, quatro candidatos: Carlos Wilson (PPS)/Dilton Oliveira (PSB), candidatos da *Frente de Oposição Recife Melhor*⁶⁰, Vicente Gomes (PDT)/Alberto Salazar (PDT), candidatos da *Força Popular Pelo Recife*⁶¹, Pantaleão Panta (PSTU)/Kátia Teles (PSTU), e Fred Brandt (PHS)/Cherbel Nader (PHS). Na avaliação de Coêlho (2007),

Como esperado, Recife, por ser a cidade mais importante do estado em termos econômicos e políticos, é palco de uma expressiva disputa eleitoral. Essa disputa é caracterizada, sobretudo, pelo interesse dos partidos políticos em eleger lideranças para os legislativos federal e estadual e ao governo do estado. O alto grau de competição política pode ser definido a partir de dois momentos. No primeiro movimento a forte presença da liderança histórica de Jarbas Vasconcelos, fortalecida pela coalizão PMDB-PSDB-PFL, é a responsável pelas vitórias nas três primeiras eleições. Contudo no segundo momento esta coalizão viu surgir uma nova força política eleitoral, João Paulo, do PT, que obteve vitória por margem mínima na disputa de 2000 contra Roberto Magalhães, do PFL (COÊLHO, 2007, p. 9).

E na verdade, no segundo turno, João Paulo (PT), venceu Roberto Magalhães (PFL), por uma pequena diferença de 5.835 votos, o que significa apenas 0,6% dos eleitores aptos da época. Essa diferença que o levou à vitória, foi obtida em apenas três das nove zonas eleitorais da

⁵⁸ Coligação formada pelos partidos PPB, PMDB, PSDB, PRTB, PSC, PSL, PFL, PSD, PV, PST, PSDC, PRP e PTN.

⁵⁹ Coligação formada pelos partidos PT, PGT, PCB e PC do B.

⁶⁰ Coligação formada pelos partidos PPS, PSB e PTB.

⁶¹ Coligação formada pelos partidos PDT, PMN, PT do B e PAN

época (zonas 5,6 e 7), que lhe deram respectivamente 56,44%, 55,20% e 54,44% dos seus votos válidos⁶². No Apêndice A, pode ser vista a relação dos partidos políticos mencionados através de siglas neste trabalho.

3.2.3. Recife: uma cidade poliárquica

Com o somatório das evidências encontradas nas quatro dimensões analíticas, entendemos que fica cumprido o “passo 1”, voltado para a verificação do grau de democratização atingido pela cidade no espectro geral das democracias. Essa verificação teria sido entendida como a condição necessária para a experimentação da nossa primeira hipótese: *Em cidades democráticas (poliárquicas), quanto maior a competição política, maior a probabilidade de coexistência em igualdade de condições do ativismo democrático e do empreendedorismo urbano.*

Vimos o cumprimento de todos os requisitos de uma poliarquia pela cidade, conforme entendimento de Dahl:

- O requisito da acumulação, através dos valores crescentes do PIB e do PIB *per capita*;
- O requisito da diversificação e da modernização da economia, através da composição do PIB e dos empregos formais, e da presença do terciário moderno;
- O requisito da urbanização, através do adensamento crescente de um território já totalmente urbano;
- Vimos desigualdades no acesso a recursos básicos como renda, educação e longevidade;
- Vimos a formação de uma sociedade plural e de cultura associativa e participativa, geradora de demandas diferenciadas e geradoras de políticas públicas; e
- Vimos uma expressiva disputa eleitoral para o governo da cidade.

Podemos concluir, que a cidade de Recife não só cumpriu todos os requisitos para a existência de uma poliarquia, mas também que o seu processo de democratização continua se

⁶² Dados disponíveis em: < <http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: maio de 2009.

deslocando para a direita e para cima, respectivamente nos eixos horizontal e vertical do modelo bidimensional de Dahl. No eixo horizontal, se considerado o processo crescente de participação e inclusão (através do voto e de instituições participativas), e no eixo vertical, se considerado o cumprimento e o processo de crescimento da contestação pública (liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem apoio e voto, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência).

Essa foi a cidade que o Prefeito João Paulo recebeu para governar na eleição do ano de 2000. Na avaliação de Coêlho (2007), os partidos se baseiam em alguns fatores para definir se seus projetos políticos são participativos ou não. São esses fatores:

- o grau de competição política local (se de baixa, média ou alta competitividade);
- tendência programática do partido governista (se progressista ou não progressista);
- o perfil do gestor público – prefeito (se possui ou não legado prévio de participação em movimentos sociais, comunitários ou experiência anterior em implementação de políticas participativas);
- rede associativa local (se não atuante, se moderadamente atuante ou se muito atuante) (COÊLHO, 2007, p. 88).

Na nossa suposição, além desses, outros fatores também são considerados pelos partidos e principalmente por seus representantes eleitos para a definição do perfil participativo do seu governo: a construção da sua legitimidade eleitoral e a sua sobrevivência política. E esses fatores, em condições de alto grau de poliarquia, dependem da capacidade do governante de conciliar interesses e gerenciar conflitos. E de acordo com a nossa primeira hipótese, a política urbana, através da articulação entre os modelos de planejamento oriundos dos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano*, tem um papel a cumprir nesse gerenciamento de conflitos. Cabe por isso mesmo, examinar se de fato a política urbana do Prefeito João Paulo foi alimentada simultaneamente e equilibradamente pelos dois ideários “rivais” e em que medida essa estratégia foi útil ao seu projeto político como um todo. Esses representam os “passos 2, 3 e 4” da nossa investigação, assunto do Capítulo 4 a seguir.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA URBANA PARA UM RECIFE POLIÁRQUICO: ESTRATÉGIAS DO PREFEITO JOÃO PAULO

4.1. OS IMPERATIVOS EXTERNOS E INTERNOS

Para a definição de uma política urbana para o Recife, além da necessidade de conciliar os imperativos da competição entre cidades e dos princípios da reforma urbana, e de lidar com uma cidade poliárquica com todos os seus desdobramentos, o prefeito eleito João Paulo teria que lidar ainda com uma conjuntura econômica nem sempre favorável aos seus objetivos de desenvolvimento da cidade e de inclusão social da sua população.

Por isso mesmo, na construção e apresentação da política urbana, foram evidenciadas algumas características e tendências relevantes dos ambientes econômicos externos e internos ao município, que de alguma maneira poderiam ter rebatimento na economia da cidade, e que passaram a incorporar o discurso do Plano Plurianual (2002/2005)⁶³. Seriam essas características:

- Na conjuntura internacional, foi dado destaque ao caso da economia americana, que estaria passando por uma retração, os indicadores estando sinalizando para o fim da *bolha de crescimento econômico* que teve início nos anos 80, e que tinha sido respaldado pelos fundamentos econômicos do “Consenso de Washington” ou neo-liberalismo. E foi citado o caso da difícil situação econômico-financeira da Argentina (imersa na recessão e em altos índices de desemprego), “resultante, como se sabe, de adesão basicamente acrítica aos fundamentos da política econômica neoliberal”, e que inspiraria “temores justificados”;
- Na conjuntura nacional, ganha relevância a crise financeira do setor público. O endividamento seria o elemento chave, vez que a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) como porcentagem do PIB, teria aumentado no período 1998-2001. Em vários momentos do Plano Plurianual, há referências à manutenção de uma “resistência às políticas neoliberais implementadas no país”;

⁶³ PCR/PPA (2002/2005), Vol. I, p. 42-50.

- Na conjuntura estadual (Estado de Pernambuco), seriam preocupantes o estoque crescente da dívida pública (saiu de um patamar de R\$ 3,2 bilhões, em 1998, para R\$ 3,99 bilhões em 2002), os efeitos negativos para a economia da crise energética, e a baixa arrecadação do ICMS; e
- Na conjuntura municipal (Município do Recife), procurou-se demonstrar através da estrutura das receitas da PCR uma dependência em relação às transferências constitucionais da União (principalmente através do FPM) e do Estado, (através da cota do ICMS). Essas transferências representariam 54,61% das receitas da administração direta contra 44,29% das receitas dos tributos de competência municipal. Apesar disso, foi lembrado que o processo de descentralização tributária promovido pela Constituição Federal de 1988, teria resultado em um aumento significativo da participação dos municípios na administração pública nacional – tanto no aspecto da receita tributária quanto nos aspectos de despesa governamental e de programas sociais.

O desenho da política urbana evidenciou também, um conhecimento dos problemas e potencialidades da cidade, e um conhecimento das diferenças das condições de vida expressas em seu território. Nesse último caso, foram selecionados indicadores que revelassem a heterogeneidade do território, e que, numa demonstração de sintonia com os princípios reformistas da democratização, “foram levados às 38 Plenárias Regionais do Orçamento Participativo, como elementos de informação para a deliberação dos presentes sobre temas prioritários por Microrregiões” (PCR/PPA 2002-2005). Essas diferenças sócio-territoriais teriam sido consideradas na elaboração do Plano Plurianual, com o objetivo de que os Programas nele contidos, fossem “implementados, ano a ano, através dos sucessivos Orçamentos e materializados em Planos Microrregionais, no que for pertinente” (Ibidem).

Ao longo das suas duas administrações, o prefeito João Paulo teria que lidar constantemente com esses distintos imperativos, com distintas conjunturas econômicas e políticas, com uma cidade poliárquica e com uma população desigual e geradora de diferentes políticas públicas. A promoção do encontro das agendas do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* na política desenhada para a cidade, teria sido uma saída encontrada pelo referido governante? É o que examinaremos a seguir.

4.2. O ATIVISMO DEMOCRÁTICO E O EMPREENDEDORISMO URBANO: UM ENCONTRO REDENTOR?

A incorporação simultânea de elementos dos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* na política urbana praticada pelo Prefeito João Paulo nas suas duas administrações, mostrou-se uma estratégia que, do ponto de vista do governante, contribuiria ao mesmo tempo para o atendimento às demandas oriundas de uma sociedade poliárquica, reconhecidamente participativa e profundamente desigual, para o atendimento a fatores macroeconômicos globais, o atendimento aos apelos da globalização e da competição mundial entre cidades, e ainda, para o atendimento aos seus próprios objetivos políticos básicos de busca de eficiência e eficácia administrativas, e de busca por votos que lhe garantiriam reeleição num ambiente político complexo e altamente competitivo.

As evidências da presença dos dois ideários na política urbana da administração João Paulo, estão por exemplo, no discurso dos seus Planos Plurianuais (PPPs), onde estão refletidos a filosofia e os valores básicos do seu governo, e em práticas da sua política urbana, onde se faz uso simultâneo de instrumentos e mecanismos emblemáticos de uma e de outra agenda (Orçamento Participativo, Conselho de Desenvolvimento Urbano, Plano Diretor Participativo, Grandes Projetos Pontuais, Parcerias público-privadas e *marketing* urbano, entre outros). Vejamos cada um dos exemplos.

4.2.1. O discurso dos Planos Plurianuais

4.2.1.1. Plano Plurianual 2002-2005 – *Recife Cidade Saudável* (Lei 16.687/2001)

A incorporação dos dois ideários rivais como fontes alimentadoras da política urbana do Prefeito João Paulo, se deu já no Plano Plurianual 2002-2005 – *Recife Cidade Saudável* (Lei 16.687/2001), onde estão definidas metas, programas, projetos e ações, que deveriam traduzir os compromissos assumidos pelo prefeito com a população da cidade, ao longo da sua primeira campanha eleitoral. O plano foi elaborado segundo suas palavras “após um intenso processo de ausculta da sociedade, através da participação direta de milhares de cidadãos e cidadãs nas instâncias do Orçamento Participativo e nos diversos conselhos temáticos, que voltam a cumprir seu importante papel, revalorizados por esta Administração”⁶⁴. Ainda este

⁶⁴ Plano Plurianual 2002-2005, p. 2 (Ofício 506/2001).

PPA expressa, “o conjunto de intervenções governamentais para o período 2002-2005, inspiradas na diretriz geral de construirmos uma cidade socialmente justa, economicamente viável e fisicamente organizada, buscando fazer do Recife uma cidade saudável”⁶⁵.

Foram definidas 6 (seis) Opções Estratégicas orientadoras de todas as iniciativas e investimentos considerados prioritários para uma ação transformadora que a administração municipal pretendeu implementar, e que refletiriam a nova postura de governo. São elas:

1. Gestão Pública Radicalmente Democrática apoiada na Mobilização Popular;
2. Valorização do Meio Ambiente, dos Espaços Públicos, da Habitabilidade e da Acessibilidade para Todos;
3. Promoção da Cidadania e luta contra a Exclusão e Desigualdades;
4. Ampliação de Oportunidades através da Educação;
5. Defesa da Vida na Promoção da Saúde Pública e do Saneamento Básico;
6. Apoio à Criatividade e às Iniciativas da Sociedade para o Desenvolvimento da Economia, da Cultura, do Lazer e dos Esportes.

O discurso deste PPA enfatiza sua elaboração centrada na **inversão de prioridades**, um dos temas mais caros ao *ativismo democrático*, “como forma de combater a profunda dívida social, que coloca o Recife entre os municípios com os piores índices de qualidade de vida do país”⁶⁶. Mas é conferido um sentido pouco claro e até mesmo ambíguo a **inverter prioridades**, vez que esta é entendida no plano como “lutar por melhores condições de vida para todos e todas, na cidade inteira, sem descuidar dos princípios democráticos que norteiam o Governo Municipal”⁶⁷. Ainda sobre o assunto é dito que “priorizar as áreas mais pobres, a população mais necessitada, não significa cuidar apenas de uma parte da cidade; a inversão das prioridades contempla a cidade inteira, tornando-a viável para todos os seus habitantes”⁶⁸. E segundo reza a doutrina, inversão de prioridades do investimento público significa a formulação de políticas e programas voltados especialmente para as classes populares.

É também enfatizado no discurso do PPA a implementação de uma nova filosofia de governo em que a busca da **inclusão social** seja o norte principal, aqui presente também um outro tema emblemático do *ativismo democrático*. São apresentados ainda no discurso do plano, os três

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem, Anexo I, p.1.

compromissos básicos que seriam os marcos definidores daquela administração, todos eles guardando estreita ligação com o ideário do *ativismo democrático*: 1. Manter a resistência às políticas neoliberais implementadas no país; 2. Ser radicalmente democrático; e 3. Colocar todas as energias e esforços no projeto que visa à construção de uma cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa.

O propósito de mudança fica registrado no plano nas palavras do prefeito, na forma que segue:

O atual momento histórico, baseado na hegemonia neoliberal, aprofundou o caráter excludente do modelo de urbanização no Brasil, no Nordeste e no Recife. A concepção adotada pelo Governo Municipal toma por base um outro modelo, que se concretizará na cidade que se quer ajudar a construir: integrada, democrática, com espaços comuns de inclusão social, solidária e dotada de uma base econômica competitiva. Uma cidade que valorize, antes de tudo, **a vida** de seus habitantes; uma cidade em que todos possam ter acesso aos serviços básicos, a uma moradia decente, à educação, ao trabalho digno, à cultura, ao lazer saudável, à oportunidade de desenvolver suas habilidades, à liberdade de expressão e de criação. Um espaço de convivência fraterna e solidária. Uma cidade construída com base na cidadania. Um sonho? Não. Uma possibilidade e um marco orientador deste Plano Plurianual (PCR/PPA 2002-2005, Anexo I, p. 2, grifo no original).

Ao longo do PPA outros compromissos também caros ao *ativismo democrático* são firmados, como é o caso da referência ao poder de organização, de reivindicação, de lutas e de negociação da população do Recife, que ensejaria uma oportunidade para uma **gestão democrática e solidária**, da referência à implantação de um modelo de gestão que privilegia mecanismos concretos de **participação popular**, além de praticar a **transparência administrativa** e **democratizar informações**, e da referência aos chamados “Territórios de Diálogo” Destes cabe destacar o **Orçamento Participativo** (entendido como instrumento central de planejamento da alocação dos recursos captados pela Prefeitura), os **Conselho Setoriais** com caráter deliberativo (Educação, Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, Cultura, além da Comissão Municipal de Emprego), o **Conselho de Política Urbana** – CDU, o **Conselho do Meio Ambiente** – COMAM, as **Conferências Municipais** e o Fórum **Prezeis**.

Estariam presentes portanto neste PPA, todos os requisitos necessários à uma administração local exemplar do ponto de vista dos ideários do *ativismo democrático*. Mas seriam esses requisitos suficientes para garantir a eficácia da gestão do Prefeito João Paulo, para garantir o atendimento às demandas de uma sociedade plural, desigual e participativa como a do Recife,

para inserir a cidade na competição mundial, e para também garantir o alcance do seu objetivo político de reeleição? O próprio PPA já apontou para essa insuficiência quando ao lado de desafios como os de “Construir um novo padrão de convivência social, solidário e fraterno, que marque o Recife do Século XXI”, “Priorizar a inclusão dos que tiveram, até aqui, menos oportunidades, mobilizando suas potencialidades”, “Gerar oportunidades de ocupação produtiva, em especial para jovens e mulheres, hoje mais fortemente atingidos pelo desemprego e por um mais baixo nível de renda”, “Respeitar o meio ambiente, a memória e a identidade cultural do Recife”, é acrescentado um desafio, desta vez caro ao *empreendedorismo urbano*, de “Tornar a cidade atrativa para novos investimentos de atuais e novos empreendedores e para receber visitantes dos mais diversos lugares”, que

(...) remete às condições contemporâneas da atração que pode exercer papel específico num mundo onde a informação circula rapidamente. Em última instância, dependem da **qualidade de vida** que se alcança e do **caráter saudável dos processos sócio-políticos** que se desenvolvem, visando diminuir a segregação, reduzir a desigualdade, enfrentando a exclusão, e valorizar a diversidade (PCR/PPA 2002-2005, Anexo I, p.20, grifos no original).

E ao lado de opções estratégicas oriundas do *ativismo democrático*, como “Gestão Pública Radicalmente Democrática apoiada na Mobilização Popular”, “Valorização do Meio Ambiente, dos Espaços Públicos, da Habitabilidade e da Acessibilidade para Todos”, “Promoção da Cidadania e luta contra a exclusão e desigualdades”, Ampliação das Oportunidades através da Educação, “Defesa da Vida na promoção da Saúde Pública e do Saneamento Básico”, convive uma outra opção cara ao *empreendedorismo urbano*, que é o “Apoio à criatividade e ao empreendedorismo para o desenvolvimento da economia, da cultura, do turismo, do lazer e dos esportes”. Esta opção é justificada como uma exigência a ser cumprida face à importância das cidades no modelo econômico mundial atual, mas também como um imperativo de ampliação das oportunidades de trabalho e geração de renda para os cidadãos. A preocupação em inserir Recife na competição entre cidades está bastante clara nessa estratégia:

Mais do que nunca é preciso considerar a importância crescente das cidades no modelo econômico que caracteriza o mundo atual. Nesse modelo, os investidores privilegiam a qualidade ambiental das cidades e por elas são atraídos, quando se trata de decidir onde instalar seus investimentos. Portanto, saem na frente aquelas cidades que forem capazes de evidenciar, positivamente, as suas especificidades, especialmente no que se refere à cultura, à qualidade do espaço edificado e à capacidade da produção de conhecimento. Tal opção responde a essa exigência, mas, sobretudo, atende ao imperativo de ampliar as oportunidades de trabalho e geração de renda para os cidadãos do Recife (PCR/PPA 2002-2005. Anexo I, p.25).

Em função desta opção, seria um dos macro-objetivos do plano, “Apoiar a dinâmica dos setores econômicos, em especial o turismo, valorizando a responsabilidade social das empresas e dos empreendedores” (Ibidem, p.36). Também programas voltados para a requalificação e valorização de áreas centrais e de espaços públicos, entre eles pontos turísticos, e especialmente o programa do “Complexo turístico-cultural Recife/Olinda”, onde se pretendeu realizar plano urbanístico para instalação do Museu Guggenheim⁶⁹ e o programa do Corredor Cultural, são indicativos da presença do *empreendedorismo urbano* no PPA. Isso porque estes programas se apoiam tanto no “urbanismo de grandes projetos” como nas políticas que visam o fortalecimento do turismo e a promoção da cidade para o exterior, e ambos como vimos, ocupam um lugar de destaque na agenda do *empreendedorismo urbano*.

Cabe lembrar, que a referência às crises econômicas americana e argentina e às dificuldades que poderiam trazer para a economia do Recife, e que foram incorporadas ao discurso do PPA, poderia, no limite, ser interpretada como a referência à “sensação de crise” que apoiaria a construção do Projeto de Cidade defendido pelos arquitetos catalães.

4.2.1.2. Plano Plurianual 2006 -2009 - *Recife mais trabalho, melhor qualidade de vida* (Lei 17.111/2005).

As agendas do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano*, também estão presentes, lado a lado, no discurso do PPA 2006-2009 (*Recife mais trabalho, melhor qualidade de vida* - Lei 17.111/2005). Este é o documento básico da segunda administração do Prefeito João Paulo que integra todos os programas, projetos e atividades a serem implementados no período, e que constituem os grandes programas do seu governo. Não percebemos diferenças significativas nos discursos dos dois PPAs, no que se refere à incorporação dos dois ideários, salvo a existência neste segundo PPA de um eixo estratégico específico denominado Cidade do Futuro, que centraliza os projetos mais identificados com o *empreendedorismo urbano*.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento legal que expressa os compromissos assumidos pela Administração Municipal e reflete sua filosofia e os seus valores básicos. Ele estabelece diretrizes, objetivos e os eixos estratégicos do governo municipal para a cidade e para as pessoas. No primeiro caso a orientação é a valorização dos espaços públicos da cidade, a habitabilidade e a acessibilidade para toda a população. No segundo caso, a orientação é **promover a cidadania** e

⁶⁹ O Museu Guggenheim, existente em várias lugares no mundo (Nova Iorque, Veneza, Bilbao, Berlim, Guadalajara e Emirados Árabes), foi disputado no ano 2000 por quatro cidades brasileiras (Rio de Janeiro, Curitiba, Salvador e Recife).

intensificar a luta contra a exclusão e a desigualdade; ampliar as oportunidades através da educação, da saúde pública e do saneamento básico, defendendo a vida; e **promover a criatividade e o empreendedorismo para o desenvolvimento da economia, da cultura, do lazer e do esporte** (PCR/PPA 2006-2009, Vol. I, p.4, grifos no original).

Se por um lado a administração diz procurar “o fortalecimento das instituições democráticas de participação popular, prioridade de nossa gestão, e os valores básicos que guiam os seus cidadãos”, por outro, diz procurar “não esquecer as atividades que têm caráter estratégico para a cidade que todos desejamos construir”.

Os princípios, diretrizes e objetivos gerais da política urbana, assim como as diretrizes setoriais da política urbana – desenvolvimento econômico, políticas sociais e infra-estrutura urbana que constituem as base do documento preliminar do Plano Diretor são inspiradores do Planejamento Plurianual 2006 - 2009, juntamente com os Eixos Estratégicos de Governo definidos no início do mandato da atual gestão. Todos, em consonância com as deliberações do Orçamento Participativo, se constituem nas bases dos programas, projetos e ações indicados neste Planejamento Plurianual, pois expressam tanto a realidade local, o projeto político em andamento e as necessidades e prioridades elencadas pela população (PCR/PPA 2006-2009, Vol. I, p.31).

Os eixos estratégicos a que se refere o texto, foram definidos depois de um processo de discussão com a população sobre suas demandas, a partir de cinco temas, e em quatro deles também permanecem juntas ou individualizadas, as duas agendas políticas. São os temas:

- 1) **cuidar das pessoas**, que abriga políticas e programas voltados para a ampliação e a qualificação dos atendimentos de saúde, educação, moradia, trabalho e preservação de vidas;
- 2) **cuidar da cidade**, que diz ter havido uma mudança na fisionomia da cidade em função do trabalho voltado para as áreas mais necessitadas na gestão anterior, e que por isso mesmo,

[...] deve-se trabalhar com atenção redobrada na manutenção e no embelezamento da cidade, na busca de uma cidade com mais qualidade de vida, com mais infraestrutura, melhor mobilidade urbana, mais limpa e mais bela, o que **além de beneficiar sua população, permitirá atrair um número ainda maior de visitantes** (Ibidem, p. 34, grifos no original).

- 3) **cidade do futuro**, que mostra a necessidade de se discutir e elaborar um projeto de cidade, “que tenha um perfil dinâmico, **empreendedor** e qualidade de vida comprovada pelos indicadores de saúde e educação. **Uma Recife que se torne referência nacional e ganhe projeção internacional**” (Ibidem, p. 34, grifo no original). E aqui estão definidos como estratégias, grandes projetos urbanos, na linha do *urbanismo de projetos* e do *marketing da*

cidade, próprios do *empreendedorismo urbano*, e projetos locais, na linha da *inclusão social* e do *direito à cidade*, próprios do *ativismo democrático*: a Qualificação dos Sistemas Viários, o Plano Diretor (cujo processo de revisão teve início na segunda gestão do Prefeito João Paulo, e que na verdade, por suas características, como vimos, pode abrigar as duas agendas políticas), o Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda (já presente no primeiro PPA), a Reorganização do Centro da Cidade, o Prometrópole, o Capibaribe Melhor, Recife sem palafitas, Recife multicultural, Geração de emprego e renda e Gestão ambiental.

4) **gestão democrática**, onde é considerado que um primeiro movimento já teria implantado a democracia participativa (através do Orçamento Participativo, dos Conselhos Municipais e setoriais, conselhos gestores, conferências temáticas, entre outros canais colocados à disposição ou criados pela própria cidadania), e teria incorporado “milhares de cidadãos na formulação e decisão das políticas públicas, discutindo o destino da sua cidade e da sua vida”. Naquela segunda gestão, o processo deveria ser aprofundado, “em um verdadeiro processo de educação política e de construção de uma nova sociedade”. São definidos como eixos estratégicos, o Planejamento Participativo, o Controle Social, e a Educação Cidadã, claramente demonstrando a presença de um dos temas mais caros ao *ativismo democrático*, a gestão democrática e participativa da cidade.

4.2.2. As práticas da política urbana

As práticas da política urbana nas duas administrações do prefeito João Paulo, da mesma forma que o discurso oficial dos dois Planos Plurianuais, também veiculam com igual vigor os ideários das duas agendas “rivais”. Dos instrumentos advogados pelo *ativismo democrático*, destacamos as práticas do Orçamento Participativo (OP), do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e o processo de revisão do Plano Diretor, e dos instrumentos advogados pelo *empreendedorismo urbano*, destacamos as práticas das parcerias público-privadas, o urbanismo de projetos, e o *marketing* urbano. Vejamos como foi utilizado cada um desses instrumentos no governo em estudo.

4.2.2.1. O Orçamento Participativo (OP)

O Orçamento Participativo (OP) do Recife foi implantado no segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (1993-1996), na fase final do Programa Prefeitura nos Bairros, tendo continuado suas práticas ao longo do governo Roberto Magalhães (1997-2000). Mesmo que não reste dúvida da importância da instituição do OP para o processo de democratização da gestão do município, a participação do cidadão comum ainda foi restrita nos dois referidos governos. No primeiro, a escolha dos delegados era feita apenas através de entidades populares cadastradas na prefeitura, e no segundo, apesar de ter sido dada mais abertura para a eleição dos delegados e de ter envolvido mais pessoas no processo, a deliberação das prioridades caberia exclusivamente aos próprios delegados. No governo Jarbas Vasconcelos o número de participantes foi de 6.900 pessoas em 1995 e de 10.500 em 1996, e no governo Roberto Magalhães, teriam participado em torno de 30 mil pessoas em 1998 (SILVA, 2003). O referido autor lembra que nesse segundo governo, não foram retomadas as obras não iniciadas e não concluídas no exercício anterior, o que teria sido requisito para novas rodadas de negociação e novas obras. Algumas dessas obras ainda estariam pendentes quando João Paulo assumiu o poder em 2000.

O novo modelo de gestão implantado ainda no primeiro governo João Paulo (2000-2004), privilegiou mecanismos de participação popular, e elegeu o Orçamento Participativo (OP), o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo (PPA 2002-2005). E o OP como sabemos, é um dos instrumentos mais emblemáticos do *ativismo democrático*. Foram indicados como espaços de diálogo com a sociedade, as dezoito microrregiões da cidade, agrupadas em seis Regiões Político-Administrativas (RPAs), e o processo participativo se daria num conjunto de “instâncias de diálogo”, a serem construídas e encadeadas ao longo do processo de planejamento. Essas instâncias seriam entre outras: Plenárias Microrregionais, Reuniões Intermediárias, Fóruns (18) dos delegados regionais, Plenárias Temáticas (Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Saúde, Mulher e Cultura), Conselho do Orçamento, e Assembléia Municipal dos Delegados. O ciclo do Orçamento Participativo foi representado no PPA 2002-2005, conforme Figura 6:

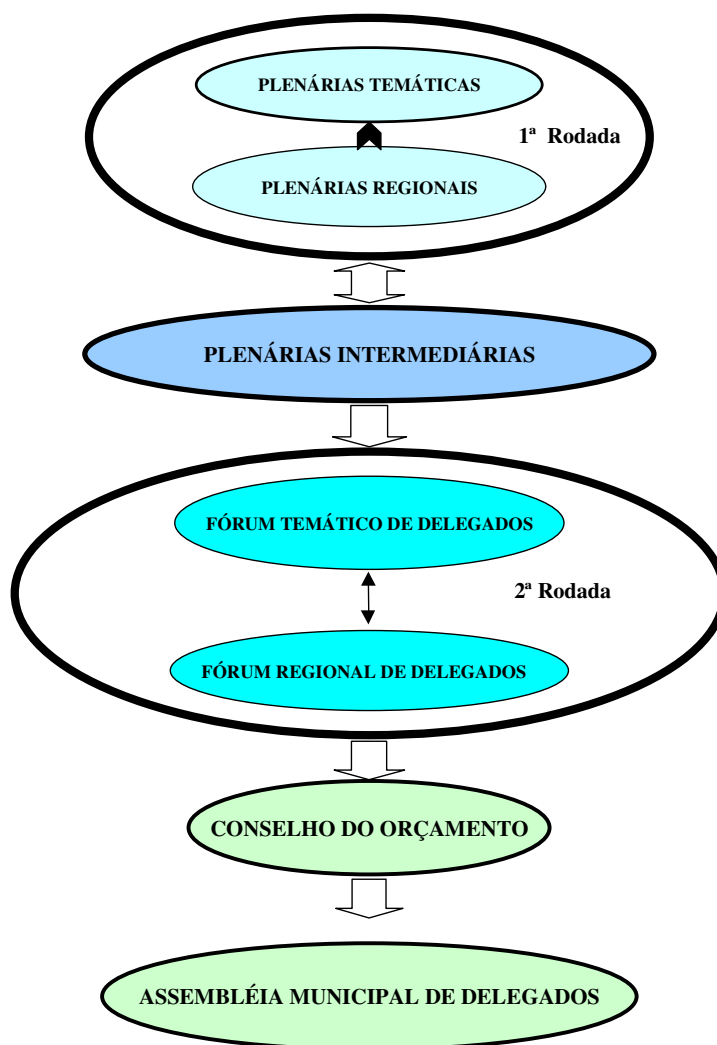


Figura 6. Ciclo do Orçamento Participativo⁷⁰
 Fonte: PCR/PPA 2002-2205, p. 38

Ao longo dos oito anos da administração do prefeito João Paulo (2001/2008), o Orçamento Participativo (OP) do Recife ganhou densidade e veio se tornando referência nacional principalmente por adotar uma sistemática que prioriza a participação direta da população, desde a escolha das obras até a sua conclusão e fiscalização. A participação se dá através de voto em plenárias regionais, temáticas e intermediárias, e desde 2007, através ainda de urnas eletrônicas espalhadas na cidade e da internet. Entre os anos 2001 e 2008, o OP Recife conseguiu reunir mais de 550 mil pessoas em todas as modalidades de participação (Tabela 23).

⁷⁰ O “Ciclo do OP” passou a ser representado posteriormente, por um círculo onde são especificadas as atividades previstas a cada dois meses ao longo de um ano. Ver a esse respeito < <http://www.recife.pe.gov.br/op/ciclo.php>>.

Tabela 23. OP Recife - Participação Social (2001/2008)

Anos	Plenárias					Total
	Regional	Temática	Intermediária	Urnas	Internet	
2001	26.257	3.778	12.032			42.067
2002	41.891	4.109	21.081			67.081
2003	42.426	3.594	23.581			69.601
2004	33.592	4.207	17.764			55.563
2005	46.892	5.224	24.816			76.932
2006	38.986	4.474	21.216			64.676
2007	45.652	6.215		25.980	6.987	84.834
2008	38.605	6.314		25.284	23.251	93.454
Total	314.301	37.915	120.490	51.264	30.238	554.208

Fonte: PCR/OP Balanço 2001-2008. Acesso em junho de 2009.
 Tabulação: a autora.

Obras e investimentos teriam ultrapassado as expectativas, pois até 2007, foram mais de 3.700 obras em toda cidade, com aplicação de recursos acima de R\$ 300 milhões⁷¹. O espaço de participação e discussão foi bastante ampliado, inclusive para o cidadão comum, sem vinculação a entidades organizadas. No período entre 2001 e 2006, as entidades organizadas para o OP e outras entidades já teriam juntas, ultrapassado em número, as entidades tradicionais do movimento comunitário (Tabela 24 e Figura 7).

Tabela 24. OP Recife - Número de entidades segundo tipologia, 2001/2006

Tipologia	Número	%
Tradicionais do movimento comunitário	2.360	43,3
Organizadas para o OP	2.015	36,9
Outras entidades	1.079	19,8
Total	5.454	100,0

Fonte: PCR / OP / Balanço 2001-2006. Acesso em junho de 2009.

Tabulação: a autora

⁷¹ Fonte: PCR/ Secretaria de Comunicação/ Boletim Diário. Notícia de 11 de dezembro de 2008. Aceso em maio de 2009.

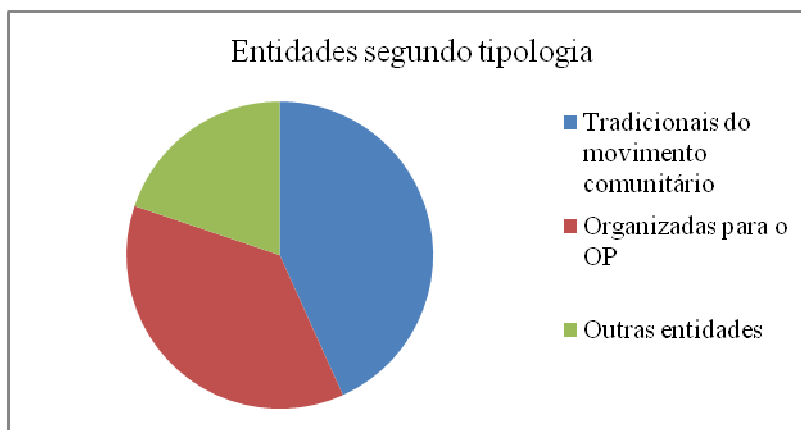


Figura 7. OP Recife – Número de entidades segundo tipologia – 2001/2006

Fonte: PCR / OP / Balanço 2001-2006. Acesso: junho de 2009. Apresentação: a autora

As prioridades temáticas no período 2001/2008 foram em conjunto, *pavimentação e drenagem* (31%), seguindo-se *habitação* (12%) e *contenção de morros e encostas* (11%) (Tabela 25).

Tabela 25. OP Recife – 2001/2008: Prioridades temáticas

Temas	Pontos	%
Pavimentação e drenagem	339.818	31
Habitação	127.190	12
Contenção de morros e encostas	127.128	11
Saúde	113.199	10
Saneamento Básico	106.838	10
Educação	91.147	8
Lazer e Esportes	82.996	7
Trabalho e renda	69.659	6
Cultura	34.630	3
Assistência Social	22.871	2
Total	1.115.476	100

Fonte: PCR, OP- Balanço 2008. Tabulação: a autora

O OP foi também entendido e trabalhado como um instrumento de fortalecimento da cidadania e de “democratização da democracia”.

O Orçamento Participativo é um compromisso de resgatar, de requalificar e de fortalecer a democracia com outra qualidade e com outro padrão de relacionamento, que não seja apenas no dia da eleição, você depositar o voto, mas durante o período daquela delegação que você deu ao prefeito, aos vereadores, você poder cotidianamente estabelecer uma relação crítica de co-gestão e de co-responsabilidade. O Orçamento Participativo é um espaço para serem exercidos os direitos, é um espaço de direito do cidadão, mas você ao adquirir direitos, você também adquire deveres, responsabilidades. [...] Se você pode dizer como a Prefeitura vai gastar o dinheiro, você é responsável pelo gasto desse dinheiro, pelo uso adequado, pela preservação dele. Isso é dever seu. Você teve o direito de dizer onde gastar, então tem que ter o dever também, de preservá-lo porque isso é um bem público, não é um bem pessoal. Então o direito também pressupõe você ter uma

relação de deveres (JOÃO DA COSTA, Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. *1º Encontro da RPA6*. ETAPAS, 2003, p. 15).

Seguem alguns exemplos de obras escolhidas e realizadas através do Orçamento Participativo⁷² (Figuras 8 à 26):

1) Na RPA 1



Antes



Depois

Figura 8. Pavimentação e drenagem:
Rua Braço do Norte – Joana Bezerra/Coque



Figura 9. Educação:
Escola Sede da Sabedoria



Figura 10. Saúde:
PSF Ilha Sta. Terezinha

2) Na RPA2



Antes



Depois

Figura 11. Pavimentação e drenagem:
Rua Passarela – Campina do Barreto



Figura 12. A. Social:
Centro de Atenção
Psicossocial – Cap. Tornado



Figura 13. Saúde:
USF Irmã Terezinha -
Campina do Barreto

⁷² Fonte: Fotos disponíveis em: < <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/antesdepois1.php> >. Acesso em: junho de 2009

3) Na RPA3



Antes



Depois

Figura 14. Contenção de encosta: Rua Pedro Trajano-Vasco da Gama



Figura 15. Pavimentação: e drenagem: Rua Marechal Bitencourt - Poço da Panela



Figura 16. Habitação: 192 Unid. Habitacionais para moradores da Vila do Vintém

4) Na RPA 4



Antes



Depois

Figura 17. Pavimentação e drenagem: Rua Sertanópolis – Sítio das Palmeiras - Cordeiro



Antes



Depois

Figura 18. Saneamento Básico: Revestimento do Canal do Cavouco

5) Na RPA 5



Figura 19. Saúde: Reforma do Centro de Saúde Agamenon Magalhães



Figura 20. Saneamento básico: Revestimento do Canal dos Guarulhos – Jardim São Paulo



Figura 21. Saúde: Instalação de PSF na Vila São Miguel - Afogados



Figura 22. Pavimentação e drenagem: rua Arsênio Calaça – San Martim

6) Na RP6



Figura 23. Habitação: Construção de Unidades Habitacionais para os moradores das palafitas de Brasília Teimosa-Cordeiro



Figura 24. Habitação/Urbanização: Brasília Teimosa. Retirada de palafitas



Figura 25. Saúde: Construção da Maternidade do Ibura



Figura 26. Pavimentação, drenagem, contenção e escadaria

4.2.2.2. O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)

Os conselhos gestores de políticas públicas, da mesma forma que o orçamento participativo, foram instituídos no Brasil, como instrumentos de alargamento e aprofundamento da democracia, e também integram a agenda do *ativismo democrático*. De acordo com a tipologia proposta pelo IBAM/IPEA/Comunidade Solidária (TATAGIBA, 2002, p. 49-50), o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife (CDU) se enquadra na categoria dos Conselhos Temáticos, aqueles sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional e que existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual.

O CDU do Recife foi instituído pela Lei Orgânica Municipal (04/04/1990), em seu artigo 113, como um órgão colegiado de composição paritária entre representantes do Município e da sociedade civil, para exercer funções de acompanhamento, avaliação e controle do plano diretor (Anexo A). Nos atos das disposições transitórias desta Lei Orgânica, foi definido um prazo de cento e vinte dias para aprovação de uma lei para regulamentação do funcionamento do conselho (Anexo A), o que só aconteceu efetivamente, dois anos depois, com a aprovação da Lei 15.735 de 01/12/1992 (Anexo B). Esta lei deu novas atribuições ao conselho e definiu para sua composição, um total de 18 (dezoito) conselheiros, sendo 9 (nove) representantes do governo municipal e 9 (nove) representantes da sociedade civil. Dos nove conselheiros representantes da sociedade civil 3 (três) seriam representantes de associações comunitárias e não governamentais, 3 (três) de conselhos profissionais e sindicatos, e 3 (três) de entidades vinculadas às classes produtoras. Poderiam também participar como observadores,

exclusivamente com direito a voz, representantes das prefeituras da Região Metropolitana e de órgãos públicos federais, e estudantes.

Posteriormente, a Lei 15.945/94, alterou a Lei 15.735/92, estabelecendo nova composição para o CDU (Anexo C). Agora seriam 20 (vinte) conselheiros, por conta do acréscimo de um representante do Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) na cota da Sociedade Civil, e um representante da Câmara Municipal do Recife (CMR) na cota do governo municipal, ficando assim mantida a paridade prevista pela Lei Orgânica. Posteriormente, já na gestão do Prefeito João Paulo, a Lei 16.704/01 alterou mais uma vez a Lei 15.735/92, no que se refere à composição do CDU (Anexo D). O conselho agora passa a ser constituído de 28 (vinte e oito) conselheiros, sendo 14 (quatorze) do poder público e 14 (quatorze) da sociedade civil. Dos 14 (quatorze) representantes de poder público, 11 (onze) seriam representantes do poder municipal, 01 (um) da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM), 01 (um) da Caixa Econômica Federal (CEF) e 01 (um) do Mestrado de Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE/MDU (Quadro 6).

Órgãos e entidades com representação no CDU		
Poder público	Município (11)	Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA)/Secretário (membro nato e presidente do Conselho) Secretaria de Finanças (SEFIN) - membro nato Secretaria da Política de Assistência Social (SAS) Secretaria de Saúde (SS) / Secretaria de Educação (SP) Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) Secretaria de Ciências, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico (SECTDE) / Secretaria de Turismo (ST) Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR) Secretaria de Serviços Públicos (SSP) Empresa de Urbanização do Recife (URB) Diretoria de Controle Urbano (DIRCON) / Diretoria de Urbanismo (DIRURB) Câmara Municipal do Recife (CMR)
	Estado (1)	Ag. CONDEPE/FIDEM
	União (2)	Caixa Econômica Federal (CEF) Mestrado de Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE)
	Total	14 representações do poder público
Sociedade civil	Movimentos populares	Fórum do Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) / Central dos Movimentos Populares (CMP) Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselhos de Moradores de Casa Amarela (FEACA) / Federação das Associações, Conselhos e União de moradores do Ibura e Jordão (FIJ)
	ONGs	Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (ETAPAS) Centro Josué de Castro (CJC)
	Órgãos de classe	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) Conselho Regional de Economia – 3ª Região (CORECON) Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento de Pernambuco (IAB/PE) Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Pernambuco (OAB/PE) Central Única dos Trabalhadores (CUT)
	Entidades empresariais	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI - PE) / (Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH) Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Pernambuco (SINDUSCON-PE) / Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIEPE) Câmara dos Dirigentes Lojistas do Recife (CDL) Associação Comercial de Pernambuco (ACP) / Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco (FEAMEPE)
	Total	14 representações da sociedade civil
TOTAL	28 representações no CDU	

Quadro 6. Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife (CDU). Composição decorrente da Lei 16.704/01 (governo João Paulo)

Fonte: Prefeitura do Recife / Acervo do CDU, 2009. Tabulação: a autora.

O CDU só foi efetivamente instalado em 1994 (na administração do prefeito Jarbas Vasconcelos), e recebeu como sua primeira tarefa, a elaboração da minuta do Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo. No período entre 1994 e 1996, foram realizadas 50 reuniões (22 ordinárias e 28 extraordinárias). Entre 1997 e 2000 (na administração do prefeito Roberto Magalhães), houve uma redução significativa das atividades do conselho, tendo sido realizadas apenas 36 reuniões no período (NUNES, 2008). A primeira reunião do CDU no governo do prefeito João Paulo, se deu em 09 de fevereiro de 2001. No discurso de instalação do novo Conselho, na primeira reunião do conselho da sua administração (88ª reunião do

CDU), o prefeito João Paulo e os representantes do seu governo, reafirmam valores, princípios e instrumentos emblemáticos do *ativismo democrático*. À luz de uma crítica a conselhos em funcionamento no Brasil, o prefeito diz da sua disposição em fortalecer o CDU e de fazer dele uma base de sustentação política onde todos possam participar das grandes deliberações do seu governo.

Acho que nesse momento, na instalação dessa primeira reunião, eu vim aqui, mais para reafirmar a importância da política para nós, que somos o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU. Que o Conselho, possa, nesse momento no ponto de vista da nossa concepção ser fortalecido, possa ser uma base de sustentação, onde, todos possam colaborar e contribuir. Entendemos que no Brasil, existem muitos Conselhos que funcionam em função de determinados interesses, não tem uma sistemática de reunião, não tem uma estratégia para definir as prioridades. Queremos justamente dar uma acelerada, no CDU uma aquecida, queremos deixá-lo vivo e atuante. Sabemos que cada um aqui dos senhores, sabe a importância que tem pelas áreas que trabalham, que se dedicam, no sentido de influenciar nas grandes deliberações, nas grandes responsabilidades que nós teremos pela frente, e esperamos que possamos viver nesses quatro anos com um Conselho de Desenvolvimento bastante ativo, que nós possamos responder as expectativas da nossa população e de todos os interesses aqui representados (JOÃO PAULO LIMA E SILVA, Prefeito do Recife. Ata da 88ª reunião do CDU, 2001).

A disposição de fortalecer uma gestão participativa e de responder às expectativas da população e aos diferentes interesses ali representados, ficariam desta forma, explicitadas e reafirmadas. A ética e a transparência são os valores escolhidos pelo novo governo para nortear a gestão, e a inversão de prioridades é reafirmada como diretriz geral.

[...] Nós escolhemos alguns valores que deveriam nos nortear. Esses valores vão nos conduzir em todos os momentos da nossa administração. A ética e a transparência, nós escolhemos, como os valores que vão marcar a nossa atenção ao longo desses quatro anos, portanto, são valores que vamos trazer para o CDU. [...] Afirmar nossos valores contra as hegemonias dominantes, temos uma visão de mundo e vamos nos nossos gestos, nas nossas iniciativas, nos nossos projetos tentar firmar esses valores, essa nossa visão e, portanto, sermos fiéis à confiança que a população depositou nessa nova administração. Como diretriz geral de atuação, **vamos inverter prioridades**. Vai ficar claro a presença da administração nas áreas mais pobres da cidade, **mas nós não vamos descuidar das áreas ricas, das áreas de classe média, mas vamos dar prioridade as áreas mais pobres da cidade** (TÂNIA BACELAR, Presidente do CDU. Ata da 88ª reunião, grifos nossos).

É afirmado ainda que a nova administração será democrática, articulada em vários fóruns e em várias arenas de interlocuções. O Orçamento Participativo (OP), é citado como uma das arenas de trabalho privilegiadas pela administração, e como o definidor de um novo modo de gestão da cidade do Recife. São afirmadas a criação de uma Ouvidoria, “para que a população possa falar, denunciar, criticar e sugerir”, a interlocução com o Poder Legislativo, a preservação e valorização do Fórum do Prezeis, as Regionais e os Conselhos, entre os quais o

CDU. É dito que as discussões sobre *planejamento estratégico* continuarão, através da discussão do *Projeto Capital*⁷³, elaborado na gestão anterior (Roberto Magalhães) e entregue ao novo governo. O universo de deveres do CDU é entendido como:

[...] participar da elaboração, acompanhamento, controle, avaliação e revisão do Plano Diretor, do Plano Plurianual, do Orçamento Anual, da Legislação Urbanística, Estudos e Políticas de Desenvolvimento Urbano. Participar na criação de Programas de Urbanização e de Zonas Especiais. Cabe ao CDU, fiscalizar o Fundo de Desenvolvimento Urbano, supervisionar o Fórum da cidade do Recife, analisar relatórios de empreendimentos de impacto (TÂNIA BACELAR, Presidente do CDU. Ata da 88ª reunião).

O CDU é mostrado também como um instrumento de exercício de cidadania, conquistado na Constituição de 1988, cabendo à sociedade se apropriar desse instrumento, e da sua relação com a discussão que ocorrerá nos demais instrumentos democráticos do novo governo.

Nos 8 (oito) anos de governo do Prefeito João Paulo, o CDU manteve-se ativo e direta ou indiretamente integrado à política urbana. Foram realizadas 90 reuniões no período 2001-2008, sendo 80 delas ordinárias, e 10 extraordinárias (Quadro 7). Foram submetidos à avaliação dos conselheiros neste período, 54 empreendimentos de grande porte ou de impacto, todos eles aprovados, por unanimidade ou por maioria simples. Os conselheiros nem sempre acatam o parecer do relator do processo. Dos 54 empreendimentos submetidos e aprovados, 26 foram aprovados sem condicionantes, e 28, com condicionantes, na forma de ações mitigadoras por parte dos empreendedores - ações físicas ou ações sociais (Quadros 8 a e 8 b). Essas ações mitigadoras, viriam a constituir uma forma bastante utilizada do que foi entendido pelo governo João Paulo, como *parcerias público-privadas*, mecanismo este, integrante como vimos, da agenda do *empreendedorismo urbano*. O que já pode ser apontado como uma mescla das duas agendas, num mesmo instrumento, e num instrumento vinculado ao *ativismo democrático* como é o Conselho de Desenvolvimento Urbana.

Apesar de bastante atuante, e de ter contribuído de fato para o alargamento das práticas democráticas na cidade, o CDU deixou de cumprir muitas das suas atribuições, sua atuação ficando restrita à aprovação de empreendimentos pontuais, com ou sem condicionantes (NUNES, 2008). Mesmo assim, o conselho não foi consultado, por exemplo, sobre grandes intervenções urbanísticas como o Parque Dona Lindu, e o Corredor Leste-Oeste. E a sua principal atribuição não foi cumprida, a deliberação sobre o Plano Diretor, papel que os

⁷³ Plano elaborado para o Recife, e concebido nos moldes do “planejamento estratégico catalão”. Não foi utilizado pelo governo João Paulo.

próprios conselheiros entenderam deveria ser da Comissão e da Conferência do Plano, vez que assim seria ampliado o processo participativo. E deixaram de exercer um direito que lhe tinha sido conferido por lei, reivindicando apenas o acompanhamento do processo de revisão e aprovação deste Plano Diretor.⁷⁴

Anos	Identificação das reuniões	Quantidade de reuniões		Total
		Ordinárias	Extraordinárias	
2001	88ª à 98ª	11	-	11
2002	99ª à 110ª	12	1	13
2003	111ª à 119ª	9	8	17
2004	120ª à 128ª	9	-	9
2005	129ª à 136ª	8	1	9
2006	137ª à 146ª	10	-	10
2007	147ª à 156ª	10	-	10
2008	156ª à 166ª	11	-	11
Total	88ª à 166ª	80	10	90

Quadro 7. CDU – Recife: Reuniões no período 2001-2008

Fonte: PCR / Atas do CDU, 2001-2009. Tabulação: a autora.

⁷⁴ Ver mais informações e reflexões sobre o CDU do Recife, em Nunes (2008).

Anos	Relator (parecer)	Projeto	Deliberação
Aprovados sem condicionantes			
2001/05	URB/Recife (favorável)	Plano urbanístico para implantação de condomínio residencial horizontal denominado “Rancho do Vale”. (Guabiraba)	Unanimidade
	ACP (favorável)	Projeto para construção de edificação para guarda e leilões de veículos. (Várzea)	Unanimidade
	IAB (favorável)	Ampliação do Shopping Center Boa Vista. (Boa Vista)	Unanimidade
	ADEMI (favorável)	Ampliação do Shopping Center Tacaruna. (Santo Amaro)	16 votos a favor, 3 abstenções
	CREA (favorável)	Viabilidade para construção de passarela interligando o Complexo Hospitalar Memorial São José. (Boa Vista)	10 votos a favor, 6 abstenções
	IAB (favorável)	Projeto de reforma para Centro Comercial e Empresarial. (Casa Amarela)	Unanimidade
	CJC (contra)	Prédio de 33 andares (Madalena)	9 votos a favor, 4 contra, 2 abstenções
	ETAPAS (contra)	Viabilidade para construção de passarela de veículos do “Paço Alfândega”. (Recife)	16 votos a favor, 8 contra
	CEF (favorável)	Reforma com acréscimo dos prédios Edf. Sertão/ Trianon e Art Palácio. (Sto. Antônio)	Unanimidade
	CORECON (abstenção)	Projeto para construção de edifício comercial (salas comerciais). (Pina)	11 votos a favor, 3 abstenções
	CONDEPE/FIDEM (favorável)	Projeto para construção de edifício multifamiliar. (Tamarineira)	16 votos a favor, 3 abstenções
	CONDEPE/FIDEM (favorável)	Legalização da construção de um centro cultural (Instituto Ricardo Brennand) (Várzea)	Unanimidade
	MDU/UFPE (favorável)	Legalização das instalações do Centro Regional de Ciência Nuclear (Campus da UFPE)	Unanimidade
Aprovados com condicionantes (mediante ações mitigadoras)			
2002	CREA (favorável com exigências)	Modificação de projeto de edifício residencial multifamiliar (40 pavimentos), com área total de construção = 21.428,50 m² . (Torre - ZUP 1)	Unanimidade, com as exigências do relator
2003	SCJP (favorável)	Projeto (legislação) para construção de indústria de cervejas e refrigerantes, denominada Schincariol. Área total de construção = 38.643,61 m² . (Guabiraba - ZUR)	23 votos a favor, uma abstenção
	FIEP	Projeto para construção de um Campus Universitário – UNIVERSO. Área total de construção = 86.666,59 m² (*). (Imbiribeira - ZUP 1)	Unanimidade
	FIDEM	Modificação do projeto de edifício hospitalar denominado “Boa Viagem Medical Center”. Área de construção = 22.087,19 m² . (Boa Viagem - ZUP 1)	Unanimidade
	URB/Recife (favorável)	Projeto de edifício- garagem (Bloco “A”) para apoio ao Shopping Paço Alfândega. Área de construção = 17.639,78 m² . (Bairro do Recife - ZEPH 9/SIC)	Unanimidade
	CREA (favorável)	Projeto para construção da Faculdade Boa Viagem. Área total de construção = 28.940,00 m² (*). (IPSEP-ZUP 1)	Unanimidade
2004	SEPLAM (favorável)	Projeto para construção de um Centro de compras (CARREFOUR). Área total de construção = 12.856,05 m² (*). (Imbiribeira - ZUP 1)	19 a favor, uma abstenção
	CONDEPE/FIDEM (favorável)	Projeto para construção do conjunto habitacional “Casarão do Cordeiro”. Área total de construção = 36.908,21 m² (*). Cordeiro ZUP 1	Unanimidade
	Sec. de Saúde	Legalização de construção destinada a um comércio atacadista (Karne e Keijo). Área total de construção = 12.616,29 m² . Barro - ZEPa 2)	13 votos a favor, 3 abstenções
	IAB-PE (favorável)	Projeto para construção de um Shopping Center (Marista). Área total de construção = 45.143,64 m² (*). Boa Vista - ZUP 1	19 votos a favor, 3 abstenções
	URB/Recife (favorável)	Projeto para construção de edifício multifamiliar (Torres Gêmeas). Área total de construção = 26.686,47 m² . São José - ZECP	19 votos a favor, 3 contra
2005		Projeto para construção de supermercado . Área total de construção = 4.583,07 m² . Parnamirim - ARU/SRU 2	19 votos a favor, 1 contra

Quadro 8 a. CDU Recife: Relação dos projetos submetidos e aprovados, 2001/2005 (março)

Fonte: Anexo da Ata da 132ª Reunião Ordinária do CDU, realizada em 01 de julho de 2005. Tabulação: a autora

(*) projetos com ações mitigadoras que contemplam **políticas de inclusão social**

Anos	Relator (parecer)	Projeto	Deliberação
Aprovados sem condicionantes			
2005	CONDEPE/FIDEM (favorável)	Legalização Centro Cultural – Instituto Ricardo Brennand. (Várzea)	Unanimidade
	MDU/UFPE	Legalização das instalações do Centro Regional de Ciência Nuclear – CRCN (UFPE)	Unanimidade
	ACP (favorável)	Construção de um cemitério particular (Santo Amaro)	Unanimidade
2006	SINDUSCON (favorável)	Legalização de ampliação do Hipermercado Extra (Boa Viagem)	19 votos a favor, 2 abstenções
	ADEMI (favorável)	Projeto de Construção Treinamento Recife (CTR) – Moto Honda da Amazônia LTDA (Areias)	Unanimidade
2007	CREA (favorável)	Projeto para edificação e instalação do restaurante BARGAÇO, no imóvel demolido (Boa Viagem)	Unanimidade
	CJC (favorável)	Construção de um conjunto residencial (Barro)	12 votos a favor, 3 contra
	CREA (favorável)	Projeto de alteração durante a obra – Reforma e Ampliação do curso ABA (Graça)	Unanimidade
	CREA (favorável)	Construção de um conjunto habitacional multifamiliar. Loteamento Parque Júlio César (Imbiribeira)	Unanimidade
	CJC (sugere encaminhar para SAJ.	Projeto inicial para edificação de uso misto – Shopping Boa Vista com Edifício-garagem (Boa Vista)	Parecer rejeitado. Projeto aprovado por 18 votos a favor, 1 contra e uma abstenção
2008	FIEPE (favorável)	Projeto para construção de 3 torres, destinadas à habitação multifamiliar (Boa Visgem)	Unanimidade
	CONDEPE/FIDEM (favorável com ressalvas)	Projeto para Construção/Instalação de passarela aérea sobre a Av. Conde da Boa Vista, interligando o imóvel que abriga o Shopping Boa Vista (Boa Vista)	10 votos a favor, 6 contra, uma abstenção
	ACP (favorável)	Projeto de alteração durante a obra – Supermercado Carrefour (Boa Viagem)	15 votos a favor, uma abstenção
Aprovados com condicionantes (mediante ações mitigadoras)			
2005		Construção de um supermercado da Cadeia Pão de Açúcar (Paranamirim)	19 a favor, 1 contra
	CJC (contra)	Projeto de reforma com acréscimo de área de imóvel, para instalação de um Centro de Compras (supermercado EXTRA – Grupo Pão de Açúcar). (Madalena)	Adiada. Aprovado em reunião extraordinária
	URB/Recife (favorável)	Processo referente ao Plaza Shopping (Projeto de alteração durante a obra, Projeto de construção e instalação de passarela aérea e Edifício-Garagem – Projeto inicial (Casa Forte)	Unanimidade
2006	FIEPE (favorável)	Projeto de reforma com decréscimo e mudança de uso de prédio para implantação de Supermercado da Rede Wal-Mart (Areias)	17 votos a favor, 2 abstenções
	ACP (favorável)	Projeto de Reforma e Ampliação Hospital Jaime da Fonte. (Graças)	16 a favor, 2 abstenções
	IAB (favorável)	Projeto de Reforma com acréscimo de área de construção – Fábrica Tramontina (legalização) (Várzea)	14 a favor, um ontra
	SPPODUA (favorável)	Complexo Educacional de Ensino Superior Bureau Jurídico (Faculdade Maurício de Nassau) (Graça)	Unanimeidade
	IAB (favorável)	Projeto de reforma com acréscimo de quatro blocos residenciais no terreno do imóvel nº 97 da Av. Boa Viagem (Pina)	Unanimidade
	FIDEM (favorável)	Construção de um edifício comercial situado à rua Padre Roma nºs 144 e 222 (Tamarineira)	16 votos a favor e 3 abstenções
2007	URB/Recife (favorável)	Projeto para construção de um Centro Cultural (JCPM Cultural) (*) (Boa Viagem)	Unanimidade
	SPPODUA (favorável)	Proposta de mudança do condicionante. – Solicitação do Condomínio Habitacional dos Edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes (Monteiro)	Unanimidade
	URB/Recife (favorável)	Projeto de alteração durante a obra do Centro de Diagnóstico HOPE-ESPERANÇA, com área total de construção de 6.322,98m2 (*) (Ilha do Leite)	17 votos a favor, 1 contra

(continua)

2008	ACP (favorável)	Construção Habitacional (10 torres), no antigo Paio do Ministério do Exército (Im biribeira)	Unanimidade
	URB/Recife (favorável)	Construção de um Supermercado na Rua Barão de Itamaracá (Espinheiro)	18 votos a favor, 4 contra
	ADEMI (favorável)	Construção de um Empreendimento Empresarial, com frente para Av. Antônio de Góes (Pina)	Unanimidade
	CREA (favorável)	Projeto de Construção de um Empreendimento Habitacional e Misto (comercial e habitacional) a ser edificado no imóvel da antiga Fábrica da Bacardi. (Pina)	Unanimidade

Quadro 8 b . CDU Recife: Relação dos projetos submetidos e aprovados, 2005 (abril) / 2008)

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife / CDU, 2009

(*) projetos com ações mitigadoras que contemplam **políticas de inclusão social**

4.2.2.3. O Plano Diretor (PD)

O processo de revisão do Plano Diretor do Recife (Lei Municipal 15.547/1991) e da construção do seu Plano Diretor Participativo, teve início em 2002, na primeira administração do Prefeito João Paulo, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), através da Diretoria Geral de Urbanismo (DIRBAM). Essa fase inicial teve como resultado, um diagnóstico da cidade, elaborado internamente por técnicos da prefeitura e por consultores especializados, e em 2004, o processo de revisão é aberto à participação da sociedade, através de ampla divulgação, e com o apoio de três razões principais⁷⁵:

- A dinâmica urbanística da cidade teria trazido novos problemas que estariam a exigir ajustes em algumas das proposições formuladas em 1991;
- O tempo decorrido entre o que se planejou e o que efetivamente se realizou, exigiria uma revisão de objetivos, metas, procedimentos e estratégias; e
- Tanto a Lei Municipal 15.547/91, como o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), estabeleceram a revisão periódica do Plano Diretor, seja de forma geral, seja em partes específicas (PCR, 2006).

O processo de revisão foi previsto e realizado em três etapas⁷⁶:

1ª Etapa: Elaboração de diagnósticos e construção do Texto Base para discussão com a sociedade. Essa etapa foi desenvolvida em dois momentos: 1) construção do diagnóstico setorial preliminar, resultado das discussões de quatro grupos de trabalho temáticos (Território, Cidade Saudável, Desenvolvimento Econômico e Cidadania), e das discussões entre técnicos da prefeitura e consultores; e 2) proposição para elaboração do Texto Base, a partir da reconstituição dos GT's temáticos, e da formação de uma Comissão de Sistematização;

⁷⁵ Texto disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/planodiretor>>. Acesso em: 02 de março de 2006

⁷⁶ MCidades/PCR. Revisão do Plano Diretor do Recife 2005. Texto base para discussão.

2ª Etapa: Discussão com a sociedade. Esse processo de mobilização e discussão com a sociedade, passou por quatro momentos: 1) Entrega do Texto Base para a Comissão Preparatória do Plano Diretor (Comissão da Conferência formada por conselheiros do CDU e do COMAM), para apropriação do Texto Base e para discussão dos próximos passos; 2) Capacitação e escutas. (delegados dos movimentos populares urbanos, do OP, do PREZEIS, e dos sindicatos dos trabalhadores; escutas temáticas organizadas por segmentos - ONGs, empresários, universidades e conselhos regionais -, encontros temáticos, e acolhimento de sugestões feitas pela Internet⁷⁷); 3) Sistematização do Texto Base para a Conferência do Plano Diretor. Para isso, foi prevista a constituição de uma Câmara Técnica (composta por membros da comissão organizadora da conferência, equipe técnica e consultores), que se ocuparia das análises das contribuições e da reorganização do Texto Base a ser apreciado na Conferência; 4) Conferência Municipal do Plano Diretor, realizada com o objetivo de deliberar a proposta de revisão do Plano Diretor do Recife, a ser encaminhada para a Câmara Municipal.

3ª Etapa: Sistematização das deliberações da Conferência do Plano Diretor em forma de Projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara Municipal.

A Conferência do Plano Diretor, foi pensada portanto, como o ponto culminante de um longo processo participativo, como a instância deliberativa da proposta de revisão a ser encaminhada à apreciação da Câmara dos Vereadores, na forma de projeto de lei: “Na plenária, os delegados representantes de diversos setores decidirão o teor do projeto de lei que será encaminhado para a Câmara dos Vereadores”, assim se expressou o Prefeito João Paulo na apresentação do Texto Base do Plano Diretor (2005, p. 5). O evento ocorreu entre os dias 22 e 24 de julho de 2005, em conjunto com a II Conferência da Cidade do Recife, no Centro de Convenções da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), reunindo 670 participantes, sendo 570 delegados e 100 convidados/observadores. Como demonstra o Quadro 9, governo e sociedade civil, nos seus vários segmentos e organizações, se fizeram representar na qualidade de delegados.

⁷⁷ Em maio de 2004, o Texto Base foi lançado pelo Prefeito em evento no Teatro Apolo, e foi lançada na internet a página do Plano Diretor no site da Prefeitura do Recife, onde o documento foi disponibilizado (MIRANDA, 2005).

Entidades		Delegados	%
SOCIEDADE CIVIL	Movimento em Defesa da Mata Uchôa	5	0,88
	Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN)	14	2,46
	Central de Movimentos Populares (CMP)	14	2,46
	Conselho Nacional das Associações de Moradores (CONAM)	14	2,46
	Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST – PE)	14	2,46
	Organização e Luta dos Movimentos Populares (OLMP)	14	2,46
	Fórum do PREZEIS	43	7,54
	Orçamento Participativo (OP)	120	21,05
	Sub-total	238	41,75
	Federação das Associações Conselhos e União de Moradores Ibura/Jordão (FIJ)	10	1,75
	Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselhos de Moradores de Casa Amarela (FEACA)	4	0,70
	Federação Estadual e Metropolitana dos bairros (FEMEB)	4	0,70
	EIXO CAXANGÁ	1	0,17
	FALCOMEB	4	0,70
	Amigos de Casa Forte	2	0,35
	Amigos do Poço da Panela	2	0,35
	Amigos das Graças	2	0,35
	Amigos da Beira Rio	2	0,35
	Amigos da Rua da Aurora	2	0,35
	Amigos do Cavouco	2	0,35
	Sub-total	35	6,14
	Central Única dos Trabalhadores (CUT)	25	4,39
	Central Força Sindical do Estado e Pernambuco	2	0,35
	Sub-total	27	4,74
	Organizações não governamentais (ONGs)	60	10,53
	Universidades e Conselhos. de Classe	36	6,32
	Sub-total	96	16,84
	ADEMI	20	3,51
	SINDUSCON	20	3,51
	CDL	10	1,75
	SETRANS	10	1,75
	Sub-total	60	10,53
	TOTAL DA SOCIEDADE CIVIL	456	80,00
GOVERNO	SETOR GOVERNAMENTAL		
	Executivo	81	70,00
	Legislativo	33	30,00
	TOTAL GOVERNAMENTAL	114	20,00
TOTAL GERAL		570	100,00

Quadro 9. Conferência do Plano Diretor do Recife: Delegados. 22 a 25 de julho de 2005.

Fonte: Disponível em: < <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor/conferencia.html> >.
Acesso em: 18 de fevereiro de 2008. Apresentação: a autora

A composição das representações não foi paritária, pelo contrário, foi claramente favorável à Sociedade Civil, que participou com 456 representantes ou 80% do total dos delegados. Ao governo coube 114 delegados (20% do total). Dentro das representações da Sociedade Civil, coube o maior número ao Orçamento Participativo (OP), 120 delegados, seguido do Fórum do PREZEIS, 43 delegados. A Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), tiveram direito a 20 delegados cada um, a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) a 10 delegados e o Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros (SETRANS) a 10 delegados.

No segundo dia, 8 (oito) grupos de trabalho, discutiram as propostas apresentadas no relatório: Plano Diretor do Recife: Contribuições ao Texto-Base, este dividido em quatro partes: Parte 1~ Princípios, diretrizes e objetivos da política urbana; Parte 2 – Diretrizes Setoriais; Parte 3 – Ordenamento Territorial e Parte 4 – Gestão democrática da política urbana. O registro do processo de revisão desse Plano Diretor, constante do Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos⁷⁸ assim relata as discussões dos grupos:

Em oito grupos de trabalho, os temas correspondentes a cada parte foram discutidos e as propostas consensuadas por maioria simples foram remetidas a deliberação na Plenária Final. Em cada grupo de trabalho, um coordenador e dois relatores ficaram responsáveis pela condução do processo. O terceiro dia foi dedicado a Plenária Final onde foram deliberadas todas as propostas encaminhadas pelos grupos de trabalho. § Os pontos mais conflituosos do processo foram os relativos ao ordenamento territorial, a aplicação dos instrumentos urbanísticos e a análise de impacto de vizinhança. Nestes pontos, em particular, percebeu-se uma clara polarização entre representantes do segmento empresários de um lado e representantes do Movimento popular e ONGs de outro. O clima de divergência, não permitiu a construção de pactos entre os atores e as propostas divergentes - principalmente apresentadas pelo segmento empresarial - foram suprimidas nos grupos de trabalho e na plenária final (MIRANDA, 2005, p.13).

Os principais resultados alcançados na Conferência, teriam sido, a definição da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, a atualização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e a atualização do Sistema de Gestão da Cidade.⁷⁹ Mesmo sem a construção de pactos no caso das propostas divergentes, a versão do Plano Diretor aclamada na Conferência foi encaminhada pelo prefeito João Paulo na forma de Projeto de Lei Complementar à Câmara Municipal (Projeto de Lei nº 06/2006).

Mas esse ato não consagrou a natureza deliberativa da Conferência do Plano Diretor. O próprio prefeito João Paulo mostrou que não daria o seu aval à proposta vencedora da

⁷⁸ Disponível em: < http://www2.cidades.gov.br/images/stories/Processo%20Participativo_Recife_PE.pdf>. Acesso em: maio de 2009.

⁷⁹ Ibidem.

Conferência na sua forma integral, quando na Mensagem do Projeto de Lei (PL 06/2006)⁸⁰ afirmou por um lado que :

[...] a cidade, como obra coletiva que é, requer a necessária participação de todos os agentes envolvidos: setor público, sociedade civil e o próprio cidadão para a construção da cidade que desejamos, justa, equânime, de convivência fraternal e solidária, bela e agradável para todos. § A proposta do Plano Diretor do Recife que ora apresentamos, percorreu um longo caminho. É resultante do trabalho de centenas de técnicos advindos, tanto do setor público quanto do privado, de exaustivas discussões em sessões públicas com a população, organizações de classes, culminando com a realização da Conferência da Cidade no mês de julho de 2006. § Portanto, esta proposta, além de atual e inovadora, nasce de um intenso processo participativo, característico desta gestão, democrática e popular, e representa a concretização dos compromissos assumidos pelo governo municipal com os recifenses (JOÃO PAULO, Prefeito do Recife, Mensagem do PL 06/2006).

E por outro:

Esclarecemos, por fim, que continuamos os estudos procurando aperfeiçoar e ajustar o Projeto de Lei objetivando adequar a proposta que ora encaminhamos as diretrizes das políticas municipais. Razão pela qual, oportunamente, poderemos introduzir novas proposições na forma regimental deste Poder Legislativo (Ibdem).

E algum tempo depois, encaminha o Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar Nº 6/2006, que passa a ser a proposta oficial do Executivo a ser discutida em audiências públicas na Câmara Municipal. As modificações, anunciadas na própria Mensagem do prefeito, foram em grandes linhas:

- Substitutivo parcial ao Título IV – Do Ordenamento Territorial e ao Título V - Da Gestão Democrática da Política Urbana e ao Título VI - Disposições Finais e Transitórias;
- Modificações pontuais em diversos artigos, parágrafos ou incisos ao longo do PL original (sem que houvesse mudança substancial em seu conteúdo), por incorreções gramaticais, inadequação de redação, inadequação conceitual, ausência de pertinência nos respectivos capítulos, ou erro material quanto às remissões apontadas;
- Alterações ou supressões de artigos e incisos por tratarem de assuntos estranhos ao conteúdo do Plano Diretor ou por inadequação conceitual.

As alterações mais profundas e mais polêmicas foram relativas ao Ordenamento Territorial, exatamente por contemplarem os pontos conflitantes e não pactuados na Conferência do

⁸⁰ Fonte: PCR/ arquivos do Plano Diretor. Consulta em maio de 2009.

Plano Diretor. Por isso mesmo, esse ato do prefeito representou o início de uma nova e difícil disputa, conduzida agora pela Câmara dos Vereadores, e sob intensa pressão de representantes de interesses divergentes. Por um lado, movimentos populares e ONGs que não concordavam com as mudanças feitas pela prefeitura na proposta aclamada na Conferência e por outro, principalmente construtoras e empreiteiras, que por não terem tido representatividade em número suficiente na Conferência Municipal que lhes garantisse atendimento ao seu maior interesse (flexibilização dos limites de construção nos bairros nobres da cidade), buscaram esse atendimento em emendas apresentadas através dos seus vereadores ou através da própria prefeitura.

A matéria tramitou na Câmara por mais de dois anos, desde o encaminhamento em 2006 do Projeto de Lei original, até a sua aprovação na forma da Lei N. 17.511 de 30 de dezembro de 2008, sendo ainda assinada pelo prefeito João Paulo, no final da sua segunda administração. As discussões da matéria através de audiências públicas e do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU) foram conduzidas pela Comissão de Revisão do Plano Diretor da Câmara Municipal, presidida pelo vereador Liberato Costa Jr. (PMDB). Durante a sua tramitação na Câmara, o Projeto de Lei recebeu para discussão em plenárias, mais de 270 emendas apresentadas pelos parlamentares e oriundas dos vários segmentos da sociedade civil.

Os quadros 10, 11, 12 e 13 mostram um exemplo de um dos temas mais polêmicos, através da evolução dos Coeficientes de Utilização do Solo desde o Projeto de Lei original até a sua aprovação pela Lei 17.511/2008, e que nas disputas, representaram concessões do governo aos interesses da construção civil. É o caso da Emenda Modificativa N. 291/08 encaminhada em 20/08/08 à Câmara Municipal pelo Poder Executivo, e que propõe alteração (favorável à construção civil) nos coeficientes de utilização da ZAC-2 – C2 (Área de Reestruturação Urbana – ARU / Lei 16.719/2001) previstos no Substitutivo ao PL 06/2006, e também encaminhado pelo próprio Poder Executivo.⁸¹ Houve acréscimo nos coeficientes básicos e retirada da outorga onerosa para o caso de utilização dos coeficientes máximos previstos para quatro dos cinco setores em que foi dividida esta área.⁸²

⁸¹ Ver detalhes sobre o assunto em Silva (2009).

⁸² Coeficiente de Utilização Básico, é o índice que determina a área de construção permitida em cada zona da cidade, sem acréscimo, decorrente de importação de potenciais através da Transferência do Direito de Construir (TDC) ou da Outorga Onerosa; e Coeficiente de Utilização Máximo é o índice que determina a área total de construção permitida em cada zona da cidade, sendo o resultado do somatório entre o coeficiente básico e as áreas de construção acrescidas a partir da transferência do direito de construir e da outorga onerosa.

Zonas *	Coeficientes de utilização (μ)			
	μ mínimo	μ básico	μ máximo	μ máximo para operações urbanas
ZAC I	0,1	1	3	3
ZAC II - Setor I (parte de Boa Viagem)	0,1	1	3	3
ZAC II - Setor II	0,1	1,5	3	3
ZAC II - Setor III	0,05	1,5	3	3
ZAC II - Setor IV (ARU - 12 Bairros)	0,1	1	1,5 a 3	3
ZAC III	0,05	1,5	3	3
ZAC IV	—	1	2	—
ZAN-SCP	—	0,1	—	—

Quadro 10. Coeficientes de Utilização do Solo (μ): **Sugerido no Projeto de Lei 06/2006**

Fonte: PCR, 2008. PL 06/2006. Tabulação: a autora

* ZAC - Zona de Ambiente Construído; ARU – Área de Reestruturação Urbana ; ZAN-SCP - Zona de Ambiente Natural – Setor de Conservação e Preservação

Zonas*		Coeficiente de Utilização (μ)					
		μ mínimo	μ permanente	μ básico	μ de exportação	μ de importação (TDC ou outorga onerosa)	μ máximo
ZAC-R		0,1	1,0	2,0	—	—	2,0
ZAC-C	ZAC-C1 (Boa Viagem)	0,1	1,0	2,0	0,5	1,0	3,0
	ZAC-C2 (ARU – 12 Bairros)	0,1	1,0	1,5	0,5	2,0	3,5
		0,1	1,0	1,5	0,5	1,5	3,0
		0,1	1,0	1,5	0,5	1,0	2,5
		0,1	1,0	1,5	0,5	0,5	2,0
		0,1	1,0	1,5	0,5	—	1,5
	ZAC-M	0,1	1,0	3,0	2,0	—	3,0
ZAN		0,1	1,0	1,5	0,5	—	1,5
SSA 2		0,1	1,0	2,0	1,0	—	2,0

Quadro 11. Coeficiente de Utilização do Solo (μ): **Sugerido no Substitutivo ao PL 06/2006**

Fonte: PCR, 2008. Substitutivo ao PL 06/2006. Tabulação: a autora

* SSA – Setor de Sustentabilidade Ambiental

Zonas		Coeficiente de Utilização (μ)					
		μ mínimo	μ permanente	μ básico	μ de exportação	μ de importação (TDC ou outorga onerosa)	μ máximo
ZAC-R		0,1	—	2,0	—	—	2,0
ZAC-C	ZAC-C1 (Boa Viagem)	0,1	1,0	2,0	1,0	1,0	3,0
	ZAC-C2 (ARU -12 Bairros)	0,1	1,0	3,5 sru1A	2,5	—	3,5
		0,1	1,0	3,0 sru1B/sru2A	2,0	—	3,0
		0,1	1,0	2,5 sru1C/sru2B	1,5	—	2,5
		0,1	1,0	2,0 sru3A/B/C	1,0	—	2,0
		0,1	1,0	1,5 sru2C	0,5	—	1,5
	ZAC-M	0,1	1,0	3,0	2,0	—	3,0
ZAN		0,1	1,0	1,5	0,5	—	1,5
SSA 2		0,1	1,0	2,0	1,0	—	2,0

Quadro 12. Coeficiente de Utilização do Solo (μ): Sugerido pela Emenda Modificativa N. 291/08 de autoria do Poder Executivo

Fonte: PCR, 2008. Lei 17.511/2008. Tabulação: a autora

Zonas		Coeficiente de Utilização (μ)					
		μ mínim o	μ permanent e	μ básico	μ de exportaçã o	μ de importação (TDC ou outorga onerosa)	μ máximo
ZAC-R		0,1	–	2,0	–	–	2,0
ZAC-C	ZAC-C1 (Boa Viagem)	0,1	1,0	2,0	1,0	1,0	3,0
	ZAC-C2 (ARU -12 Bairros)	0,1	1,0	3,5	2,5	–	3,5
		0,1	1,0	3,0	2,0	–	3,0
		0,1	1,0	2,5	1,5	–	2,5
		0,1	1,0	2,0	1	–	2,0
		0,1	1,0	1,5	0,5	–	1,5
ZAC-M		0,1	1,0	3,0	2,0	–	3,0
ZAN		0,1	1,0	1,5	0,5	–	1,5
SSA 2		0,1	1,0	2,0	1,0	–	2,0

Quadro 13. Coeficiente de Utilização do Solo (μ): Aprovado pela Lei 17.511/2008

Fonte: PCR, 2008. Lei 17.511/2008. Tabulação: a autora

Essa questão das disputas será melhor desenvolvida neste trabalho, quando da experimentação da nossa Segunda Hipótese, que envolve a governança democrática do governo João Paulo.

4.2.2.4. As Parcerias Público-Privadas (PPP)

Uma pesquisa realizada por Brito (2005), mostrou que, os formatos organizacionais utilizados pela prefeitura do Recife para firmar parcerias com o setor privado, entre os anos 1989 e 2004, não configuraram as parcerias público-privadas tal como concebidas na Lei Federal Nº 11.079 de 30/12/2004 (Lei das PPPs), e no Estatuto da Cidade.

De fato, em consonância com a referida lei federal, o Estado de Pernambuco já dispõe da sua Lei das PPPs (Lei Nº 12.765/2005), e respectivos Fundo Estadual Garantidor (Lei Nº 12.976/2004), Unidade Operacional de Coordenação das PPPs, e Comitê Gestor do Programa Estadual (Decreto Nº 28.844/2006). Mas no município do Recife ainda não há lei similar aprovada. A Lei Municipal Nº 16.958 de 30/01/2004, por exemplo, apenas estabeleceu incentivos fiscais para empresas que investissem recursos próprios no sistema de transporte municipal do Recife. O incentivo seria a isenção parcial do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN, equivalente a 80% do valor da obra ou serviço de engenharia.

As parcerias público-privadas efetivadas no governo João Paulo, foram mais voltadas para projetos urbanísticos e sociais, configurando sim, e nisto estou de acordo com Brito (2005), arranjos institucionais e novas formas de colaboração entre o setor público e a iniciativa privada, o que, no nosso entender, não exclui a presença e a utilização de fato desse instrumento emblemático do *empreendedorismo urbano*, pelos governos municipais do período.

Na verdade, o prefeito João Paulo foi um defensor das parcerias entre os setores público e privado, afirmou isso em diversas ocasiões, e fez uso desse instrumento sob diversos formatos, tanto para viabilizar obras públicas de interesse para a cidade e para sua população, através do estabelecimento de benefícios fiscais, como para viabilizar a aprovação de grandes empreendimentos privados pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano, na forma de contrapartidas urbanísticas, ações mitigadoras e medidas compensatórias.

Para o prefeito João Paulo, a presença do presidente mostra sua preocupação com o Estado. “Esta relação de comprometimento com o Nordeste e com o Estado de Pernambuco pode ser vista através de suas visitas sucessivas. Isto mostra a sinalização para um Brasil melhor, em especial para nossa região. Através destes investimentos do Governo Federal, o Nordeste terá seu desenvolvimento acelerado, e é isto que precisamos, para atrair grandes projetos, **parcerias público-privadas** e avanços sociais”, afirmou (PCR/ Boletim Diário da Secretaria de Comunicação, de 28 de fevereiro de 2007, grifo nosso).

Seriam exemplos de projetos realizados através de parcerias público-privada no governo João Paulo:

1) Projeto *Reviver Recife Centro*, resultado de uma parceria entre a Prefeitura e a Câmara de Diretores Lojistas desde 2002;

Esse projeto tem como principais objetivos, reverter o processo de degradação do Centro e atuar para que esta área retome o seu papel de palco dos eventos culturais da cidade, atraindo de volta clientes, turistas, moradores e novos investimentos. O projeto objetivou a recuperação, revitalização e melhorias na segurança e limpeza das principais ruas do comércio do centro da cidade com vistas a atrair os consumidores para as tradicionais ruas de compra. O programa incluiu as ruas Nova, Duque de Caxias e Imperatriz, com proposta de ampliação do trabalho para todas as vias de comércio do Centro, estendendo-o, numa outra fase, para a Avenida Conde da Boa Vista, Rua Direita e as vias do bairro de São José. O projeto previu ainda a readequação de cada um dos imóveis, seguindo orientações do Departamento de Preservação dos Sítios Históricos (DPSH) da Empresa de Urbanização do Recife (URB) (Figuras 27, 28 e 29).



Figura 27. Projeto *Reviver Recife Centro*



Figura 28. Projeto *Reviver Recife Centro*



Figura 29. Projeto *Reviver Recife Centro* . Rua Duque de Caxias

Fonte:

<http://www.coral.com.br/coralBrasil/empresaCidada/reviver_recife_centro.shtml> Acesso em: maio de 2009.

Fonte:

<<http://www.recife.pe.gov.br/pr/servicospublicos/requalificacao.html>> Acesso em: maio de 2009.

2) Projeto *Recife Centro – Desenho e Negócios*, de 2005, para o bairro da Boa Vista;

Esse projeto é resultado de uma parceria entre a Prefeitura, o Instituto de Apoio à Universidade de Pernambuco (IAUPE), o Sebrae, e a Caixa Econômica Federal (CEF). Tem como objetivo discutir propostas de urbanização do centro expandido do Recife, tendo sido definida como área do projeto piloto, o Núcleo da Boa Vista, com ações integradas para potencializar os setores do comércio, habitação e finanças em quatro setores: Agamenon Magalhães, Conde da Boa Vista, Imperatriz e Suassuna. A expectativa da colaboração das parcerias é explicitada no discurso do governo:

“A partir de hoje vamos tentar criar um fórum permanente de discussão e, a pequeno, médio e longo prazo, colocar as obras em execução. Mas, para isso, precisamos da colaboração **dos parceiros**”, frisou o secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, Florival Carvalho. Entre os **parceiros** do projeto estão: Sebrae, Shopping Boa Vista, Banco do Nordeste e Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) (PCR/ Boletim Diário da Secretaria de Comunicação de 09 de fevereiro de 2005, grifo nosso).

3) Ações físicas ou sociais, realizadas por empreendedores, como forma de cumprimento de exigências feitas pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), para aprovação dos seus empreendimentos.

Os Quadros 14 e 15 mostram todos os projetos aprovados no CDU nas duas administrações do prefeito João Paulo, mediante contrapartidas dos empreendedores em ações físicas e sociais.

Anos	Projetos aprovados com condicionantes	Ações físicas ou sociais exigidas pelo CDU
2002	Modificação de projeto de edifício residencial multifamiliar (40 pavimentos), com área total de construção (Torre - ZUP 1)	Pavimentação/Alargamento da Rua Galvão Raposo
2003	Projeto (legislação) para construção de indústria de cervejas e refrigerantes, denominada Schincariol. (Guabiraba - ZUR)	Doação da via de acesso à indústria ao Município
	Projeto para construção de um Campus Universitário – UNIVERSO. (Imbiribeira - ZUP 1)	1.Ação de inclusão social; 2.Pavimentação das Ruas do Frigorífico e Silvio Delmar Hollembach
	Modificação do projeto de edifício hospitalar denominado “Boa Viagem Medical Center”. (Boa Viagem - ZUP 1)	Adoção para manutenção do canteiro à margem do canal correspondente a testada da quadra do empreendimento
	Projeto de edifício- garagem (Bloco “A”) para apoio ao Shopping Paço Alfândega. (Bairro do Recife - ZEPH 9/SIC)	Adequação da Passarela
	Projeto para construção da Faculdade Boa Viagem. (IPSEP-ZUP 1)	1. Realizar estudo de viabilidade para implantação de ciclovia no eixo Mascarenhas de Moraes/Jean Emile Favre; 2. Implantação de projeto de ação social na faixa de 08 a 18 anos para o pessoal do entorno; 3. Priorizar a comunidade do entorno na contratação de pessoal; 4. 2% de bolsas de estudo para o pessoal do entorno.
2004	Projeto para construção de um Centro de compras (CARREFOUR). (Imbiribeira - ZUP 1)	1.Implantação das adequações/ melhorias no sistema viário;2.Relocação das famílias com habitações existentes na via lateral, para outra área dentro da RPA-6.
	Projeto para construção do conjunto habitacional “Casarão do Cordeiro”. Cordeiro ZUP 1	1.Complementação da Radial 5 (trecho Cordeiro Iputinga até a BR 101); 2. Previsão de equipamento educacional(dentro do empreendimento) e de saúde para atender o aumento da demanda local; 3.Definir política de geração de emprego para as famílias residentes.
	Legalização de construção destinada a um comércio atacadista (Karne e Keijo). Barro - ZEPA 2)	Exclusão de eucalipto no projeto de recomposição e manutenção da cobertura vegetal, privilegiando espécies nativas da Mata do Barro.
	Projeto para construção de um Shopping Center (Marista). Boa Vista - ZUP 1	Absorção e capacitação de mão de obra da população do entorno, do PREZEIS e do MNLM
	Projeto para construção de edifício multifamiliar (Torres da Moura Dubeuz). São José - ZCEP	Destinação para uso público da faixa de terreno à margem do curso d’água (doação).

Quadro 14. Relação dos projetos submetidos e aprovados no CDU mediante ações mitigadoras.

Período: 2001-2004

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife / Atas do CDU 2001-2008. Tabulação: a autora

Anos	Projetos aprovados com condicionantes	Ações físicas ou sociais exigidas pelo CDU
2005	Projeto para construção de supermercado da Cadeia Pão de Açúcar (Parnamirim) - ARU/SRU 2	1. Disponibilização de área dentro do lote para ponto de táxi; 2. Reavaliação da área de carga e descarga.
	Projeto de reforma com acréscimo de área de imóvel, para instalação de um Centro de Compras (supermercado EXTRA – Grupo Pão de Açúcar). (Madalena)	1. Alargamento da Rua Benfica; 2. Readequação do girador da AV. Abdias de Carvalho, em frente ao Sport.
	Processo referentes ao Plaza Shopping (Projeto de alteração durante a obra, Projeto de construção e instalação de passarela aérea e Edifício-Garagem – Projeto inicial (Casa Forte)	1. Obras viárias no entorno; 2. Srvços de drenagem; 3. • Revestimento de trecho das margens do canal Santana / Parnamirim
2006	Projeto de reforma com decréscimo e mudança de uso de prédio para implantação de Supermercado da Rede Wal-Mart (Areias)	1. Cessão de área do empreendimento, para regularização fundiária dos ocupantes do local; 2. alargamento da pista; 3. Ações sociais.
	Projeto de Reforma e Ampliação Hospital Jaime da Fonte. (Graças)	Obras viárias
	Projeto de Reforma com acréscimo de área de construção – Fábrica Tramontina (legalização) (Várzea)	Requalificação ambiental
	Complexo Educacional de Ensino Superior Bureau Jurídico (Faculdade Maurício de Nassau) (Graça)	Implantação de trecho da Av. Beira Rio , incluindo-se as ações de pavimentação, esgotamento sanitário, iluminação, sinalização, e drenagem
	Projeto de reforma com acréscimo de quatro blocos residenciais no terreno do imóvel nº 97 da Av. Boa Viagem (Pina)	Atender às exigências sobre os padrões urbanísticos e impacto no meio ambiente
	Construção de um edifício comercial situado à rua Padre Roma nºs 144 e 222 (Tamarineira)	Atender às exigências sobre os padrões urbanísticos e impacto no meio ambiente
2007	Projeto para construção de um Centro Cultural (JCPM Cultural) (Boa Viagem)	1. Obras de pavimentação e drenagem ; 3. Preservação do mangue inserido no terreno; 5. Utilização de um percentual de mão de obra local na execução da obra; 6. Disponibilização do equipamento cultural para as ações na área de educação e cultura de interesse do município
	Proposta de mudança do condicionante. – Solicitação do Condomínio Habitacional dos Edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes (Monteiro)	1. Obras de drenagem e pavimentação da rua Tapacurá.; 2. Doação dos recursos financeiros necessários as reformas, relocações e/ou reparos de danos causados nas edificações existentes na área projetada da via, em razão da execução das obras.
	Projeto de alteração durante a obra do Centro de Diagnóstico HOPE-ESPERANÇA (Ilha do Leite)	1. Plantio de Vegetação numa área equivalente ao dobro do terreno; 2. Absorção de um percentual de mão de obra local na construção do empreendimento
2008	Construção Habitacional (10 torres), no antigo Paiol do Ministério do Exército (Imbiribeira)	1. Obras viárias; 2. Construção de ciclovias; 3. Tratamento paisagístico
	Construção de um Supermercado na Rua Barão de Itamaracá (Espinheiro)	Comprovar locação do imóvel que será utilizado como alternativa de acesso pela rua Conselheiro Portela para o disciplinamento do acesso
	Construção de um Empreendimento Empresarial, com frente para Av. Antônio de Góes (Pina)	Construção de passarela sobre a Av. Herculano Bandeira em parceria com a Prefeitura.
	Projeto de Construção de um Empreendimento Habitacional e Misto (comercial e habitacional) a ser edificado no imóvel da antiga Fábrica da Bacardi. (Pina)	Ações mitigadoras a serem definidas pela prefeitura e submetidas ao CDU

Quadro 15. Relação dos projetos submetidos e aprovados no CDU mediante ações mitigadoras.
Período: 2005/2008.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife / Atas do CDU 2001-2008. Tabulação: a autora

Desses projetos aprovados no CDU mediante contrapartidas dos empreendedores, alguns ganharam mais notoriedade, quer pela importância das ações sociais nelas agregadas, quer pelos benefícios trazidos para a cidade, quer pelo seu caráter impactante e polêmico. São eles:

1. Conjunto de obras viárias (alargamento da rua Benfica, no bairro da Madalena, e readequação do girador da Av. Abdias de Carvalho), mediante Termo de Compromisso firmado em 2005 entre a Prefeitura e o Grupo Pão de Açúcar, como forma de cumprimento por este Grupo, de exigências feitas pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) para aprovação de um Centro de Compras (supermercado EXTRA) (Figura 30). A intervenção seria a segunda etapa da revitalização do Corredor Leste-Oeste;



Foto: Luciano Ferreira⁸³

Figura 30. Trecho da Rua Benfica a ser alargado

2. Conjunto de obras viárias no entorno do bairro de Casa Forte, mediante Termo de Compromisso firmado em 2006 pela Prefeitura e pelo Shopping Plaza, como forma de cumprimento pelo shopping de exigências feitas pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano para aprovação da construção de passarela e de edifício-garagem. O conjunto de obras significaria investimentos em torno de R\$3 milhões. Por ocasião da assinatura da ordem de serviço para início das obras pelo prefeito João Paulo, disse o então secretário de Planejamento Participativo, João da Costa, “*Destes, R\$1,2 milhão virão do Shopping Plaza. É a prova que as **parcerias** público-privadas, quando bem articuladas, podem render resultados positivos para a comunidade.*”⁸⁴ (Figura 31);

⁸³ Foto disponível em: Prefeitura da Cidade do Recife/Secretaria de Comunicação/ Boletim Diário. Notícia de 03/08/2006.

⁸⁴ Prefeitura da Cidade do Recife/Secretaria de Comunicação/ Boletim Diário. Notícia de 30/03/2006, grifos no original.



Figura 31. Shopping Plaza: passarela e edifício-garagem

Fonte: Disponível em < http://www.danicacorporation.com/pt/projects_det.php>. Acesso em: junho de 2009

3. Construção da passarela sobre a Av. Herculano Bandeira - Pina, como contrapartida para aprovação de um Empreendimento Empresarial, com frente para Av. Antônio de Góes (Pina) (Figura 32);

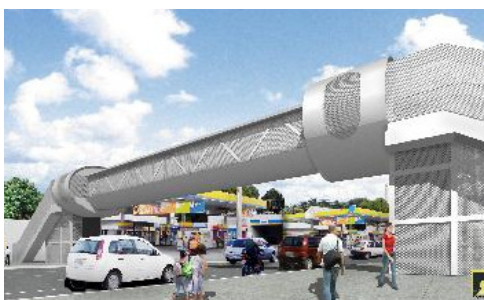


Figura 32. Passarela sobre a Av. Herculano Bandeira.

Foto disponível em: < http://www.recife.pe.gov.br/2007/07/10/mat_144970.php>.

Acesso em: junho de 2009

4. Conjunto de ações físicas e sociais exigidas pelo CDU para aprovação do projeto para construção do JCPM Cultural no bairro de Boa Viagem (Figura 33);



Figura 33. Edifício JCPM Cultural.

Foto disponível em: < <http://www.jcpmtradedecenter.com/>>

Acesso em: maio de 2009

5. Conjunto de ações físicas e sociais exigidas para aprovação do conjunto habitacional “Casarão do Cordeiro” (Figura 34).



Foto: Antônio Tenório

Figura 34. Conjunto Habitacional “Casarão do Cordeiro”

Fonte: PCR/ Boletim Diário. Acesso em junho de 2009

Diversos outros exemplos poderiam ser dados, mas entendemos que já está caracterizada a presença das parcerias público-privadas (mecanismo oriundo do *empreendedorismo urbano*) na administração do prefeito João Paulo, e as diferentes formas sob as quais foram efetivadas.

4.2.2.5. O urbanismo de projetos: projetos pontuais e grandes operações urbanísticas

A concentração de investimentos públicos em áreas específicas da cidade, (operações pontuais), como parte de um projeto de transformação urbana, integra como vimos, a agenda do *empreendedorismo urbano*. Recuperação de áreas obsoletas (sob posse de autoridades portuárias, militares ou de ministérios diversos), reabilitação de centros antigos, grandes operações urbanas, entre outras, seriam algumas das atuações dos governos através de parcerias público-privadas, previstas no “bloco urbanístico, de moradia e de meio ambiente”, de acordo com a compreensão de Borja e Castells (1996).

Segundo Pontual (2007), intervenções na área histórica da cidade do Recife (bairro do Recife) tem sido realizadas desde meados do século XIX, com diferentes objetivos e sob distintas influências teóricas, desde os Planos de Melhoramentos e Reforma do Porto e do Bairro do Recife (meados do século XIX até a primeira década do século XX), passando pelo Plano de Preservação dos Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife (1976), pelo Plano de Reabilitação do Bairro do Recife (1987), pelo Plano de Revitalização do Bairro do Recife (1993), e pelo Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda (2005).

De acordo com pesquisas e reflexões da referida autora, cada uma dessas intervenções fez uma transposição teórica específica. O Plano de Preservação dos Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife (1976), teve por paradigma o Plano de Bolonha (final da década de 60) quanto ao entendimento de conservação de um sítio histórico. “A grande inovação foi à adoção do conceito de sítio em vez de tratar exclusivamente o monumento notável. Ou seja, não só o monumento é valorado artística e historicamente, mas todo um conjunto urbano” (PONTUAL, 2007, p. 4).

No Plano de Reabilitação do Bairro do Recife (1987), além de transposições do Plano de Bolonha e da Carta de Lisboa⁸⁵ (1995), houve transposições de experiências em curso em Barcelona, principalmente as conduzidas por arquitetos catalães como Oriol Bohigas⁸⁶. Já no Plano de Revitalização do Bairro do Recife (1993), as referências são “experiências norte-americanas e européias, especialmente as de Boston, Baltimore e São Francisco, nos EUA; Londres e Glasgow, na Grã-Bretanha; Barcelona, na Espanha e Lisboa, em Portugal” (ibidem: 5). E essas experiências como vimos são todas identificadas com a agenda do *empreendedorismo urbano*.

No Plano de Revitalização a prioridade ao enfoque econômico está conferida ao ser dado relevância aos investimentos privados impulsionadores do turismo. Daí estar afirmado como objetivo do Plano o de recuperação da função de centro econômico para o Bairro do Recife, com a incorporação de novas atividades, o estímulo à diversidade e a complementaridade econômica. Isto é, implantar serviços modernos, principalmente aqueles relacionados à cultura e ao lazer; atrair novos investidores, em especial os ligados às atividades de turismo e entretenimento; e trazer novos usuários sejam eles de âmbito local, nacional e internacional. § A mudança da imagem do bairro era tida como fundamental para o sucesso do plano. Para substituir a imagem de periferia central pela de centro cultural foi adotado como caminho a atração de investimentos imobiliários. Tornar o Bairro atrativo ao investidor imobiliário seria possível mediante priorização de “projetos estruturadores” e permissão de densificação construtiva. § A primeira ação objetivou-se no centro de animação cultural, lazer e comércio do pólo do Bom Jesus. O quarteirão da rua com este nome deveria se constituir num espaço de concentração de atividades à semelhança dos bairros de animação cultural de Nova Orleans, Boston e Amsterdã, articulando espaços fechados e abertos. O pólo do Bom Jesus deveria se tornar no segundo centro de atração turística da cidade, dado que o primeiro permaneceria o Bairro de Boa Viagem (PONTUAL, 2007, p. 6).

Ainda como estratégia para a implantação deste Plano de Revitalização, foi definida a criação de uma empresa de capital misto, tendo por referencial “o modelo efetivado no Parque das

⁸⁵ Carta assinada por representantes do Brasil e de Portugal no 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana de Centros Históricos, ocorrido na cidade de Lisboa em 1995. Na Carta, as práticas relativas às intervenções nos centros históricos, em função das características de transformações ou permanências das estruturas urbanas ou edificações, são denominadas *renovação*, *reabilitação*, *revitalização* e *requalificação* (PONTUAL, 2007).

⁸⁶ Oriol Bohigas integra o grupo de arquitetos catalães defensores e dissimuladores da agenda do *empreendedorismo urbano*.

Nações para a Expo 98 em Lisboa e na Vila Olímpica construída em Barcelona para os jogos de 1992” (Ibidem, p. 6).

No caso do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda (2005), este teve início segundo Pontual (2007) em 2003, com a celebração de protocolo de cooperação técnica e financeira entre o Governo do Estado de Pernambuco e a empresa Parque Expo 98 S.A , “para viabilizar e executar um projeto de ‘requalificação urbanística e ambiental’ nas áreas compreendidas entre o Sítio Histórico de Olinda e a ex-Estação Rádio Pina (Boa Viagem/Recife)” (Ibidem, p. 7-8). O que, nas definições da Carta de Lisboa, significaria transformar a formação urbana, econômica e social de um lugar.

Ainda em 2003 são firmados mais dois compromissos institucionais: um protocolo de intenções para viabilização do projeto entre o Governo do Estado e as Prefeituras de Recife e de Olinda e outro, um convênio de cooperação técnica com a organização social Porto Digital, especificamente voltado aos “estudos de viabilidade, expansão imobiliária e atração de investidores”. Posteriormente às eleições municipais de 2004, foi assinado, um convênio de cooperação técnica entre os governos federal, estadual e municipal (Prefeituras de Recife e de Olinda). Assim como foi celebrado contrato de “concepção do projeto de requalificação urbanística e ambiental e a modelagem da operação urbana” entre as empresas Porto Digital e a Parque Expo 98 (PONTUAL, 2007, p. 8).

A autora nos lembra que na ocasião, governava o Estado de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos, pela aliança política PMDB-PFL-PSDB, governava o país, Luiz Inácio Lula da Silva, pela aliança PT-PCdoB-PL, e governavam as prefeituras de Recife e Olinda, respectivamente João Paulo Lima e Silva e Luciana Santos, ambos pela aliança PT-PC do B (Ibidem, nota 17).

Projetos e obras voltados para a requalificação e valorização da área central e de espaços públicos, entre eles pontos turísticos, estiveram presentes ao longo dos 8 (oito) anos do governo João Paulo), especialmente através de ações integradas previstas pelo Plano para o Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda, presente no PPA 2002-2005, e no PPA 2006-2009. No primeiro PPA, o Plano do Complexo é referenciado como um plano urbanístico para instalação do Museu Guggenheim e do Corredor Cultural. A idéia da vinda do Museu para o Recife era vista com entusiasmo pela prefeitura, principalmente pela visibilidade internacional que proporcionaria à cidade.

Com as articulações para viabilizar a instalação de uma unidade do Museu Guggenheim na cidade do Recife, a proposta do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda foi assumida pela Prefeitura do Recife e apresentada ao Governo do

Estado, que concordou com a idéia, sugerindo a extensão da sua área de abrangência até o Pina. [...] Com emoção, mas com racionalidade, sem posturas de colonizados deslumbrados nem de xenófobos, sem visões preconcebidas ou preconceituosas, mas com altivez e consciência do nosso papel como país culturalmente rico e com identidade própria, com um importante papel no contexto internacional. [...] O Guggenheim deve fazer parte deste processo, dando visibilidade internacional à nossa cidade como centro cultural, atraindo visitantes potencialmente interessados em conhecer e consumir nossos produtos culturais (JOÃO ROBERTO PEIXE, Secretário de Cultura da Cidade do Recife no governo João Paulo. PCR/Secretaria de Desenvolvimento Social/Opinião 3).⁸⁷

Já no segundo PPA, (sem a perspectiva do Museu), o plano passa a agregar estudos, projetos, ações e obras diversas para toda sua área de abrangência, inclusive aqueles voltados para a “Revitalização do Centro Expandido do Recife” (Santo Antônio, Santo Amaro, São José, Boa Vista e Bairro do Recife). Essa Revitalização do Centro Expandido inclui:

1. Ações vinculadas ao Programa Monumenta⁸⁸ (Revitalização do Cais da Alfândega, Restauração da Igreja da Madre de Deus, Recuperação de imóveis privado, e Revitalização das ruas da Moeda, Madre de Deus, da Alfândega, Aluísio Periquito, Aloísio Magalhães e trechos da Vigário Tenório e Alfredo Lisboa);
2. Projeto de Arqueologia Urbana;
3. Requalificação do Cais da Aurora;
4. Núcleo de Triagem de Resíduos Sólidos;
5. Recuperação de eixos comerciais (através do “Projeto Reviver Centro” em parceria com o CDL, já comentado neste trabalho);
6. Programa Morar no Centro (incentivo à moradia através do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, da Caixa Econômica Federal);
7. Restaurante Popular.

Por sua natureza, por sua abrangência (área de 470 ha, dos quais 359 ha estão em Recife e 111 ha em Olinda), e pela alta complexidade das operações nele envolvidas, o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda, é certamente o exemplo mais completo da presença do ideário do *empreendedorismo urbano* no governo João Paulo (especialmente identificado

⁸⁷ Fonte: PCR/Secretaria de Comunicação Social.

Depoimento disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/seccomunicacao/opinioao3.html>>. Acesso em: maio de 2009.

⁸⁸ O Monumenta é um programa estratégico do Ministério da Cultura, que procura conjugar recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Atua em cidades históricas protegidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

com investimento pontual e grandes operações com vistas à transformação urbana, às parcerias público-privada, e à projeção da imagem da cidade para o exterior/*marketing urbano*):

“Pernambuco precisa pensar grande, o projeto de desenvolvimento do turismo em nosso Estado precisa de um lado ser mais audacioso e de outro buscar transformar o processo econômico concentrador.” § Esta afirmação está contida no artigo de minha autoria intitulado ‘Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda’, publicado neste Diário de Pernambuco, em 9 de janeiro de 1996. § Dentro desta visão, sem abandonar o Projeto Costa Dourada, propunha que os recursos do Prodetur, destinados ao Estado de Pernambuco deveriam, prioritariamente, ser canalizados para a implantação de um grande Complexo Turístico Cultural na área que vai do Bairro do Recife Antigo até o Sítio Histórico de Olinda (JOÃO ROBERTO PEIXE, Secretário de Cultura da Cidade do Recife no governo João Paulo).⁸⁹

O Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda tem como objetivo central, através de um processo de requalificação urbana da área central da Região Metropolitana do Recife e da estruturação de uma Rede de Equipamentos Culturais, valorizar e dar visibilidade internacional ao patrimônio cultural material e imaterial das duas cidades, transformando esse espaço, por sua importância cultural e excelente localização geográfica, num grande pólo de atração e irradiação do turismo cultural para todo o nordeste Brasileiro. § Representa assim uma grande oportunidade de desenvolvimento com inclusão social, numa ação integrada inédita no país, envolvendo dois Municípios, o Estado, a União, a iniciativa privada e os mais diversos segmentos culturais, econômicos e sociais. Sua implementação trará ganhos significativos para as duas cidades, com reflexo em toda a região metropolitana, fortalecendo e qualificando o fluxo turístico nacional e internacional para Pernambuco e demais estados do nordeste do Brasil (PCR /Complexo Turístico-Cultural Recife-Olinda: *Briefing*, p.1).⁹⁰

O Plano articula e integra políticas, programas, projetos e ações, define intervenções prioritárias, indica novos usos e atividades para a área, e propõe um modelo de gestão compartilhada entre os entes federados. Sua área de abrangência é dividida em quatro territórios (Olinda, Tacaruna, Recife e Brasília Teimosa), e em cada território são identificados núcleos, entre os quais são estabelecidas conexões. Foram identificados um total de 18 (dezoito) núcleos, e cada um dos núcleos é constituído por um equipamento âncora e por equipamentos secundários, “a partir dos quais se desenvolve um processo de requalificação urbana e de valorização cultural, estimulando o turismo cultural e as atividades comerciais e de serviços do entorno” (Ibidem, p. 3). A localização dos territórios e núcleos e o complexo modelo de gestão a ser implementado podem ser vistos nas Figura 35 e 36 a seguir, extraídas do referido *Briefing*.

⁸⁹ Fonte: PCR/Secretaria de Comunicação Social. Idem à nota 87.

Depoimento disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/seccomunicacao/opinioao3.html>>. Acesso em: maio de 2009.

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/seccultura/concursorecifeolinda/briefing.pdf>>. Acesso em: maio de 2008.

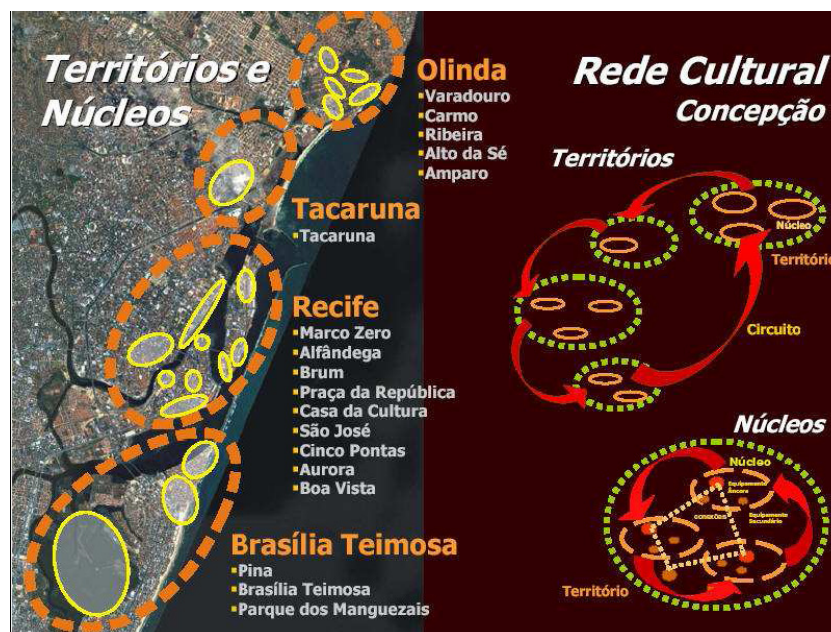


Figura 35. Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Territórios e Núcleos
 Fonte: Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda / *Briefing*, p. 3

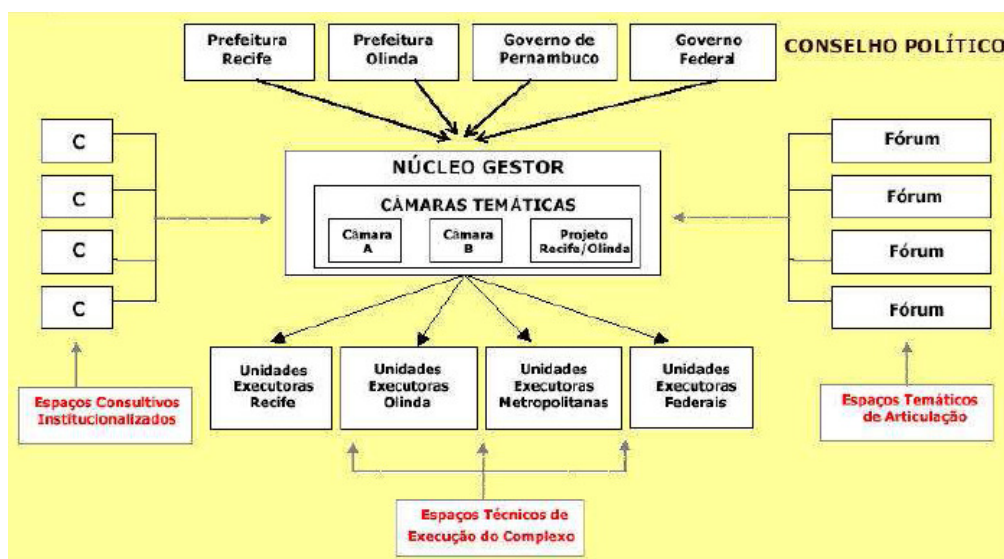


Figura 36. Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Modelo de Gestão
 Fonte: Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda / *Briefing*, p. 5

A área do projeto é também dividida em três zonas: Zona de Abrangência (ZA), Zona de Enquadramento (ZE), e Zona de Intervenção (ZI). A Zona de Intervenção foi entendida como “as áreas predominantemente ociosas ou com usos passíveis de desativação e as ocupadas por assentamentos precários, distribuídas em doze setores que serão objeto, ora de nova proposta urbanística (quando vazios), ora de urbanização e reabilitação urbana” (MCidades, 2006). Essas ZI foi divididas ainda em 12 (doze) setores: Setor 1 – Coqueiral, Istmo de Olinda e Milagres; Setor 2-Vila Naval; Setor 3 – Porto do Recife; Setor 4 – Cais José Estelita e Cais de

Santa Rita; Setor 5 – Comunidade do Pilar; Setor 6 – Santo Amaro; Setor 7 – Ilha do Maruim; Setor 8 – Salgadinho; Setor 9 – Azeitona; Setor 10 – Coque; Setor 11 – Coelhos e Setor 12 – Brasília Teimosa (Figura 37).



Figura 37. Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Zonas de Intervenção, de Enquadramento e de Abrangência

Fonte: Ministério das Cidades. *Livro Recife-Olinda*, 2006, p. 12.

Para cada um destes setores há um projeto específico, a ser implantado através de parceria público – privada. Para o conjunto dos setores 01, 02, 03 e 04, foi estimado um investimento em infraestrutura da ordem de R\$ 278 milhões, com Taxa Interna de Retorno (TIR) sobre o capital investido, de 12,7% a.a. com um horizonte de operação de 15 anos.⁹¹ Os desenhos e maquetes relativos às Zonas de Intervenção (ZIs), não deixam dúvida sobre a grandiosidade dessas intervenções (as grandes operações envolvidas), muitas das quais transformando radicalmente a paisagem urbana. Pontual (2007) fez algumas ponderações sobre os projetos para as ZIs, entre as quais destacamos:

Estas áreas não são vazias, como estão referidas no projeto, elas garantem certa qualidade de vida às duas cidades como áreas de paisagem cultural e de ócio. Não há questionamento quanto as melhorias indicadas para as áreas de favelas, mas há quanto a transformação de parte significativa de áreas de propriedade pública em áreas de propriedade privada, de áreas verdes em espaços edificados, de espaços históricos em espaços novos verticalizados (PONTUAL, 2007, p. 8)

⁹¹ Fonte: Ministério das Cidades. *Livro Recife-Olinda*, 2006, p. 66-68.

Concordamos plenamente com essa visão crítica da autora, que a nosso ver pode ser melhor entendida, com a simples observação de algumas das maquetes dos projetos previstos para as Zonas de Intervenção (ZI) e constantes do Plano (Figuras 38, 39, 40 e 41).



Figura 38. Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Plano Geral
Fonte: MCidades. *Projeto Urbanístico Recife-Olinda*, 2006, p. 41.



Figura 39. Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Setor 1 – Istmo e Coqueiral
Fonte: MCidades. *Projeto Urbanístico Recife-Olinda*, 2006, p. 44.



Figura 40. Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Setor 3 – Porto do Recife.
Fonte: MCidades. *Projeto Urbanístico Recife-Olinda*, 2006, p. 52.



Figura 41. Plano do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda: Setor 4 – Cais José Estelita e Cais Santa Rita
Fonte: MCidades. *Projeto Urbanístico Recife-Olinda*, 2006, p. 56.

Cabe lembrar, que a área considerada obstáculo à integração sul e centro do Recife, o terreno de 101,7 mil m² que pertencia à Rede Ferroviária Federal (RFFSA), integrante do Setor 4 - Cais José Estelita e Cais Santa Rita – (Figura 41), foi adquirida em leilão por 55,4 milhões, no final de 2008, pela construtora pernambucana Moura Dubeux em conjunto com o empresário Gerson Lucena. E esses empresários pretendem implantar grandes empreendimentos imobiliários no local (e em menor escala, turísticos), de acordo com o previsto pelo Plano do

Complexo para essa Zona de Intervenção, o que vai de fato provocar uma grande transformação na cidade.

Cabe registrar ainda um outro exemplo de intervenção pontual, realizada no governo João Paulo e utilizada também para fins de divulgação da imagem da cidade no exterior, vinculada portanto à agenda do *empreendedorismo urbano*: o Parque Dona Lindu, no bairro de Boa Viagem, que representou um investimento de R\$ 28,7 milhões⁹² (Figuras 42 a e 42 b).

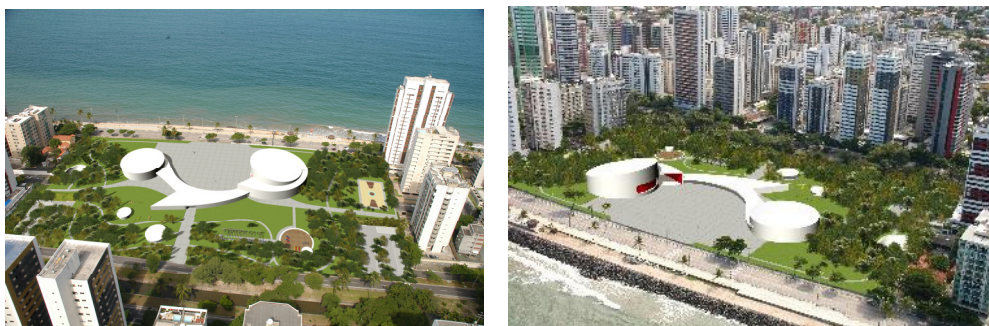


Figura 42 a. Parque Dona Lindu (maquete) **Figura 42 b.** Parque Dona Lindu (maquete)
 Fonte: PCR. Fotos disponíveis em: <<http://www.recife.pe.gov.br>>. Acesso em: maio de 2009.

O movimento em favor desse parque teve início em 2004, quando moradores de Boa Viagem entregam abaixo-assinado ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pedindo a cessão dos terrenos, de posse da Aeronáutica. O nome do parque homenageia a mãe do Presidente Lula, Dona Lindu, e o projeto coube ao arquiteto Oscar Niemeyer, mundialmente conhecido desde a construção de Brasília. A preocupação com a repercussão internacional que o parque daria à cidade está explicitada com clareza no discurso do projeto.

A partir da mobilização da sociedade, da intervenção do prefeito João Paulo e da decisão do presidente Lula, a área federal foi integralmente cedida ao Município. Com isso, o Recife terá, em vez de mais prédios, uma obra pública diferenciada, que vai marcar a história da cidade e ter repercussão internacional. Além de preservar o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida da população, o Parque Dona Lindu será uma das maiores atrações turísticas da Capital e do Estado, gerando mais emprego e riqueza (PCR/Secretaria de Comunicação, 2009).⁹³

No interior de muita polêmica e manifestações em relação ao projeto, sem que tenha sido submetido à avaliação do Conselho de Desenvolvimento Urbano, a primeira etapa do parque foi inaugurada pelo Presidente Lula, e entregue à população em 30 de dezembro de 2008, no

⁹² Fonte: PCR. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/2007/07/18/parque_dona_lindu_145077.php>. Acesso em maio de 2009.

⁹³ Fonte: PCR/Secretaria de Comunicação. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/modelo.php?id=286&Tipo=D>>. Acesso em: maio de 2009.

final da segunda administração do prefeito João Paulo. Os conflitos de interesses em torno do projeto do parque e da sua materialização, serão discutidos no item 4.2.3.4 deste trabalho, no interior da discussão sobre a governança democrática no governo João Paulo e os conflitos dela decorrentes.

4.2.2.6. O *marketing* urbano

Como último argumento sobre a presença do ideário do *empreendedorismo urbano* no governo João Paulo, reforço as evidências da existência de *marketing* da cidade também em planos, programas e ações anunciados e realizados no período 2001-2008, mais afetos à Secretaria de Turismo, além daqueles diretamente vinculados às secretarias voltadas para a política urbana e já comentados em itens anteriores.

O programa *Destino Recife*, é um deles. Voltado para o Turismo de Negócios tem como objetivo atrair investidores/ investimentos para a cidade. O título de uma nota em Boletim Diário da Prefeitura do Recife sobre a participação da cidade na Latin America and Caribbean Incentive & Meetings Exhibition – LACIME (um dos mais importantes eventos direcionados ao segmento), é bastante explícito e sugestivo: “ **Prefeitura vende Recife como boa opção ao Turismo de Negócios**” (grifo na matéria original) ⁹⁴. O mesmo grau de clareza está nas palavras da representante da prefeitura no evento, para quem a participação do Recife é da maior importância, “*pois a feira já tem reuniões pré-agendadas com os compradores internacionais e será uma ótima oportunidade de vender a cidade como local ideal para praticar o Turismo de Negócios*” (grifo na matéria original)⁹⁵.

Também o *Plano Turístico do Recife 2007-2008*, cuja proposta nas palavras do prefeito João Paulo “é, sobretudo, trabalhar o turismo como um agente de *inclusão geográfica*, cultural e social do Recife” (grifo nosso)⁹⁶. E ainda sobre a participação do Recife em eventos turísticos nacionais, nota da Secretaria de Turismo se refere à montagem de uma “ ‘vitruine’ da capital pernambucana”, como se estivesse acontecendo um “mercado de cidades” e não um mercado de produtos da cidade.

⁹⁴ Fonte: PCR. Boletim Diário. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/2005/06/22/mat_133273.php>. Acesso em: maio de 2009.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Fonte: PCR. Boletim Diário. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/2007/07/20/mat_145107.php>. Acesso em: maio de 2009.

As informações sobre o Recife são passadas através de apresentações teatrais, com um ator-palestrante que interage com um vídeo sobre o Recife, promovendo os atrativos locais de forma divertida. Além disso, é montada uma “vitrine” da capital pernambucana em cada empresa visitada. A Blitz Recife Visita Brasil é promovida em parceria com a Empresa de Turismo de Pernambuco (Empetur) (PCR/Secretaria de Turismo, 2009, grifo na matéria original)⁹⁷.

4.2.3. A governança democrática: interesses contraditórios em disputa

Considerando as evidências apresentadas, não restam dúvidas de que o governo João Paulo intensificou o processo de democratização que já vinha ocorrendo na cidade do Recife. Nos 8 (oito) anos do seu governo, houve uma “democratização da democracia” principalmente através dos caminhos da democracia participativa, conforme entenderam Santos e Avritzer (2002).

A governança democrática (participação de representantes do governo, da sociedade e do mercado nos processos decisórios relativos a políticas públicas, o governo exercendo papel de intermediador de interesses), esteve também presente ao longo das duas administrações, e também contribuiu para o alargamento da democracia da cidade. O que justificou a Figura 3 que apresentamos no início deste trabalho, onde combinamos o conceito de governança democrática ao modelo bidimensional de Dahl (poliarquia).

Mas já entendemos que, como é próprio de uma poliarquia, e de uma governança democrática, emergem interesses contraditórios, disputas, conflitos, e dificuldades do governo de impedir ou pelo menos de minimizar em algumas situações, práticas clientelistas, e a “captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas.”⁹⁸ Esses conflitos ficaram bastante evidenciados na aprovação de alguns projetos submetidos ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), e no processo de discussão e deliberação ocorrido durante e após a Conferência do Plano Diretor, ambos, como vimos, instrumentos integrantes da agenda do *ativismo democrático*. Nos dois casos, esteve presente a governança democrática de forma

⁹⁷ Fonte: PCR. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secturismo/eventosnacionais.php>>. Acesso em: maio de 2009.

⁹⁸ Ver a esse respeito, Santos Júnior; Azevedo; Ribeiro (2004).

institucionalizada, com representações garantidas do governo, da sociedade civil e do mercado no processo decisório.

No Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), podemos citar como exemplos de situações de grande conflito, próprias de uma governança democrática, dois projetos objeto de disputas intensas em torno da sua aprovação, e as dificuldades dessas disputas serem moderadas através da deliberação e da negociação: 1. O processo de aprovação da construção de passarelas para veículos no Paço Alfândega (Bairro do Recife); e 2. O processo de aprovação das duas torres da Moura Dubeux no Bairro de São José. E na Conferência da Cidade e do Plano Diretor, podemos citar como exemplo, o próprio processo de aprovação do novo Plano Diretor. E mesmo em situações de governança democrática não institucionalizada, os conflitos de interesses da população, em seus diferentes extratos de renda ficaram bastante evidenciados, como foi o caso do processo de definição do projeto do Parque Dona Lindu, e da dificuldade da sua aceitação principalmente pela população de renda alta moradora do bairro de Boa Viagem, no entorno imediato do referido parque.

Em todos esses casos citados, para aprovação dos seus projetos e propostas, os diferentes grupos sociais fizeram uso de estratégias e ações políticas das mais diversas (recursos judiciais, manifestações públicas, pressões por grupos de interesse, etc), tendo sido vencedoras aquelas propostas ou mais afinadas com o projeto político do prefeito João Paulo, ou que maximizasse um desejado retorno eleitoral. Vejamos em linhas gerais, através de documentos oficiais e da palavra dos próprios atores envolvidos no processo decisório, as estratégias e ações políticas utilizadas pelos diferentes grupos sociais em cada um dos exemplos dados, e quais desses grupos foram beneficiados pela decisão final.

4.2.3.1. O processo de aprovação da construção das passarelas para veículos no Paço Alfândega (Bairro do Recife)

A Ata da 116^a (centésima décima sexta) Reunião Ordinária do CDU, ocorrida em 01 de agosto de 2003, sob a presidência do Dr. Djalma Paes, então Secretário de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM e presidente do Conselho, registra bem as discussões e os conflitos em torno da aprovação dessas passarelas. A própria conselheira relatora do processo, se posicionou contrário à aprovação do projeto, assim finalizando a sua intervenção:

[...] Por todos os motivos expostos, somos contrários à construção das Passarelas interligando blocos A e B dos edifícios garagem sobre a rua Madre de Deus. Que neste relato trabalhamos como Estrutura aérea sobre via pública. Observamos de forma positiva o uso ao território intitulado como Paço Alfândega, porém afirmamos e propomos que sejam realizados estudos apontando soluções que não seja necessário o uso do espaço aéreo público. Por fim, gostaríamos de ressaltar que esta análise foi realizada com muita apreciação, pois o debate sobre o Desenvolvimento Urbano em grandes cidades, é um debate que requer responsabilidade e cautela (ANA KELLY FERREIRA, Representante da ETAPAS/ABONG).

A discussão em torno da questão foi polêmica e acalorada. De um lado, o Executivo determinado a ver aprovado o projeto, e de outro, grupos com opiniões radicalmente opostas. Seguem alguns fragmentos de argumentações de conselheiros presentes nessa discussão e registrados na referida ata:

[...] o projeto Centro Cultural Paço Alfândega, está aprovado e licenciado na DIRCON, passou pela análise de todos os órgãos competentes exigidos pela lei. Por ser considerado um centro comercial misto, não passou pelo CDU. A própria lei do Bairro do Recife remete à análise especial do órgão gestor do Bairro, que é o Escritório do Bairro. Os edifícios-garagem não estão aprovados até porque eles dependem da definição das passarelas para serem definidos enquanto edificação. Se forem quatro passarelas, o projeto será de um jeito, se duas, de outro. São processos separados, pois são terrenos separados. Se for autorizado a instalação do equipamento de interligação, poderemos considerá-lo como um empreendimento único. Outra coisa, a atividade edifício-garagem não é considerada empreendimento de impacto pela legislação (ELBIA PIRES, Representante da DIRCON).

Quero a confirmação, se minha compreensão está correta, uma vez decidido sobre algum número de passarela, o edifício-garagem terá que ser analisado como empreendimento de impacto? [Obtendo a resposta negativa, pois o empreendimento não chega a 20 mil metros, a conselheira fez nova pergunta] Todos os empreendimentos de impacto no Bairro do Recife não passarão pelo CDU? [Devido a resposta ter sido positiva, a conselheira Fátima se surpreende, afirmando]: é o absurdo dos absurdos, porque, se existe uma área onde os impactos dos empreendimentos deveriam ser analisados pelo CDU, chama-se Bairro do Recife. Não entendo os procedimentos de controle urbano da Prefeitura. A legislação não diz isso. Como também, não entendo qual a vantagem de se dividir em vários processos um empreendimento que tem que ser entendido num conjunto. Qual a vantagem para a cidade do Recife? [...] § Quero focar exatamente o que estamos discutindo hoje, a questão dos edifícios-garagem, das passarelas que evidentemente, fazem parte de um projeto único. Todos nós somos preocupados com a revitalização do Bairro do Recife, com a conservação do patrimônio, ninguém está discutindo a importância do uso para revitalização, isso é base da conservação. Quero recuperar as colocações do professor Geraldo Gomes, pois não estão sendo justos com o que colocou no seu parecer. Sua visão não está de maneira nenhuma ultrapassada, muito pelo contrário, é o que há de mais moderno. Só se conserva pelo uso, que deve ser limitado à autenticidade do bem tombado. Neste caso específico, a essência do tombamento foi o espaço público, a rua. Não me preocupo com as características arquitetônicas. A questão é, se a perda é compensada ou não, uma decisão econômica. O bem tombado tem valor econômico também, é patrimônio do povo da cidade. Quando se descaracteriza um bem, tira-se o valor da autenticidade, que é a essência do valor econômico e, assim decidindo por desvalorizar o bem público. A análise do projeto extrapola a discussão de estética e paisagem (FÁTIMA FURTADO, Representante do MDU/UFPE).

Não vejo o Paço Alfândega como um shopping, sim como um espaço cultural. Como não sou arquiteto, nem paisagista, não discutirei se as passarelas irão tirar o brilho do Recife Antigo. Com tantos problemas existentes na cidade, falar em paisagismo, chega a ser utopia. Não está sendo demolido acervo cultural da cidade, sim acrescentando. Devemos pensar no impacto social, na geração de emprego que o empreendimento proporcionará, principalmente para a comunidade carente do Pilar. Como cidadão e vereador, costumo olhar muito pelo lado da geração de emprego, até porque essa é uma das grandes propostas do prefeito João Paulo. Não está no momento da votação, mas quero externar meu sentimento, dizendo que voto a favor do empreendimento (JORGE SOUZA, Representante da CMR).

[...] Como o vereador Jorge Chacrinha, quero também externar meu sentimento favorável ao empreendimento, principalmente pelas questões ecléticas do bairro, de geração de emprego e renda e pela chance da sustentabilidade do Bairro (ARMÊNIO FERREIRA, Representante da ADEMI/PE).

A análise deste empreendimento tem que considerar o todo. Um edifício sozinho não tem como funcionar, se tem uma subida e não tem decida, não tem como funcionar. Do outro lado do edifício, temos a mesma situação. Logo, pensou-se numa passarela para solucionar o problema. O terreno A e o terreno B fazem parte do mesmo projeto, não poderiam estar desassociados para análise, mesmo sendo uma norma interna da DIRCON, analisar cada terreno. Não teríamos como analisar uma passarela, aprovar o uso da mesma, suspensa pela mão Divina, no ar. Não seria lógico, nem coerente de nossa parte analisá-lo dividido. Jamais poderia ser analisado isoladamente, nem pela DIRCON, nem pelo CDU. Questiono esse procedimento, não está correto (MAURÍCIO GUERRA, Representante do CJC).

[...] Na minha maneira de ver, o projeto, em sua totalidade, envolve um conceito de desenvolvimento urbano, que é extremamente positivo e viabiliza o Bairro do Recife. As passarelas interferem um pouco na paisagem negativamente, mas trazem de positivo a circulação interna. Enquanto conceito, as passarelas são importantes. A grande jogada de mérito desse projeto é a existência de um edifício-garagem com vida, e as passarelas viabilizam essa vida (ENIO MOTTA, Representante do IAB/PE - suplente).

[...] Aproveito a oportunidade para parabenizar a escolha do arquiteto Paulo Mendes da Rocha, que sempre se notabilizou pela mestria da composição arquitetônica. Para concluir, quero enfatizar a questão do patrimônio. Em países desenvolvidos como à Espanha e muitos outros da Europa, nunca tiveram hesitação em intervir ou não numa área, quando o benefício da sociedade é maior. Não se está destruindo nada. Está colocando-se, sobre um vazio, uma construção que completa a morfologia da área (MARCO ANTONIO BORSOI, Representante do IAB/PE - titular).

Não falarei sobre o empreendimento propriamente dito, já ouvimos depoimentos, apresentações e explicações de arquitetos e especialistas. Parabenizo meu amigo de infância Álvaro Jucá, empreendedor como eu, pela coragem de fazer um empreendimento deste porte na cidade do Recife, onde todos põem dificuldades em tudo. Álvaro (Cacá) só continua em Recife, pelo fato de ser pernambucano, de família valente, corajosa, da cidade de Floresta. Caso contrário, já teria migrado para os estados do Ceará ou Bahia. Meu voto é seu! (ANTONIO CARRILHO, Representante da FIEPE).

[Pedindo vistas do processo, por não se sentir preparado para votar]: Como não sou arquiteto, nem economista, preciso tomar uma posição consultando o segmento popular (ALTAMIR ESPÍRITO SANTO, Representante do MNLM).

Aqui, quando aqueles que se dizem intelectuais por serem arquitetos, engenheiros, quando falam todos prestam atenção. Nós do movimento popular, falamos, sugerimos e não somos ouvidos nem atendidos. Se Altamir, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, pediu vistas é porque não está esclarecido, e esclarecimento é

uma coisa que cabe a qualquer pessoa, pobre ou rica, intelectual ou do segmento popular (MARIA LÚCIA DA SILVA, Representante da FIJ).

[Reportando-se a solicitação do pedido de vistas do processo pelo conselheiro Altamir Jorge, afirma que esta não teria sentido]: Vejo até como uma atitude de chantagem. A questão está em aprovar ou não as passarelas, questão de concepção. Qualquer outra coisa pode ser apelação, para se criar um clima de culpado e inocente. Tenho conhecimento desse empreendimento desde 1998. Recife precisa de empreendedores com as características de Álvaro Jucá (DILSON PEIXOTO, Representante da Secretaria de Serviços Públicos).

[O conselheiro Altamir Jorge do Espírito Santo – MNLM, pediu retirada do pedido de vistas]. Não sou político, mas a articulação está muito pesada. No momento que solicitei vistas do processo, o Secretário de Serviços Públicos, Dilson Peixoto, pressionou para a votação acontecer na próxima segunda-feira, dia 04. Ora, preciso de um tempo maior para discutir com os segmentos populares (ALTAMIR ESPÍRITO SANTO, Representante do MNLM).

Após muita polêmica e momentos de tensão, o projeto foi aprovado nesta mesma reunião e sem condicionantes, por 16 votos a favor das passarelas e 8 votos contra. De um lado, prefeitura, empresas e órgãos de classe, de outro, ONGs, movimentos populares e órgãos estadual e federal. Votaram contra o parecer da relatora, ou seja, a favor das passarelas: 9 órgãos do poder público municipal (Sec. Finanças, Sec. Política da Assistência Social, Sec. Serviços Públicos, Sec. Assuntos Jurídicos, Sec. Saúde, Sec. Desenvolvimento Econômico, DIRCON/SEPLAM, URB/Recife, Câmara Municipal do Recife), 1 órgão do setor público federal (CEF), 3 entidades empresariais (ADEMI, FIEPE, SINDILOJAS/CDL), e 3 órgãos de classe (CREA, OAB e IAB); e votaram a favor do parecer da relatora, ou seja, contra as passarelas: 2 órgãos de classe (CUT e CORECON), 2 ONGS (CENDHEC e ETAPAS), 2 órgãos do poder público estadual e federal (FIDEM, MDU/UFPE), e 2 movimentos populares (MNLM e FIJ) (Ata da 116ª reunião do CDU, 2003, p.15). A atitude dos representantes do IAB-PE e do CREA, foi objeto da seguinte reflexão de LACERDA (2007):

Em relação ao posicionamento do IAB-PE e do Crea Regional, não é de se estranhar, uma vez que, no Recife, há algum tempo se vem delineando uma ruptura bastante nítida entre os arquitetos e os planejadores urbanos. Os arquitetos, preocupados com o seu nicho de trabalho, não se contrapõem aos interesses econômicos, particularmente os defendidos pelo setor imobiliário, mesmo se esses interesses representem uma perda para a cidade, seja em termos de paisagem, qualidade de vida, seja de memória urbana. Vale tudo (LACERDA, 2007, p. 638).

Esse foi na verdade, o projeto que obteve a maior quantidade de votos contrários à sua aprovação, dentre todos os projetos avaliados e votados no CDU. Desta vez, a própria prefeitura tinha interesse na aprovação do projeto, e já o apresentou para discussão no CDU, após sua aprovação parcial pelos órgãos competentes. Coube ao Conselho, as passarelas, para

cuja aprovação, todo o Executivo municipal se empenhou. Em reunião extraordinária posterior (novembro de 2003), mediante contrapartida onerosa, o projeto das passarelas foi aprovado por unanimidade pelo CDU. Houve leitura e distribuição aos conselheiros pela representante da ETAPAS/ABONG, de nota de desagravo à condução do processo, subscrita pelas seguintes entidades: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas no Estado de Pernambuco (STIUEPE), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Central dos Movimentos Populares (CMP), Federação das Associações, Conselhos e União de Moradores do Iburá/Jordão (FIJ), Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), Centro Josué de Castro (CJC), Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (ETAPAS/ABONG) e o Fórum do Prezeis. Logo após, os conselheiros, Ana Kelly (ETAPAS/ABONG), Ronaldo Coelho (CENDHEC), Altamir Jorge (MNLN), Elaine Santos de Farias (Fórum do Prezeis) e Márcio Rocha (STIUEPE), se retiraram da reunião (PCR/Ata da 8ª Reunião Extraordinária do CDU, 2003, p.1-2).

A representante da FIJ no CDU assim se pronunciou sobre as passarelas, alguns anos depois:

O Paço Alfândega, aquilo ali foi um transtorno para a gente do movimento popular. Porque eles queriam uma passarela lá, tem três não é? A gente só aprovou duas. E eles colocaram três, porque eles queriam quatro sem fazer nenhuma estrutura, do jeito que estava ali, do jeito que os prédios eram antigos. E a gente disse que não, e que não aprovava. E a gente aprovou duas, e quando a gente menos esperou e chegou lá, tinha três. Tem três passarelas lá. E foi uma confusão dos diabos. São essas coisas (MARIA LÚCIA DA SILVA, Representante da FIJ no CDU e Delegada da Conferência do Plano Diretor. Entrevista concedida a autora e realizada em 20 de outubro de 2008).

Lacerda (2007) também se pronunciou sobre as passarelas, após a sua construção, ilustrando o Paço Alfândega conforme Figuras 43 e 44:

A solução desse edifício-garagem, concebida a partir dos princípios da arquitetura moderna por um arquiteto paulista reconhecido nacionalmente, desconheceu os atributos espaciais do Bairro do Recife, ou seja, não foi precedida de uma análise qualitativa mediante uma leitura morfo-tipológica. Preocupado, muito mais, em destacar/valorizar o seu projeto, não realizou um estudo das características arquitetônicas do entorno. O resultado foi uma edificação que descaracterizou consideravelmente o conjunto histórico e arquitetônico, representando uma perda irreversível para o patrimônio histórico nacional. § A Figura 3 comprova a afirmativa acima. Ao lado do Paço Alfândega, destaca-se um bloco esbranquiçado e pesado que chama para si todas as atenções. O arquiteto atingiu os seus objetivos. Na Figura 4, as passarelas de veículos comprometem a perspectiva da Rua da Madre de Deus, onde o campanário da Concatedral se perde debaixo da massa cinza de concreto (LACERDA, 2007, p. 635).



Figura 43. Edifício-garagem,
vista do Rio Capibaribe – 2005
Fonte: Lacerda, 2007, p. 636 (Figura 3).



Figura 44. Edifício-garagem,
vista da R. Madre de Deus – 2005
Fonte: Lacerda, 2007, p. 636 (Figura 4).

4.2.3.2. O processo de aprovação das torres da Moura Dubeux (Bairro São José)

O projeto das torres foi levado para avaliação dos conselheiros do CDU, na 128ª (centésima vigésima oitava) Reunião Ordinária, realizada sem 15 de dezembro de 2004, ainda sob a presidência do então Secretário de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM e presidente do Conselho, Dr. Djalma Paes. O relator do projeto, conselheiro César Barros da URB/Recife, após historiar todos os trâmites do processo, desde o seu ingresso na coordenadoria da 1ª Regional em 22/04/03 com três processos distintos, até as modificações feitas no projeto devido às exigências dos órgãos públicos competentes⁹⁹, apresenta o seguinte parecer favorável:

Diante do histórico exposto acima e considerando o ganho de área pública destinada à contemplação da frente marítima, que a proposta apresenta, e que virá posteriormente, incorporar-se a um corredor de acesso à margem marítima desde o Cais José Estelita, posiciono-me favorável ao empreendimento e solicito sua aprovação aos membros deste conselho (CÉSAR BARROS, Presidente da URB-Recife. Ata da 128ª Reunião Ordinária, realizada sem 15 de dezembro de 2004).

Não houve muita polêmica neste encontro, em torno da aprovação do projeto. Apenas alguns argumentos favoráveis e uns poucos questionamentos de alguns conselheiros foram registrados na ata desta reunião. Seguem alguns fragmentos:

[...] A implantação de um projeto dessa natureza, me provoca uma dúvida, então, pergunto - de que forma, isso pode contribuir para mudar a tendência de esvaziamento de abandono e valorização da área? O privilégio será dos moradores das torres mas, existe o compromisso com os usuários da cidade. A questão a médio e longo prazo, é de que forma realmente a implantação desse conjunto pode

⁹⁹ O projeto inicial previa 3 edifícios, e devido a exigências, passa a prever duas torres de 41 pavimentos cada.

acarretar, garantir uma valorização de toda aquela área. [...] (TOMÁS LAPA, Representante do MDU/UFPE).

[...] Quero registrar minha estranheza pelo fato de César Barros não ter se reportado ao Complexo Turístico Recife-Olinda, o único projeto especial que encontra-se detalhado e, com certeza, muito importante para a cidade do Recife. O projeto de edificação das duas torres, não resta a menor dúvida, é um projeto ousado, as torres estão belíssimas. Morar no centro é uma proposta de reabilitação do centro, não uma proposta de utilização de terrenos vazios. Não estou pedindo vistas do processo. Se há de fato interesse da Prefeitura em relação ao Complexo Turístico, que a mesma assegure que as propostas estudadas sejam efetivadas. [...] (FÁTIMA OLIVEIRA, Representante da Ag. CONDEPE/FIDEM).

[...] Novos empreendimentos trarão mais turistas para a cidade, conseqüentemente haverá aumento na geração de emprego. E, especificamente sobre a construção das duas torres, num terreno que estava abandonado, todos nós, recifenses ou moradores da área, ganharemos com esse projeto (FERNANDO CATÃO, Representante do CDL).

O projeto foi aprovado pelos conselheiros presentes, por 19 (dezenove) votos a favor, 03 (três) votos contra e nenhuma abstenção. A ação política contrária à construção das torres, e a grande disputa de interesses, aconteceram na verdade, no contexto da Ação Civil Pública n. 2005.83.00.004462-1¹⁰⁰, através da qual, após a obra ter sido iniciada, buscou-se tornar sem efeito a aprovação concedida pelo Município do Recife à Moura Dubeux para construção das duas torres, pleiteando-se, ainda, a sua demolição. Vários depoimentos foram agregados à esta ação, entre os quais destacamos:

Virgínia Pontual (fls. 2.111/2.113 - vol. 9 - Professora e Pesquisadora dos Centros avançados em Conservação Integrada- CECI e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE; atua na área de planejamento e gestão do patrimônio cultural integrado; pesquisadora do Centro de Estudos Avançados em Conservação Integrada, participante da Cátedra da UNESCO para a elaboração e ensino do Curso sobre Conservação Integrada)

“(...) que existem diferenças essenciais entre o bairro de São José e o de Santo Antonio, a saber: que o bairro de Santo Antonio já teve a integridade histórica colonial quebrada dado a permissão de edificações com características tipo morfológicas confrontantes com aquelas características de uma cidade colonial dos séculos XVIII e XIX; que o bairro de São José especialmente na vizinhança do Forte das Cinco Pontas, Igreja do Terço e São José do Ribamar guarda as características tipo morfológicas do século XVIII e XIX que são essenciais para a UNESCO conferir qualquer certificado de autenticidade e integridade patrimonial, quando se pleiteia que o patrimônio se torne da humanidade; que a gravura de Vilhena feita no século XVIII mostra a marcação das torres da igreja e esta marcação seria quebrada, o que significaria dizer que a visibilidade seria quebrada.(...)” (Ação Civil Pública n. 2005.83.00.004462-1-Razões Finais, 2007, p. 17-18).

¹⁰⁰ Disponível em:

<<http://www.prpe.mpf.gov.br/.../Ação+Civil+Pública+-+2005.83.00.004462-1+-+Razões+finais+-+Duas+Torres.pdf>>.

Acesso em: julho de 2009.

Vera Millet Pinheiro (fls.2.113/2.115 vol.9 - graduada em Arquitetura pela UFPE, pós- graduada em Desenvolvimento Urbano pela UFPE, Especialista em Conservação Integrada por Roma):

“(...) que com a introdução das duas torres os monumentos tombados do bairro de São José eles perderão sua significância do ponto de vista da visualidade urbana, explicando melhor: que estas torres tem cerca de 135 metros e os edifícios que estão na vizinhança giram em torno de 15 metros de altura, o que estabelece uma completa ruptura do padrão formal e da visibilidade; que estas torres passarão a ser o monumento principal da região, como o que já nascessem “tombadas”, considerando a altíssima escala; que considera que acaso a PCR tenha, na administração atual, algum interesse de tornar-se cidade monumento de patrimônio histórico mundial deveria observar os seguintes requisitos, presentes em Cartas da UNESCO, em numero de oito critérios entre eles destaca-se o da autenticidade do sitio e a permanência dos valores ao longo dos séculos, que são identificados pelos materiais de construção, técnicas de construção, desenho urbano, contexto e função urbana; que o Secretario de Cultura da Cidade do Recife, João Roberto Peixe, por diversas vezes fez declarações publicas sobre a intenção de levar a proposta da cidade do Recife como patrimônio mundial.

E acrescenta que o estágio de degradação em que se encontra o bairro de São José ainda é reversível, sendo possível, portanto, obter o título da UNESCO (logicamente se as torres não atrapalharem):

(...) que considera que o estagio em que se encontra os bairros históricos do Recife ainda não se encontra sob irreversibilidade, sobretudo o bairro de São José, pois as intervenções atualmente feitas sobretudo nos entornos dos bens tombados podem ser objeto de ações de restaurações; que considera o bairro de São José o mais exemplar do século XVIII, com a candidatura ainda viável a condição de cidade monumento e patrimônio mundial; (...)” (Ação Civil Pública n. 2005.83.00.004462-1, Razões Finais, 2007, p. 18-19).

Dra. NORMA LACERDA GONÇALVES (fls. 2.119/2.121 – vol. 9 -ex-diretora da Diretoria Geral de Urbanismo do Recife; arquiteta graduada em 1973, com mestrado em Desenvolvimento Urbano, pela UFPE, 1985.; Doutorado em Planejamento Urbano, pela Sorbone, 1993; Professora da UFPE na Graduação, em Planejamento Urbano e na Pós-Graduação na disciplina de Teoria da Formação do Espaço Urbano; possui publicações nacionais e internacionais na área de urbanismo; palestrante em seminário internacional sobre Globalização e Território, realizado em Baia Blanca, Argentina, cujo título é Revitalização do Bairro do Recife do Lugar do Encontro: ao Espaço de Trânsito e Fluxo, onde inclusive abordou este empreendimento):

(...) que com certeza a construção das duas torres de cerca de 135 m cada e 41 pavimentos prejudica a visibilidade dos monumentos históricos;(…)

(...) que considera que a construção das torres viola o conceito de visibilidade, entendimento o mesmo sob a perspectiva da valorização ou das torres dou do patrimônio histórico; que pelo fato de as torres serem tão elevadas chamam para si a condição de protagonista das atenções, relegando a um papel secundário os monumentos históricos; que não há compatibilidade entre as torres que estão sendo construídas e o padrão urbanístico do local; que mesmo que não fosse histórica aquela área,(…)

(...) que, com certeza, a área em que se procede as construções são de vizinhança a do patrimônio histórico; que o fato de existirem patrimônios históricos nestes bairros, apenas agrava a incompatibilidade da construção com o meio;

(...) que, no caso das torres, não há sutileza, mas há um evidente impacto, sobretudo quando o pano de fundo tem monumentos tombados nacionalmente (Ação Civil Pública n. 2005.83.00.004462-1, Razões Finais, 2007, p. 19).

Destacamos da conclusão final encaminhada pelo Procurador da República ao juiz federal da 6ª vara da seção judiciária em Pernambuco, o seguinte fragmento:

[...] § É lamentável a postura do Município do Recife de buscar defender com tanto empenho uma obra que beneficiará poucos particulares, em detrimento de toda a coletividade. Aliás, é absolutamente incomum que o Município tenha se prestado até mesmo a lutar em diversas instâncias judiciais pela suspensão da tutela antecipada, quando esta pouco lhe afetava. Sabe-se que ele mesmo embarga diariamente dezenas de obras particulares pelos mais diversos motivos. § Por tudo isso, considerando que restou exaustivamente demonstrado que os edifícios em comento se encontram na vizinhança de inúmeros bens tombados pelo seu valor histórico nacional e que a sua construção afetará de forma negativa a visibilidade daqueles bens, confia o Ministério Público Federal que o Poder Judiciário Federal não irá se omitir na defesa do patrimônio histórico e no resguardo das normas violadas, julgando procedente a presente ação civil pública, nos termos do pedido da inicial. É o que se requer. [...] (ANTÔNIO CARLOS CAMPELLO, Procurador da República. Ação Civil Pública n. 2005.83.00.004462-1, Razões Finais, 2007, p. 47).

No início de dezembro de 2007, a Justiça Federal de primeira instância acatou os argumentos do Ministério Público Federal e proferiu sentença determinando a demolição das obras das duas torres (edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho). Além disso, anulou a licença de construção que havia sido concedida pelo município do Recife à Moura Dubeux Engenharia S/A e condenou a construtora ao pagamento de multa e indenização em razão de litigância de má-fé, por ter procurado atrasar o normal andamento do processo. Essa decisão, da 6ª Vara da Justiça Federal, teria representado o final da ação civil pública na primeira instância¹⁰¹.

Mas algum tempo depois, a Moura Dubeux demonstrando força e determinação, conseguiu reverter a situação a seu favor, através de liminar, e retomou a construção das duas torres. O Pleno do Tribunal na verdade, negou três agravos regimentais impetrados pela Mesbla S/A, pelo Iphan e pelo Ministério Público Federal. Com base nesta liminar, as obras foram retomadas, os apartamentos são de alto luxo, estão praticamente concluídos e quase todos vendidos. A imagem que consta no *site* da empresa é a que segue (Figura 45):

¹⁰¹ Nota divulgada no site do MPF/ Procuradoria da República em Pernambuco.

Disponível em: <<http://www.prpe.mpf.gov.br/internet/Casos/Duas-Torres-Cais-de-Santa-Rita>>. Acesso em: julho de 2009.



Figura 45. Torres da Moura Dubeux - Bairro de São José

Fonte: Disponível em: <<http://www.mouradubeux.com.br>>. Acesso em: julho de 2009

Entrevistas concedidas a autora por alguns conselheiros do CDU, demonstram bem as diferentes visões dos movimentos populares e dos empresários sobre esse polêmico processo de aprovação das duas torres:

As torres gêmeas até hoje estão em confusão. Porque eu não aprovei aquelas torres, eu não votei e nem voto. Foi aprovada pelo conselho, por alguns conselheiros. Porque aquelas torres é polêmica. A gente pediu visto naquelas torres várias vezes, a gente entrou na justiça por causa daquelas torres. Ele ganhou na justiça, continuou a construir e as torres estão lá. Está aprovada pelo conselho, eu não votei naquelas torres (MARIA LÚCIA DA SILVA, Representante da FIJ no CDU e Delegada do MNLM na Conferência do Plano Diretor. Entrevista realizada em 20 de outubro de 2008).

As torres passaram no conselho, mas teve muita briga, muita discussão, mas nessa discussão eu não estava lá no conselho ainda. Mas os movimentos foram contrários. A gente é pequeno. O movimento em si para discutir com os grandes empresários, fica difícil (EDILEUSA MARIA DA SILVA, Representante do MNLM-PE/CMP no CDU. Entrevista realizada em 20 de outubro de 2008).

[...] aquelas torres, uma empresa associada à ADEMI adquiriu o imóvel, aprovou, o projeto foi aprovado em todas as instâncias. A construtora Moura Dubeux é a maior construtora aqui, ela e a Queirós Galvão são as maiores. É um pessoal muito empreendedor, e não sei porque houve uma reação contra aquelas torres. Em que é que aquelas torres ferem a hegemonia sócio-econômica ou estrutural da cidade? Só porque são duas torres? Porque vão morar pessoas de um alto poder aquisitivo? Eu passei no CDU e o projeto foi aprovado no CDU, já veio aprovado. Todas as instâncias envolvidas foram favoráveis. A Mesbla, salvo engano, era locatária, arrendatária da área. Houve uma licitação, que inclusive foi contestada, foi um dos pontos de contestação. Recife tem mais essa chaga que são os terrenos de marinha, que encarece muito a construção. Então houve essa celeuma, eu não vou entrar no cerne da questão, porque eu não me envolvi a esse ponto. O projeto veio, cumpriu todas as formalidades da legislação, todos os órgãos ouvidos foram favoráveis, e o CDU aprovou o projeto. Houve depois uma contestação, em relação à legitimidade ou não do terreno, qualquer coisa assim. Levaram ao Ministério Público, foi uma demanda política, eu não estou dizendo que por ser uma demanda política ela é condenável ou elogiável, foi uma demanda política de quem estava contra, e houve assim umas liminares mas que foram derrubadas, e o empreendimento, salvo engano está a salvo de qualquer problema, até porque já foram construídos. § E outra coisa, se você me permite uma opinião pessoal, torres como aquelas, desde que construídas dentro da lei como aquelas, são muito benéficas para o bairro de São José.

Evidentemente que nós temos que preservar o que é histórico, não é? Mas não adianta você preservar o que é histórico se você não houver condições de sustentação econômica desse patrimônio (EDGAR DA SILVA, Representante da ADEMI no CDU. Entrevista realizada em 27 de julho de 2009).

Alguns movimentos populares teriam anteriormente reivindicado a área para construção de habitação popular, e não conseguiram, fato que foi assim entendido pela representante da FIJ e pelo representante da ACP no CDU, alguns anos depois:

Eu acho aquilo o absurdo dos absurdos até porque eu sou do movimento popular e antes da Moura Dubeux ir construir aquelas torres ali, nós, o MNLM do qual também faço parte, o pessoal do MTST, o CMP, o OLMP, esses cinco movimentos, nós estivemos conversando com a Comissão da União Nacional, porque aquilo ali pertence a União, aquela terra. Nós estivemos conversando com eles num setor perto da prefeitura, e a gente estava reivindicando aquele entorno ali porque a gente acharia, porque nós do movimento popular achava que ali dava para construir habitação popular, já que a gente sabia que aquilo seria desativado com o tempo. E o que o pessoal nos repassou foi que aquilo ali, não podia construir porque era beira de rio, beira de mar, disseram uma série de problemas, mostraram um bocado de lei que impedia, impedia pra isso, impedia pra aquilo, e porque a terra era da União e não podia fazer. E nós voltamos assim meio desconfiados mas acatamos o que eles disseram. Para surpresa nossa, quinze dias depois da nossa conversa na Comissão, estava o canteiro da Moura Dubeux lá. Nós voltamos lá e não voltamos bonzinhos não. Nós voltamos para falar com a comissão e voltamos brabos. Os cinco movimentos voltaram com vontade de botar fogo naquele escritório. Sabe o que eles responderam para a gente? Simplesmente isso: “Não ...” desse jeito, cinicamente, eles olharam pra cara da gente e disseram: “Vocês não sabem por que é? É porque aquelas terras são da Mesbla, é aforamento da Mesbla, e a Mesbla vendeu o aforamento à Moura Dubeux. E a gente não pode fazer nada, porque se a Mesbla não devia nada, não devia à Marinha, não devia à União, não devia à ninguém, ela pode vender a quem ela quiser o aforamento dela, contanto que a outra empresa continue fazendo a mesma coisa”. [...] Eu disse é, tudo bem, engraçado, do jeito que a Mesbla vendeu o aforamento a Moura Dubeux, a prefeitura ou o governo do estado não podiam comprar não? Aí ele disse “não mas aí você tinha que negociar com o Governo do Estado”. Eu disse, bom meu querido, antes de vir negociar com você a gente já tinha ido negociar com o governo do estado e com a prefeitura. Eles disseram que se houvesse possibilidade de negociar com a União, eles não teriam nenhum impedimento. Vocês é que botaram obstáculo, e agora a Moura Dubeux pode não é? Aí eu me irritei porque eu sou muito chata, e já me disseram que um dia eu vou ficar é presa, aí eu disse, tudo bem não é por isso não, é que a Moura Dubeux está construindo porque, primeiro, favelado não paga campanha de ninguém, mas Moura Dubeux paga, favelado não faz acordo de construir apartamentos e dar dois ou três aos gestores públicos e a Moura Dubeux pode fazer, tudo isso eu disse a ele. E ele, “não, não é por aí não, a senhora está equivocada” [...] equivocada não, a história é essa. E a gente saiu de lá, e as torres estão lá, sendo construídas [...] e agora eles compraram a outra área lá e eu quero ver quando aquilo chegar no CDU, vai ser outra resenha (MARIA LUCIA DA SILVA, Representante da FIJ no CDU e Delegada do MNLM na Conferência do Plano Diretor. Entrevista realizada em 20 de outubro de 2008).

Eu já disse, ‘minha gente, em uma área nobre não pode ter habitação popular. Uma área nobre tem que dar dinheiro para a cidade, para as pessoas, para a economia, para todo mundo’. Às vezes as pessoas me criticam por isso, mas eu sempre digo a verdade. [...] Numa área nobre como aquela das torres gêmeas, querer que seja construída casa popular para os caras daqui a seis meses vender? É o que está acontecendo em todo canto, não querem nem pagar a luz! As pessoas não querem pagar a luz, estão vendendo as casas porque não podem pagar a luz, você está

entendendo? Isso acontece. E é porque são os mais corretos. Querem vender porque não podem pagar a luz. Sem contar com os pilantras, que vendem logo (BRUNO CORTEZ UCHOA DE MIRANDA, Representante da ACP/FENEAP no CDU. Entrevista realizada em 21 de outubro de 2008).

Loureiro e Amorim [2007?] assim se referem às duas torres:

Estes dois empreendimentos, as torres no Cais de Santa Rita e o Ed. São José, ilustram bem o interesse da municipalidade em instituir um interesse imobiliário nos bairros centrais da cidade, visando reverter o processo de empobrecimento. No entanto, se o segundo observa os critérios de melhoria de imóvel existente sem alterar seus padrões urbanísticos (apesar de sua planta interna ter sido remodelada para aumentar o número de apartamentos e se adequar ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, definido pela CEF), **o primeiro parte do pressuposto da máxima rentabilidade como forma de viabilizar o empreendimento imobiliário, em detrimento das condições urbanísticas locais. Assim, o primeiro se classifica como especulação imobiliária, e adota suas regras, sendo que, neste caso, os lucros são máximos, dado que, uma vez que a área de implantação se caracteriza como uma espécie de *brownfield*, ainda não havia sofrido valorização fundiária expressiva.** O segundo, por sua vez, tem como foco a requalificação do bairro, e, por conseguinte, adota as regras de preservação da ambiência, ainda que a edificação em questão não apresente valores excepcionais, porém, o perfil urbano pré-existente é preservado (LOUREIRO; AMORIM, [2007?], p. 4-5, grifo nosso).

As fotos promocionais da área publicadas pela Moura Dubeux e mostradas pelos referidos autores, deixa bem claro a interferência das duas torres na estrutura urbana (Figuras 46 e 47).



Figura 46. Torres da Moura Dubeux
Fonte: Loureiro e Amorim [2007?], Figura 1, p. 3)



Figura 47. Torres da Moura Dubeux.
Fonte: Loureiro e Amorim [2007?], Figura 2, p. 3)

Esse foi portanto um projeto cujo processo de aprovação se deu claramente no contexto de uma governança democrática, e nesse caso, o governo municipal se aliou ao setor empresarial, e se empenhou determinado na aprovação do projeto, desconsiderando alertas de urbanistas

especializados, e desconsiderando o esforço da população e do Ministério Público no sentido de evitar a descaracterização da área com a implantação das duas torres.

4.2.3.3. O processo de revisão do Plano Diretor

Como já discutido no item 4.2.2.3 deste trabalho, o encaminhamento pelo Prefeito João Paulo à Câmara Municipal do Projeto de Lei (PL 06/2006), não consagrou a natureza deliberativa da Conferência do Plano Diretor, onde estavam representações do governo, da sociedade civil e do mercado. O governo não teria conseguido naquele fórum, cumprir o seu papel de intermediador e conciliador de interesses. Por isso mesmo, seguiram-se a esse PL, alguns Projetos de Lei Substitutivos e Emendas Modificativas, que foram aos poucos incorporando as demandas das construtoras, e que nas disputas, representaram concessões do governo aos interesses da construção civil, agora contemplados na nova Lei do Plano Diretor (Lei 17.511/2008). A polêmica em torno do processo de revisão do Plano Diretor e do seu produto final, pode ser percebida na série sobre o assunto publicada pela imprensa e nas entrevistas concedidas a autora por conselheiros do CDU.

Entre 20 de abril e 03 de maio de 2008, o Diário de Pernambuco publicou uma série sobre o Plano Diretor¹⁰² (na Câmara Municipal na ocasião), reunindo opiniões e argumentos de especialistas e de representantes do poder público. Desses argumentos, destacamos os que seguem:

A coordenadora da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Livia Miranda, não aceita o caminho criado pela prefeitura em relação ao plano. 'Ignoraram todo o processo participativo que eles mesmos promoveram no início da gestão de João Paulo', explica, referindo-se às sugestões protocoladas durante a Conferência das Cidades, ainda em 2001. 'Foram quatro anos nos gabinetes da PCR e, quando apresentaram à Câmara, era outro projeto, com diversas modificações e inclusões que não foram discutidas com a sociedade. Mudaram substancialmente o conteúdo'. Nas audiências públicas promovidas pela Câmara, Livia representa também o Fórum de Reforma Urbana, entidade com várias associações e ONGs ligadas ao Plano Diretor (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 21 de abril de 2008).

Sobre as mudanças elencadas pelo FERU, novamente há uma unanimidade: beneficiam apenas o setor imobiliário na cidade, que supostamente consegue fazer um lobby muito grande junto à prefeitura. O presidente do CREA em Pernambuco, Roberto Freitas, reconhece que existe uma pressão do mercado, mas considera válido. "É evidente que, se há muitos interesses em jogo, cada lado procure pressionar como pode. É uma pressão legítima e todos os atores precisam interagir

¹⁰² Disponível em: < <http://www.rebelo.org/archives/2008>>. Acesso em: junho de 2009.

entre si, é um documento difícil e estamos agora neste momento de definições”, ameniza Freitas (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 21 de abril de 2008).

O setor imobiliário não aceita as críticas dos movimentos sociais, e se defende acusando-os de desinformados, aproveitando para fazer críticas ao setor público com relação a questão da infra-estrutura:

O presidente da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi), Eduardo Carvalho, rechaça as acusações coletivas de urbanistas e dos movimentos sociais, sobre as quais as imobiliárias seriam responsáveis pelo lobby negativo, junto à prefeitura, para impor os próprios interesses e poderem construir onde quiserem, sem restrições e sem direcionamentos. ‘Há uma distorção grande na relação entre o mercado e o Plano Diretor. Na realidade, o pessoal conhece pouco o código de obras e fica imputando ao setor fatos inverídicos’, garante. § A principal crítica da Ademi, contudo, recai sobre a própria atuação da PCR na questão. Eduardo Carvalho pondera ainda mais a polêmica com a questão da infra-estrutura. Para ele, se o mercado seguir à risca o conceito de que o Recife não possui estrutura para tantas construções, não se construirá mais nada. Sobre o poder público, ele enfatiza: ‘temos apenas uma mínima porcentagem de saneamento na região; as obras viárias são pouquíssimas e não acompanham o crescimento; a questão do trânsito é crucial, se vende 3,5 mil carros novos por mês no Recife. O que os prédios têm a ver com tudo isso?’, ironiza, afirmando que a cidade precisa é de um bom gerenciamento de trânsito (hoje inexistente) e outras ações do poder público (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 22 de abril de 2008).

O arquiteto Milton Bloter, assessor especial da PCR, convocado em meados de 2004 para dar celeridade à revisão do plano diretor, se posiciona a favor das alterações no projeto de lei:

Desde 1991, com a aprovação do Plano Diretor ainda em vigor, se sabia que dez anos depois uma revisão se faria necessário. Em 2001, houve a Conferência das Cidades e várias propostas foram apresentadas, mas diversos setores da sociedade e ONGs culpam a PCR de ter suprimido a participação popular e apresentado um projeto muito diferente. A acusação é que os interesses do setor imobiliário foram colocados à frente do bem comum. Botler não acredita 100% nesta versão, pois, como explica, o que chegou às mãos da PCR após a Conferência de 2001 foi uma série de propostas genéricas demais. “Está havendo uma politização desta questão e tantas outras, como o Parque Dona Lindu e o Corredor Leste-Oeste”, dispara (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 22 de abril de 2008).

Para a arquiteta Suely Leal, a atual Lei de Uso e Ocupação do Solo é extremamente benéfica para o setor imobiliário e da construção civil, e precisaria de uma revisão. E o novo Plano Diretor do Recife não prevê tal revisão, ficando essa responsabilidade a cargo da prefeitura.

[...] ‘Toda a legislação do Plano Diretor será regulamentada com leis específicas’, explica. ‘Não somos contra o mercado, mas a forma como o setor se apropria de terrenos e fazem construções. Em alguns bairros a situação é insuportável, enquanto em outros não se constrói nada, mesmo quando há infra-estrutura disponível’, pontua Suely, que é professora da UFPE, doutora em Políticas Públicas, Gestão e Planejamento Urbano pela Unicamp e pós-doutorada pelo Instituto de Urbanismo de Paris (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 20 de abril de 2008).

Vinculada à UFPE e também moradora do condomínio em questão, a arquiteta Suely Leal lembra que o caso é apenas um dos inúmeros exemplos na cidade. ‘A ausência de regulamentação de uma nova lei do uso do solo, além dos demais instrumentos normativos, levará a uma corrida ainda maior (das imobiliárias) para estocar projetos. Tudo isso dará origem a novos cemitérios urbanos e um tempo de *desova* de pelo menos cinco anos’, alerta. Em termos práticos, o que ocorre é a compra desenfreada de lotes e a aprovação de projetos de edificações, junto à prefeitura, antes que seja feita - ou sondada - qualquer alteração nas diretrizes que regem às construções (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 23 de abril de 2008).

Para o presidente da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI), Eduardo Carvalho, o interesse é demonstrar a lógica da verticalização da cidade:

O presidente da Ademi acredita que ‘o cidadão leigo se deixa influenciar demais por afirmações que não são verdadeiras’ e cita a questão estrutural do solo. ‘Temos inúmeras regiões na cidade onde a construção de prédios é inviável por não haver profundidade no subsolo. Além do mais, os lotes são pequenos, porque o sistema de loteamento é antigo e nunca foi revisado, então é lógico que haverá uma verticalização e concentração maior em áreas com estrutura’, aponta (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 22 de abril de 2008).

No caso, se houver alguma mudança no futuro, não haverá efeito retroativo e os edifícios continuam a ser erguidos. Movimentos sociais revelam outro resultado: a maior parte da verticalização desenfreada, sobretudo em bairros nobres como Boa Viagem e Casa Forte, é fruto dessa prática. O presidente da Ademi em Pernambuco, Eduardo Carvalho, discorda que a estratégia seja adotada. E embora concorde que o novo Plano Diretor seja bastante precário por não abordar a lei de uso e ocupação do solo, ele alerta: mais restrições às imobiliárias terá um efeito inverso: o aumento de preços nos imóveis (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 23 de abril de 2008).

A verticalização é um caminho sem volta, acredita o presidente da Ademi, Eduardo Carvalho. Representando o setor, Carvalho elenca dois fatores que considera cruciais: as imobiliárias constroem onde as pessoas querem; e a maioria dos bairros do Recife não têm sequer requisitos mínimos atendidos pelo poder público, como saneamento, transporte, oferta de serviços e segurança. ‘Pergunte a qualquer pessoa que mora em Boa Viagem se ela quer ir para o Espinheiro, Graças, Caxangá, Torreão, Arruda, Beberibe, Cajueiro. Além da praia, a questão da oferta de serviços é crucial. Na hora que restringirem a construção, é claro que o preço do imóvel irá subir. Você inverte a lei da procura e da oferta e passa a elitizar mais’, pontua (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 24 de abril de 2008).

Um outro exemplo citado pelo presidente da Ademi é o Shopping Tacaruna. ‘É um grande serviço, mas veja se o mercado imobiliário cresce ali. Não cresce. Recife tem um entorno de violência muito grande, ou você está dentro ou está fora. Se a cidade tivesse saneamento, segurança e transporte de qualidade, não precisaríamos discutir sobre para onde crescer’, acredita. ‘Em vez de cobrarem o mínimo do poder público, acham que somos os vilões. Habitação resgata cidadania e convivência familiar, o debate está sendo manipulado’, ataca (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 24 de abril de 2008).

A omissão do Plano Diretor com relação à participação da sociedade em decisões sobre intervenções urbanas como o Parque Dona Lindu, a Via Mangue, o Corredor Leste-Oeste e

mesmo passarelas entre hospitais e shopping centers, também foi objeto de críticas de alguns segmentos da sociedade civil.

Para o coordenador nacional da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Evanildo Barbosa, a revisão do Plano Diretor deveria incluir questões como as obras de destaque na cidade, a fim de tornar público e transparente o debate, mas infelizmente não é o que ocorre. ‘Deveria ter a mesma importância que se deu aos parâmetros urbanísticos, por exemplo, como a limitação do número de pavimentos em determinadas áreas’, exemplifica Barbosa, que também integra o Fórum de Reforma Urbana (Feru), o qual comporta 50 associações das mais diversas (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 25 de abril de 2008).

Para ONGs e profissionais do setor, os interesses políticos teriam se sobressaído aos interesses coletivos em toda a discussão do Plano Diretor, opinião não compartilhada pelo representante da PCR:

A presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em Pernambuco, Vitória Régia, cita o caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) que teria sido desvalorizado com o passar do tempo. Criado com poder deliberativo sobre questões de obras e intervenções urbanas, o CDU não foi sequer consultado em relação ao Parque Dona Lindu e ao Corredor Leste-Oeste, por exemplo. “Não se trata de ser a favor ou contra, mas de se obedecer os trâmites estabelecidos e legais”, pontua. Milton Botler, assessor especial da prefeitura para o Plano Diretor, discorda: “eles poderiam ter se pronunciado, reclamado formalmente, mas não o fizeram”, garante (Diário de Pernambuco. Matéria sobre o Plano Diretor publicada em 25 de abril de 2008).

A última matéria desta série, lembra que entre 2007 e outubro de 2008, antes do Plano Diretor ter chegado à Câmara Municipal para avaliação, um total de 2.607 pedidos de construção - incluindo prédios residenciais e empreendimentos comerciais - teriam sido apresentados para aprovação pela PCR. Esse fato foi também lembrado pelo arquiteto Milton Botler, em entrevista concedida ao Jornal do Comércio logo após a aprovação do plano diretor pela Câmara Municipal ¹⁰³:

Conjunto de leis vale por 10 anos e não será aplicado de imediato porque muitos projetos para novas construções na cidade foram aprovados na Câmara de Vereadores durante tramitação das propostas. § O novo Plano Diretor do Recife está aprovado pela Câmara de Vereadores, mas a população não verá mudanças imediatas na cidade decorrentes da aplicação da nova lei, que tem validade de dez anos. “Em oito anos as pessoas começarão a sentir o impacto”, avalia o arquiteto e assessor da Secretaria municipal de Planejamento Participativo, Milton Botler. Um dos motivos, diz ele, é que nos dois anos e sete meses de tramitação do Plano Diretor na Câmara, a Diretoria de Controle Urbano e Ambiental recebeu uma enxurrada de projetos para novas construções na cidade. “Boa Viagem (Zona Sul), por exemplo, vai manter o atual padrão de edificações por um bom tempo, porque há um estoque aprovado”, lamenta o arquiteto (Jornal do Comércio, matéria publicada em 03 de dezembro de 2008).

¹⁰³ Matéria publicada pelo Jornal do Comércio. Disponível em: < http://jc.uol.com.br/jornal/2008/12/03/not_310043.php>. Acesso em: junho de 2009.

Apenas quando a prefeitura começar a aprovar projetos para Boa Viagem, com base nas regras definidas no Plano Diretor, haverá uma redução de 50% nas construções. “Ao diminuir a atividade imobiliária em Boa Viagem, teremos mais recursos para obras de infra-estrutura em áreas carentes da cidade. Essa é a lógica do Plano Diretor”, destaca o referido arquiteto nesta matéria.

Também as entrevistas concedidas a autora por conselheiros do CDU, mostram e corroboram as diferentes visões sobre o processo de aprovação do Plano Diretor. Seguem alguns fragmentos:

Já o plano diretor eu estou meia com raiva do nosso prefeito. Porque o plano diretor ele foi fruto de uma conferencia, não é isso? E as deliberações de uma conferencia, elas tem que ser acatadas, não é isso? O que passou numa conferencia foi aquilo que a população, os delegados que ali estavam acharam e acham que deva acontecer na cidade do Recife. [...] Tudo o que veio da conferencia passou para uma linguagem técnica, mudou tudo e a gente depois a gente ficou sem saber o que fazer, e eu digo que plano diretor agora existem três planos diretores. E eu me pergunto, qual dos três vai ser aprovado? Um plano diretor que saiu da conferencia, tem o plano diretor dos vereadores, e tem o plano diretor que o prefeito fez lá com a sua assessoria. Tem três planos diretores, agora eu quero saber qual dos três vai para a Câmara. [...] As reivindicações nossas em relação às grandes empresas, era em relação aos coeficientes, à outorga onerosa que eles não querem pagar. Querem pagar sabe onde? Boa Viagem. Boa Viagem está consolidada minha amiga. Em Boa Viagem pode botar outorga onerosa quanto quiser, por que? Porque lá não tem mais onde construir, tem? O plano diretor não foi aprovado até agora por causa da outorga onerosa. Porque as firmas não querem aceitar. Elas querem poder construir sem pagar. § Será que o governo sozinho ele decide o que melhor para a população? Sozinho não. Ele não vai definir porque para ele definir o que é melhor para a população da cidade, ele tem que acatar o que saiu da conferencia. **Agora se o prefeito da cidade do Recife chegasse pra gente depois da conferencia toda sistematizada, plano diretor todo sistematizado e dissesse pra gente, “gente, ta todo sistematizado o plano diretor, vamos fazer uma reunião com todo mundo de novo, os delegados todinhos, e vamos repassar, e dissesse aqui está o que vocês aprovaram e aqui está o outro, agora vamos ver, porque está todo diferente”.** Mas não, o prefeito disse o seguinte, quando apresentou a proposta disse, “olhe está tudo do mesmo jeito que vocês fizeram mas está com palavras técnicas”, e depois a gente viu que não estava com palavras técnicas nenhuma, estava tudo mudado, mudou todas as propostas, todas as propostas do plano diretor foram reformuladas e isso a gente não vai aceitar de jeito nenhum. Por isso que vai prá lá, vem prá cá, vai prá lá, vem prá cá, e do jeito que a gestão quer, o plano diretor não vai ser aprovado (MARIA LÚCIA DA SILVA, Representante da FIJ no CDU e delegada do MNLM na Conferência do Plano Diretor. Entrevista realizada em 20 de outubro de 2008, grifo nosso).

Participei da revisão, a gente fez vários seminários, mas aí quando chegou na Câmara de Vereadores, ele está sendo todo mudado, não é? E o que a gente pediu, o que a gente solicitou, não está sendo respeitado. A gente pediu uma adequação das obras da cidade. Esses prédios muito altos, a gente botou um teto para que não tivesse tanto prédio, a gente viu também a questão do meio ambiente, mas nada disso foi escutado, não é? Quando chegou lá na Câmara de Vereadores, engavetou-se. Na conferência, passou tudo que a gente queria, mas chegou na Câmara de Vereadores, começou a ser mudado (EDILEUSA MARIA DA SILVA,

Representante do MNLM-PE/CMP no CDU. Entrevista realizada em 20 de outubro de 2008).

As discussões do plano diretor, se é que eu posso me estender sobre o plano diretor, foram muito duras, foram muito difíceis, porque aquelas diversas facções políticas que participam da base popular, tem uma visão assim mais de satisfação de carências físicas, de carências materiais, quando o município não pode administrar em função de realidades pessoais. Ele tem que administrar o município como um todo. Todos os segmentos da sociedade são carentes da administração municipal, e o bom administrador, ele não pode pensar porque tem tal ou qual opção política, favorecer tal ou qual setor mais ligado a sua corrente política (EDGAR DA SILVA, Representante da ADEMI no CDU. Entrevista realizada em 27 de julho de 2009).

[...] Aí na própria conferência já tinha um elemento. Que a conferência tomou uma posição, mas o prefeito mandou o próprio projeto diferente do que foi aprovado na Conferência. Quer dizer, o projeto que foi para análise aqui da Câmara foi diferente do projeto original, pois foi já um projeto emendado. Veio um projeto original baseado na conferência, mas depois veio um outro projeto já fazendo a revisão. Eu atribuo isso a dois elementos. No formato original que veio da conferência não podia se aprovar um plano naqueles termos, porque ele era como uma colcha de retalho. Ele tinha coisa que não combinava com outra. Você num capítulo tinha uma posição, no outro era diferenciada. Era incoerente. Segundo, tinham temas, setores, que tinham um detalhamento gigante e outros altamente resumidos, quando falava em educação eram só linhas gerais, quando falava em turismo, você entrava em detalhes, quer dizer, então ficava um projeto desequilibrado, não é? Precisava ter todos esses ajustes, uma formatação, uma linguagem compatível, uns parâmetros, então tinham vários elementos que precisavam ajustar. E também tinham algumas coisas que politicamente foram negociadas para todos os envolvidos da sociedade participassem de forma mais ativa, depois da conferência. [...] Houve essas alterações. Eu diria para você que a própria Câmara, quando esse segundo projeto veio para cá, ele foi objeto de 270 emendas de vereadores, e nós analisamos, fizemos um texto provisório, ou seja, em alguns casos incorporando parte dessas emendas, em outros, rejeitando, e dentro desse texto preliminar, que foi o Relatório Preliminar, nós ainda chamamos duas audiências públicas para discutir e para finalizar o nosso relatório. Nós pegamos todas as contribuições, da FERU, da ADEMI, e de todas as entidades que apresentaram sugestões, nós fizemos a análise, tinha uma comissão técnica, essa comissão técnica examinou ponto a ponto, aí o que era possível já acatar de imediato por parte da própria comissão, o que era viável tecnicamente, já foi imediatamente incorporado. Outras questões onde houve polêmica, entre o texto original e posições de entidades, então nós convidamos a própria prefeitura que era o autor do projeto, no sentido de evitar qualquer veto por parte do prefeito. É tanto que o nosso relatório foi aprovado na íntegra na Casa e sancionado na íntegra pelo prefeito. Então nós tivemos esse cuidado para não ter retorno, ou seja, a gente aprovar alguma coisa, o prefeito vetar, a gente ter que derrubar o veto ou não derrubar, então a gente procurou fazer esse diálogo com a prefeitura, que era a autora do projeto, com os órgãos, as entidades que apresentaram sugestões, o CREA, a ADEMI, a FERU, várias entidades. Aí teve coisa que chegou a um impasse, por exemplo, na questão da democratização, na questão dos parâmetros, então tudo isso foi objeto de uma negociação. Por que aí a prefeitura entra na negociação, para que a gente pudesse finalizar o relatório. Não adiantava eu tomar uma posição pró uma determinada entidade, e que não combinasse nessa negociação com a própria prefeitura, ou então que fosse objeto de emenda na casa (JURANDIR LIBERAL, Vereador (PT), Relator da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife. Entrevista realizada em 29 de julho de 2009).

Sob essa grande polêmica, e convivendo com as mais diversas estratégias e ações políticas dos diferentes grupos sociais e do próprio governo (Executivo e Legislativo) para verem contemplados seus interesses (o que é típico de uma governança democrática em cidades

poliárquicas), é que o Plano Diretor do Recife foi finalmente aprovado em dezembro de 2008, no final do segundo governo do Prefeito João Paulo. Nesse caso o governo se dividiu entre empresários e movimentos sociais, buscando através de suas próprias estratégias, intermediar e conciliar interesses, contemplando na medida do possível demandas oriundas dos vários grupos sociais. Ficariam assim garantidas legitimidade e governabilidade. Talvez por isso mesmo, nenhum dos grupos tenha se sentido completamente atendido por esse Plano Diretor.

Se o empresariado sai do campo de disputa de interesses, se é relegado, o governo pode ter uma crise de legitimidade e de governabilidade. Então o que é que aconteceu? É que esses interesses tem que passar por essa ação de conciliação. O que João Paulo não conseguiu fazer no Plano Diretor foi exatamente isso. Ele se viu acuado pela pressão do empresariado, ele retira o apoio que tinha sido dado na conferência e vai se associar. Por quê? Porque nesse momento a hegemonia desses segmentos do capital são mais importantes para a legitimidade eleitoral (informação verbal)¹⁰⁴.

4.2.3.4. O processo de aprovação do projeto e da implantação do Parque Dona Lindu (Bairro da Boa Viagem)

A aprovação do projeto do Parque Dona Lindu não foi objeto de deliberação do CDU, nem de nenhuma instância do governo municipal onde governo, mercado e sociedade civil tivessem participado de um processo de discussão e aprovação. Portanto esse projeto não foi discutido e aprovado institucionalmente através de uma governança democrática, mas nem por isso, deixou de ser objeto de grande polêmica e de ações políticas dos diferentes grupos sociais. Vejamos através da palavra de alguns dos atores sociais, em que se constituiu essa polêmica:

O Parque Dona Lindu não tem conotação econômica, só tem conotação social. [...] Eu acho que João Paulo com aquela visão ampla dele só cometeu um erro. Foi nessa questão do Parque Dona Lindu. Eu sou da corrente que achava que o parque não deveria ter custado R\$ 3 milhões o projeto que foi pago ao escritório de Niemeyer, e Niemeyer nem faz mais projetos, é o escritório dele não é? João Paulo, o governo municipal recebeu aquela área, cedida pelo governo federal, e criou um parque que não é um parque para o povo. Na minha opinião, não, porque aquilo ali virou uma obra para ser admirada, uma obra de Niemeyer, e a obra nem admirável é porque não é muito bonita, não é bonita, ela não é bonita. E criou uma concorrência com um parque, o melhor parque ao ar livre do mundo que existe, é o parque de Boa Viagem, é a praia de Boa Viagem. Então a população que poderia se utilizar do Parque Dona Lindu, a população de menor renda, está muito distante do parque. Eu acho que se ele queria o parque, há uma corrente muito grande que diz, um parque para o lado mais botânico do que para o lado arquitetural, demonstrativo ou ilustrativo, se ele tivesse partido para um parque mais botânico, com sombra, com alamedas, com áreas de lazer, seria melhor. Toda a população do Recife queria isso.

¹⁰⁴ Reflexão da professora do MDU/UFPE, Suely Leal, por ocasião do Exame de Qualificação deste nosso trabalho, em 13 de maio de 2008.

Eu acho que João Paulo até se prejudicou com isso. [...] Era melhor um parque para o povo e não um parque para mostrar aos turistas (EDGAR DA SILVA, Representante da ADEMI no CDU. Entrevista realizada em 27 de julho de 2009).

Acho que o parque não deveria ter passado no Conselho [CDU]. É uma decisão política do prefeito, ele faz essa avaliação, até porque ele tinha todos os elementos para tomar essa decisão. Eu acho que a decisão foi acertada, tinha movimentos contrários, mas você vai olhar, quem era contrário? Era quem estava no entorno do parque, que queria o parque como quintal, “eu quero morar na Avenida Boa Viagem, num prédio de 30 andares, dando sombra para o mar, mas eu quero ter um parque para circular, para fazer meu cooper”. Então esse movimento era um movimento nessa linha. Era um movimento só do entorno. E tinha a oposição que tentava jogar politicamente nesse caso. Então, quando o parque tiver inaugurado, e tiver eventos, como eu já vi eventos ali na Jaqueira, na Jaqueira foi o que de eventos? A orquestra sinfônica do Recife, que quem assistiu achou fantástico. Então você não vai pegar o Parque Dona Lindu, ou seja o teatro de lá, você não vai utilizá-lo de forma incorreta. É um espaço de lazer da população e é um espaço democrático. O governo Lula está investindo muito nesta questão da cultura. Porque a cultura, levantamentos mostram, muitas vezes a população não tem acesso, acesso a um teatro, acesso a um cinema. A grande massa, a preocupação maior é com a alimentação, não tem condição de ter um *plus* para destinar a compra de um livro. Então isso aí é um espaço de lazer para a população e que não vai ter custo. Então isso é um ganho para a cidade, não é só para Boa Viagem. É para o morador do Recife. Então aquele teatro, é algo fantástico, eu visitei recentemente, na parte interna. É todo um projeto de ambientação. O gasto maior é exatamente nesta parte de acabamento e na parte interna. E é lindo! Ele vai funcionar com duas partes, uma interna com o teatro, com um teto todo acústico, e outra para os grandes eventos. Tudo gratuito. Então é para grandes eventos da cidade. Esse evento mesmo da orquestra sinfônica que se apresentou na Jaqueira, lá você monta uma estrutura de toldo mas não é a mesma coisa; então você fazer aqui no Dona Lindu, vai ser um negócio fora de série, trazer um Andrea Bocelli, eu falei em Andrea Bocelli porque eu estava ouvindo ele esse final de semana, e pensei, “eu queria ele no Parque Dona Lindu”, queria que a prefeitura trouxesse. Então, é uma decisão que o preeito tem que tomar. E aí só é feita a avaliação do acerto, quando conclui. Mas vamos dizer, essa decisão de você pegar o teatro Santa Isabel e abrir para a comunidade carente, como as mães da bolsa-escola e o pessoal que nunca foi a um teatro na vida, nunca pode pagar uma entrada, e então chegar naquela cadeira ali, vê aquele negócio lindo e maravilhoso, então é algo que a população carente não tinha acesso, e você está promovendo. E a política do governo Lula é nesse sentido. Então Dona Lindu é visto dessa forma, como eu diria, esses cuidados com as praças de um modo geral, é outro elemento que a prefeitura tem tido cuidado, tem tido carinho (JURANDIR LIBERAL, Vereador (PT), Relator da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife. Entrevista realizada em 29 de julho de 2009).

O Parque Dona Lindu, o movimento popular aceitou. A prefeitura apresentou uma planta baixa para a gente analisar. [...] O movimento popular com assento no CDU discutiu e viu que o Parque Dona Lindu não era uma coisa ruim. Eu também comecei a fazer umas pesquisas com pessoas amigas minhas que mora por ali perto do Parque Dona Lindu, e nós começamos a avaliar o seguinte: o maior entrave ali, era por conta de que as pessoas pobres não fossem ao parque. Quem entrava no Parque Dona Lindu eram eles. O problema dos moradores de Boa Viagem, dos que a gente conversou ali, é porque a linguagem deles é esta: “com esse parque aí vai vir é muito ladrão, vai vir ladrão, vai vir muito pobre, muito ladrão do Ibura, que vai marginais para lá, ... Ele não foi para ser votado pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano, não, porque ele foi analisado pelo movimento popular e quando o movimento analisa, eles pensam, se o movimento deixou passar é porque não é ruim para o movimento. E não é. Vai ser ruim sim, para as pessoas ricas, porque vão ter um parque que vai o presidente da república, e o catador de lixo vai estar lá também. Onde vai o filho do governador, o filho do que está embaixo da ponte vai também. Se o sofisticado, o filhinho do papai está tomando sua cervejinha na praia, vai para o

parque, o vendedor de amendoim que está vai ter o mesmo direito. É disso que o pessoal de Boa Viagem não gosta. O entrave deles não é porque João Paulo gastou dinheiro não. Nem é porque querem um parque igual ao parque da Jaqueira. O entrave deles é porque o pessoal pobre vai para lá. Porque se dissessem, vai fazer um parque fechado onde só vai entrar rico, eles não botariam obstáculo nenhum. O PDL é um parque público, está ali pra todos. Onde vai turista, vai todo mundo. O ruim é que se o filhinho do papai estiver lá sentadinho com a sua namorada, o vendedor de amendoim também está lá sentado com a sua namorada e isso é que ruim deles aceitarem. Quando tiver um show e o filhinho do papai ou o barãozinho encostar seu carro no estacionamento e for para lá se divertir, ele vai ver que o servente de pedreiro está lá do mesmo jeito que o cara que esta catando papel, estão lá se divertindo do mesmo jeito. E isso é difícil deles aceitarem é muito difícil, mas vão ter de aceitar. No início eles alegaram que queriam mais áreas verdes. Mas o movimento analisou e viu que muita área verde, termina não sendo tratada, não sendo cuidada e vira desova. E com o tempo, área verde começa a ser um parque de marginalidade, de tudo quanto não presta, de morte, de estupro e dessas coisas. Então não adianta a gente colocar um parque ali em boa viagem, na beira de um praia, onde pessoas vão à noite, vão durante o dia. Quando é uma área verde cuidada, com vigilância de dia e de noite, que não tenha nenhum tipo de marginal ali, aí tudo bem, se poderia construir uma área verde ali em Boa Viagem, mas com a violência que estamos vivendo hoje, fazer um parque ali aberto, com uma área verde fechada, imagine com o tempo aquilo ia virar o que? Como está sendo construído, vai ser uma coisa boa para todo mundo. Não tem uma área verde também? Do jeito que esta lá, ela vai ser uma área vigiada por todos, todos vão ter acesso ao parque, todo mundo vai entrar, todo mundo vai estar passeando, vai ter os shows de graça, todo mundo vai estar lá, então não vai acontecer aquela violência (SILVA, Maria Lúcia. Representante da FIJ no CDU e Delegada do MNLM na Conferência do Plano Diretor. Entrevista realizada em 20 de outubro de 2008).

Desta vez, o Executivo satisfaz plenamente os anseios da população mais pobre do Recife, e contratou, aprovou e implantou o projeto contrário àquele reivindicado pela população de mais alta renda moradora do entorno do parque, mas que na verdade, teria sido o projeto já almejado pelo próprio Prefeito João Paulo. Um projeto nos moldes do *empreendedorismo urbano*, focado no *marketing* da cidade, e ao mesmo tempo, voltado para a inclusão social. O projeto homenageia a população nordestina através do seu nome (Dona Lindu, mãe do Presidente Lula, que em função da seca, deixou a sua terra e saiu com seus filhos em busca de melhores condições de vida no Sudeste) e através do Memorial dos Retirantes, (escultura do artista pernambucano Abelardo da Hora, em homenagem a todas as famílias que tiveram que deixar suas casas no Nordeste e partir para outras cidades - os retirantes). Por essa conotação, e pelo fato de dar acesso a toda a população a grandes eventos culturais e recreativos em uma área nobre da cidade, o Parque Dona Lindu obteve grande aceitação por todos os movimentos populares do Recife.

Do exposto, podemos entender da pertinência da nossa segunda hipótese: *Se a governança é democrática, a predominância de uma agenda sobre a outra é determinada não só pela natureza do projeto político do governante e da coalizão político-partidária que lhe dá*

sustentação, mas também pela relação de força entre os diferentes segmentos sociais que participam do processo decisório e pelo resultado das estratégias e ações políticas utilizados por esses segmentos para influenciarem autoridades políticas (através dos seus representantes em instituições participativas ou através da Câmara Municipal), no atendimento aos seus diferentes interesses.

E pelo que apreendemos com a experimentação dessa hipótese, podemos entender terem sido cumpridos o passo 3 (verificar se a política urbana do Prefeito João Paulo foi praticada sob uma governança democrática) e o passo 4 (verificar se a predominância de um ideário sobre o outro é determinada tanto pela natureza do projeto político do governante, como pela relação de forças entre os grupos sociais participantes dos processos decisórios, e pelo resultado das estratégias e ações políticas desses grupos para viabilizarem a realização dos seus interesses). E entendemos ainda, que ambas as verificações puderam ser feitas a partir das evidências apresentadas, evidências essas que, por isso mesmo, podemos considerar suficientes para os nossos propósitos.

4.3. ATIVISMO DEMOCRÁTICO E EMPREENDEDORISMO URBANO: UM ENCONTRO ESTRATÉGICO

Não nos resta mais dúvidas sobre a presença marcante dos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* ao longo dos 8 (oito) anos do governo João Paulo. Vimos que estiveram presentes nos discursos, projetos, planos e programas integrantes dois Planos Plurianuais, e também nas práticas urbanísticas realizadas no período 2001-2008, através de instrumentos e mecanismos próprios de cada uma das duas agendas ou aninhados em instrumentos e mecanismos da agenda rival. Percebemos no entanto, algumas diferenças entre a intensidade da presença de uma e de outra agenda na primeira e na segunda administração do prefeito.

Na primeira administração (2001-2004), o traço do *ativismo democrático* é mais acentuado do que o do *empreendedorismo urbano*. Foi o período do primeiro Plano Plurianual, das definições programáticas que deveriam trazer respostas imediatas aos compromissos recentemente assumidos com a população da cidade através de um processo prévio de

ausculta, e da criação e implantação de um novo modelo de gestão democrática que privilegiasse mecanismos concretos de participação popular.

O Orçamento Participativo (OP), o instrumento mais emblemático do *ativismo democrático*, foi definido como o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo. Além do Orçamento Participativo, outros espaços de interlocução são reconhecidos como os novos “Territórios dos Diálogos”: legislativo, conselhos setoriais, conferências municipais, Prezeis, ouvidoria, balcões das Regionais e PCR, Internet e telefones, estações dos morros e escritórios do Bairro do Recife.

As práticas do Orçamento Participativo (OP) se intensificam e se democratizam mais do que nos governos anteriores, crescendo em volume a população envolvida nas decisões, os recursos financeiros alocados e as obras efetivamente concluídas e entregues à população. Também as práticas do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) se intensificam e se democratizam mais, crescendo as representações com direito à voz e voto, e crescendo o número de projetos aprovados em relação às administrações anteriores.

A aprovação da política de um governante, aí incluída a política urbana praticada à luz das agendas do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano*, pode ser inferida pela quantidade de votos obtidos por esse governante por ocasião das eleições de renovação ou não do seu mandato. Como nos ensina Wampler (2003):

A reeleição de uma coalizão que governa não nos diz nada sobre se as pessoas participam ou não do OP (a maioria dos eleitores não participa), ou se eles apóiam ou não as políticas públicas específicas geradas pelo OP. A reeleição de um governo indica tão-somente que uma pluralidade ou a maioria dos eleitores apóiam as políticas públicas de um governo (WAMPLER, 2003, p. 67-68).

Ao final da sua primeira administração, o prefeito João Paulo do Partido dos Trabalhadores (PT), que havia vencido a eleição de 2000 por uma margem muito estreita de votos, foi candidato à reeleição em 2004, novamente pela Frente de Esquerda do Recife, e conseguiu se reeleger já no primeiro turno, e com uma grande diferença em relação aos seus 6 (seis) adversários (Quadro 16).

Candidato	Partido	Coligação	Votos nominais	% / votos válidos
João Paulo Lima e Silva	PT	PT/PSL/PCB/PAN/PTC/PSB/PRP/PC do B/PT do B	458.846	56,11
Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira	PMDB	PP/PMDB/PTN/PFL/PSDC/PRTB/PV/PSDB/PRONA	225.847	27,62
Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti	PTB	PDT/PTB/PL	76.587	9,37
Raul Belens Jungmann Pinto	PPS	sem coligação	29.722	3,63
José Correia de Araújo Filho	PSC	sem coligação	14.206	1,74
Silvio Serafim Costa	PMN	sem coligação	9.870	1,21
Katia Maria da Silva Teles	PSTU	sem coligação	2.666	0,33

Quadro 16. Recife: eleições municipais para prefeito 2004. Resultado da eleição: 1º turno

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2009. Tabulação: a autora

Das 13 zonas eleitorais do Recife, João Paulo obteve maioria em 12 delas. Apenas na Zona Eleitoral 148¹⁰⁵, seu índice de aprovação foi um pouco abaixo de 50% dos votos válidos (46,47%), o que mostra que sua administração foi aprovada pela maioria da população das diferentes faixas de renda, defensora dos mais diferentes interesses, e moradora dos mais diversificados e desiguais bairros da cidade (Quadro 17). Essa teria sido inclusive a primeira vez que a cidade do Recife, palco de intensa competição eleitoral, reelegeu um governante.

Zona	Votos válidos (VV)	Votos nominais (V)	% V/VV
1	52.146	27.679	53,08
2	56.006	31.553	56,34
3	68.721	37.603	54,72
4	54.148	32.276	59,61
5	68.986	41.340	59,92
6	68.393	40.242	58,84
7	51.637	33.064	64,03
8	60.527	32.940	54,42
9	64.295	34.375	53,46
148	67.924	31.565	46,47
149	64.549	32.943	51,04
150	73.281	45.349	61,89
151	67.131	37.917	56,48

Quadro 17. Recife: eleições municipais para prefeito 2004.

Candidato João Paulo (PT): Resultado por zona eleitoral

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2009. Tabulação: a autora

¹⁰⁵ Área de abrangência da ZE 148: Ibura (Dois Rios, Ibura de Baixo, Lagoa Encantada, Monte Verde, Pantanal, Três Carneiros, UR1, UR2, UR3, UR4, UR5, UR10, UR12, Vila do Sesi, Vila dos Milagres), Jordão Alto, Jordão Baixo.

Na segunda administração (2004-2008), os traços do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* são igualmente acentuados. Esse foi o período do segundo Plano Plurianual, onde é reafirmada a prática da democracia participativa para o planejamento e gestão da cidade, também através do Orçamento Participativo, e de fóruns e conselhos municipais de participação cidadã, dos quais participam representantes do poder público e da sociedade civil. Mas onde também é reafirmada a necessidade de inserção do Recife no circuito mundial de cidades, o que ensejou um incremento principalmente de práticas de *marketing* urbano, muitas vezes no interior de projetos oriundos da agenda do *ativismo democrático*, e de muitas concessões ao mercado imobiliário e à iniciativa privada de maneira geral.

Por isso mesmo, nas práticas do seu governo nessa segunda administração, constatamos nos territórios dos diálogos investigados, ora a continuação de um aumento significativo da participação popular e dos recursos envolvidos nos processos decisórios em relação aos governos anteriores, como no caso do Orçamento Participativo (OP), ora uma intensificação dos encontros e conflitos entre governo, sociedade e mercado, como no caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e da Conferência do Plano Diretor.

Mas o encontro das duas agendas igualmente fortalecidas na política urbana da segunda administração do prefeito João Paulo, pode ser entendido como estratégico, visto que a política do seu governo foi mais uma vez reconhecida e aprovada pela maioria da população da cidade. O prefeito João Paulo queria fazer seu sucessor, não por acaso, João da Costa, Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã da sua primeira administração, e Secretário de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, da sua segunda administração. Para isso precisava enfrentar mais uma vez uma intensa competição política. Precisava mais uma vez construir sua legitimidade eleitoral, ampliando o leque de possibilidades de articulação dos diferentes grupos sociais, dos diferentes segmentos da sociedade (segmentos mais tradicionais, segmentos mais progressistas), e incluindo o atendimento às suas diferentes necessidades e demandas.

E isso foi feito em parte exatamente através do fortalecimento das duas agendas na política urbana praticada principalmente nessa segunda administração. E dessa forma, João Paulo não só fez de João da Costa o seu sucessor como planejado, como o fez já no primeiro turno, e com larga vantagem sobre os seus 6 (seis) adversários políticos no total de votos e em muitas das 13 (treze) zonas eleitorais (Quadros 18 e 19).

Candidato	Partido	Coligação	Votos nominais	% / votos válidos
João da Costa Bezerra Filho	PT	Frete de Esquerda do Recife	432.707	51,54
José Mendonça Bezerra Filho	DEM	sem coligação	206.827	24,63
Raul Jean Luis Henry Junior	PMDB	Por um Novo Recife	137.728	16,40
Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira	PSC	Amor pelo Recife	30.929	3,68
Edilson Francisco da Silva	PSOL	sem coligação	25.568	3,04
Kátia Teles	PSTU	sem coligação	3.890	0,46
Roberto Numeriano	PCB	sem coligação	1.938	0,23

Quadro 18. Recife: eleições municipais para prefeito 2008. Resultado da eleição: 1º turno
Fonte: Tribunal Regional Eleitoral - PE, 2009. Tabulação: a autora

Zona	Votos válidos (VV)	Votos nominais (V)	% V/VV
1	51.465	25.212	48,99
2	54.855	27.381	49,92
3	70.598	36.256	51,36
4	52.604	26.706	50,8
5	71.555	38.250	53,46
6	66.146	36.484	55,16
7	54.730	32.137	58,72
8	59.940	26.605	44,39
9	66.764	37.466	56,12
148	76.239	35.214	46,19
149	65.505	26.281	40,12
150	74.228	42.055	56,66
151	74.958	42.660	56,92

Quadro 19. Recife: eleições municipais para prefeito 2008. Candidato João da Costa (PT): Resultado por zona eleitoral.
Fonte: TRE/PE, 2009. Tabulação: a autora

O próprio João Paulo assim avalia a aprovação do seu governo:

Acho que a cidade fez uma avaliação extremamente positiva da nossa gestão. Eu estou falando no primeiro momento, onde teve a disputa de 2000. Aí, nós poderíamos fazer um primeiro balanço dos primeiros quatro anos de gestão. O melhor balanço foi o resultado eleitoral me dando mais de 56% dos votos. E a última avaliação, acho que ainda mais poderosa, foi fazer o sucessor no primeiro turno com 51,54% dos votos. Então, a avaliação do mandato é extremamente positiva (JOÃO PAULO LIMA E SILVA, Prefeito do Recife. Entrevista concedida à Folha em 22 de dezembro de 2008)¹⁰⁶

¹⁰⁶ Disponível em: < <http://www.blogdafolha.com.br/permalink.php?id=17670&secao=1> >. Entrevista realizada pelo jornal em 21/12/2008. Acesso em: junho de 2009.

Certamente não foi só o encontro das agendas do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* na política urbana do prefeito João Paulo, o grande responsável pela aprovação do seu governo por duas vezes consecutivas. Devem ser consideradas para essa aprovação, outras políticas praticadas no seu governo em função do alinhamento com políticas estaduais e federais, que de alguma forma também abrigam uma ou outra agenda, e que também são de grande interesse para a cidade e para sua população. Seriam exemplos, a política habitacional, a política educacional, a política de saúde, a política de transportes, entre outras, e que não foram objeto da nossa investigação. Mas certamente a política urbana teve o seu lugar de destaque para a grande aprovação dos seus dois governos, mesmo que tenha significado distorções no *ativismo democrático*, proporcionando a apropriação dos seus instrumentos e mecanismos pelo *empreendedorismo urbano*, e proporcionando a apropriação de grande parte da cidade pelo capital privado, em especial, pelo capital imobiliário.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve por objetivos, contribuir para a compreensão das inovações na política urbana das cidades brasileiras trazidas com a instauração da Constituição de 1988, enfocando de modo articulado os dois ideários que lhes dão sustentação, o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano*, e desvendar fenômenos que influenciam, condicionam ou determinam o uso simultâneo desses dois ideários, bem como fenômenos que influenciam, condicionam ou determinam a preponderância de um deles sobre o outro.

Esses objetivos emergiram da constatação de uma lacuna importante na literatura sobre o assunto, vez que quase toda essa literatura ora privilegia um ideário, ora privilegia o outro, e quase sempre os situa em campos opostos e antagônicos. Vimos que com exceção de algumas obras, os autores tem mostrado claramente interesse em discutir um ou outro ideário, seja de um ponto de vista teórico específico, seja do ponto de vista da sua inserção na política urbana praticada nas cidades, sendo raros os casos em que *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* são entendidos como partes integrantes de uma mesma política urbana, e como tal, passíveis de discussão e de avaliação crítica.

A importância de contribuições para superação dessa lacuna ficou ainda mais evidente, quando verificamos que há atualmente nas cidades brasileiras uma crescente tendência (ou necessidade) de convívio do *ativismo democrático* com o *empreendedorismo urbano* numa mesma administração municipal, devido às exigências constitucionais por um lado, e devido às influências do discurso global através de agências multilaterais de desenvolvimento, por outro. O que nos mostrou que, só com a compreensão dos princípios e premissas dos dois ideários de forma conjunta, e com o desvendamento dos fenômenos que condicionam ou determinam a preponderância de um ou de outro, poderíamos entender melhor e avaliar criticamente a política urbana praticada na atualidade nessas cidades.

Como aporte teórico para sustentação da pesquisa, entendemos que investigar a democracia local e os seus desdobramentos (produção de interesses e demandas diferenciadas, disputa por hegemonia de interesses, competição eleitoral, luta pelo poder e pela sua reprodução, construção de legitimidade eleitoral, participação cidadã nos processos decisórios, entre outros), vinculando-os aos modelos de política urbana adotados, poderia ser um campo fértil de pistas, indicativos e respostas. Isso porque, é nas novas democracias onde se materializam

os dois ideários e é nas novas democracias onde também são produzidos os fenômenos determinantes da predominância ou não de um ideário sobre o outro. Como recurso heurístico, escolhemos trabalhar com o modelo bidimensional de democracia de Robert Dahl ([1971] 2005), e com o conceito de *poliarquia* por ele forjado. A escolha se justificou pelo grande poder explicativo do modelo e do conceito com relação aos diferentes caminhos da democratização e com relação aos diferentes tipos e graus de democracia encontrados no mundo atual nos vários níveis de governo. Entender essas diferenças, seria o ponto de partida para o desenvolvimento do nosso trabalho.

A pesquisa foi orientada por duas hipóteses. Uma primeira sugere que haveria uma relação causal probabilística entre coexistência de *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* e o grau de competição política próprio de cidades poliárquicas. Uma segunda, que supõe que, quando a governança é democrática, a predominância de uma agenda sobre a outra é a resultante do projeto político do governante e da força das estratégias e ações políticas utilizados pelos diversos segmentos sociais envolvidos no processo decisório, para que predominem seus interesses.

Para experimentação das duas hipóteses, escolhemos como método de pesquisa aquele que por suas características, por um lado permitisse explicar supostos vínculos causais complexos entre fenômenos, e por outro, permitisse amplas generalizações analíticas. Entendemos que esse método seria o “estudo de caso único”, sendo tomada por unidade de análise a política urbana praticada na cidade do Recife, nas administrações do prefeito João Paulo Lima e Silva (2000/2004 e 2004/2008), do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo em vista o interesse teórico que representava para a pesquisa. Tanto a cidade já teria atingido um grau elevado de democratização no espectro geral da democracia, como a política urbana praticada nas administrações do prefeito João Paulo, estaria sendo exercida sob uma governança democrática e estaria sendo alimentada simultaneamente pelos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano*.

Verificamos que a cidade do Recife cumpriu de fato todos os requisitos de uma poliarquia, e que não só já vinha apresentando um crescimento no seu grau de democratização, como também que no governo do prefeito João Paulo, orientado pelos princípios da justiça social e da participação cidadã, houve um esforço de intensificar a “democratização da democracia” da cidade, através da prática da governança democrática e através da utilização intensa de instrumentos e mecanismos próprios do *ativismo democrático*. O que não impediu de que

nesse mesmo governo, fossem utilizados e em grande escala, instrumentos e mecanismos próprios do *empreendedorismo urbano*. E que, em alguns casos, instrumentos e mecanismos do *ativismo democrático*, abrigassem instrumentos e mecanismos do *empreendedorismo urbano*. As duas agendas, portanto, estiveram presentes e com grande força nas duas administrações do prefeito João Paulo.

Verificamos também, que as decisões tomadas sob uma governança democrática, teriam sido influenciadas não só pelo projeto político do prefeito, de por um lado dar centralidade ao alargamento da democracia, à inversão de prioridades, à justiça social e à inclusão social, e por outro de reproduzir condições para sua reeleição em 2004 e eleição do seu candidato em 2008, sob uma acirrada competição política, mas também, pelas estratégias e ações políticas dos grupos sociais diretamente envolvidos no processo decisório, e diretamente responsáveis pela reeleição do prefeito e pela eleição do seu candidato.

Podemos considerar portanto como suficientes, os resultados da investigação empírica para apreensão do objeto e para a validação das duas hipóteses. O que podemos concluir então? Primeiro, que, independente da composição político-partidária do governo municipal, os governantes das cidades brasileiras não podem fugir do atendimento ao imperativo da competição interurbana por capitais públicos e privados. Como nos ensina Lacerda (2007):

Não é nenhuma novidade que as grandes cidades brasileiras enfrentam o desafio de se inserirem no processo de globalização. Dar as costas à globalização é uma decisão política irresponsável, fadada ao fracasso, uma vez que se trata de um processo econômico irreversível (LACERDA, 2007, p. 631- 632).

Não podem fugir também ao imperativo dos princípios reformistas da democratização e da inclusão social, vez que são conquistas da sociedade brasileira já inscritas na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas e no Estatuto da Cidade. As agendas do *empreendedorismo urbano* e do *ativismo democrático*, que atendem aos dois imperativos, precisam portanto conviver na política local das grandes cidades brasileiras, independente da proposta política do governante e dos interesses dos diferentes grupos sociais. Sobre esse fato nos diz Ramonet (1998 apud Dowbor, 1999):

Nos dez próximos anos, duas dinâmicas contrárias vão provavelmente jogar no planeta um papel determinante. Por um lado, os interesses das grandes empresas mundializadas, movidas por interesses financeiros, que se servem da tecno-ciência com um espírito exclusivo do lucro. Por outra parte, uma aspiração à ética, à responsabilidade e a um desenvolvimento mais justo que leve em conta as exigências do meio ambiente, sem dúvida, vitais para o futuro da humanidade (RAMONET, 1998, apud DOWBOR, 1999, p.5).

E a partir desta afirmativa, Dowbor (1999, p.5) faz a sua própria reflexão: “Já não se trata mais de escolher entre o estado e o privado, entre o social e o econômico. O conceito chave não é **escolha** e sim **articulação**” (grifos do autor). Também Senhoras (2007), no contexto de uma “reflexão teórica sobre os modelos de políticas públicas implementados nas cidades para o desenvolvimento”, na esteira de Dowbor (1999), conclui:

Portanto, a construção de mecanismos de inclusão social sustentável passa necessariamente pelo entrelaçamento de uma estratégia biunívoca que englobe aumento de competitividade nas cidades ao mesmo tempo que propicie vias de endogenização da equidade social. Não existe dicotomia, portanto, entre competitividade e equidade social, as duas fazem parte de uma mesma faceta do desenvolvimento, em que o social lubrifica as engrenagens do dinamismo da máquina capitalista (SENHORAS, 2007, p. 16).

No entanto, e essa é nossa segunda conclusão, cada governante concilia e configura ao seu modo as agendas do *empreendedorismo urbano* e do *ativismo democrático*, com vistas ao atendimento aos dois imperativos, às duas dinâmicas. E esse modo de conciliação e configuração, aí sim, depende não só do projeto político do governante, mas principalmente do grau de poliarquia atingido pela cidade e da força política dos grupos sociais de alguma maneira envolvidos nos processos decisórios.

Quanto mais poliárquica se torna uma cidade, quanto mais se democratiza a democracia de uma cidade, quanto mais plural, desigual, associativa e participativa se torna a sua população, mais interesses e demandas diferenciadas são produzidos, mais participação cidadã nos processos decisórios, mais disputa por atendimento a esses interesses, mais competição eleitoral, mais luta pelo poder e pela sua reprodução, mais necessidade de construção de legitimidade eleitoral por parte do governante, e portanto mais necessidade de gerenciar e conciliar conflitos.

Os fenômenos determinantes desse convívio de agendas seriam portanto os próprios produtos de uma poliarquia em construção ou em processo de alargamento: uma sociedade plural e participativa, um associativismo forte, produtores de interesses e demandas diferenciadas, uma sociedade participativa que disputa por hegemonia desses interesses e demandas, a participação cidadã nos processos decisórios, a competição eleitoral, a construção de legitimidade eleitoral e a luta pelo poder e pela sua reprodução.

Nesse caso, muito dificilmente uma agenda se sobreporá à outra, pelo contrário, ambas estarão presentes com igual vigor na política urbana praticada na cidade, e serão veiculadas ou

através de instrumentos, mecanismos, projetos, planos e práticas urbanísticas próprios de cada uma delas ou agregadas e entrelaçadas nos mesmos instrumentos, mecanismos, projetos, planos e práticas urbanísticas. E não estarão presentes numa relação pacífica e de complementaridade. São, como nos lembra Ramonet (1998), duas dinâmicas contrárias, e como tal, disputam espaços, prescindem constante apaziguamento através de discussão e deliberação, protagonizam estratégias e ações políticas por parte do governante e dos diferentes segmentos sociais, de forma nem sempre transparente e muitas vezes evocativas de antigas práticas clientelistas. Sairão vencedoras de cada disputa (e serão muitas as disputas), aquelas ações e estratégias políticas mais convenientes ao projeto político do governante como um todo.

Tomando o modelo bidimensional de democracia de Dahl como referência, podemos entender *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* como duas dimensões que coexistem numa mesma política urbana. Esse encontro acontece e se intensifica nas novas democracias, e com maior intensidade nas “democracias mais democráticas”, ou seja, na região gráfica da poliarquia criada por Dahl (Figuras 48 e 49).

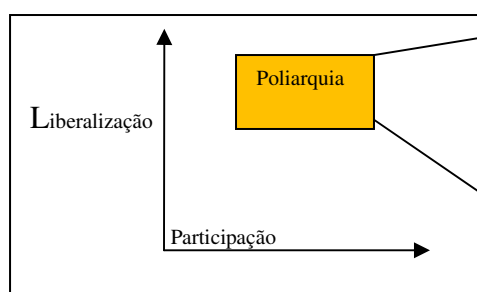


Figura 48. Região gráfica da poliarquia
Fonte: Dahl ([1972] 2005). Desenho: a autora, 2009

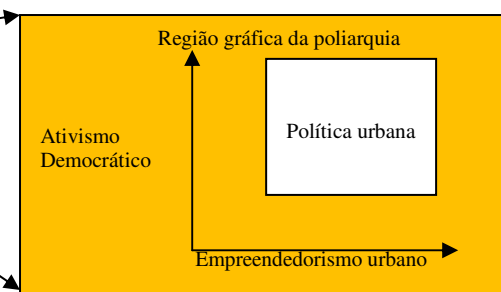


Figura 49. As duas dimensões da política urbana
Fonte: a autora, 2009

Cada agenda se desenvolve em um eixo próprio e é movida também por forças próprias. O eixo do *ativismo democrático* se fortalece e se move por forças ligadas à inversão de prioridades, à justiça social, à inclusão social, à gestão democrática da cidade e à participação cidadã, e o eixo do *empreendedorismo urbano* se fortalece e se move por forças ligadas à globalização da economia, ao mercado de cidades, à tecnologia informacional, e à criação de espaços de fluxos.

O encontro das agendas nas cidades poliárquicas contemporâneas, não inicia no ponto 0 dos dois eixos para cada governante, pois a presença de ambas na política urbana não é uma

questão de escolha, obedece a imperativos como vimos, e já se deu em algum grau, pelo menos nas grandes e médias cidades brasileiras. O encontro ocorre num outro ponto qualquer, que representa a interseção do deslocamento de uma e de outra agenda, impulsionadas nos seus respectivos eixos ou pelas suas próprias forças, ou por agregação às forças rivais.

O espaço resultante dos possíveis encontros, representa o espaço onde se move a política urbana de uma dada cidade. Entendemos que são portanto as forças mobilizadoras de cada uma das agendas que influenciam ou determinam a intensidade com que se agregam à política urbana de uma cidade poliárquica.

Essa é a generalização analítica fruto da nossa pesquisa e da nossa reflexão, que pretendíamos construir e que deixamos como contribuição teórica aos estudos das inovações na política urbana das cidades brasileiras posteriores à Constituição de 1988. Certamente muitas outras contribuições empíricas e teóricas ainda serão necessárias até que todos os fenômenos que impulsionam as diferentes formas de convívio do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano*, sejam desvendados. A experimentação das duas hipóteses e de outras mais, em outros objetos empíricos, por exemplo, poderia enriquecer o conhecimento sobre o convívio das duas agendas na política urbana das cidades brasileiras, e sobre o esquema analítico proposto neste trabalho.

Outras questões também seriam cabíveis. Qual exatamente o papel de cada ator social no fortalecimento de uma e de outra agenda? Qual exatamente o papel do governante? Como construir forças que se contraponham a apropriação de instrumentos e mecanismos do *ativismo democrático*, pelo *empreendedorismo urbano*? Qual o limite de crescimento de uma agenda em detrimento da outra? Que resultados concretos a disputa das duas agendas tem trazido na reconstrução das cidades? Qual o papel de cada agenda nessa reconstrução? Que novos espaços têm sido construídos? Quem se apropria desses espaços? Essas e outras questões poderão ensejar novas pesquisas e poderão ajudar na construção de novas compreensões da nova política urbana praticada nas cidades poliárquicas contemporâneas. Do que nos coube, em função das nossas pretensões e objetivos, penso que podemos considerá-los cumpridos, pelo menos até que novas pesquisas tragam novas compreensões sobre o assunto, ou que tragam críticas e questionamentos às nossas conclusões que nos façam repensá-las e aprimorá-las ou, como nos ensina Bunge (1980), que nos façam partir para um novo começo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. *Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna*. Análise Social, vol. XLIII (1.º), p.159-180, 2008.

ABERS, Rebecca. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

_____. *From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil*. Politics and society, p. 511-537, 1998.

ASCHER, François. *Metápolis, ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995.

ARANTES, Otilia. *Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro/ Petrópolis: Vozes, p 11-74, 2000.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. *Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático*. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, p. 210-238, 2004.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Campinas: Opinião Pública, vol. 14, nº 1, p. 43-64, junho 2008.

_____. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p.13-60, 2003.

_____. *Democracy and the public space in Latin América*. Princenton: Princenton University Press, 2002 a.

_____. *Modelos de deliberação democrática*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 b.

_____. *Teoria democrática e deliberação pública*. São Paulo: Lua Nova – Revista de cultura e política, n. 50, p. 25-46, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

BACELAR, Tânia; ARAÚJO, Tarcísio. *Recife: desenvolvimento e desigualdade*. In: **Desenvolvimento Humano no Recife – Atlas Municipal**. Recife, 2005.

BAIERLE, S. *A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. In: ALVAREZ, Sonia E. ; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.). **Cultura e política dos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

BAIOCC, G. *Participation, activism and politics*. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. **Deepening democracy**. London: Verso, 2002.

BERGER, Susanne (ed.). *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

BITOUN, Jan. *O que revelam os Índices de Desenvolvimento Humano*. In: **Desenvolvimento Humano no Recife – Atlas Municipal**. Recife, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BORGES, André. *Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 18, nº. 52, p. 125-138, 2003.

BORJA, Jordi. *As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana*. In: FISCHER, Tânia (org.) **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, p.79-99, 1996.

_____. (ed.). *Barcelona: un modelo de transformación urbana*. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

_____. *A participação cidadina*. Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano VIII, n. 24, São Paulo: NERU, p. 14- 25, 1988.

BORJA Jordi y CASTELLS, Manuel. *Planes estratégicos y proyectos metropolitanos*. In: Cadernos IPPUR, vol. XI, n. 1 e 2, jan/dez. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 207-231, 1997.

_____. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid / United Nations for Human Settlements (Habitat): Taurus / Pensamiento, 1997; 7ª ed., 2004.

_____. *As cidades como atores políticos*. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, n. 45, p. 152-166, jul, 1996.

BORJA, Jordi; FORN, Manuel de. *Políticas da Europa e dos Estados para as cidades*. In: **Cidades: estratégias gerenciais**. São Paulo: NERU. Espaço & Debates, n. 39, ano XVI, p. 32-47, 1996.

BÓRON, A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOSCHI, R. R. *Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador*. Revista Dados, Rio de Janeiro, 1999.

BRITO, Manuelita. *A cantiga das parcerias público-privadas na gestão urbana local*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2005 (?).

Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/manuelita.pdf>>. Acesso em: março de 2009.

BRUCE M. R. *Trends in world politics*. New York: Macmillan, 1965.

BOUINOT, Jean (ed.). *.....economiques des grandes villes em France et a l'etranger*. Paris, 1987.

BERKOWTZ, B. *Economic development really works: Baltimore*. MD in BINGHAM, R. and BEAIR, L. (eds.). **Urban economic development**. Bervely Hills, 1984.

BUNGE, Mario. *Epistemologia: curso de atualização*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

CACCIA-BAVA, Silvio. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. São Paulo: Pólis, 2001.

_____. *Trocando a riqueza de mãos: distribuição de renda e poder nas pequenas cidades*. Revista Proposta. Rio de Janeiro: FASE, n. 54, p.12-16, 1994.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, L. C de Q. e CARDOSO, A. L (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro, Revan: FASE, p. 27-51, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia (orgs). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis. (Publicações Pólis n.37), 2000.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*; v. 1, v. 2 e v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTORIADES, Cornelius. *As encruzilhadas do labirinto*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

COÊLHO, Denilson. *Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos*. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 85-108, 2007.

COELHO, Vera; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COHEN, J. *Procedure and substance in deliberative democracy*. Deliberative Democracy. Cambridge: MIT Press, 1997.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

_____. *Cidades sustentáveis, cidades globais: antagonismo ou complementaridade?* In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A, p.105-137, 2001.

_____. *O paradigma das **global cities** nas estratégias de desenvolvimento local*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n. 1. ANPUR, p. 91-114, 1999.

COSTA, L. A. *O ideário urbano paulista na virada do século: o engenheiro Theodoro Sampaio e as questões territoriais e urbanas modernas (1886-1903)*. Dissertação (Mestrado), FAU/USP, São Paulo: SP, 2003.

CULLINGWORTH, J. Barry. *The political culture of planning: american land use planning in comparative perspective*. Nova Iorque e Londres: Routledge, 1993.

DAGNINO, Evelina. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles. [1953]. *Política, economia e bem estar social*. Rio de Janeiro: Editora Lidaador, 1971.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, [1998] 2001.

_____. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

_____. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University, 1989.

_____. *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven/London: Yale University Press, 1982.

_____. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [1971] 2005.

_____. *After the revolution? Authority in a good society*. New Haven: Yale University Press, 1970.

_____. *Who governs? Democracy and power in an american city*. New Haven/London: Yale University Press, 1961.

_____. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: RJ, Jorge Zahar Editor, [1956] 1996.

DANIEL, Celso. *Gestão local e participação da sociedade*. In: Revista Pólis, São Paulo: Publicações Pólis n.14, p. 21-41, 1994.

_____. *As administrações democráticas e populares em questão*. In: **Governo local e democracia**. Espaço & Debates n. 30, Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: NERU. Ano X, p. 11-27, 1990.

_____. *Poder local no Brasil urbano*. In: **Poder local: convergência entre estruturas, forças e agentes**. Espaços & Debates, n. 24. São Paulo: NERU, p. 26-39, 1988.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90*. Dados, vol. 38, nº 3, p. 379-607, 1995.

DOWBOR, Ladislau. *O poder local diante dos novos desafios sociais*. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, p. 3-24, 1999.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Nova York: Harper, 1956.

ELKIN, Stephen. *City and regime in the American Republic*. Chicago, 1987.

ESMERALDO, Gema; SAID, Magnólia. *O Conselho Cearense de Direitos da Mulher/CCDM – Espaço de interlocução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado*. In: DAGNINO, Evelina. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 229-277, 2002.

FAINSTEIN, N., FAINSTEIN, S. *Le partenariat public-privé dans le développement économique aux Etats-Unis*. In: HEINZ, W. (org.) **Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain**. Paris: L'Harmattan, p. 33-69, 1994.

FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernand (orgs.). *Você quer um bom conselho? Conselhos municipais de cultura em cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, (Publicações Pólis, 48), 2005.

FERREIRA, Regina. *Plano Diretor e Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro: gestão democrática ou gestão estratégica?* Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação do IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2000.

FIORI, José Luís. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FROTA, Maria Guiomar. *A delimitação das unidades de análise em ciência da informação*. Ciência da Informação, vol.27 n.3 Brasília, 1998.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: julho de 2009.

FUNG, A. *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências*. In: COELHO, V. e NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação: teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, p. 173-209, 2004.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy*. London: Verso Press, 2002.

GERMANI, G. *Politica y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós, 1971.

GONH, Maria da Glória. *Os conselhos municipais e a gestão urbana*. In: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO e AZEVEDO (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 57-93, 2004.

_____. *Conselhos populares e participação popular*. Serviço social e sociedade, V. IX, n. 26, p. 25-47. São Paulo: Cortez Editora, 1990.

GOODMAN, Robert. *The last entrepreneury*. Boston, 1979.

GRAZIA DE GRAZIA (org.). *O Plano Diretor como instrumento da Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1991.

GRET, M.; SINTOMER, Y. *Porto Alegre: lépoir d'une autre démocratie*. Paris: La Decouverte, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre factibilidade e validade*. Volume II. 2. ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press, 1995.

_____. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX*. São Paulo: Perspectiva, [1988] 1995.

HEINZ, W. (org.). *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*. Paris: L'Harmattan, 1994.

HAMEL, Pierre. *La gouvernance: une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits?* Université de Montreal. Mimeo, 1999.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: SP, Annablume, [2001] 2005.

_____. *Espaços de esperança*. São Paulo: SP, Edições Loyola, 2000.

_____. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. In: **Cidades: estratégias gerenciais**. São Paulo: NERU. Espaço & Debates, n. 39, ano XVI, p. 48-64, 1996.

_____. *The urban experience*. Oxford, 1989 a.

_____. *The condition of postmodernity*. Oxford, 1989 b.

_____. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 13ª edição, [1989]1992.

_____. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HELMKE; GRETCHEN; LEVITSKY (eds.). *Informal institutions & democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins UP, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: SP, Editora Ática, [1991] 1994.

_____. *The United States*. In: CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. **The crisis of democracy**. New York: New York University Press, 1975.

_____. *Political order in changing societies*. New Haven/London: Yale University Press, 1968.

_____. *Political development and political decay*. New Jersey/ Princeton: Princeton University, World Politics, vol. XVII, n. 3, abril, 1965.

IVO, Anete. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Argentina: Buenos Aires, CLACSO/ASDI, 2001.

KOWARICK, Lucio; SINGER, André. *A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo*. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, n.35, p.195-216, março,1993.

KRISHNA, Anirudth. *Active social capital*. New York: Columbia University Press, 2002.

LACERDA, Norma. *Intervenções no Bairro do Recife e no seu entorno: indagações sobre a sua legitimidade*. Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 621-646, set/dez, 2007.

LEAL, Suely. (Coord.). *Descentralização político-administrativa e gestão compartilhada: o papel dos atores econômicos na governança das cidades*. NUGEPP/ UFPE. Projeto de pesquisa apresentado ao CNPQ, como parte do *Projeto Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança democrática* do IPPUR/UFRJ, 2005.

_____. *Fetice da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil*. Recife: Ed. do Autor, 2003.

_____. *Cidades democráticas x cidades capital: para onde caminha a práxis da gestão local?* Trabalho apresentado no VIII Encontro Nacional da ANPUR. Temática: **Esfera de decisão e gestão municipal: para onde aponta a experiência?** Porto Alegre, maio, 1999.

_____. *Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana em nível local*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, UNICAMP, São Paulo: Campinas, 1994.

LECHNER, N. *Los patios interiores de la democracia*. México: Fondo de Cultura Economica, 1988.

LEFORT, C. *Pensando o político*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

LE GALÉS, Patrick. *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. Revue Française de Science Politique, v. 45. n. 1, p. 57-95, 1995.

LEVINE, M. *Downtown redevelopment as an urban growth strategy: a critical appraisal of the Baltimore renaissance*. Journal of Urban 9 (2), p. 103-123, 1987.

LIJPHART, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIPSET, S. M.; TROW, M.; COLEMAN, J. *Union democracy: the inside politics of the International Typographical Union*. New York: Free Press, 1956.

LIPSET, S. M. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LOCKE, R. M. *Remaking the italian economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

LOUREIRO, Cláudia; AMORIM, Luiz. *Vestindo a pele do cordeiro: requalificação versus gentrificação no Recife*, [2007?]. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo1.pdf>>. Acesso em: maio de 2009.

LUCHMANN, L. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa*. Campinas: Unicamp, 2002.

LYALL, K. *A bicycle built for two: public-private partnership in Baltimore*. In: FOSTER, S.; BERGER, R. (eds.). **Public-private partnerships in american cities**. Lexington: Mass., 1982.

MACCARNEY, P. L. *Considerations on the notion of “governance” – new directions for cities in the developing world*. In: MACCARNEY, Patrícia L (org.). **Cities and governance: new directions in Latin America, Asia and Africa**. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, p. 3-20, 1996.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. *Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público*. Revista de Administração Contemporânea (RAC), vol.11, n. 2, 2007.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MELO FILHO, Cleber Lago. *A Reforma Urbana e o Plano Diretor do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação do IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995.

MELO, Marcus André B. C. de. *Ingovernabilidade: desagregando o argumento*. In: VALLADARES, L. (org.), **Governabilidade e pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MEYER, JW; ROWAN, B. *The new institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press, 1991.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MIRANDA, Livia (coord.). *Banco de experiências de Planos Diretores Participativos*, 2005. Disponível em: http://www2.cidades.gov.br/images/stories/Processo%20Participativo_Recife_PE.pdf>. Acesso em: maio de 2009.

MOORE, B. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Lisboa: Edições Cosmos, [1966]1975.

MOURA, Suzana. *A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento*. RGS, 1998.

Disponível em: <<http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/DesenANPAD.html>>. Acesso em: abril de 2003.

_____. *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local*. Tese (Doutorado) em Administração Pública. Salvador, NPGA/EAUFBA, 1997.

_____. *A questão publico-privado: antigos e novos sentidos*. XVIII ENANPAD, 1994, Curitiba. In: *Anais...* Curitiba: ANPAD, 1994.

_____. *Governo local e participação popular: ideário e prática*. In: PANIZZI, Wrana; ROVATTI, João (orgs). **Estudos urbanos: Porto Alegre e seus planejamentos**. Porto Alegre: Editora Universidade/Prefeitura Municipal, p.279-288, 1993.

_____. *Inovações municipais em tempos de democratização e crise: novos cenários da gestão urbana*. *Análise & Dados*. Salvador: CEI, n.1, p.127-134, jun.1993.

NAVARRO, Zander. “Affirmative democracy” and redistributive development: the case of “Participatory Budgeting” in Porto Alegre. Cartagena: Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, 1998.

NUN, J. *Democracia gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2000.

NUNES, Sandra. *O jogo de interesses na democracia participativa: o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife*. Dissertação (Mestrado), Recife: UFPE, 2008.

_____. *Contradições e conflitos na política urbana: O Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife*. *Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. UFSC, Florianópolis, 25 a 27 de abril de 2007.

NYLEN, William, R. *Testing the empowerment thesis: the participatory budget in BH and Betim, Brazil*. *Comparative Politics*, v. 34, n.02, January, 2002.

O’CONNOR, J. *The fiscal crisis of the State*. Nova Yorque: St. Martin Press, 1973.

O’DONNELL, Guillermo. *Teoria democrática e política comparada*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 4, p. 577- 654, 1999.

_____. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, n. 44, 1998.

_____. *Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais*. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap. N. 36, 1993.

_____. *Democracias delegativas?* Novos Estudos Cebrap. São Paulo: Cebrap, n. 31, 1991.

OLIVEIRA, Francisco de; CASTRO, Maria Helena; GENRO, Tarso. *Reforma do Estado e democratização*. In: **Poder local. Participação popular. Construção da cidadania**, n. 1, 1995. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações municipais. São Paulo: Instituto Pólis / Instituto Cajamar/IBASE/FASE, p. 5-27, 1995.

OLSON, Mancur. *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.

PACHECO, Regina. *Iniciativa econômica local: a experiência do ABC*. In: LODOVICI, E. Samek; BERNAREGGI, G. M (orgs). **Parceria público - privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e as administrações públicas locais**. São Paulo: Summus, v.2, 1993.

PARKINSON, M. *Política nacional britânica para las ciudades: la experiencia de la década de 1980*. Revista Estudios Territoriales, n. 39, p. 197-220, jan./ abr. 1992.

PASIN, Jorge A. B.; BORGES, Luiz F. X. *A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão da infra-estrutura pública*. Revista do BNDES, vol. 10, n. 20. Rio de Janeiro, p. 173-196, dezembro de 2003.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHAEZ et al. *Curitiba, uma estratégia de marketing*. São Paulo: EAESP/FGV, 1993 (não-publicado).

PONTUAL, Virgínia. *Práticas urbanísticas em áreas históricas: o bairro do Recife*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidade de Barcelona, Vol. XII, nº 752, 2007.

PINHEDO JÚNIOR, L. *Revisão das origens do urbanismo moderno*. Dissertação (Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 1988.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) / Ministério da Integração Nacional/ PNUD. *Desenvolvimento Humano no Recife – Atlas Municipal*. Recife, 2005.

Prefeitura da Cidade do Recife (PCR). *Plano Plurianual (PPA) 2002-2005 – Recife Cidade Saudável* (Lei 16.687/2001). Recife, 2009.

_____. *Plano Plurianual (PPA) 2006 -2009 - Recife mais trabalho, melhor qualidade de vida* (Lei 17.111/2005). Recife, 2009.

_____. *Atas do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), da 88ª à 166ª reunião (2001/2008)*. Recife, 2009.

_____. *Plano Diretor. Texto Base*. Recife, 2005.

_____. *Plano Diretor. Projetos de Lei*. Acervo Técnico. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor/>>. Acesso em: 2008 e 2009.

_____. *Orçamento Participativo*. Acervo técnico. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/op/>>. Acesso em: 2008 e 2009.

_____. *Boletim de Notícias*. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias.php>>. Acesso em: 2008 e 2009.

PRZEWORSKI, Adam. *Ama a incerteza e serás democrático*. Novos Estudos Cebrap, São Paulo: SP, n. 9, p. 36-46, jul. 1984.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMONET, Ignacio. *Pour l'avenir de l'humanité*. Le Monde Diplomatique, Manière de voir n. 38, mars-avril, 1998.

RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, de Grazia. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1977 a 2000*. Rio de Janeiro: Petrópolis, Editora Vozes, 2003.

RIBEIRO, Luiz César (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

_____. *Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios*. In: RIBEIRO, Luiz; SANTOS, Orlando dos (orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 261-289, 1997.

_____. (org.). *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana*. Relatório do Projeto. UFRJ/IPPUR/FASE. Rio de Janeiro, 1994.

RIBEIRO, Luiz César; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Plano Diretor e gestão democrática da cidade*. In: RIBEIRO, L. C. Queiroz; CARDOSO, Adauto L. (org.) **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, p.103-118, 2003.

_____. *Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências*. In: **Cidade brasileira, século XX**. Espaço & Debates n. 37, Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: NERU. Ano XIV, p. 77-89, 1994.

ROLNIK, Raquel. *Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas*. In: RIBEIRO, Luiz; SANTOS, Orlando dos (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 351-360, 1994.

SALES, Ivandro da Costa. *Os desafios da gestão democrática da sociedade (em diálogo com Gramsci)*. Sobral/CE: Edições UVA; Recife/PE: Editora da UFPE, 2005.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Santa Catarina: Chapecó, Editora Argos, 2003.

_____. *A (in) sustentabilidade das cidades-vitrine*. In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A, p.155-175, 2001.

_____. *Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 1 São Paulo: ANPUR, p.115-132, 1999.

_____. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba, Palavra, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.

SANTOS JÚNIOR, Orlando dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

_____. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão de cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS JÚNIOR, Orlando dos, RIBEIRO, Luiz Cesar, AZEVEDO, Sérgio. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Maria Helena. *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro: Dados, v.40, n.3, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Poliarquia em 3D*. Rio de Janeiro: Dados, v. 41, n. 2, 1998.

_____. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SASSEN, Saskia; ROOST, Frank. *A cidade: local estratégico para a indústria global do entretenimento*. In: **Aliança e competição entre cidades**. São Paulo: NERU. Espaço & Debates, n. 41, ano XVII, p. 66-74, 2001.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHMITTER, P. C.; LEMBRUCH, G. (eds.). *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills e Londres: Sage Publications, 1979.

SENHORAS, Elói Martins. *Caminhos bifurcados do desenvolvimento local: as boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR), v. 3, n.2, p.3-26, São Paulo: Taubaté, mai/ago 2007.

SILVA, Ana Amélia. *Reforma Urbana e o direito à cidade*. São Paulo: Pólis, n. 1, 1991.

_____. *A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania*. In: **Governo local e democracia**. Espaço & Debates n. 30, Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: NERU, Ano X, p. 28-41, 1990.

SILVA, Marcelo. *Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS*. Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SILVA, Renata. *Plano Diretor Municipal: a governança no processo de revisão do Plano Diretor do Recife*. Dissertação (Mestrado). UFPE/MDU, 2009.

SILVA, Tarcilla L. et alii. *Governo local empreendedor em Curitiba: mito ou realidade?* São Paulo: EAESP/FGV, 1993, (não-publicado).

SILVA, Tarcisio. *Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 297-334, 2003.

SIMÕES, J. G. *O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado). EAESP, FGV, São Paulo, 1990.

SINGLENTON, Jr. Royce et alii. *Aproches to social research*. New York: Oxford, University Press, 1970.

SYRETT, Stephen. *Local economic initiatives in Portugal: reality and rhetoric*. International Journal of Urban and Regional Research. Oxford/Cambridge, Blackwel Publishers, v. 8-17, n.4, p. 526-546, 1993.

SOUZA, Erica, et al. (2003?). *Orçamento participativo como ferramenta de política pública para gerar o desenvolvimento econômico e social em áreas rurais: uma proposta de metodologia*. Disponível em: <<http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/erica.pdf>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2008.

SOUZA, Marcelo L. de Souza. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STOKER, R. *Baltimore: the self evaluating city*. In: STOS, C. N. and SANDERS, H. T. (eds.) **The politics of urban development**. Kansas: Lawrence, 1986.

TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil** São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. *Formação dos conselhos no Brasil*. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (orgs.). **Você que um bom conselho?**

Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Pólis, (Publicações Pólis, 48), p.19-25, 2005.

VAINER, Carlos. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.* In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Rio de Janeiro/ Petrópolis: Vozes, p. 75-103, 2000 a.

_____. *Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”.* In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Rio de Janeiro/ Petrópolis: Vozes, p. 105-119, 2000 b.

_____. *Cidades, cidadelas e a utopia do reencontro: uma reflexão sobre tolerância e urbanismo.* In: Cadernos IPPUR, vol. XII, nº 1, p. 33-46, 1998.

WAMPLER, Brian. *Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados.* In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, p. 61-86, 2003.

_____. *Private executives, legislative brokers, and participatory publics: building local democracy in Brazil.* University of Texas, 2000.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. *Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil.* Manuscript, 2002.

WORLD BANK. *Governance and development.* Washington: World Bank, abril, 1992.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos.* 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A
RELAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS MENCIONADOS NO TRABALHO

SIGLA	NOME COMPLETO
PAN	Partido dos Aposentados da Nação (incorporado ao PTB em 2006)
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão (transformado posteriormente em PSDC)
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
PH	Partido Humanista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade (antigo PSN - Partido da Solidariedade Nacional)
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PPB	Partido Progressista Brasileiro (resultado da fusão do PP e do PPR)
PP	Partido Progressista (ex-PPB)
PPS	Partido Popular Socialista (antigo Partido Comunista Brasileiro – PCB)
PRN	Partido da Renovação Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão (antigo Partido Democrático Cristão - PDC)
PSL	Partido Social Liberal
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (antigo PRT – Partido Revolucionário dos Trabalhadores)
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Tabulação: a autora, 2009.

APÊNDICE B

RELAÇÃO DOS INFORMANTES-CHAVE ENTREVISTADOS CONSELHEIROS DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO RECIFE (CDU)

REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO

- **Vereador Jurandir Liberal**
 - ✓ Representante da Câmara Municipal do Recife (CMR) no CDU (2001-2003);
 - ✓ Relator da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife.

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

A) DOS MOVIMENTOS POPULARES:

- **Maria Lúcia da Silva**
 - ✓ Representante da Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselhos de Moradores de Casa Amarela / Federação das Associações, Conselhos e União de Moradores do Ibura / Jordão (FEACA/FIJ) no CDU (2003-2007);
 - ✓ Delegada do MNLN na Conferência do Plano Diretor.
- **Edileusa Maria da Silva**
 - ✓ Representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia/ Central dos Movimentos Populares (MNLN-PE/CMP) no CDU (2007-2008).

B) DO MERCADO

- **Edgar Gomes da Silva**
 - ✓ Representante da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco/ Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ADEMI-PE/ABIH) no CDU (2004-2008).
- **Bruno Cortez Uchoa de Miranda**
 - ✓ Representante da Associação Comercial de Pernambuco / Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco (ACP/FENEAP) no CDU (2008).

APÊNDICE C
ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. Quais assuntos ou demandas a entidade que você representa já trouxe para discussão ao longo da existência do CDU?
2. Que utilidade o Conselho tem mostrado para discussão e atendimento dessas e de outras demandas? Fale sobre as discussões em torno das torres da Moura Dubeux e das passarelas do Paço Alfândega.
3. Quais das suas demandas (projetos ou contrapartidas) foram atendidas e de que forma foram atendidas? Quais não foram atendidas e por quê?
4. Na sua opinião, quais assuntos deveriam ter sido discutidos no CDU e não foram?
5. Qual a sua avaliação do Conselho?
6. Considerando que os conselheiros do CDU não deliberaram sobre o Plano Diretor em função da Conferência do Plano Diretor, qual a sua opinião sobre o processo de discussão e aprovação do Plano?
7. Qual a sua opinião sobre o Orçamento Participativo?
8. Qual a sua opinião sobre o Parque Dona Lindu?

ANEXOS

ANEXO A
LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RECIFE (artigo 113)

Promulgada em 04 de abril de 1990

Atualizada até Emenda nº 23 de 20 de Agosto de 2008

.....

Art. 113. O Conselho de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado de composição paritária entre representantes do Município, da FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife), Caixa Econômica Federal, Universidade Federal de Pernambuco, através do Mestrado de Desenvolvimento Urbano e a sociedade civil, exercerá as funções de acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor. (alterado pela Emenda nº 05/93)

§ 1º Integrará o Conselho de Desenvolvimento Urbano as Câmaras setoriais de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social.

§ 2º A lei regulamentará o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Urbano.

.....

ATOS DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 5º . No prazo de 120(cento e vinte) dias, a contar da promulgação desta Lei Orgânica, a Câmara Municipal aprovará lei de regulamentação do Conselho de Desenvolvimento Urbano de que trata o Artigo 113 desta Lei Orgânica.

.....

CÂMARA CONSTITUINTE MUNICIPAL DO RECIFE

ANEXO B
LEI 15.735/92

Ementa: Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano, em cumprimento ao disposto no Artigo 5º do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Recife e dá outras providências correlatas.

O Prefeito da Cidade do Recife faço saber o Poder Legislativo decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Além de outras atribuições previstas no Plano Diretor de Recife (Lei nº 15.547/91), ao CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, de que trata o Artigo 113 da Lei Orgânica do Município, compete deliberar, no âmbito do Poder Executivo, nos processos de elaboração, atualização, controle, acompanhamento e avaliação.

I - do Plano Diretor de Desenvolvimento Cidade do Recife;

II - da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Art. 2º O Conselho de Desenvolvimento Urbano, na forma do parágrafo 1º do Art. 113 da Lei Orgânica do Recife, será integrado pelas Câmaras Setoriais de Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social, cujas atribuições, constituição e funcionamento serão definidos e detalhado no Regimento Interno do mesmo Conselho.

Art. 3º O Conselho de Desenvolvimento Urbano será constituído por 09 (nove) conselheiros representantes desta Municipalidade e 09 (nove) conselheiros representantes da Sociedade Civil.

Parágrafo 1º. Cada Conselheiro terá um suplente que o substituirá em suas faltas e impedimentos.

Parágrafo 2º. Dos nove conselheiros representantes da Sociedade Civil 03 (três) representarão associações comunitárias e não governamentais, 03 (três) representarão conselhos profissionais e sindicatos e 03 (três) representarão entidades vinculadas às classes Produtoras.

Parágrafo 3º. Os conselheiros representantes da Sociedade Civil serão indicados pelas entidades habilitadas, entendendo-se como tais aqueles que, tendo personalidade jurídica própria tenham sido constituídas há mais de 03 (três) anos.

Parágrafo 4º. O regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Urbano, a ser editado na forma desta lei (Art. 7º), estabelecerá nominalmente quais os órgãos ou entidades que representarão a sociedade civil, recifense na sua composição, cujos conselheiros e respectivos suplentes por elas indicados, serão designados pelo Prefeito do Município.

Parágrafo 5º. Os Conselheiros representantes do Município e seus suplentes serão nomeados e distribuídos pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo 6º. Os membros do Conselho de Desenvolvimento Urbano serão empossados em solenidade presidida pelo Prefeito.

Parágrafo 8º. O Conselho de Desenvolvimento Urbano será presidido pelo Secretário de Planejamento e Urbanismo e, em sua ausência, pelo seu substituto legal.

Parágrafo 9º A Secretaria de Planejamento e Urbanismo funcionará como Secretaria Executiva do Conselho em apreço, devendo fornecer as condições necessárias para sua atuação, inclusive informações, estudos e pareceres.

Parágrafo 10. O Conselho de Desenvolvimento Urbano reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente quando convocada pelo seu Presidente ou por um terço (1/3) dos conselheiros.

Art. 4º O Conselho de Desenvolvimento Urbano supervisionará o funcionamento do Fórum da Cidade do Recife, instrumento institucional de informação de debates das questões relativas à cidade do Recife, com a finalidade de incrementar a consciência dos cidadãos recifenses para os problemas citadinos e ao equacionamento e captação de soluções possíveis.

Parágrafo 1º A Secretaria de Planejamento e Urbanismo proverá os recursos necessários ao funcionamento do Fórum da Cidade do Recife.

Parágrafo 2º As atividades do Fórum da Cidade do Recife terão caráter permanente, absorvendo as funções e ações do Instituto da Cidade.

Art. 5º O Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Urbano estabelecerá composição, funções e funcionamento da Câmara de Desenvolvimento Econômico e da Câmara de Desenvolvimento Social e a Organização e funcionamento do Fórum da Cidade do Recife.

Art. 6º Representantes das Prefeituras Municipais da Região Metropolitana e de Órgãos Públicos Federais e Estudantes na Cidade do Recife poderão participar das Câmaras do Conselho de Desenvolvimento Urbano como observadores, exclusivamente com direito a voz.

Art. 7º O regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento, mediante Decreto do Prefeito da Cidade do Recife, será aprovado no prazo de 90 (noventa) dias a contar da vigência desta lei.

Art. 8º Fica modificada a denominação do Conselho de Desenvolvimento do Recife, instituído pela Lei nº 14.511/83 Lei de Uso e Ocupação do Solo - e nas Leis que a alteraram ou complementaram-na posteriormente, para “CONSELHO DE CONTROLE URBANÍSTICO DO RECIFE”, mantidas todas finalidades, atribuições, composições e comissões e órgãos que a estes integram, até ulterior legislação urbanística.

Art. 9º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

Recife, 21 de dezembro de 1992

GILBERTO MARQUES PAULO

Prefeito

ANEXO C
LEI Nº 15.945/94

Ementa: Altera a redação do “caput” e dos parágrafos segundo, quinto e sétimo do Art. 3º, da Lei Municipal nº 15.735/92, estabelecendo nova composição para o Conselho de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Recife, e dá outras providências.

O povo da Cidade do Recife, por seus representantes decreta e eu em seu nome sanciono, a seguinte Lei:

Art. 1º O Caput e os parágrafos Segundo, Quinto e Sétimo do Art. 3º da Lei Municipal nº 15.735, de 21 de dezembro de 1992, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 3º O Conselho de Desenvolvimento Urbano será constituído por 10 (dez): conselheiros representantes do Poder Público Municipal e 10 (dez) conselheiros representantes da sociedade civil.

§ 2º Dos 10 (dez) representantes da sociedade civil, 03 (três) representarão associações comunitárias e. não governamentais, 03 (três) representarão conselhos profissionais e sindicatos, 03 (três) representarão entidades vinculadas às classes produtoras e 01 (um) representará o Fórum do Prezeis.

§ 5º Os conselheiros representantes do Poder Público Municipal e seus suplentes serão nomeados e destituídos pelo Prefeito do Município.

§ 7º Dentre os representantes do Poder Público Municipal, no mínimo 03 (três) serão Secretários Municipais, sendo membros natos o Secretário de Planejamento Urbano e Ambiental, o Secretário de Finanças e um dos Membros da Comissão de Obras e Urbanismo da Câmara Municipal de Vereadores da Cidade do Recife.”

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o “caput” e os parágrafos segundo, quinto e sétimo do Art. 3º da Lei nº 15.735, de 21 de dezembro de 1992.

Recife, 26 de agosto de 1994

JARBAS DE ANDRADE VASCONCELOS

Prefeito da Cidade do Recife

ANEXO D
LEI N° 16.704/2001

Ementa: Altera a Lei n° 15.735, de 21 de dezembro de 1992, no que se refere à composição do CDU- Conselho de Desenvolvimento Urbano.

O povo da Cidade do Recife, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art.1° O “caput” e parágrafo primeiro e segundo do Art. 3° da lei n° 15.735 de 21 de dezembro de 1992, alterada pela Lei 15.945, de 26 de agosto de 1994, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3° O Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU - será constituído de 28 (vinte e oito) conselheiros, sendo 14 (quatorze) do Poder Público e 14 (quatorze) da sociedade civil, ficando estabelecido que cada Conselheiro terá um Suplente que substituirá nas suas faltas e impedimentos.

§ 1° Dos 14 (quatorze) representantes de Poder Público, 11 (onze) representarão o Poder Municipal, 01 (um) representará a FIDEM - Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, 01 (um) representará a Caixa Econômica Federal - CEF e 01 (um) representará o Mestrado de Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE/MDU.

§ 2° Dos 14 (quatorze) representantes de sociedade civil 04 (quatro) representarão associações comunitárias e não governamentais, 05 (cinco) representarão conselhos profissionais e sindicatos, 04 (quatro) representarão entidades vinculadas às classes produtoras e 01 (um) representará o Fórum do PREZEIS.”

Art. 2° Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3° Revogam-se as disposições em contrário.

Recife, 30 de outubro de 2001

JOÃO PAULO LIMA E SILVA

Prefeito