

# PAPEL DOS ATORES ECONÔMICOS NA GOVERNANÇA DAS CIDADES BRASILEIRAS

ROLE OF ECONOMIC ACTORS IN GOVERNANCE OF BRAZILIAN CITIES

Suely Maria Ribeiro LEAL<sup>1</sup>

## RESUMO

A presença dos atores econômicos na governança das cidades cresce em importância, a partir dos anos noventa sob o estigma do receituário neoliberal, que prescreve a participação do setor privado como requisito de *"good governance"* e *"social empowerment"*. Os reflexos desse ideário estão presentes nos modelos de empreendedorismo urbano, por meio dos quais, as cidades brasileiras passam a ser protagonistas de experiências centradas na imbricação entre o público e o privado na gestão dos seus territórios e nos processos de governança. Essa interpenetração, privado / público, emerge em uma conjuntura onde são evidentes novos arranjos político – institucionais democráticos que resultaram na abertura de espaços e canais de participação direta, trazendo à tona uma ampla estrutura de representação e legitimação dos interesses populares na agenda pública local (LEAL, 2003). O presente trabalho busca refletir sobre esses padrões de governança, suas formas de expressão e suas implicações nos processos de desenvolvimento e governabilidade das cidades brasileiras. Pretende-se discutir em que medida projetos referenciados pelos princípios da participação popular e da democratização da relação Estado/sociedade, e que, intrinsecamente supõem a afirmação de uma contra hegemonia democrático-popular no seio do Estado, contemplam espaços políticos de representação dos atores econômicos, que, contraditoriamente, podem favorecer os interesses hegemônicos.

**Palavras-chave:** Atores econômicos, Governança, Cidades brasileiras.

## ABSTRACT

The presence of economic actors in the governance of cities is growing in importance, since the nineties under the stigma of neoliberal prescriptions that prescribe the private sector participation as a requirement of *"good governance"* and *"social empowerment"*. The reflexes of this ideology are present in models of urban entrepreneurialism, through which the Brazilian cities become protagonists of experiences focused on the imbrication between public and private in the management of its territories and in the governance processes. This interpenetration, private / public, emerges in a situation where there is evidence of new political-institutional democratic arrangements that resulted in opening of spaces and channels of direct participation, bringing up a broad structure of representation and legitimacy of popular interests in local public agenda (LEAL, 2003). This paper seeks to reflect about these patterns of governance, its forms of expression and

---

<sup>1</sup> Professora Associada do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [suelyleal@terra.com.br](mailto:suelyleal@terra.com.br) e [suelyleal@yahoo.com.br](mailto:suelyleal@yahoo.com.br)

its implications in the process of development and governability of Brazilian cities. It is intended to discuss the extent to which projects referenced by the principles of popular participation and democratization of the State / society relationship, and that intrinsically assume the assertion of a popular-democratic counter-hegemony within the State, contemplate political spaces of representation of economic actors, which, paradoxically, may favor the hegemonic interests.

**Key words:** Economic actors, Governance, Brazilian cities.

## INTRODUÇÃO

As práticas de gestão urbana, introduzidas no Brasil no final dos anos noventa, se pautaram por princípios de governança expressos na visão das cidades como protagonistas do empreendimento local ou do chamado empresarialismo urbano.

O argumento básico utilizado pelos defensores dessa visão, é de que o *protagonismo* das cidades se torna um instrumento eficaz para dar respostas às crises e para atender às aspirações de sua inserção econômica no contexto global, tornando-as palco para a emergência de novas expressões de lideranças e de gerência administrativa, capazes de articular as diversas forças sociais (CASTTELS, BORJA, 1996).

A conjuntura de crise econômica (ajuste inflacionário, crise fiscal do Estado), repercutindo sobre os governos locais, e com maior peso, em municípios médios e pequenos, veio a aguçar o sentimento de crise e estimular a adoção, por parte de dirigentes governamentais, de alternativas centradas nos paradigmas da “*venda*” das cidades.<sup>2</sup>

Assim, mesmo considerando os avanços democráticos e a emergência no cenário nacional de inúmeras experiências exitosas no campo da democracia participativa, a adoção de projetos estratégicos passou a se tornar uma prática sistemática de prefeitos “*empreendedores*”, indo compor a agenda de governos locais de tendências políticas as mais diversas.

A base desta suposta governança é a “*virtualidade organizacional*”, fundada no *pacto consensual* entre os atores sociais, visando atrair investimentos econômicos junto ao capital privado. O discurso da *cidade protagonista e “maquiada”*, repassado pela figura de *prefeitos carismáticos*, cujo papel de liderança visa articular interesses dos diferentes

---

<sup>2</sup> No caso brasileiro, a necessidade de redefinir as relações e funções governamentais, surge em função, sobretudo, da quebra no padrão de financiamento estatal. A crise fiscal do Estado tem se revelado no elevado déficit público, no desequilíbrio estrutural da economia e na redução drástica da capacidade de financiamento do investimento.

atores sociais, passou a se constituir em um verdadeiro *modismo* no planejamento urbano municipal.

Entre as inovações introduzidas pelos gestores públicos, visando à adoção desse modelo, foram práticas de gestão compartilhada entre o setor público e o privado, configurando profundas mudanças nas formas tradicionais de relacionamento entre a administração pública e o setor privado. Um *novo tipo de relação contratual*, que irá se contrapor à forma clássica onde havia uma separação clara entre o papel do Estado e do mercado, na qual o setor público aparecia como ator e gestor-contratante, e o setor privado como contratado.

Este padrão de governança se faz presente, em formas diversas de concessões de serviços públicos, nas já conhecidas práticas de privatizações, sendo também freqüentes em parcerias financeiras para construção de projetos e equipamentos urbanos. A interpenetração entre o público e o privado se estabelece sem a presença reguladora do Estado, através de “*bénéfices*” de isenções fiscais, da “*usura*” do patrimônio público, do marketing, e da apropriação de espaços das cidades.

Essa *configuração de governança* tem implicado na presença dos interesses econômicos dentro do aparelho de Estado, na sua crescente privatização, e na diminuição dos espaços de interesse público em detrimento de sua função social.

A penetração dos interesses dos agentes econômicos e a representação de seus atores nos espaços públicos, não se constituem como um fato novo na, já patrimonialista, cultura política do Estado brasileiro. As elites tradicionais sempre tiveram o seu assento nas cadeiras do Parlamento e nas funções de direção do Estado nas três esferas do governo, aonde, através de alianças eleitorais, vieram a constituir no seio das administrações públicas, engenharias políticas, à *direita* e à *esquerda*.

Paulatinamente, com o avanço das mudanças tecnológicas e da reestruturação produtiva, novas frações das elites emergiram no cenário nacional, originando outras formas de articulação entre Estado e mercado. As chamadas elites modernas passaram a se fazer representar por intermédio do capital imobiliário, do industrial, vinculado ao capital internacional, dos segmentos financeiros e bancários, das grandes corporações do comércio moderno e dos serviços especializados.

A emergência dessas elites não eliminou a convivência *pacífica* do Estado com as antigas frações da burguesia nacional-tradicional, mas ao contrário possibilitou a articulação de alianças que iriam favorecer, mais ainda, o poder de pressão dos grupos hegemônicos. A capacidade de influência desses *novos* atores econômicos sobre a direção

das políticas de corte nacional e local, se ampliou em todos os segmentos setoriais, particularmente com respeito às políticas urbanas.

As formas de gestão e governança das cidades, resultantes do processo de democratização do país, não retiraram de cena a influência das elites econômicas, nem, tampouco, vieram a alterar em profundidade os problemas estruturais da pobreza urbana e da exclusão social; da ausência das redes de infra-estrutura e da falta de acesso à terra urbana aos segmentos e espaços pobres das cidades.

No entanto, a conjuntura democrática colocou em evidência novos arranjos político-institucionais que resultaram na abertura de espaços e canais de participação direta, que trouxeram à tona uma ampla pauta de demandas e legitimaram a representação dos atores populares.

Esses espaços multiplicaram-se e difundiram-se nacionalmente – conselhos, orçamentos participativos, e outros fóruns, e, mais recentemente, as conferências (municipal estadual e nacional); políticas, programas e projetos de cunho participativo dirigidos às áreas pobres das cidades. Particularmente, os conselhos, regidos constitucionalmente (de Saúde, de Educação, de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente); e outros, originados da concepção de gestão participativa, (de Desenvolvimento Urbano, de Meio Ambiente, de Transportes etc.), configuram espaços de representação de amplos segmentos da sociedade civil, onde têm assento o poder público, os movimentos populares, as ongs e os atores privados. Essa participação traz em seu bojo a emergência de territórios políticos de governança nos quais se processa uma correlação de forças entre os interesses hegemônicos e de contra hegemonia, democrático - popular.

Diante dos argumentos expostos, podemos nos arriscar a estabelecer uma conceituação dos *padrões de governança das cidades brasileiras*, nos quais os atores econômicos fazem sua inserção, segundo uma tipologia preliminar: aqueles aonde os segmentos das elites mantêm o *tipo clássico ou tradicional* de articulação com o Estado; os padrões de governança *informal-oculta e exterior*, por onde transitam, *clandestinamente e por fora do espaço institucional*, interesses de múltiplos especuladores e de numerosos grupos econômicos excluídos. Aqueles que ocupam os *territórios democráticos – popular*, onde se fazem representar, além dos segmentos populares, as elites modernas (capital imobiliário, comercial e de serviços), o setor público (dirigentes e quadros técnicos); um terceiro, cujo traço principal é *associação entre o público e o privado* (representado por frações das elites) nas formas de gestão compartilhada (parcerias) e, finalmente, o *tipo neoliberal* nos quais as articulações dos agentes econômicos se fazem diretamente com o

mercado. Os dois últimos levam a uma tendência de direcionamento à privatização do Estado.

### **“GOOD GOVERNANCE AND SOCIAL EMPOWERMENT”**

Uma questão que parece anteceder a temática relacionada às experiências de gestão urbana no Brasil, após 1988, esbarra no alcance de um razoável consenso acerca de quais seriam os desejáveis padrões de *governança* e de *governabilidade* a modularem as relações necessariamente articuladas entre a administração pública, os agentes econômicos e a sociedade em geral.

Embora uma uniformidade consensual sobre tais distinções não se imponha como óbice para a conformação de um elo conciliador e padronizador dos ensinamentos retirados das experiências internas de interlocução entre os agentes públicos, os agentes privados e a sociedade local. Ainda assim, emerge como condição irrecusável, a busca de uma sintonia que clarifique, a partir das experiências externas, o divisor de águas a eliminar a sinonímia que, até bem recentemente, caracterizava os dois conceitos. (BRESSER, 1999, 1994; DINIZ, 1995, 1997).

O alargamento de uma base analítica calçada no monitoramento das experiências externas, relativas a padrões de governança, assumiu, em passado bem recente, a condição de divisor de águas para especificar as razões distintivas que delimitam o espaço peculiar da citada governança na práxis política. O que, por exclusão, coloca a categoria governabilidade num patamar teórico e intangível de indicação das condições ideais de um cenário político, aonde a aceitação coletiva respalda o mando político.

Entretanto, neste transcorrer de tempo, parece restar claro que, mesmo no nível internacional, a produção e proliferação de exemplos de governança local e os requisitos de governabilidade ainda não foram suficientemente depurados, de forma a delinear um modelo exequível, com validade generalizante, que possa ser adotado indiscriminadamente por localidades retardatárias (ou de capitalismo periférico) ou por *lócus* característico do capitalismo central. (STORPER, 1994; HARVEY, 1996, 1993).

Assim é que, mesmo no circuito internacional, é saliente a participação de organismos internacionais, como o Banco Mundial, nos processos de monitoramento das experiências descentralizadoras e de acompanhamento das práticas de gestão participativa. Atenção esta que se volta para a busca de um padrão mais completo acerca

de acertos, de erros, de mimetização ou de respostas diferenciadas da ação coletiva às estratégias de gestão e de políticas públicas de uso mais difuso, no circuito internacional das práticas de governança. O acompanhamento desses processos produz a vantagem implícita de delinear um canal exclusivo de registro das respostas obtidas – em seus graus variados de acertos, de erros ou desvios. As quais enriquecem o cabedal teórico em formação, acerca das possibilidades das práticas de gestão urbana e embasam modelos alternativos de governança, com maiores atributos de generalização.

Destarte, uma linha de investigação que se impõe como inescusável se conduz para *uma revisitação, dos recentes contributos incorporados à temática da gestão urbana e aos desafios inerentes às questões da governança e da governabilidade*. Este fio de condução se funda, enquanto instância teórica, numa percepção de que a dinâmica capitalista, na sua progressão globalizante, possui capilaridade de sobra para impor mutações *invasivas* e desafios constantes às sociedades locais.

Ainda que os impactos decorrentes desse poder de mutação, não atuem de forma direta, homogênea e concomitante e não sejam normalmente distribuídos, em termos geográficos, sobre as cidades. Ainda assim, podem interferir no processo de articulação de sistemas urbanos nacionais e regionais, produzindo desafios sociais e econômicos diferenciados, para as urbes que os compõem. (SINGER, 1977; SASSEN, 1991, 1998). É neste sentido, *que as questões relativas às temáticas da gestão urbana, da governança, da governabilidade e da cidadania subordinam-se ao pilar econômico, assimilando as determinações que por ele lhes são impostas*.

É, pois, a partir dessas determinações, que temas relacionados à gestão urbana, no contexto das experiências descentralizantes, ganham contornos, especificidades e singularidades que transformam os desafios à governança e à governabilidade, nas esferas locais, em alternativas e possibilidades diferenciadas de potencial resolutivo. Porquanto, combina-se com um leque bastante complexo de variáveis internas, que, às vezes, se compatibilizam, possibilitando uma linha de ação harmonizada com a lógica de interação dos atores envolvidos num processo de gestão urbana compartilhada, no contexto mais abrangente das experiências mundiais. Outras vezes, dessa combinação resultam conflitos e choques de interesses, que, freqüentemente, levam ao impasse na consecução dos objetivos almejados.

São essas interações fenomênicas, harmonizadas ou não, que colocam como foco de atenção, as questões transversais geradas a partir de uma complexa rede de articulação que inclui a gestão municipal, os agentes econômicos e os demais atores envolvidos na

cena diária urbana. O cerne de tais questões introduz a problemática relacionada à conformação da lógica da ação coletiva. Aspecto de importância crucial para a concretização de um ambiente político favorável (condições de governabilidade) ao desenvolvimento das relações articuladas entre os atores, em um ambiente de gestão compartilhada, propício ao exercício da boa governança (otimização no uso dos recursos administrativos e materiais disponíveis à gestão).

Os problemas gerados (em processos de engenharias sociopolíticas, num contexto vigente de administração pública descentralizada), requerem a regência de instrumentos de estímulo à participação social que assegurem certo equilíbrio na inclusão dos diversos segmentos integrantes da comunidade urbana nos processos de gestão compartilhada. Disto advém um rol de requerimentos relacionados ao processo de inclusão dos atores que se remete, na literatura internacional, ao conceito de empoderamento (*"empowerment"*).

As condições necessárias para um desenvolvimento adequado do *"empowerment"* subentendem, *stricto sensu*, a melhoria, nas classes menos favorecidas da população urbana, das bases materiais para o acesso à informação, à inclusão e à participação, para o desenvolvimento da responsabilidade e da capacidade local de organização. *Em termos mais amplos, subentende, para o indivíduo, a expansão da liberdade de escolher e de atuar ativamente, expandindo a autoridade e o poder individual sobre a destinação de recursos e sobre as decisões que afetam sua vida* (WORLD BANK, 2000b).

Estas condições, ao guardarem uma correspondência de *"empowerment"* com o conceito de igualdade basal desenvolvido por Rawls (1971) e ampliado por Sen (2001), problematizam o desafio da gestão urbana participativa. Porquanto destacam, em tese, como ponto nodal para a sua efetividade, a essência caracteristicamente material do pré-requisito da inclusão das camadas mais pobres no circuito decisório das políticas públicas urbanas (como uma variável de incontestável significação financeira). Podendo, também em tese, produzir tensões que venham a comprometer, *ex ante*, a própria base de sustentação da gestão urbana: o seu adequado padrão de governança.

Não obstante o Banco Mundial reconheça que entre as diversas estratégias disponíveis ao fortalecimento do *"empowerment"*, possam ser destacados casos reais, extraídos das experiências internacionais, em que tal fortalecimento ocorreu de forma autônoma. Isto é, casos em que uma consciência mobilizadora para a aquisição desta condição de igualdade basal surgiu espontaneamente no seio das camadas mais pobres das populações urbanas. Ainda assim, os registros mais significativos e abundantes, sem

dúvida foram emulados através de ações do governo, e/ou da sociedade civil, e/ou de instituições privadas ou não governamentais.

Deste modo, no que mais de perto interessa, inserem-se os questionamentos relacionados aos padrões e requerimentos para uma configuração de “*empowerment*” ajustado à recente experiência brasileira de gestão urbana participativa. A *clarividente* posição do Banco Mundial ao reconhecer dificuldades na disseminação de uma concepção satisfatória e generalizante, capaz de dar conta de uma compreensão cosmopolita do termo, concluiu que ajustes na conceituação mais rígida que originariamente este étimo oferece são conseqüências naturais para uma adequação à realidade de formações sociais, econômicas, culturais e históricas peculiares.

Todavia, o que sobressai dos exemplos de estímulos ao surgimento e fortalecimento do “*empowerment*” registrados pelo Banco Mundial, é o constatar-se a dura realidade de um desafio primeiro de quebrar as resistências naturais à sua afloração, em regiões e localidades retardatárias, com baixos níveis de institucionalização política e de participação social. Assim, antes que ampliar as condições para o exercício da igualdade basal, via expansão dos requerimentos ao empoderamento, há que se investir (literalmente) nestes espaços, no sentido de criar as bases materiais para que os acessos à informação, à participação social e à responsabilização na formatação dos interesses coletivos se consolidem.

Tais constatações – trazidas para a peculiar realidade de cidades incrustadas em países de capitalismo dependente como o Brasil – explicitam o grande esforço a ser despendido na geração de ambientes favoráveis à inclusão social das camadas mais pobres da população. Haja vista que o “*empowerment*” emerge como uma conquista a ser bancada, via de regra, pelo governo, por instituições de fomento internacional ou pelas instituições privadas e não governamentais. Mais que isto, implica na manutenção de uma dinâmica que exige sintonia com a crescente complexidade de uma sociedade global informatizada e *bombardeada* continuamente com os avanços da tecnologia.

Ainda que sejam relevantes, os relatos e as análises realizadas dando conta das experiências de gestão urbana participativa no Brasil no que se relaciona aos aspectos positivos que elas contabilizam, são destacáveis os desequilíbrios nas relações de forças entre os atores. Desequilíbrios estes que, em períodos diferenciados, marcaram, para o caso do Recife, a dominância de movimentos ativistas democráticos (1993/1996) e, em seqüência, dos agentes econômicos identificados com a vertente empreendedorista (1997/2000). (LEAL, 1998, 1999, 2004 a, 2004 b).

Os conflitos resultantes destes desequilíbrios marcaram uma nova fase dos processos de gestão compartilhada, nos quais parecem vir ganhando mais força os papéis desempenhados pelos agentes econômicos. Mercê mesmo de uma possível e aventada probabilidade de que os processos de inclusão social, encarnados nos movimentos de participação popular (ativismo democrático), tenham exaurido seu moto próprio na elaboração de uma débil engenharia para a formação do *empoderamento*.

De fato, fazendo-se uma transposição das análises realizadas no campo internacional, no tocante a situações limítrofes, nas quais as mobilizações das camadas mais pobres das populações urbanas demonstraram-se “*incapazes*” de dar continuidade ao requisito sempre crescente de ampliação do empoderamento nos processos de gestão compartilhada (WORLD BANK, 2000), cabe questionar:

- ✓ *Em que medida esta fronteira (ou limitação) abre a perspectiva de ampliação do espaço de atuação dos agentes econômicos?*
- ✓ *De que formas manifestam-se os indícios de certo oportunismo, por parte dos agentes econômicos, para impor seus interesses hegemônicos, ante essa condição de possíveis financiadores da promoção do empoderamento?*
- ✓ *Como os setores populares urbanos e da sociedade civil em geral, identificados com o projeto democrático-popular, estão reagindo a esta provável acentuação da influência dos agentes econômicos nos processos de governança das cidades?*
- ✓ *Até que ponto há uma percepção, por parte dos movimentos e representações da sociedade civil, de que a redução dos espaços institucionais de participação é compensada pelo comprometimento dos agentes econômicos como o empoderamento social?*
- ✓ *Quais as repercussões dessa possível retração dos espaços participativos sobre o projeto democrático-popular?*

Estas questões ganham relevância, na proporção em que, verificações empíricas assinaladas pelo Banco Mundial, dão conta de casos em que a participação dos setores mais pobres da população, ou dos cidadãos em geral, se arrefece ou não vem a se manifestar, em virtude de inexistirem os mecanismos institucionais de controle da mencionada participação. Ou, ainda, quando os custos de atuar individualmente são elevados.

Este pode ser o preço a ser pago por uma barganha, num jogo em que o interesse mais imediato de uma das partes (ou seja, no reforço do “*empowerment*”) se concilia com

os interesses menos aparentes e menos imediatos da outra parte (ou seja, na busca de uma participação hegemônica no processo de gestão compartilhada). Gerando, contudo, uma externalidade futura (ou conseqüência não prevista) que poderá se traduzir em inversão no esforço de busca de participação social ampliada. E, de quebra, em contaminação dos princípios de conciliação, pactuados entre trabalhadores\consumidores e os agentes econômicos, na harmonização de um liberalismo de mercado não tendente à exacerbação de suas imperfeições.

Entretanto, em que pese a relevância destas questões, há que se considerar que elas compõem apenas um campo onde as teorizações sobre as possibilidades de gestão urbana compartilhada se direcionam para este vetor mais recente, em que uma locupletarão redutora, por parte dos agentes econômicos, dos canais de participação reservados às camadas mais pobres da população, busca se compensar com retornos materiais despendidos na formação do empoderamento.

Conforme análises do próprio Banco Mundial, as experiências mais exitosas de gestão urbana participativa, são aquelas em que ele interfere ativamente no reforço ao “*empowerment*”. Ou seja: neutralizando as investidas potencialmente comprometedoras do acordo coletivo, por parte dos agentes econômicos (via financiamento dos meios de acesso à informação e à participação social). E, também, contemplando em seus convênios e acordos com administrações municipais, a inserção de cláusulas inibitórias da propensão à corrupção e aperfeiçoadoras dos mecanismos de controle social.

Infelizmente, a presença daquela instituição nos processos de monitoramento e de estímulo à participação dos mais pobres não constitui a regra. De tal sorte que questões mais relevantes, na condução de modelos de gestão participativa, emergem de uma problematização mais ampla, ao se delinear um quadro em que os apelos ao reforço do “*empowerment*” e de uma igualdade basal, inscrevem-se num campo de possibilidades muito mais restritas. Haja vista que, para a maioria das cidades que apresentam as tipicidades inerentes a manifestações capitalistas retardatárias, os desafios decorrentes de uma adaptação *passiva* ao padrão de inserção na economia global, implicam no imperativo de um padrão de gestão urbana inscrito em modelos formais limitados, no que tange ao processo de articulação entre atores. Limitações estas, que se desfalcam dos atributos mínimos para a promoção de um processo de participação social ampliada.

Deste modo, ao se transitar destas constatações mais genéricas que caracterizam a precariedade dos modos de articulação entre os atores (pinçados das experiências internacionais de gestão compartilhada), para o cenário mais específico, destacam-se

situações críticas, que apesar de hipotéticas (ou não verificadas) apresentam-se com maior potencial de factibilidade. Ou seja, têm sido excepcionais (ou de reduzida cobertura) os casos em que o Banco Mundial atua, auxiliando no aperfeiçoamento dos diversos modelos de gestão participativa e na melhoria dos padrões de governança e de governabilidade. Restando, como regra geral, desafios mais solitários em que as sociedades locais são instadas a buscarem tais aperfeiçoamentos, enfrentando, em moto próprio, suas próprias dificuldades de articulação e de resolução de conflitos.

Nesta conjuntura mais geral, encerram-se, pois, as questões que parecem imprimir maior grau de complexidade à busca de um bom termo para a maioria das experiências de gestão compartilhada. Se, se reconhecem como legítimas e necessárias as infra-estruturas para a geração do empoderamento, a precariedade em patrociná-las, por consequência, passaria a constituir uma questão problemática, ensejando a ocorrência, em teoria, das seguintes possibilidades:

- ✓ *Se as exigências para firmar as bases e a expansão do “empowerment” se ressentem da participação de instituições estranhas<sup>3</sup> (ou não diretamente envolvidas com a dinâmica da participação social ampliada). Então, as interações entre gestão pública, agentes econômicos e a sociedade em geral, desenvolvem-se numa pré-condição de tendência ao desequilíbrio e à instauração de conflitos?*
- ✓ *Se diante de uma ausência de estímulo externo ao surgimento ou expansão do “empowerment”, existe a propensão provável dos agentes econômicos ocuparem maiores espaços no jogo da ação coletiva (que define os rumos da gestão compartilhada). Então, como se acomodariam os pleitos e os interesses dos setores da sociedade perdedores de espaço nesse jogo?*
- ✓ *Se for possível concluir que esta perda de espaço pode ser assimilada, parcialmente, com uma compensação formal de maior atenção por parte dos agentes econômicos (interagindo com a administração pública) aos pleitos não atendidos dos segmentos perdedores. Então, seria razoável supor uma lógica marginal, na qual os atores perfilados em áreas de interesses comuns buscassem resolver os pleitos contrariados, através de ações paralelas de governança informal?<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup> Mas que operam, em teoria, como uma espécie de escudo protetor para sedimentar a base do *empowerment*, como é o caso do Banco Mundial.

<sup>4</sup> Governança corporativa do Banco Mundial, no caso dos agentes econômicos (KOTLER, JATURISPITAK e MAESINCEE, 1997) e governança emergente (ONG's, cooperativas, associações, ZEIS, etc.).

Estas questões revelam os aspectos mais salientes da temática relacionada à gestão compartilhada, sugerindo questões orbitais que necessariamente emergem de um mergulho mais aprofundado em análises teóricas e empíricas, internas e externas. As quais, devidamente contrastadas, buscarão responder, no todo ou em parte, os percursos, alternativas, soluções e impasses, nas buscas singulares de cada cidade, para um bom termo no processo de gestão compartilhada.

## **RECIFE: ENTRE O PROJETO DEMOCRÁTICO POPULAR E A GOVERNANÇA COMPARTILHADA**

Na sua história política, a cidade do Recife se sobressai como palco de grandes episódios da história nacional, dos embates entre a presença de uma elite tradicional, os setores de esquerda, e os movimentos populares. A forte polarização política entre os setores da *direita da esquerda*, que marca historicamente a cidade, tem resultado em uma permanente instabilidade nas formas de governança e governabilidade local.

Os ideários e padrões de governança têm sido resultantes de engenharias políticas heterogêneas e se suportado em princípios conceptivos distintos, quase sempre antagônicos e sujeitos, freqüentemente, a crises de legitimação eleitoral e a descontinuidade das ações do setor público municipal.

O papel dos atores econômicos na governança da cidade do Recife não pode ser percebido sem que se considerem as vinculações das elites locais com as frações do capital nacional e internacional, mas são, sobretudo, as características de sua formação urbana que permitem melhor visualizar os conflitos originados pela marca indissociável da presença dos segmentos tradicionais nas articulações com o Estado.

Distintamente de outras cidades do nordeste a exemplo de Salvador, Maceió e João Pessoa, onde se percebe uma forte dependência da capital em relação ao Estado, convertendo a política do estado em política interiorana, a cidade do Recife possui centralidade nos processos governança estadual. É a capital que domina a política estadual conferindo matrizes urbanas, oposicionistas e modernizantes ao sistema político estadual. Em Recife a capital urbanizou o campo, não se governa o Estado sem a presença da cidade.

Com uma população de 1.430.000 habitantes o que representa, aproximadamente, 48% da população da Região Metropolitana do Recife (3.300.000 habitantes) e 18,2% da população do Estado de Pernambuco, a cidade o Recife registra um produto interno bruto

por habitante de, aproximadamente, 5,8 mil dólares, duas vezes mais do que o do Estado de Pernambuco, (2,5 mil dólares), e superior ao da Região Metropolitana do Recife, (4,1 mil dólares). Do total do produto gerado no Estado de Pernambuco, a cidade do Recife tem uma participação de cerca de 43%, e a Região Metropolitana, incluindo a cidade do Recife, de 63%.<sup>5</sup>

A principal função econômica do município se apóia no setor terciário – nas atividades de comércio e de prestação de serviços – cuja renda gerada responde por aproximadamente 95% de todo valor da riqueza. Nos serviços modernos destacam-se: os shoppings e grandes supermercados, serviços médicos, de informática e de engenharia, consultoria empresarial, ensino e pesquisa, atividades ligadas ao turismo, entre outras. Os serviços ligados à construção civil são igualmente importantes na economia recifense, ao lado dos serviços públicos.

No entanto, apesar da presença dos serviços articulados ao terciário moderno, grande parte desse terciário ainda se encontra vinculado às atividades informais. Essas atividades, um expressivo número de micro e pequenas empresas prestadoras de serviços, incorporam significativa parcela da população, e têm importante papel na economia da cidade, sobretudo, como absorvedoras de mão-de-obra.

A população pobre encontra seus meios de subsistência na prestação de serviços de baixo poder remunerativo, a exemplo do serviço doméstico, dos biscates, da pesca, da coleta e revenda do lixo, da venda de produtos alimentares e de bebidas, para banhistas e turistas que circulam no extenso litoral da cidade, entre outros.

Para se compreender o papel dos atores econômicos na governança da cidade do Recife devem-se buscar as raízes e especificidades de sua estrutura política, na sua história econômica e nas influências que tiveram as elites tradicionais no cenário político nacional e local.

A crise do sistema agrário-exportador da cana de açúcar, e a posterior ascensão do segmento industrial, não vieram alterar em profundidade a feição dessas elites, que sempre tiveram no Estado o seu *colo paterno*.

A sua função comercial e a sua vocação terciária possibilitaram a emergência de setores políticos, com presença importante no cenário político da capital, e, ao mesmo tempo, promoveram o surgimento de uma classe média com diversos perfis, parte dela inserida na administração pública, em serviços profissionais especializados.

---

<sup>5</sup> Fonte: PCR (dados básicos) e SOFTEX Recife.

Uma das frações de maior influência na organização territorial da cidade é aquela formada pelos setores do capital imobiliário, que assumem um papel fundamental na apropriação do solo e na sua mercantilização - rentista e expropriadora dos mais pobres. Estes últimos levados historicamente a buscar nos espaços precários do território da cidade, o local de habitat, quase sempre desprovido das condições essenciais para sua subsistência, são exemplos de uma distribuição heterogênea e desigual da riqueza.

Os contrastes entre valorização, reconfiguração e surgimento de novas áreas de interesse do mercado de construção civil, de um lado, e a degradação e desvalorização de outros espaços, de outro, são, atualmente, um testemunho incontestado de alterações significativas no seu perfil econômico.

Alterações, que, mormente não sejam de forma, uma vez que prevalece a feição mercantil/rentista de sua função econômica, com certeza são de conteúdo. Tal o caráter vetorizado que uma dinâmica recente de reestruturação produtiva, estabelece ao determinar a valorização de novas áreas (com fenômenos paralelos de exclusão social e periferação urbana) e degradação de outras (ensejando esforços de gestão voltados para a revitalização e revalorização). Estas configurações sugerem mudanças sutis nas relações institucionais que outrora determinavam as relações e o peso dos agentes econômicos na formação de um quadro político em defesa de interesses corporativos.

No primeiro vetor, a dinâmica resultante se justifica ao menos em tese, pela própria necessidade do capital imobiliário gerar alternativas que assegurem a continuidade de seu processo de acumulação produtiva. Sendo conseqüente, sua preocupação de continuar se expandindo, numa base territorial densamente ocupada, utilizando-se dos recursos à verticalização construtiva (de espaços tradicionalmente valorizados) e a um *marketing imobiliário* que se associa aos novos padrões de convencimento do mercado consumidor de construções. Em parte, elas se complementam, com uma nova feição do *rentismo* e de atualização de sua função mercantil. Com alterações significativas no setor terciário, representadas pelas mutações na estrutura do comércio varejista, com o surgimento de *shopping's* e de centros menores de compra, e com os nascimentos e ampliações dos setores de suporte aos serviços de consultoria e de informática (destaque para o programa "Porto Digital") e a importância de um expressivo pólo médico. Alterações estas que, de certo modo, também são responsáveis pelo surgimento de novas áreas e revalorização de outras, em termos de demanda habitacional.

Num segundo vetor, mais identificado com a degradação de espaços tradicionais e com a conseqüente preocupação com programas de revitalização, observam-se impactos

causados por alterações profundas na área central da Cidade, em decorrência da obsolescência tecnológica e produtiva de suas instalações portuárias, bem como da perda de expressão da economia açucareira pernambucana. São marcantes os indícios de áreas de degradação que estão associados a uma recente adequação das funções públicas que a Cidade exerce como Capital do Estado de Pernambuco. Degradação esta, motivada, em parte, pela reforma processada no Estado Brasileiro, que resultou na redução de seu aparato administrativo, ocasionando o fechamento de prédios que sediaram, outrora, os braços de uma estrutura minimizada de *welfare* e de provisão de serviços públicos. Em parte, pela reconfiguração espacial e pela perda de funções típicas de centralização regional de interesses sediados na Região Sudeste, que hoje perdem significado com o aparato da informação e da tecnologia.

Embora se suspeite que a força do antigo pilar econômico esteja se diluindo em favor de uma maior presença de interesses de capitais extra-regionais e até externos, a reassunção de uma maior pressão dos novos agentes econômicos e dos velhos agentes, travestidos de novos, remete a uma cena política vivenciada antes dos anos 90, na qual o capital produtivo exercia um grande *lobby* no padrão de gestão urbana.

Estas transformações ditam, em parte, a grande heterogeneidade de concentração populacional, evidenciando a dinâmica de repulsão e de atração espacial, de uma forma bastante vigorosa, nos últimos anos. *A distribuição da população no território da cidade* – cuja área é de 220 km<sup>2</sup> – se dá de forma extremamente heterogênea. Apesar de possuir uma densidade demográfica média de 6,4 mil hab/km<sup>2</sup>, existem áreas do território sujeitas a baixa e média ocupação e outras de grande densidade ocupacional: a região sul é a mais populosa, nela se localizam 24% da população; enquanto a região dos morros da zona norte atinge densidades superiores a 14 mil hab/km<sup>2</sup>; a região do centro abriga apenas 5,7% da população da cidade.

A configuração físico-territorial da cidade do Recife está associada a diferentes fatores: desde a natureza histórica de sua ocupação, onde a concentração fundiária urbana, através dos grandes proprietários de terra, impediu o acesso da população pobre às áreas de maior valor imobiliário, até a intervenção do Estado, que nos anos 60 e 70 contribuiu para acirrar a segregação espacial promovendo intervenções infra-estruturais que vieram a valorizar as zonas e áreas de interesse do capital.

As diferenças socioeconômicas são expressas em um padrão de urbanização no qual os habitantes da cidade, embora convivam entre si pela proximidade territorial, estão separados pelas enormes diferenças sociais. Nos espaços dos alagados da planície e nos

morros que circundam ampla região central e as regiões norte, noroeste e sudoeste da cidade, localiza-se a população pobre e aí se concentram os assentamentos populares.

A maioria desses aglomerados consolidou-se à margem do quadro jurídico, mas com longa história de posse, o que induziu o poder público a um forte papel enquanto mediador dos conflitos e mesmo como coersor, obrigando-o a promover medidas visando atenuar os problemas e melhorar as condições habitacionais nessas áreas. Na atualidade, esses assentamentos ocupam cerca de 33km<sup>2</sup>, o que representa 15% da área do território municipal e 25% de sua área urbanizada, extraídas as áreas de reservas e de proteção de mananciais. (PREFEITURA DO RECIFE/PPA, 2001)

As áreas dos morros, de mangues, áreas alagadas e alagáveis – de baixo valor econômico e de pouca atração para os construtores imobiliários – foram paulatinamente sendo ocupadas através de invasões onde a população aterrava os espaços para edificarem, de forma precária, as habitações. Ao longo do processo de urbanização da cidade, essas áreas foram adquirindo valor no mercado, tornando-se atraentes ao setor imobiliário, que via nelas possibilidades de utilização para construção de habitações para as populações de alta e média renda. A tensão causada pela ausência de terras disponíveis para habitação, para uso da população pobre, e a contínua especulação pelo capital imobiliário vieram a se constituir na base dos conflitos fundiários urbanos de maior expressão na cidade, acirrados nas suas fases de expansão mais intensa.

Apesar da forte pressão especulativa sobre esses espaços, a população pobre conseguiu se fixar graças à sua luta e resistência pela posse da terra, o que possibilitou a constituição de um dos mais fortes segmentos dos grupos organizados do movimento popular da cidade. Esses setores tiveram sua história pautada por fortes lutas sociais na disputa pela terra urbana e pelas conquistas pelos direitos à cidadania, o que favoreceu o seu peso político nas disputas eleitorais entre os diversos grupamentos partidários presentes na cidade, embora, nos anos recentes, se observe um forte declínio na mobilização desses movimentos sociais urbanos.

Atualmente existem na cidade duas categorias de assentamentos populares: os originários dos processos iniciais de ocupação que têm sido alvo, ao longo do tempo, de ações por parte do setor público, compreendendo cerca de 179 favelas; e aqueles provenientes da ocupação desordenada mais recente, em face à ausência de uma política habitacional e à crise econômica que levaram a população pobre a ocupar as áreas de risco e de proteção ambiental – cerca de 215 favelas. (PREFEITURA DO RECIFE/PPA, 2001)

Os movimentos da luta pela terra, intensificados nos anos setenta com a ajuda da Igreja Católica, e o posterior processo de redemocratização do país, a partir das eleições para prefeitos das capitais, possibilitaram as condições para que o poder público municipal viesse a incluir na sua agenda intervenções nesses assentamentos.

Na década de 80, a administração municipal promoveu a criação de diversos mecanismos que visavam incluir a participação popular na gestão da cidade, fazendo com que a população fosse estimulada a se mobilizar na luta pelos direitos à habitação e aos serviços urbanos básicos. (LEAL, 2003)

Nesse contexto, as condições de habitabilidade nas áreas populares da cidade e o forte poder reivindicativo da população levaram o poder público a implantar novos mecanismos que viessem a alterar as condições legais e sociais nessas áreas.

Durante os anos oitenta e noventa, foi instituído o *Plano de Regularização das Áreas de Interesse Social - PREZEIS* - que passou a reconhecer alguns desses assentamentos populares já consolidados como *Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS*. Atualmente, 66 assentamentos populares são legalmente considerados como ZEIS, agregando 80% das 490 favelas que estão distribuídas em 15% da área total do município, e em 25% da sua área ocupada. Estima-se que a população pobre que habita nas ZEIS – segundo dados da URB-Re – é cerca de 40% (533.687 hab.) dos habitantes da cidade do Recife. (PREFEITURA DO RECIFE/PPA, 2001) <sup>6</sup>

O grande avanço do PREZEIS, ao estabelecer normas especiais para regularização dessas áreas, respeitando as suas características socioeconômicas e espaciais, foi o de integrar esses assentamentos ao conjunto da cidade.

A força adquirida pelo movimento popular nesse período, (em 1990, 80% dos assentamentos do Recife possuíam entidades representativas) favoreceu outras conquistas que podem ser retratadas na reversão do quadro fundiário e jurídico dos assentamentos populares da cidade.

No entanto, a despeito do esforço em encarar a questão social da cidade, o acesso à terra e à moradia permanece sendo um dos grandes problemas com os quais se confronta a população pobre, restando-lhe como alternativa a ocupação das áreas de morros e mangues e a construção de assentamentos precários.

Outra importante conquista desses movimentos, também associada ao processo de democratização do país, foi a sua inserção nos espaços institucionais das administrações

---

<sup>6</sup> A *Lei do PREZEIS*, além de delimitar esses assentamentos através de normas especiais de ocupação – o que favorece uma estabilidade com respeito à posse da terra – assegura a essas áreas a perspectiva de implantação de infra-estruturas e serviços urbanos.

locais, que a partir dos anos oitenta passaram a instituir mecanismos e canais de participação popular.

Em 1986, implanta-se o Programa Prefeitura nos Bairros, no âmbito do qual em 1996 era organizada a participação na elaboração de parte do orçamento municipal. Para implementar o programa Prefeitura nos Bairros, a cidade foi dividida em doze Regiões Político-Administrativas, estabelecendo-se um calendário de reuniões com as associações de moradores de cada uma dessas regiões. Em 1993, o programa Prefeitura nos Bairros, interrompido por uma crise de legitimação eleitoral, foi retomado no início do segundo mandato do prefeito Jarbas Vasconcelos em 1993.

Em 1995, seria implantado o Orçamento participativo, nessa nova etapa a cidade foi dividida em seis RPA's, e cada uma delas em três Microrregiões, formadas por um ou mais bairros, a depender da densidade das associações. A novidade principal do programa foi uma designação de representantes da população, através da figura do "Delegado" do Orçamento Participativo. À época, um total de 360 delegados, assumiu o papel de negociar o orçamento do investimento regional para cada uma das 18 microrregiões. Nessa mesma gestão também se destacaram: a ampliação dos espaços participativos, através da implantação dos conselhos setoriais e a criação de diversos mecanismos que vieram contemplar a participação da sociedade civil (LEAL, 2003).

No mesmo período em que se implantava a experiência do Orçamento Participativo e de outros espaços de interlocução social, a administração implantou numerosos programas fundados no ideário do empreendimento da cidade, nos quais passaram a ser associados os princípios da venda e do protagonismo das cidades e aonde teria destaque a presença dos atores econômicos em práticas de parcerias. Os programas de cunho participativos continuaram a sua trajetória durante a gestão sucessiva, agora com pouca visibilidade e baixa hegemonia dentro da administração, face à prioridade dada aos chamados projetos estruturadores e de marketing urbano para cidade. (LEAL, 2004)

Nas eleições municipais de 2000, a vitória do candidato João Paulo de Lima (PT) sobre Roberto Magalhães (PFL) representou um novo fato político no Recife. Pela primeira vez desde a década de 1980, ocorreu uma mudança significativa no cenário político da cidade, sendo eleito um candidato que tinha como umas das principais metas a participação popular, a radicalização da democracia na gestão municipal e a inversão de prioridades dos investimentos públicos.

A partir do governo do Partido dos Trabalhadores foram criados novos marcos da dinâmica e dos instrumentos participativos do Recife, onde foi anunciado a centralidade

do “Novo Orçamento Participativo” no sistema de planejamento da gestão municipal, como é possível notar no primeiro Plano Plurianual elaborado pelo governo, em 2003, onde fica claro que “o novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e descentralização das atividades de governo” (Plano Plurianual 2002-2005, p. 34).

No entanto, os governos das coligações petistas não ficaram imunes as investidas dos agentes econômicos, principalmente do setor imobiliário, através de diversas articulações, que necessariamente não passam pelos espaços institucionais de participação, e que conseguem fazer com que o Estado realizasse obras estruturadoras que impactam diretamente na valorização de futuros empreendimentos imobiliários. Neste sentido podemos questionar até que ponto a sociedade civil tem participado das decisões relacionadas aos investimentos públicos.

Apesar desses condicionantes de natureza política impostos pelo capital, o projeto democrático-popular foi fortalecido na gestão petista João Paulo de Lima, que administrou a Prefeitura do Recife nos períodos 2001/2004 e 2005/2008. A ampliação dos mecanismos de gestão democrática, por via da criação da Secretaria do Orçamento permitiu a intensificação das práticas participativas, na administração da cidade.

As últimas eleições, através da eleição do Prefeito João da Costa, trouxeram a tona alianças que configuram uma nova engenharia política na administração municipal, favorecendo a emergência de conflitos de interesses nos quais se fazem fortemente presentes os atores econômicos. Mais uma vez, a disputa pelos direitos à cidadania se confronta com os interesses do mercado. A possível *cidade democrática* pode ser sufocada pela *cidade mercado*?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYRES, Robert. **Banking on the poor: the World Bank and world poverty**. Londres: The MIT Press, 1983.

CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**, *Novos Estudos CEBRAP*, n.45, julho, pp. 152 a 166, 1996.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação, Getúlio Vargas, 1997.

\_\_\_\_\_. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Rio de Janeiro, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v.38, pp. 385 a 415, 1995.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego estado e o futuro

- do capitalismo. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.
- GENRO, T. e SOUZA, U. de. **Orçamento participativo; a experiência de Porto Alegre.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** Parte II - A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX, pp.115-184. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Do gerenciamento ao empresariamento:** a transformação da administração urbana no capitalismo tardio, *Espaço e debates*, n. 39, 1996.
- LEAL, Suely M. R. **"Fetiche" da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil.** Recife: Companhia Editora de Pernambuco - CEPE, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Modèles de décentralisation et de démocratie participative dans la gestion locale au Brésil.** *Gestion des Transformations Sociales. Most: Documents de Discussion.* Paris, Unesco, n. 68, pp.1-42, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Démocratie participative: remède ou solution?** Territoires, Paris/France, v.430, n. cahier 2, pp.5 - 9, 2002.
- \_\_\_\_\_. **La Participation contre la "ville a vendre".** Territoires, Paris/France, v.416, n.março, pp.16-19, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Práticas co-gerenciais na gestão pública a nível local.** Salvador-BA, *Cadernos do CRH*, v. 26/27, pp.147-177, 1998.
- \_\_\_\_\_. MELO, N. e FONTES, B. A. **Gestion locale dans le Nord-Est du Bresil:** la recherche de nouveaux paradigmes. *Cahiers du PIR VILLES - La Recherche sur la Ville au Bresil.* Paris, France, CNRS Edicions, pp.85-108, 1997.
- \_\_\_\_\_. e MELO, N. L. **Relação publico x privado: do local ao global.** Recife, Editora Universitária da UFPE, pp.303, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Modelos de Descentralização Política na Gestão Local:** os novos formatos na década de 90, In: *Relação público privado: do local ao global.* MELO, Norma. L. de e LEAL, Suely M. R. Leal (orgs). Recife: Editora universitária, 1996.
- \_\_\_\_\_. **A relação democracia, desenvolvimento local e descentralização política no contexto da globalização.** Revista Vivencia Departamento de Geografia, Natal, v.10, n.1/2, pp.47-59, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Welfare state:** forma moderna de revolução passiva. *Política Hoje*, Recife, v.3, n. 6, pp.7-29, 1996.
- \_\_\_\_\_. **A outra face da crise do estado de bem estar social:** neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade de trabalho. *Cadernos de Pesquisa NEPP*, n.13, 1990.
- MOREAU, Mourice. **Empowerment through a structural approach to social work.** A report from practice in Action. Ottawa: School of social work. Carleton University, 1989.
- MOURA, Susana. **Redes de ação pública na gestão local:** tendências atuais. In: MELO, Norma. L. de e LEAL, Suely M. R. Leal (orgs.). *Relação Público - Privado do Local ao Global.* Recife: Ed. UFPE, 1996.
- NELSON, Paul. **The World Bank and non-governmental organizations:** the limits of apolitical development. Londres: McMillan, 1995.
- O'DONNELL, G. **Democracia delegativa?** Novos Estudos CEBRAP, n. 31, pp.25-40, 1991.
- PEREIRA, L.C. Bresser e GRAU, N. C. (orgs.) **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PEREIRA, Luís C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1994.
- RAWLS, John. **A theory of justice.** Oxford: Clarendon Press, 1971.
- RIBEIRO, Luís César Q. **Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida sem rumo?** Novos Estudos CEBRAP, n.45, julho pp. 167 a 182, 1996.
- SANTOS, Wanderley G. **Razões da desordem.** Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1994.
- SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Studio, 1998.
- \_\_\_\_\_. **The global city New York, London, Tokyo.** Princeton University Press, 1991.

- SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Ed. Companhia Editora Nacional, 1977.
- SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Silvio (orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.
- SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs.) **20 experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- STORPER, Michael. **Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado**: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, Luís César Q. e SANTOS JÚNIOR, O. dos (orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na Crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.
- WAINWRIGHT, Hilary. **Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1998.
- WORLD BANK. **La responsabilité sociale**: une note conceptuelle fondée sur la pratique naissante - (Version préliminaire pour un débat) 9 juillet, 2003.
- \_\_\_\_\_. **The Role of Civic Engagement and Social Accountability**. In: *The governance equation, social development note*, 2003.
- \_\_\_\_\_. **World urban economic development in 2000**. Washington: World Bank, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Cities in transition. A strategic view of urban and local government issues**. Washington: The World Bank Infrastructure Group Urban Development, 2000b.
- \_\_\_\_\_. **Governance and Development**, Washington DC, November 1994. *OCDE, DAC, Orientations on participatory development and good governance*, OCDE/GD (93), 191, Paris, 1993.

---

Artigo recebido em 15/09/2010 e aceito em 03/04/2012