

DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA PERSPECTIVA DO DIREITO À CIDADE: UM OLHAR SOBRE O COQUE (RECIFE-PE)

*LAW, PUBLIC POLICY AND PRODUCTION OF SPACE FROM THE PERSPECTIVE OF
THE RIGHT TO THE CITY: A LOOK ON COQUE (RECIFE-PE)*

Jennifer dos Santos Borges¹

RESUMO

Apesar de proclamado na formulação de políticas públicas urbanas e tomado como princípio norteador da elaboração de leis consideradas avançadas no Brasil, o direito à cidade, em sua concepção teórica originária carrega um sentido mais amplo, vinculado à liberdade e à autonomia na apropriação do espaço urbano, como forma de adequação a um outro modo de produção do espaço possível. Contrapondo, desse modo, o papel do Estado, por um lado, e da população, por outro, como protagonistas da produção do espaço no assentamento informal do Coque (Recife-PE) ao longo de várias fases do seu processo de consolidação e nos dias atuais, percebe-se que a apropriação do espaço para a realização social da vida, com preponderância do valor de uso, como apregoada no direito à cidade, vincula-se a um tipo de governança informal que não encontra convergência com a ação estatal refletida nas políticas públicas implantadas.

PALAVRAS-CHAVE: Produção do espaço, políticas públicas, direito à cidade.

ABSTRACT

Although proclaimed in the formulation of urban policies and taken as the guiding principle of lawmaking considered advanced in Brazil, the right to the city, in its original theoretical conception carries a broader sense, linked to freedom and autonomy in the appropriation of urban space as a form of adaptation to another mode of production of space possible. Opposed thus the role of the state, on the one hand and population, on the other, as the protagonists of the production of space in the informal settlement Coque (Recife-PE) during various stages of their consolidation process and in the days today, it is clear that the appropriation of space for the realization of social life, with a preponderance of use value, as proclaimed in the right to the city, is linked to a type of informal governance that there is not convergence with state action reflected in public policies implemented.

KEYWORDS: Production of space, public policy, right to the city.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho procura analisar os processos de produção do espaço no assentamento informal urbano denominado “Coque”, situado no Recife-PE, ao longo do histórico de lutas pela permanência na

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, arquiteta da Secretaria do Patrimônio da União – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: jennifer.borges@planejamento.gov.br

área por parte de seus moradores, e diante de fatos recentes, que demonstram a condução de políticas públicas muitas vezes conflitantes com o ideal de permanência na cidade, que nortearam a formulação de instrumentos jurídicos para a garantia do direito social à moradia, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Com isso, procura oferecer uma reflexão sobre as relações convergentes e divergentes entre o “Direito” – na acepção de ordem jurídica, conjunto de leis criadas para garantir “direitos” –, e o “direito à cidade” – como concepção teórica de um ideal de produção do espaço não subjugada à reprodução das relações sociais de produção que caracterizam o sistema socioeconômico vigente.

Da análise focada sobre o assentamento do Coque, observa-se que essas duas conotações atribuídas ao termo “direito” – que podem ser caracterizadas por um sentido jurídico e mais pragmático, de um lado, e por uma abordagem política e mais teórica, do outro – quando compreendidas de forma independente ou não necessariamente vinculadas, revelam certa desarticulação entre as políticas públicas voltadas para espaços de habitação da população de baixa renda dentro da cidade e as lutas sociais em torno da construção de espaços de cidadania, propícios ao diálogo sobre o “direito à cidade”. Ou seja, o Direito não caminha rumo ao direito à cidade necessariamente e, muito menos, as políticas públicas, que, em tese, deveriam aplicá-lo.

O processo de produção do espaço no assentamento do Coque, visto em diversos momentos ao longo de sua consolidação até os dias atuais, além de revelar diferentes tipos de relação entre a população moradora e o território constituído dentro da cidade, ilustra também diferentes tipos de relação entre essa população e o Poder Público condutor das políticas voltadas para tal território, como também, entre esses e o setor privado, que, sem perder de vista a expectativa de investimento (e retorno lucrativo, evidentemente) nessa produção do espaço, não fica alheio a tal processo. Essas relações entre poder público, setor privado e sociedade civil, que se dão em torno da condução da dinâmica urbana de forma mais ampla do que as políticas públicas se propõem a coordenar, são entendidas em nosso estudo pela referência ao conceito de governança urbana – espaço político abstrato onde se concentra o real poder de produção do espaço.

Desse modo, a partir do estudo de caso efetuado sobre um recorte territorial delimitado na cidade do Recife como “Coque”, cujos limites espaciais alteram-se ao longo do seu próprio processo de consolidação, não havendo correspondência na divisão político-administrativa municipal, a despeito da clara representação identitária que carrega, o presente trabalho configura-se como um “ensaio” de reflexão sobre as relações que permeiam a produção do espaço em termos de governança urbana, contrapondo o enfoque institucional (do ponto de vista jurídico e das políticas públicas) ao enfoque político-teórico mais abrangente das lutas sociais pela apropriação do espaço, que se situam, em grande parte, fora do circuito formal.

Para tanto, estruturou-se o texto a seguir apresentado em três grandes partes. Na primeira, faz-se uma explicitação das referências utilizadas para a fundamentação teórica e a abordagem dos principais conceitos utilizados na análise: produção do espaço, direito à cidade, políticas públicas, governança urbana e território. Na segunda parte, debruça-se mais diretamente sobre o recorte territorial de estudo, o Coque, apresentando-se concomitantemente informações descritivas e considerações de análise. E, na última, são apresentadas as considerações finais do trabalho, com o objetivo de extrair do estudo efetuado contribuições para a reflexão mais ampla que se almeja alcançar na pesquisa a qual esta experiência se integra.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O olhar lançado sobre o Coque para a elaboração deste trabalho fundamenta-se na teoria da produção do espaço, conforme formulada por Henri Lefebvre, e recebe influência, também, de contribuições analíticas de outras referências conceituais, as quais se procurará explicitar nesta parte.

2.1. Produção do espaço

Na análise do processo de produção do espaço, parte-se da premissa de que este é portador de contradições e “essencialmente ligado à reprodução das relações (sociais) de produção” (LEFEBVRE, 2008, p. 48), ressaltando-se a primazia do urbano, já que este é tratado na obra de Lefebvre de forma indissociável do processo de industrialização, estando o conceito de produção do espaço intrinsecamente vinculado ao espaço urbano. Em seu livro “A cidade do capital”, ele busca extrair da obra marxista o tratamento conferido à temática urbana, fazendo uma clara associação entre a realidade urbana e as observações apontadas por Marx e Engels em relação à sociedade industrial. Referindo-se particularmente aos “Manuscritos de 1844”, o autor frisa: “As numerosas considerações emitidas por Marx só têm sentido e importância em um contexto social: a realidade urbana.” (LEFEBVRE, 2001b, p. 32).

Segundo Lefebvre (2001a), o termo “produção” na teoria marxista não teria seu sentido restrito à aceção de feitura ou fabricação de coisas, bens, objetos, materialidades; ele seria adotado também no sentido amplo de produção de obras, de ideias, de representações; e a cidade seria capaz de reunir efetiva e concretamente as duas aceções do termo. Em suas palavras (LEFEBVRE, 2001a, p. 51):

[...] a cidade cobre bem a dupla aceção do termo ‘produzir’. Obra ela mesma, é o lugar onde se produzem as obras diversas, inclusive aquilo que faz o sentido da produção: necessidades e prazeres. É também o lugar onde são produzidos e trocados os bens, onde são consumidos. Reúne essas realidades, essas modalidades do ‘produzir’, umas

imediatas e outras mediatas (indiretas). Essa unidade, da qual é o suporte social, o 'sujeito', ela a concretiza e a data enquanto continuaria abstrata e sem data.

Entende-se que, no que se refere à produção do espaço, para Lefebvre, tratar do espaço é tratar do espaço urbano – do meio (materialidade, mas também condição) no qual e pelo qual a “sociedade urbana”² se desenvolve; espaço este que é produzido em função da reprodução das relações sociais capitalistas. “Lugar e meio onde se desenvolvem estratégias, onde elas se enfrentam”, o espaço é considerado “instrumental” para a conservação das relações de produção capitalistas (LEFEBVRE, 2008, p. 8).

Para Mark Gottdiener (2010, p. 127), o aspecto teórico mais importante da abordagem de Lefebvre sobre a produção do espaço é a natureza multifacetada deste:

[...] o espaço possui múltiplas propriedades num plano estrutural. É ao mesmo tempo um meio de produção como terra e parte das forças sociais de produção como espaço. Como propriedade, as relações sociais podem ser consideradas parte das relações sociais de produção, isto é, a base econômica. Além disso, o espaço é um objeto de consumo, um instrumento político, e um elemento na luta de classes.

O espaço (político, estratégico, ideológico) é, pois, produto e condição da reprodução das relações de produção capitalistas – lugar de enfrentamento e meio de acumulação. Homogeneizado, fragmentado e hierarquizado, ele é trocado como mercadoria – expressando-se como espaço de expropriação – ao mesmo tempo em que é valorizado no cotidiano para a reprodução da vida, como espaço social de uso. Como afirma Gottdiener (2010, p. 131): “[...] a importância do espaço para Lefebvre é conquistada pela dialética entre valor de uso e valor de troca, que produz tanto um espaço social de usos quanto um espaço abstrato de expropriação”. E, nesse mesmo sentido, Ana Fani Carlos (2011, p. 72): “[...] a contradição fundante da produção espacial (produção social/apropriação privada) desdobra-se na contradição entre a produção de um espaço orientada pelas necessidades econômicas e políticas (em suas alianças possíveis), e a reprodução do espaço enquanto condição, meio e produto da reprodução da vida social”.

A estreita vinculação apontada por Lefebvre entre produção do espaço e reprodução das relações de produção capitalistas oferece o contraponto da perspectiva utópica do autor quanto à possibilidade de outro modo de produção, apoiado na consolidação do direito à cidade, em que adquire grande relevância as formas de apropriação não institucionalizadas do espaço, relacionadas à luta de classes. Como afirma Gottdiener (2010, p. 129), referindo-se à abordagem teórica de Lefebvre:

² A expressão “sociedade urbana” é usada por Lefebvre (2008, p. 84) para designar a tendência, já manifesta, mas ainda em desenvolvimento, de generalização da realidade urbana: “A sociedade inteira torna-se urbana”.

A questão do controle sobre as relações e o *design* espaciais, portanto, tem para a sociedade a mesma importância revolucionária que a luta pelo controle dos outros meios de produção, porque tanto as relações de posse quanto as de exteriorização material – isto é, a produção do espaço – estão unidas nas relações de propriedade que formam a essência do modo capitalista de produção.

Se, como afirma Lefebvre (2008, p. 53), o espaço (nunca neutro, inocente; mas político, estratégico, ideológico) “depende de interesses divergentes e de grupos divergentes que, no entanto, encontram uma unidade no Estado”, pode-se dizer, então, que o processo de produção do espaço vincula-se à conjuntura de governança que se faz constituir sob a coordenação do Estado, do poder público. E, no contexto atual, de tendência à flexibilização e privatização da ação Estatal, ganha evidência a governança urbana voltada para a mercantilização da cidade, por meio de estratégias empreendedoras, expressas na fragmentação socioespacial (HARVEY, 2005).

A fragmentação do espaço urbano revela-se como fator gerador de segregação na apropriação social do espaço; o que para Lefebvre (2008, p. 125, grifo do autor) constitui uma contradição “surpreendente, profunda entre todas”: “Intensificam-se as possibilidades de ocupá-lo, de mobiliá-lo, de preenchê-lo, de *produzi-lo!* [...] Ao mesmo tempo, o espaço é artificialmente rarefeito para ‘valer’ mais caro; ele é fragmentado, pulverizado, para a venda no atacado e no varejo. Ele é o meio das segregações”.

2.2. *Direito à cidade*

Para Lefebvre (2008, p. 31), a contraposição da tendência à fragmentação, apontada como uma utopia possível, estaria na utopia do direito à cidade: “Em termos tão ‘positivos’ quanto possível, o mesmo significa o direito dos cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas.”.

Excluir do *urbano* grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade. O *direito à cidade* legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora. Esse direito do cidadão (se se quiser falar assim do ‘homem’) anuncia a inevitável crise dos centros estabelecidos sobre a segregação e que a estabelecem: centros de decisão, de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que laçam para os espaços periféricos todos os que não participam dos privilégios políticos. [...] O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação. (LEFEBVRE, 2008, p. 32).

Colocado por Lefebvre como perspectiva para a constituição de “outro modo de produção do espaço” possível, apreende-se o conceito de direito à cidade com o de uma utopia realizável, um parâmetro do que poderia ser a conformação “ideal” (sem fazer alusão a ideologias, no sentido

dogmático do termo) de uma democracia urbana efetiva, definida pela “gestão e produção ‘coletivas’ do próprio espaço” (LEFEBVRE, 2008, p. 144). Como afirma Gottdiener (2010, p. 132): “Para Lefebvre, a transformação revolucionária da sociedade requer que a expropriação do espaço, a liberdade de usar o espaço, o direito existencial ao espaço (*le droit à la ville*) para todos sejam reafirmados através de uma versão radical da práxis sócio-espacial”.

O direito à cidade pode ser entendido como referência para a qual deveria estar voltada uma política urbana que se pretenda mais democrática. O seu atendimento pleno pode ser visto como inalcançável dentro do sistema capitalista, mas sua utilização como parâmetro não perderia credibilidade; é como ocorre, por exemplo, em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade: dada a complexidade de fatores que abarca, seu atingimento pleno pode não ser factível na sociedade atual, mas isso não faz com que deixe de ser um importante parâmetro para a formulação de políticas públicas de sentido mais restrito.

Para David Harvey (2009), o direito à cidade não é apenas o direito de acesso ao que existe, mas o direito de mudá-lo a partir dos reais anseios dos cidadãos. A cidade, cenário histórico da destruição criativa, é vista como espaço de conflitos, palco da eterna luta de classes – luta pela realização dos anseios próprios de cada classe (Ibidem). O direito à cidade não pode se restringir, pois, à concepção capitalista de direito, que implica no acesso, via mercado, àquilo que os “especuladores da propriedade” e os “funcionários estatais” decidem sobre a cidade. Trata-se do “direito ativo” a uma cidade mais inclusiva, como esfera pública de participação democrática ativa (HARVEY, 2009).

Em termos mais pragmáticos, porém, o direito à cidade pode adquirir uma conotação mais próxima daquela abordada pelo Direito, conforme incorporada na política urbana brasileira. Nesse sentido, a definição de Luiz César Ribeiro (2012) apresenta uma concepção mais direcionada à sua aplicação prática: “O direito à cidade é, portanto, o conjunto de dispositivos e de práticas legais, urbanísticos, políticos, sociais, governamentais que devem garantir a todos seus habitantes a qualidade de vida que lhes dota da capacidade individual e coletiva de construir a vida qualificada no presente e no futuro”.

2.3. Políticas Públicas

Tratando-se mais diretamente da contribuição para a análise quanto ao estudo de políticas públicas, faz-se necessário partir da fundamentação teórica que auxilia na compreensão destas. Sérgio Azevedo (2003, p. 01), por exemplo, traz uma definição bastante abrangente, ou até mesmo vaga, de políticas públicas: “[...] política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Já Neli Mello-Théry (2011, p. 12), ao buscar referências para a análise das políticas públicas no âmbito da Geografia, define-as como “[...] o processo pelo qual

os diversos grupos tomam decisões coletivas [...]” em torno de um posicionamento político compartilhado. O estudo das políticas públicas pela Geografia distinguir-se-ia por tomar o território como elemento norteador. Conforme a autora destaca, tratar de políticas públicas implica em considerar a atuação do Estado que, por mais que possa adotar parcerias com os demais setores, ainda concentra a autoridade do poder público.

Maria Paula Dallari Bucci (2011) propõe-se a desenvolver uma abordagem jurídica de políticas públicas, considerando haver certa imprecisão metodológica no tratamento conferido ao tema por diversas disciplinas. Buscando definir o sentido no qual a noção de políticas públicas deve ser utilizada no âmbito jurídico, como forma de auxiliar na compreensão de fenômenos jurídico-institucionais, a autora afirma: “Em resumo, políticas públicas são arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins.” (BUCCI, 2011, p. 13). Em outras palavras, entende-se que a autora enxerga uma ligação fundamental entre o arcabouço jurídico que rege a atuação do Estado e os processos que levam à formulação e à implementação de políticas públicas. Uma importante ressalva, no entanto, não deixa de ser apontada: “[...] política pública não é sinônimo de direito nem pode ser reduzida a disposições jurídicas [...]” (Ibid., p. 14); sua análise refere-se, na verdade, “[...] ao modo de organização das estruturas jurídicas, internas ao Estado ou mediadas por ele [...], que fazem eficaz o exercício do direito.” (Ibid., p. 17). Assim como Mello-Théry (2011), Bucci (2011) considera que a ação do poder público (mesmo no papel de mediador na articulação de ações privadas) deve ser o centro da análise de políticas públicas. Porém, a compreensão destas passaria, não apenas pela análise da atuação do Estado, mas, mais precisamente, pela análise das instituições que conformam essa atuação, o que pode remeter aos estudos ligados ao neoinstitucionalismo.

Segundo Peter Hall e Rosemary Taylor (1996), a contribuição do neoinstitucionalismo para a análise de políticas públicas é centrada na discussão do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Tal referencial contribui na análise do problema de pesquisa para elucidar o papel das instituições que compõem o Estado na condução das políticas públicas. Estas entendidas como a expressão do Estado em ação, seja em nível da formulação, em que se preparam as estratégias de atuação, seja em sua implementação efetiva.

Como se pretende, aqui, trabalhar particularmente no âmbito da política urbana e das políticas públicas a esta associada, privilegiando-se a abordagem do conceito de governança, interessa o entendimento de Jon Pierre (2011, p. 7), de que:

Political structures are important players in the governance process since they define collective goals and coordinate public and private efforts towards those goals. Institution in the more abstract sense matters too; [...] different norms and values

defined as governance goals shape much of what actors can contribute towards those goals.

Evidencia-se a importância da política para a constituição das políticas públicas, privilegiando-se, particularmente, a política urbana local ou, de forma ainda mais precisa, a articulação de forças e interesses estabelecida entre atores locais no meio urbano, conforme definição de Pierre para política urbana:

Urban politics is city politics. It defines and regulates how the city should be organized, how it should allocate its resources and how – and by whom – it should be governed. [...] When we say ‘city politics’ it is with the understanding that urban politics strictly speaking refers to politics at the local level (PIERRE, 2011, p. 1).

Reforça-se, com isso, a relevância da interação entre poder público, setor privado e sociedade civil na constituição do arranjo de interesses e forças que moldam a dinâmica urbana, com base em que se define o modelo de desenvolvimento adotado. Daí a importância atribuída à política local na definição das políticas públicas relacionadas às cidades, adotando-se a abordagem de Pierre (2011, p. 5) sobre governança urbana:

Governance, unlike ‘government’, looks at the interplay between state and society and the extent to which collective projects can be achieved through a joint public and private mobilization of resources. [...] Academically, governance initially redirects attention from institutions to processes and from the exercise of political and legal authority to public entrepreneurship and public-private partnership.

Em relação à política urbana, especificamente, destacam-se na literatura produzida as diferentes concepções de desenvolvimento, de gestão e de planejamento urbanos que emergem das variadas formas de relações estabelecidas entre Estado e sociedade, ou em outras palavras, dos diferentes perfis de governança delineados. Entende-se, pois, que no tratamento da noção de governança urbana e de como esta interfere na política urbana ou na condução das políticas públicas urbanas, verifica-se um encontro de fontes bibliográficas oriundas da Ciência Política e dos Estudos Urbanos, estas últimas referidas no item a seguir.

2.4. Governança urbana

A mudança de pensamento e de atuação observada nas organizações sociais como um todo, em função do processo de globalização, reflete-se no campo do urbanismo em novos formatos de planejamento e gestão urbanos, em que planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes dão lugar ao projeto urbano, substituindo a preocupação com

o território pela intervenção localizada, com concentração de benefícios, e baseada na construção de uma imagem de lugar inovador, estimulante e criativo (HARVEY, 1992).

Cria-se uma tendência ao que Harvey (2005) denomina de empreendedorismo urbano – expressão a partir da qual o autor analisa a relação entre os ajustes sociais (articulações e modo de intervenção institucional) e os novos mecanismos de gestão urbana, num contexto de concorrência interurbana. O empreendedorismo urbano, junto com suas ferramentas de atuação, vem a se consolidar como modelo pós-modernista de política, desenvolvimento, planejamento e gestão urbanos, tendo ênfase na ação local, voltada para a garantia de vantagens competitivas relativas.

Marcelo Lopes de Souza (2004) refere-se ao que estaria sendo colocado no debate teórico como a substituição do planejamento (associado a uma conotação tecnocrática) pela gestão (defendida como de controle mais democrático, a partir de acordos e consensos). Apesar de discordar da possibilidade de tal substituição por considerar que se tratam de ações complementares, o autor levanta que, na utilização do termo gestão dentro de um caráter empresarialista e conservador, o Estado abre mão do papel regulatório, substituindo o planejamento por um imediatismo mercadofilo, criando uma tendência à aplicação da lógica gerencial privada para o espaço urbano. O zoneamento funcional do modernismo teria sido, dessa forma, substituído por um zoneamento de mercado, baseado na capacidade de pagar pelo aluguel da terra (HARVEY, 1992). Para Pedro Abramo (2009) esses novos formatos de ação sobre o urbano distinguem-se pelo retorno do mercado como elemento determinante na produção da cidade, marcando a crise do urbanismo modernista e regulatório, com a flexibilização do controle urbano, em meio à crise de financiamento estatal da materialidade urbana e alguns serviços urbanos coletivos.

Essa é uma tendência cujos efeitos não se refletem somente no espaço físico das cidades; interfere em questões de âmbito mais amplo ligadas à governabilidade e à própria conjuntura política urbana. Segundo Leal (2003, p. 67), o empreendedorismo urbano conduz a “mudanças no papel dos governos locais no tocante à economia e ao desenvolvimento local, introduzindo uma nova forma de ‘governance’ que busca assegurar as vantagens comparativas das cidades num contexto de competitividade urbana”. Para Harvey (2005), a forma como as coalizões locais irão combinar as estratégias de empreendedorismo, aumentando a competitividade de sua cidade perante as demais, reflete-se na prosperidade desigual que se evidenciará entre elas. Segundo o autor: “[...] dado que o objetivo principal tem sido o ‘de estimular ou atrair empresas privadas através da criação de pré-condições para um investimento lucrativo’, o governo local, de fato, acabou por sustentar a empresa privada” (HARVEY, 1996, p. 58).

As ações desenvolvidas nessa tendência costumam contar com crescente subsídio público ao capital, levando à diminuição da provisão de benefícios sociais, aumentando, como consequência a

polarização na distribuição social da renda. Os resultados seriam refletidos no avanço da informalidade e na ampliação do empobrecimento urbano, ao mesmo tempo em que levam à exacerbação dos problemas de superacumulação e do excesso de investimento do capitalismo (HARVEY, 2005). Para Ermínia Maricato (2001, p. 43): “Existe também, portanto, uma correlação entre mercado e gestão pública urbana. Mas essa relação vai mais longe. O mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos que são o fator mais importante de valorização imobiliária”.

Essa tendência se refletiria, de acordo com Dupas (2005), na expansão do urbano como espaço de acumulação de miséria, bem como em uma nova estrutura de castas da pós-modernidade, que separa os incluídos e os excluídos. O autor considera que o papel essencial das instituições democráticas nesse contexto passa a ser a “obtenção de um consenso que sancione o exercício do poder e da dominação em benefício de uma governança que seja entendida como socialmente benéfica.” (DUPAS, 2005, p. 42).

Referindo-se à realidade brasileira, Leal (2003) coloca que as inovações nas práticas de gestão e governança urbana introduzidas nas experiências municipais apontam para duas direções principais: uma de tendência democratizante, participativa, refletida em práticas de descentralização e participação popular; e outra, presente nos planos estratégicos, derivada da necessidade de estabelecer novas formas de governança às cidades, tornando-as protagonistas do chamado empreendedorismo municipal.

Souza (2004, p. 30-31) associa a “ascensão da perspectiva de governança local” à tendência de “flexibilidade” das novas modalidades de planejamento e gestão, advindas com o “enfraquecimento” do planejamento, acompanhado da “popularização” do termo gestão. Assim como o faz também Rose Compans (2005, p. 20), ao elencar o termo “governança urbana” como uma das denominações conferidas ao modelo específico de gestão conformado por “novas formas de relacionamento entre poder público e setor privado destinadas ao aumento da competitividade do sistema urbano”.

O conceito de governança possui, no entanto, uma conotação mais abrangente, em que a tendência a esses novos modelos de planejamento e gestão aparece como manifestação particular do contexto de empreendedorismo urbano característico da conjuntura política e econômica atual. A “governança urbana”, para Harvey (2005, p.171), é constituída por uma coalizão de forças mais ampla do que o “governo” urbano, estando nela o poder real de reorganização da vida urbana, enquanto o governo e a administração urbana desempenhariam papel apenas facilitador e coordenador, de forma que, para ele: “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais.”

Entende-se, com isso, que a coalizão de forças que constitui a governança pode estar orientada por diferentes concepções de desenvolvimento, podendo voltar-se para diferentes objetivos políticos,

desde que correspondam a uma determinada confluência de interesses, capaz de congrega esforços de múltiplos atores. A ideia principal é de que a condução dos assuntos públicos deixa de ser papel exclusivo do Estado, passando a incorporar, de forma crescente, mais e mais atores sociais, seja do setor privado, seja da sociedade civil, numa interação que não deixa de ser conflituosa.

Diferentes padrões de interação voltados para diferentes objetivos políticos conformariam variados modelos de governança urbana ou tipologias. Jon Pierre (apud SANTOS Jr., 2001, p. 60) destaca quatro modelos: (1) de tipo gestor, orientado sobretudo para a gestão de conflitos, com a incorporação da participação da sociedade nos negócios urbanos; (2) de tipo corporativista, em que a dinâmica democrática municipal integra, fundamentalmente, os grupos de interesses mais organizados; (3) de tipo desenvolvimentista, cujo objetivo central é promover a economia local; e (4) de tipo de bem-estar, ou *welfare governance*, com o objetivo central de promover a integração social, através de um sistema de *welfare* municipal.

Suely Leal (2003) propõe também uma divisão tipológica para formatos de governança, baseada na experiência das cidades brasileiras, em que enfatiza o papel dos atores ou de grupos econômicos. A autora refere-se à articulação que os segmentos das elites mantêm com o Estado, como governança de tipo clássico ou tradicional; ao padrão de governança informal, oculta ou exterior, na qual interesses de múltiplos especuladores e numerosos grupos econômicos excluídos transitam clandestinamente; aos territórios democráticos ou governança popular, com espaço para representação de segmentos populares, elites modernas e quadros técnicos e dirigentes do próprio setor público; à associação entre o público e o privado (este representado por frações da elite), na forma de gestão compartilhada ou parcerias; e ao tipo neoliberal, em que as articulações dos agentes econômicos são feitas dentro do mercado.

2.5. Território

Apesar de não pretender fazer uma análise geográfica do espaço, o conceito de território é utilizado neste trabalho para referir-se às relações de poder que atuam sobre o espaço, levando-se em consideração que o Estado não é o único agente responsável pelas transformações produzidas no espaço. Assumindo-se aqui a falta de aprofundamento maior sobre o conceito, procurou-se, no entanto, esclarecer o sentido que é atribuído ao termo na análise apresentada.

Considerando-se que o tratamento conferido à noção de “espaço” na abordagem teórica priorizada neste estudo, fundamentada principalmente na produção de Lefebvre, abarcaria certos aspectos do conceito de território, tal qual utilizado na geografia crítica, sente-se, no entanto, por vezes, a necessidade de distinção mais marcada entre a materialidade produzida (o espaço físico como meio e produto) e as relações sociais e de poder que produzem representações nem sempre

materializáveis sobre esse espaço. Nesse sentido, as explicações oferecidas por Rogério Haesbaert, com base em Raffestin, contribuem para este esclarecimento:

A 'territorialização' do espaço ocorre pelos processos de 'apropriação', seja ela concreta ou simbólica (pela representação, por exemplo). [...] Ao afirmar que 'o território se apóia no espaço, mas não é o espaço; é uma produção, a partir do espaço' (1993, p. 144), Raffestin acaba se confundindo na própria alusão que faz a Lefebvre, como se este também partilhasse dessa 'passagem' do espaço ao território. Ao contrário, para Lefebvre (1986) o espaço também – e sobretudo – é produzido socialmente, não se tratando em hipótese alguma de um 'a priori' (uma espécie de 'primeira natureza') sobre o qual reproduzimos nosso trabalho e exercemos poder. O território, tal como fica implícito em certas passagens do autor, privilegiaria a dimensão política (sobretudo a estatal) desse espaço socialmente produzido (HAESBAERT, 2009, p. 104).

Entende-se, pois, que ao se fazer referência ao espaço, não fica clara, em alguns momentos, a alusão abstrata às relações de poder que conformam determinados territórios no meio social, que não possuem, necessariamente, correspondência com limites físicos, concretos, espaciais. O conceito de território é usado, pois, neste trabalho, para fazer referência à abrangência de relações de poder capazes de se distinguir como representação social, dentro da conjuntura maior de forças em que se insere.

3. O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO DO COQUE (RECIFE-PE)

Formado a partir do aterramento de áreas alagadas da cidade do Recife, pela ocupação de terras situadas na proximidade da linha férrea pelos trabalhadores que se deslocavam de municípios do interior em busca de oportunidades na capital, o assentamento do Coque ocupa hoje uma área central na cidade, de grande valorização imobiliária e, ao mesmo tempo, de relevante fragilidade socioambiental. Além disso, é totalmente constituído por terras públicas, em função de se caracterizar como terreno acrescido de marinha (formado natural e/ou artificialmente sobre áreas banhadas pelas marés, tendo-se como referência o ano de 1831³), definido como bem da União pela Constituição Brasileira.

³ A propriedade da União sobre os terrenos de marinha e acrescidos é definida no art. 20 da Constituição Federal e a descrição do que se trata é estabelecida no Decreto-Lei 9.760/1946.



Imagem 01 – Foto de Satélite extraída do Google Earth, com sobreposição de linhas de representação da Linha de Preamar Médio – LPM de 1831 (em verde) e da Linha Limite de Terrenos de Marinha (em amarelo), entre as quais se situam os terrenos de marinha (faixa de 33 metros). A partir da LPM de 1831 em direção ao mar, situam-se os terrenos acrescidos de marinha, classificação na qual se inclui toda a área do Coque. A poligonal vermelha com preenchimento em amarelo ilustra a delimitação mais utilizada do Coque, que coincide com os limites atuais da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS Coque, estabelecida pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei 16.176/1996).

O Coque está situado em localização privilegiada na cidade do Recife: próxima ao centro comercial tradicional e à orla marítima de Boa Viagem; às margens do principal rio que banha a cidade, o Rio Capibaribe; ao lado da área conhecida como “polo médico”, por concentrar as maiores e mais avançadas instalações médico-hospitalares do Norte-Nordeste (considerado o 2º maior do Brasil); tangenciada por um eixo estratégico na circulação da cidade na continuação da Avenida Gov. Agamenon Magalhães em direção aos bairros litorâneos; e tendo instalado dentro dela o Terminal Integrado Joana Bezerra (por onde circulam linhas do transporte público metropolitano, de ônibus e metrô, e que está sendo adequado ao sistema de BRT, por meio de obras de mobilidade urbana vinculadas à realização da Copa de 2014).

Tal localização estratégica na cidade, somada à vulnerabilidade da condição de irregularidade fundiária em que se encontra o assentamento, apresenta-se como fator de indução à gradativa expulsão dos moradores, em função dos diversos interesses e projetos que emergem com a proposição de outros usos para a área. A integridade do assentamento tem sido afetada, ao longo de décadas, por diversas intervenções do poder público, tendo sido também ameaçada por algumas tentativas de

iniciativa privada. Levantamento das associações representantes dos moradores indica uma sucessão de processos de remoção de moradores do Coque que, desde a década de 1960, vêm reduzindo a área ocupada para habitação, havendo a estimativa de 51% de redução da área original.



Imagem 02 – Foto de uma ortofotocarta (foto aérea tirada em 1974), em que se observa a ocupação inicial do Coque, sobre área alagada. Fonte: Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, Governo do Estado de Pernambuco.

A consolidação desse território dentro da cidade está, portanto, vinculada a um processo de produção espontânea, não planejada, do espaço, que teve como protagonistas os próprios moradores, orientados em função de suas necessidades e dos poucos recursos disponíveis. Nesse momento, a ausência do poder público e a não reivindicação de direitos por parte dos proprietários particulares das terras⁴, somaram-se às circunstâncias que permitiram que a produção do espaço fosse conduzida, de forma não regular, não ordenada, informal, pela população. Uma governança urbana informal fez-se, então, propulsora do processo de produção desse espaço que, naquele momento inicial, estaria muito mais vinculado à finalidade de espaço de reprodução da vida, com a hegemonia dos valores de uso sobre os valores de troca.

À medida que a cidade crescia, adensava-se e aproximava-se cada vez mais da área, que aos poucos se tornava também mais urbanizada, aumentava proporcionalmente o interesse público e privado sobre ela. E o argumento da necessidade de terrenos para a implantação de obras de políticas públicas para toda a cidade, como a do Terminal Integrado Joana Bezerra, tornava-se recorrente na

⁴ A referência a proprietários particulares nesse caso está relacionada aos detentores de direitos sobre a propriedade pública da terra, em função da existência de contratos de aforamento entre a União e esses particulares.

condução de processos de remoção de famílias, atrelados não raramente à completa expulsão dos moradores do assentamento que ajudaram a construir. As ameaças impulsionam, por outro lado, a organização social em torno da luta pela moradia e pela legalização da posse da terra. Muitas disputas são geradas e a resistência da população é fortalecida. E, em alguns casos, as políticas públicas são conduzidas no sentido de consolidar a habitação da população de baixa renda na área, com a construção de moradias por parte do Poder Público. Esse momento ilustra bem a constituição de um território de luta pelo direito à cidade e de uma relação específica entre a população e o poder público, que no embate de forças caminha para a resolução de conflitos por meio de políticas públicas de produção de habitação e consolidação do espaço de moradia. Ao promover o reassentamento da população que deveria ser removida da área, para garantir a execução de projetos de interesse público, em terrenos contíguos, dentro do perímetro hoje consolidado como Coque, o poder público reafirma a consolidação desse território e sua destinação para as famílias de baixa renda, contrariando, em parte, o sentido de informalidade que ele tinha. Apesar do papel propulsor da luta social sobre esse processo, percebe-se nesse momento de produção do espaço, uma condução de governança de formato mais tradicional, vinculada à coordenação de políticas públicas por parte do Estado, e na qual, os valores de uso parecem ainda imperar sobre os valores de troca.

Em outro momento, nomeadamente nas décadas de 1970 e 1980, a luta pela permanência nas áreas ocupadas por assentamentos informais na cidade do Recife conquistou um importante avanço, estendendo seu poder de alcance para o ambiente institucional, ao ser promulgada, a partir de iniciativa popular, a lei que constituía e protegia as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, em 1983. Posteriormente, os espaços institucionais de proteção do direito à moradia no Recife ganham reforço com a aprovação da Lei que estabelece o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS (Lei 14.947/1987) e cria o Fórum e o Fundo do PREZEIS. Avanços esses consolidados na legislação posterior. É o momento em que a produção do espaço nessas áreas, incluindo o Coque, passa a ser tratada em instrumentos jurídicos, concebidos com o intuito de garantir direitos à população de menor renda e frear as ameaças à sua expulsão dos espaços valorizados na cidade.

Os avanços alcançados na promulgação de leis em nível municipal são reforçados, em nível federal, a partir da Constituição Federal de 1988, pela promulgação de um conjunto de leis e pela criação de espaços institucionais voltados para a formulação e aplicação de políticas públicas convergentes com os propósitos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, fundamentado nos princípios do direito à cidade, entre os quais se destacam: a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257), e a regulamentação da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Medida Provisória 2.220), em 2001; a criação do Ministério das Cidades, que organiza a Conferência Nacional das Cidades

e institui o Conselho Nacional das Cidades, em 2003; a Lei 11.124/2005, voltada para habitação de interesse social e as leis 11.481/2007 e 11.977/2009, que avançam na regulamentação dos procedimentos para a regularização fundiária de interesse social, entre outros.

Com o crescimento da cidade e o desenvolvimento de territórios estratégicos no entorno do Coque (Ilha Joana Bezerra, Ilha do Leite, Polo Médico, Fórum Judicial, sede da AACD), as áreas remanescentes de moradia da população de baixa renda passam a se situar encrustadas nos eixos de valorização imobiliária da cidade, levando à fragilização dos mecanismos de proteção de seus direitos. Ocorre uma série de mudanças na legislação, que, sutilmente, passam a regular a ampliação da produção formal do espaço sobre a área de apropriação social, anteriormente protegida: a área delimitada como ZEIS Coque sofre grande diminuição, com a exclusão da Ilha do Zeca de seu perímetro (inicialmente, esta área passa a ser uma Zona Especial de Proteção ambiental – ZEPA, não edificável e, posteriormente altera-se a legislação, permitindo edificação verticalizada na ilha), e com o avanço das instalações utilizadas em serviços jurídicos nas proximidades.

Um exemplo emblemático do tipo de ameaças aos direitos conquistados pela população do Coque, promovidas pelo próprio poder público, é o plano de instalação de um Polo Jurídico dentro da área definida como Zona Especial de Interesse Social, a partir da criação de uma Operação Urbana Consorciada em uma das últimas reservas de área livre que a comunidade tinha para seu lazer. Mais recentemente, a ameaça à manutenção das moradias no Coque vem atrelada à execução de obras de mobilidade urbana no bojo dos preparativos para a Copa do Mundo FIFA de 2014, com a justificativa de adequação do sistema viário às exigências de mobilidade que o megaevento requer. Além de outros projetos executados com o propósito de melhorar as condições de habitabilidade no próprio assentamento, mas que têm sido conduzidos de forma equivocada pelo Poder Público, que ao promover desapropriações dentro de uma ZEIS, com o pagamento de valores de indenização referentes aos materiais empregados nas benfeitorias, por não reconhecerem o direito legítimo de moradia conquistado pelos moradores, impulsiona a expulsão dos mesmos, bem como o reforço à ampliação dos espaços de ocupação irregular.

O que se observa nessas circunstâncias é que a própria atuação do Poder Público, na implementação de suas políticas, afasta-se do que rege a legislação de proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos e ignora as garantias institucionalizadas de tratamento especial para as famílias em condições de precariedade habitacional, que teriam, por lei, adquirido direitos sobre o espaço que ocuparam, contrariando frontalmente o Direito e, mais ainda, o ideal de direito à cidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao buscar identificar relações entre Direito, políticas públicas, governança urbana e direito à cidade no processo de produção do espaço do assentamento do Coque, em Recife-PE, este trabalho traz à reflexão a distinção que se revela entre os avanços alcançados e legitimados na legislação que rege as políticas públicas urbanas, bem como nas instituições em que são formuladas, e a implementação prática das mesmas, muitas vezes conduzida em frontal desrespeito aos princípios estabelecidos. A observação de diversos momentos do processo de produção do espaço do Coque, por outro lado, reflete relações diferenciadas que são moldadas entre Poder Público e população ao longo do tempo, mostrando-se convergentes ou divergentes de acordo com as políticas implementadas. O que chama a atenção, no entanto, é que a primazia do direito à cidade adquire maior expressão quando o processo de produção do espaço é conduzido predominantemente por um tipo de governança informal, sendo a atuação estatal muitas vezes nociva à apropriação social do espaço.

Em obra ainda não estudada na pesquisa que este trabalho integra, Lefebvre apontaria o caráter limitador da ação estatal sobre a produção do espaço por meio da política urbana, ao colocar que: “é oportuno lembrar que o urbano não tem um inimigo pior do que o planejamento urbano e o ‘urbanismo’, que é o instrumento estratégico do capitalismo e do Estado para a manipulação da realidade urbana fragmentada e a produção de espaço controlado” (LEFEBVRE, 1973, p. 15, apud GOTTDIENER, 2010, p. 149). Mas à visão crítica da realidade colocada por Lefebvre, contrapõe-se a perspectiva utópica alimentada pelo autor na abordagem do direito à cidade. Segundo Gottdiener (2010, p. 154): “[...] Lefebvre definiu o aspecto ativo e revolucionário do urbano como o direito à cidade, como o *confisco* do espaço pela ação que se libertou da repressão e que já é parte de uma práxis revolucionária”. Gottdiener complementa essa ideia, afirmando que: “Em sua última obra, Lefebvre localiza o impulso transformacional no ato de apropriação que se apodera do valor de uso do espaço social a partir da dominação do valor de troca do espaço abstrato” (Ibidem).

O que se pode extrair dessas reflexões seria justamente o questionamento proposto no eixo temático em que se almeja inserir este trabalho: as políticas públicas exercem, de fato, um papel protagonista no processo de construção do espaço da cidadania? Que sua influência no processo de produção do espaço em conformidade com a conveniência que requer a manutenção da acumulação capitalista, com a reprodução das relações sociais de produção é evidente, isso já vem sendo posto por teóricos do urbano, desde os tempos de Marx. Porém, nos dias de hoje, em que se comemoram avanços nas instituições orientadoras das políticas públicas, sejam eles no campo do Direito, ou da própria administração pública, no sentido da constituição de espaços mais democráticos para a garantia de direitos básicos às populações historicamente expropriadas em nossa sociedade, estariam, de fato, essas políticas públicas favorecendo o diálogo equilibrado e justo destas populações com o Poder Público? Estar-se-ia caminhando, de fato, para a conformação de espaços políticos mais próximos de

um modelo de governança urbana democrática, com a primazia do direito à cidade? Ou resta, ainda, muito por se reivindicar na luta social? Muitos espaços, concretos ou abstratos, a se apropriar ou a se “confiscar” em nome de uma verdadeira cidadania?

A nosso ver, o olhar sobre o Coque permite enxergar melhor essas respostas.

5. REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. **A CIDADE COM-FUSA:** Mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR, Florianópolis, maio, 2009.
- AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas: Discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos [et al.]. (organizadores). **Políticas Públicas e Gestão Local:** programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas.** *Biblioteca Digital Fórum Administrativo - Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009. Disponível em:
<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=63051>. Acesso em: 21 de dezembro de 2011.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial.** São Paulo: Contexto, 2011.
- COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano:** entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESPE, 2005.
- DUPAS, Gilberto. **Atores e Poderes na Ordem Global:** assimetrias, instabilidade e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: EDUSP, 2010.
- HAESBAERT, Rogério. Dilemas de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs.). **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** [Political Science and the three New Institutionalisms], publicado originalmente em *Political Studies*, dec. 1996.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- _____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009.
- LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace.** 4ed. Paris: Anthtopos, 2000.
- _____. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001a.
- _____. **A cidade do capital.** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001b.
- _____. **Espaço e política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. Política (e ação) pública, território e o papel da Geografia. In *Revista da ANPEGE*, v. 7, n. 1, número especial, p. 11-19, out., 2011.
- PIERRE, Jon. **The politics of urban governance.** Palgrave Macmillan, 2011.
- RIBEIRO, L. C. Q. **As eleições e o direito à cidade.** [artigo eletrônico] Observatório das Metrôpoles. Disponível em:

<http://observatoriodasmetropoles.net/>.
Acesso em 17 de nov. 2012.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos.
Descentralização e governança democrática.
In: SANTOS Jr., Orlando Democracia e
Governo Local. Dilemas da reforma municipal
no Brasil. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2001.
Parte I, Capítulo 1, p. 29-68.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade:**
uma introdução crítica ao planejamento e à
gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro:
Bertrand Brasil, 2004.