

**POLIARQUIAS NA GESTÃO URBANA: o caso da tensão entre
Ativismo Democrático e Empreendedorismo Urbano**

***POLYARCHIES IN URBAN MANAGEMENT: the case of the tension between
Democratic Activism and Urban Entrepreneurship***

Winnie Emily Fellows¹
Faculdade Damas da Instrução Cristã

RESUMO

Este artigo apresenta extratos da tese de doutorado da autora, que buscou contribuir para 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 lhe dão sustentação, o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano*. Partiu-se do pressuposto de não haver dicotomia entre os dois ideários, que poderiam estar abrigados numa mesma política urbana. Questão norteadora: que interesses determinam a predominância de um ideário sobre o outro numa mesma política urbana? Como apoio teórico utilizou-se o conceito de poliarquia de Dahl e como método de pesquisa, o estudo de caso, sendo escolhido como caso, a administração do Prefeito João Paulo Lima e Silva, do Partido dos Trabalhadores, nos períodos de 2000/2004 e 2004/2008), na cidade do Recife. A unidade de análise escolhida foi a política urbana por ele praticada em cada uma das suas administrações. Esse caso tem um grande interesse teórico, pois pode ser considerado **representativo, longitudinal e raro**. Os resultados permitiram entender *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* como duas dimensões de uma mesma política urbana que convivem disputando espaços e prescindindo constante apaziguamento através de discussão e deliberação, especialmente nas “democracias mais democráticas”.

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

ABSTRACT

*This article presents extracts from the author's doctoral thesis, which sought to contribute to the understanding of the innovations in urban policy in Brazilian cities brought about with the establishment of the 1988 Constitution, focusing in an articulated way on the two ideas that support it, democratic activism and urban entrepreneurship. It was assumed that there was no dichotomy between the two ideas, that could be housed in the same urban policy. Guiding question: what interests determine the predominance of one ideology over another in the same urban policy? As theoretical support, Dahl's concept of polyarchy was used and as a research method, the case study, being chosen as a case, the administration of Mayor João Paulo Lima e Silva of the Workers' Party, in the periods of 2000/2004 and 2004 /2008), in the city of Recife. This case is of great theoretical interest, as it can be considered **representative, longitudinal and rare**. The results allowed us to understand democratic activism and urban entrepreneurship as two dimensions of the same urban policy that coexist, competing for space and dispensing with constant appeasement through discussion and deliberation, especially in the “more democratic democracies”.*

Keywords: polyarchy; urban policy; democratic activism; urban entrepreneurship.

¹ Arquiteta e Urbanista, Doutora em Desenvolvimento Urbano pelo MDU/UFPE (2009). Professora e Coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade DAMAS, Recife/PE. E-mail: winnie.fellows@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O conjunto de transformações que marcaram profundamente as sociedades nas três últimas décadas do séc. XX, (globalização da economia, revolução tecnológica informacional, democratização e 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), 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 cidades brasileiras passaram a elaborar seus Planos Diretores (PDs), e a institucionalizar diversos canais de participação, como por exemplo, os orçamentos participativos (OPs), os fóruns de debates, as conferências e os conselhos gestores.

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).

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 Estratégico, 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 por exemplo, Moura, (1997) e Leal (2003, 2005), os autores em sua grande maioria, têm 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. Mas não 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, coligações e alianças políticas, têm veiculado em maior ou menor escala os dois ideários, e essa prática parece lhes ter sido de alguma forma, conveniente. 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?

Para construir essas respostas, recorreremos ao modelo bidimensional de democracia de Dahl ([1971] 2005), a ele incorporando alguns ajustes e ponderações em função das reflexões de Avritzer e Santos (2002), e utilizamos o conceito de *poliarquia* forjado por aquele autor. Na esteira deste modelo construímos duas hipóteses, à luz das quais se desenvolveu 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 forde 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)². O caso escolhido foi a administração do prefeito João Paulo Lima e Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), nos períodos de 2000/2004 e 2004/2008) na cidade do Recife, e a unidade de análise escolhida foi a política urbana por ele praticada em cada uma das suas administrações. 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 (Recife), 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

Para a exposição de uma síntese dos resultados da pesquisa, este artigo foi dividido em cinco itens. O primeiro corresponde a esta Introdução, no segundo discute-se o modelo bidimensional de Dahl e as adaptações necessárias para sua operacionalização, no terceiro consta uma reflexão sobre os avanços da democracia durante a administração do Prefeito João Paulo e suas implicações na política urbana por ele praticada, no quarto estão as conclusões do trabalho e uma reflexão sobre seu alcance e limitações, e no quinto, estão as referências bibliográficas.

² Apesar de não utilizados no contexto da tese de doutorado da autora, cabe mencionar outros autores, cujas reflexões são de grande importância para a compreensão e utilização de Estudos de Caso na ciência social e política: Gerring (2004; 2007), George & Bennett (2004), Rezende (2011).

2 DEMOCRATIZAÇÃO DA DEMOCRACIA: DAHL E AS LIMITAÇÕES DO SEU MODELO BIDIMENSIONAL

Ao investigar as 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, Dahl ([1971] 2005), 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” (Dahl, [1971] 2005, p. 26). E que, para um governo continuar responsivo às preferências dos seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos 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.

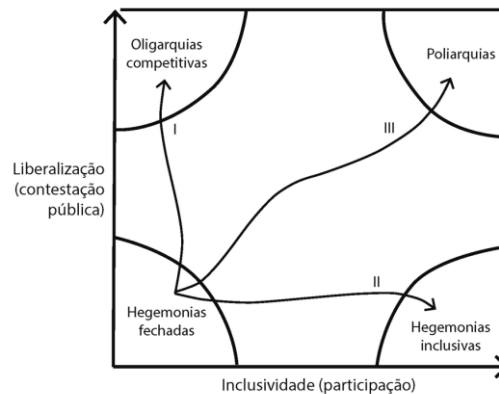
Essas seriam segundo o autor, as três condições necessárias à democracia, apesar de não suficientes. E para que essas três oportunidades existam para um grande número de pessoas, devem ser fornecidas oito garantias pelas instituições da sociedade. São elas:

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.

E faz uma nova ponderação, dizendo que 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 por pelo menos 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 dimensões (**Figura 1**).

Figura 1 - Liberalização, participação e democratização



Fonte: Dahl ([1971] 2005, p.30). Editada por Camila Brito, 2022.

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*. 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, podem-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” (Dahl, [1971] 2005. p. 31).

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. Dessas objeções, destaque-se Avritzer e Santos (2002), que 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 variação. Destacam do autor o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre elites, e ainda 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”. E um dos limites da teoria hegemônica seria “[...] a dificuldade de representar agendas e identidades específicas” (Avritzer; Santos, 2002, 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” (Avritzer e Santos, 2002, p. 51). Mas teriam mudado os critérios de reconhecimento da pluralidade humana.

A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, 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 (Avritzer; Santos, 2002, p. 51-52).

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* Avritzer; Santos, 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” (Avritzer; Santos, 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 assembléia” 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).

Para unidades menores, mesmo com todas as suas limitações, vê vantagens na democracia de assembléia, 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, a escolha da democracia de assembléia ou da democracia representativa à uma questão de escala, o que segundo Avritzer e Santos “[...] deixa intocado o problema das gramáticas sociais, e oferece uma resposta simplista, exclusivamente geográfica, ao problema da combinação entre participação e representação” (Avritzer; Santos, 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 Avritzer e Santos (2002), por exemplo, o fizeram. Perceberam duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: *coexistência* e *complementaridade*.

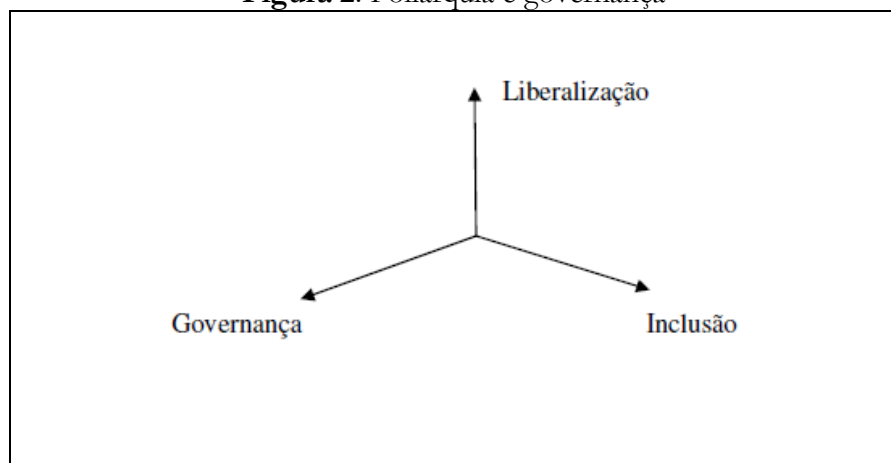
Coexistência seria a convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional coexiste com a democracia participativa em nível local. Essa forma de articulação é a que prevalece 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” (Avritzer; Santos, 2002, p. 76).

Dizem ainda os autores que 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”, e que, “a democracia representativa é convocada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social (Avritzer; Santos, 2002, p. 76). Isso nos 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, mas sim, na direção de uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa (Avritzer; Santos, 2002), através de instituições democráticas inovadoras (Wampler, 2003), e na forma da *complementaridade*, conforme conceituada também por Avritzer e Santos (2002).

Nesse sentido, concordamos plenamente que o modelo bidimensional de Dahl já se mostra insuficiente para sozinho dar conta de uma verificação empírica dos diferentes graus de democracia atingido pelas cidades brasileiras, o que significa que para os propósitos do nosso trabalho, algumas dificuldades para a operacionalização desse modelo precisariam ser superadas. Essas dificuldades foram a necessidade de adaptação do modelo à escala de cidade, a necessidade de adaptação do modelo a uma democracia participativa ou pelo menos a uma democracia participativa em construção ou em processo de amadurecimento, caso de muitas das cidades brasileiras, e a escolha do conjunto de condições ou garantias institucionais com as quais trabalharíamos. Sendo assim, o modelo bidimensional de Dahl adaptado para uma cidade combinado ao conceito de governança democrática para a verificação das novas institucionalidades, representaram 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 2**.

Figura 2. Poliarquia e governança



Fonte: autora, 2009.

Feitas essas adaptações foi possível operacionalizar o modelo e os resultados obtidos serão vistos a seguir.

3 CIDADE DO RECIFE: POLIARQUIA E POLÍTICA URBANA

Para a experimentação das duas hipóteses no objeto empírico a pesquisa realizada para a tese de doutoramento³, aqui resumida, cumpriu quatro etapas:

1) Analisar se a cidade do Recife já teria as condições necessárias à existência de uma poliarquia

³ Para mais detalhes sobre a experimentação das hipóteses, ver: FELLOWS, W. E. **Ativismo democrático e empreendedorismo urbano**: encontro marcado em novas democracias. 2009. Tese (doutorado), Universidade Federal de Pernambuco/ CAC, Desenvolvimento Urbano, Recife, 2009.

ou de uma quase-poliarquia, através da investigação de quatro dimensões analíticas: 1. Nível de desenvolvimento sócio-econômico; 2. Pluralismo social e associativismo; 3. Atividades políticas do cidadão; e 4. Competitividade pelo poder.

Nesse sentido observou-se que os requisitos para a existência de uma poliarquia ainda estão em processo de construção, pois:

- A cidade cumpriu o requisito da acumulação através de um desempenho favorável da economia (PIB e PIB *per capita* crescentes), acompanhado de um adensamento populacional, mas este crescimento econômico ainda não refletiu de forma significativa em igualdade na distribuição de recursos chave, como renda, status e saber. Pelo contrário, o Índice de Gini aumentou de 0,67 em 1991 para 0,68 em 2000, resultado considerado “absurdamente alto” pelos pesquisadores (PNUD; IPEA; FJP, 2003). Também não refletiu no desenvolvimento humano de todos os moradores, pois apesar de um pequeno acréscimo no IDH-M da cidade como um todo, que passou de 0,740 em 1991 para 0,797 em 2000, o comparativo entre as 62 Unidades de Desenvolvimento Humano em foi dividida a cidade (IDH-M variando de 0,632 a 0,964), demonstra a profunda desigualdade social ainda existente no seu território (PNUD; IPEA; FJP, 2003);
- A cidade cumpriu o requisito do pluralismo social e do associativismo, na medida em que, quando comparada a outras cidades do Estado, foi a que apresentou uma situação de equilíbrio entre o *ranking* populacional, o *ranking* do número de entidades e o *ranking* da densidade associativa, ficando sempre na primeira posição (Coelho, 2007). Mas a proporção das pessoas filiadas ou associadas da cidade (27%), ainda é baixa, apesar de próxima ou igual a das cidades do sul do país (Rio de Janeiro, 27%, Belo Horizonte, 28%, Porto Alegre, 38%), e apesar da proporção de filiação a associações de bairro (20%) ser a mais alta entre as seis capitais investigadas (IBGE/PME, 1996);
- A atividade política dos cidadãos recifenses se intensificou, tanto através do voto (no ano 2000, o eleitorado representava 66,93% da população da cidade, e em 2007, 70,44% da população estimada), como através da participação em novas institucionalidades municipais (orçamento participativo, conselhos gestores, conferências, etc.). Mas essa participação nem sempre garantiu o atendimento às demandas das representações populares da sociedade civil;
- E ainda a competição política no Recife se mostrou alta no período entre 1989 e 2004, vez que as quatro eleições para prefeito foram vencidas por três partidos diferentes, o PFL no período 1989/1992, o PMDB no período 1993/1996, o PFL no período 1997/2000, e o PT no período 2001/2004 (Coelho, 2007). Mas o referido autor alerta que esse resultado pode refletir apenas parcialmente a disputa eleitoral, devido à formações de coalizões e mudanças de partidos por parte do prefeito eleito.

2) Analisar se a política urbana do Prefeito João Paulo Lima e Silva foi alimentada simultaneamente e equilibradamente pelos ideários do *ativismo democrático* e do *empreendedorismo urbano* no discurso e nas práticas do seu governo. Nesse sentido observou-se que:

- Com relação ao discurso oficial, a incorporação dos dois ideários “rivais” como fontes alimentadoras da política urbana do Prefeito João Paulo, se deu tanto no Plano Plurianual 2002-2005 – *Recife Cidade Saudável* (Lei 16.687/2001), como no Plano Plurianual 2006-2009 (*Recife mais trabalho, melhor qualidade de vida* - Lei 17.111/2005), onde estão definidas metas, programas, projetos e ações do governo. São enfatizados compromissos por um lado com inversão de prioridades, inclusão social e gestão democrática, e por outro, compromissos em tornar a cidade atrativa para novos investimentos, apoiar a criatividade e o empreendedorismo para o desenvolvimento da economia, da cultura, do turismo, do lazer e dos esportes, e inserir Recife na competição entre cidades;

- As práticas da política urbana nas duas administrações do prefeito João Paulo, da mesma forma que o discurso oficial dos dois Planos Plurianuais, também veicularam com igual vigor os ideários das duas agendas “rivais”. Dos instrumentos advogados pelo *ativismo democrático*, destaque-se 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*, destaque-se as práticas das parcerias público-privadas, o urbanismo de projetos, e o *marketing* urbano.
- 3) Analisar se a política urbana do Prefeito João Paulo foi praticada sob uma governança democrática. Para tal, foram buscadas evidências que os processos decisórios da política urbana ocorreram em canais ou espaços próprios para interação entre representantes do governo e da sociedade civil. Nesse sentido observou-se que:
- 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. Entre 2001 e 2008, o OP Recife conseguiu reunir mais de 550 mil pessoas em todas as modalidades de participação. 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 milhões;
 - O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) manteve-se ativo e direta ou indiretamente integrado à política urbana. Foram realizadas 90 reuniões no período 2001/2008, sendo submetidos à avaliação dos conselheiros neste período, 54 empreendimentos de grande porte ou de impacto, todos eles aprovados, por unanimidade ou por maioria simples. Mas 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, e nem sempre suas deliberações refletiram a vontade das representações dos movimentos populares da sociedade civil;
 - Também o Plano Diretor foi aprovado em 2008, após quatro anos de discussões com os vários segmentos da população da cidade, e que teria como ponto culminante de um longo processo participativo, a “Conferência do Plano Diretor”, pensada como a instância deliberativa da proposta de revisão a ser encaminhada para apreciação da Câmara dos Vereadores, na forma de projeto de lei. Mas na verdade, muitas das propostas aprovadas nessa Conferência foram alteradas, representando concessões do prefeito ao mercado imobiliário e à iniciativa privada.
- 4) Analisar se a predominância de um ideário sobre o outro foi 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. Nesse sentido, observou-se que:
- Alguns projetos de grande interesse do setor imobiliário, submetidos ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) foram aprovados pela maioria dos conselheiros, mas essa maioria foi sempre construída a partir de alianças entre o governo e setores empresariais. Os setores empresariais sempre conseguiram inscrever seus interesses seja nas decisões das instituições participativas, mediante construção de uma maioria, seja no corpo das leis aprovadas, mediante gestões junto à câmara dos vereadores;
 - O Orçamento Participativo atendeu mais aos setores populares da sociedade civil, vez que eram praticamente o público-alvo desse instrumento, e os setores mais presentes nas discussões e deliberações.

4 CONCLUSÕES

Dessa reflexão, concluiu-se 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. 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. “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**” (Dowbor, 1999, p.5, 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 que a construção de mecanismos de inclusão social sustentável “passa pelo entrelaçamento de uma estratégia biunívoca que englobe aumento de competitividade nas cidades ao mesmo tempo que propicie vias de endogenização da equidade social”. E afirma que não existe dicotomia entre competitividade e equidade social, mas “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).

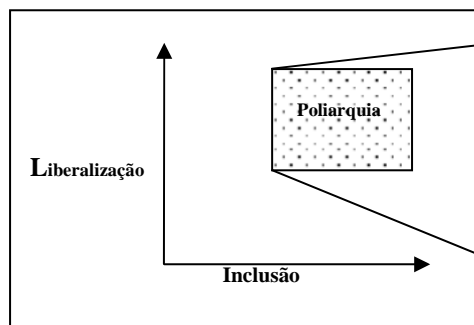
No entanto, e essa é nossa segunda conclusão, cada governante concilia e configura ao seu modo as agendas do *empreendedorismo urbano* e do *ativismo democrático*, com vistas ao atendimento aos dois imperativos, às duas dinâmicas. E esse modo de conciliação e configuração, aí sim, depende não só do projeto político do governante, mas principalmente do grau de poliarquia atingido pela sociedade e da força política dos grupos sociais de alguma maneira envolvidos nos processos decisórios. Quanto mais poliarquica se torna uma sociedade, quanto mais se democratiza a democracia de uma cidade, quanto mais plural, 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 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.

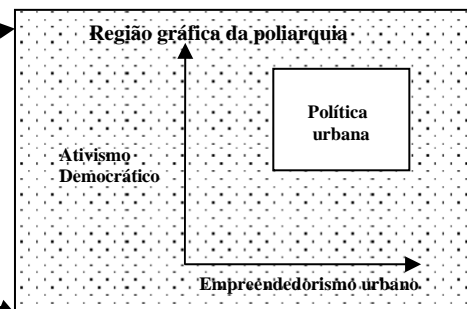
Tomando o modelo bidimensional de democracia de Dahl ([1971] 2005) como referência, podemos entender *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* como duas dimensões que coexistem numa mesma política urbana. Esse encontro acontece e se intensifica nas novas democracias, e com maior intensidade nas “democracias mais democráticas”, ou seja, na região gráfica da poliarquia criada pelo referido autor (**Figura 2 e Figura 3**).

Figura 2 - Região gráfica da poliarquia



Fonte: Dahl ([1971] 2005). Desenho: a autora, 2009

Figura 3 - As duas dimensões da política urbana



Fonte: 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 espaço resultante dos possíveis encontros representa o espaço onde se move a política urbana de uma dada cidade. Entendeu-se 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 sociedade poliárquica.

Essa foi 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. Novas referências teóricas sobre estudo de caso na ciência social e política poderiam também aportar novos modos de conhecimentos das práticas dos governos municipais brasileiros. Novas referências sobre os conceitos fundamentais de *ativismo democrático* e *empreendedorismo urbano* também poderiam apontar para novas abordagens teóricas sobre o assunto. Apresentação de um quadro comparativo do contexto brasileiro, latino-americano ou internacional de reformas urbanas pautadas por tais lógicas ou teorias/modelos de gestão urbana, poderia expandir a capacidade comparativa e inferencial sobre as inovações na política urbana das cidades brasileiras posteriores à Constituição de 1988.

Do que nos coube, em função das nossas pretensões e objetivos no contexto da nossa tese de doutoramento, 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.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L.; SANTOS, B.S. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.39-82.

BUNGE, M. (1980) **Epistemologia**: curso de atualização. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo.

COÊLHO, D. *Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos*. In: Avritzer, L. (org.). **A participação social no Nordeste**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 85-108.

COHEN, J. **Procedure and substance in deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, ([1998] 2001).

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, ([1971] 2005).

DOWBOR, L. *O poder local diante dos novos desafios sociais*. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, Cepam, 1999, 3-24.

FELLOWS, W. E. **Ativismo democrático e empreendedorismo urbano: encontro marcado em novas democracias**. 2009. Tese (doutorado), Universidade Federal de Pernambuco/ CAC, Desenvolvimento Urbano, Recife, 2009.

GEORGE, A. L. & BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2004.

GERRING, John. **What is a case study and what it is good for?**. American Political Science Review, 2004, v. 98, n. 2, p. 341-354

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HARVEY, D. *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, 1996, p. 48-64.

LEAL, S.. **Fetiche da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil**. Recife: Ed. do Autor, 2003.

LEAL, S.(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 Metrôpoles:território, coesão social e governança democrática do IPPUR/UFRJ, 2005.

MOURA, S. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local**. Tese (Doutorado) em Administração Pública,Salvador, NPGA/EAUFBA, 1997.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do desenvolvimento humano do Brasil**, CD-ROM, 2003.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR) / MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL/ PNUD. **Desenvolvimento Humano no Recife – Atlas Municipal**. Recife, 2005.

RAMONET, I. **Pour l'avenir de l'humanité**. Le Monde Diplomatique. Manière de voir n. 38, mars-avril, 1998.

REZENDE, F. C. **Razões emergenciais para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, pp. 297-337.

SENHORAS, E.M. **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, 3-26, São Paulo: Taubaté, mai/ago, 2007.

VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria*: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, Petrópolis/RJ: Vozes, 2000, p. 75-103.

WAMPLER, B. *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, 2003, p. 61-86.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.