



Revista

ISSN 0000-0000

Nº 01 | 2014 | NOVEMBRO

POLITIKA



HUMBOLDT VIADRINA
Governance Platform

Fundação João Mangabeira





Capa:
Gerardo Lazzari - fotógrafo



Organização

Fundação João Mangabeira 

Colaboração



Revista

P O L I T I **K** A

ISSN 0000-00000

Nº 01

2014

NOVEMBRO



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R454 Revista política / Fundação João Mangabeira. - N. 1
(2014) - São Paulo: Ed. Quanta, 2014- .

v.

Semestral.

Textos paralelos em português e inglês.

ISSN XXXX-XXXX

1. Política - Periódicos. 2. Políticas públicas - Periódicos.

CDU 32(05)

CDD 320



Quanta Editora

Editora Quanta

Rua Ouro Preto, 210 - Condomínio Jardim Colonial - Chácara De La Rocca

Carapicuíba São Paulo SP Brasil 06350 270

www.qcp.com.br



Ficha Técnica

Conselho editorial

Fundação João Mangabeira: **Carlos Siqueira; Paulo Bracarense; Rafael Carneiro; Roberto Amaral; Tania Bacelar de Araújo; Raimundo Pereira**

Humboldt-Viadrina Governance Platform i.G: **Gesine Schwan; Alexander Blankenagel; Manfred Nitsch; Osvaldo Saldías; Manouchehr Shamsrizi**

Diretor Responsável: **Carlos Siqueira**

Editores: **Sinoel Batista; Marcelo Peron Pereira**

Jornalista Responsável: **Frédi Vasconcelos**

Revisão: **Edméa Garcia Neiva**

Projeto gráfico, capa e diagramação: **José Luís Hernandes**

Ilustrações: **Carlos Alberto Bachiega**

**Humboldt-Viadrina School of Governance
(Humboldt-Viadrina)**

Wilhelmstrabe 67, 10117

Berlim / Alemanha

www.humboldt-viadrina.org

Fundação João Mangabeira

Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-5277 / 3365-5279

www.fjmangabeira.org.br

www.tvjoaomangabeira.com.br

fjm@fjmangabeira.org.br



Fundação João Mangabeira

Diretoria Executiva

Diretor Geral: **Carlos Siqueira**

Diretor Administrativo: **Milton Coelho da Silva Neto**

Diretor de Assessoria: **Jocelino Francisco Menezes**

Diretor de Cursos: **Vivaldo Vieira Barbosa**

Diretor-Financeiro: **Renato Xavier Thiebaut**

Conselho Fiscal

Cacilda de Oliveira Chequer

Ana Lúcia de Faria Nogueira

Gerson Bento da Silva Filho

Conselho Fiscal (Suplentes)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

Conselho Curador

Roberto Átila Amaral Vieira

Carlos Roberto Siqueira de Barros

Luiza Erundina de Souza

Serafim Fernandes Corrêa

Dalvino Trocolli Franca

Kátia Born Ribeiro

Álvaro Cabral

Adilson Gomes da Silva

Eliane Novais Eleutério Teixeira

Paulo Afonso Bracarense Costa

Manoel Antônio Vieira Alexandre

Joilson Antônio Cardoso do Nascimento

Bruno da Mata e Souza Carvalho

James Lewis Gorman Junior

Silvânio Medeiros dos Santos

Francisco de Assis Cortez Gomes

Gabriel Maia Gelpke

Conselho Curador (Suplentes)

Jairon Alcir Santos do Nascimento

Paulo Blanco Barroso

Felipe Rocha Martins

Henrique José A. de carvalho

Lygia Ribeiro Pacheco di Moura



Sumário

Editorial - por Carlos Ciqueira	5
Poema - por Antônio Marinho	13
Cidade, Nação e Mercado: desafios societários da reforma urbana no Brasil - por Luiz Cesar de Queiroz Riberio	19
Um grande programa: O Pacto pela Vida, a iniciativa de combate à criminalidade do governo do estado de Pernambuco, completou sete anos e deve ser visto como um exemplo - por Raimundo Pereira	67
“Não vamos desistir do Brasil” - por Ricardo Leitão	90
Criação de banco de dados de instrumentos públicos de procuração - por Alex Henry	99
A “formação profissional dual” [Duale Ausbildung] na Alemanha - exemplo para a passagem de jovens da escola ao mercado de trabalho - por Gesine Schwan	105
Promovendo “Burocracias Inteligentes” para nossas Cidades Inteligentes: Desencadeando o Potencial e as Competências dos Funcionários Públicos na Era Digital - por Oswaldo Saldias	115
Embaixadores de uma Democracia Dinâmica: as Fundações Políticas na Alemanha - por Wilfried Grolig	131

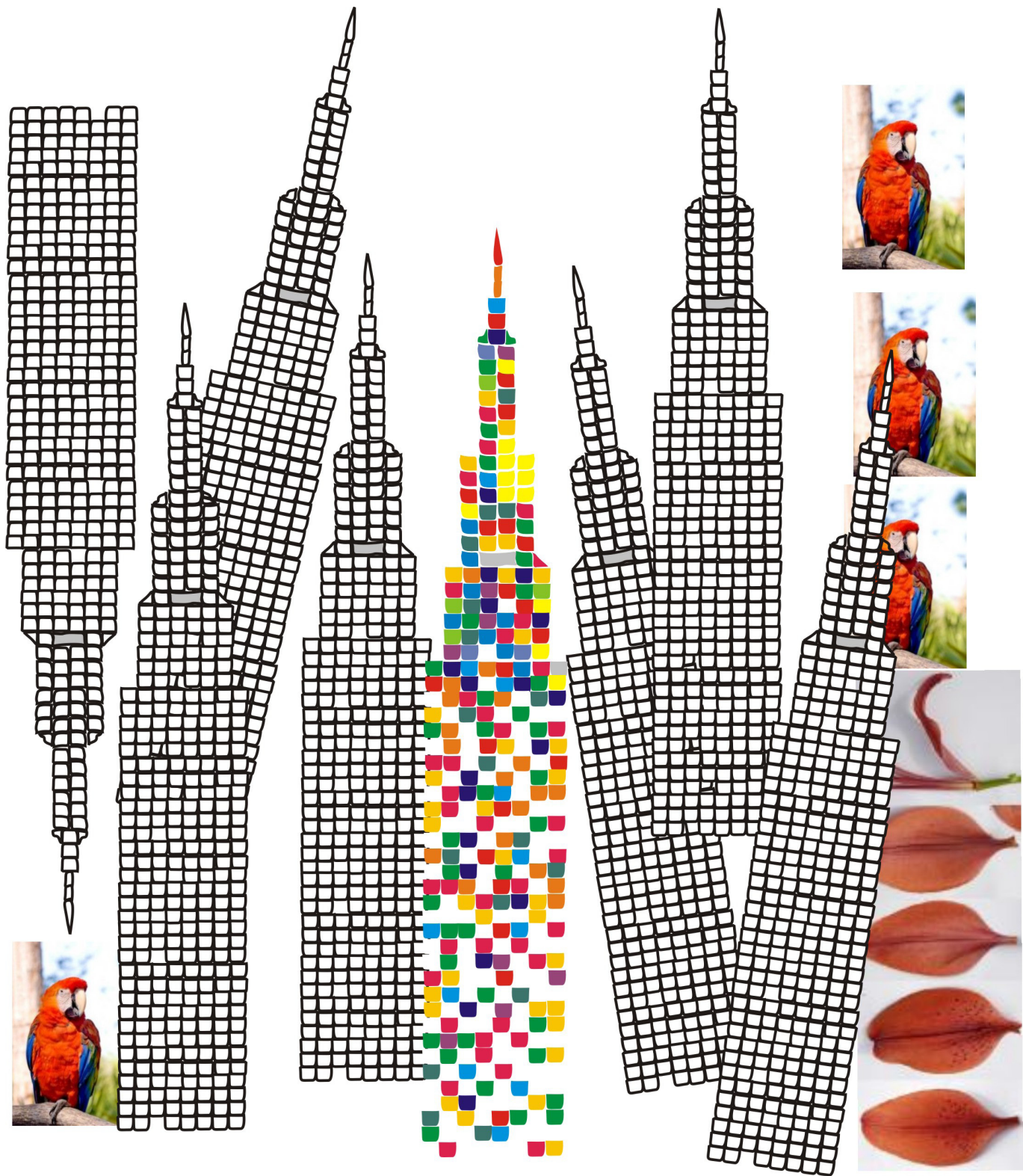


Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



Editorial

Por **Carlos Siqueira** - Presidente do Conselho Curador da Fundação João Mangabeira e Presidente do Partido Socialista Brasileiro - PSB

O PSB e a Fundação João Mangabeira desde há muito tempo acreditam que o desenvolvimento das relações internacionais é essencial à atividade política de boa qualidade e, em particular, àquela que realizam os partidos políticos. Tal convicção tem vários fundamentos, a começar da necessidade evidente do contato com experiências de outros países e, dentro deles, de suas esferas subnacionais. Impõe-se, igualmente, experimentar a diversidade fantástica que o mundo contém, com repercussões na cultura e expressão nas diferenças étnicas, nas formas de organizar governos, partidos, sistemas de representação e elaboração de políticas públicas.

Se considerarmos os aspectos imediatos, nossas urgências enquanto País, as relações internacionais ganham ainda mais relevância. Uma das coisas que o certame eleitoral há pouco finalizado nos legou foi a clara notícia de que as mudanças verdadeiras, que surtem efeitos objetivos na vida das pessoas, ocorrem a longo prazo e requerem planejamento de igual natureza.



A demonstrar esse fato, basta lembrar que as demandas por mudança em nossa vida social, econômica e política não são novas; a cada legislatura, em cada posse dos executivos federais, se apresentam as teses da reforma política, fiscal, previdenciária, para nos atermos a umas poucas, das muitas reivindicações populares. Os movimentos de junho do ano passado estão nas mentes de todos ainda. Apesar disso, dos inúmeros avisos e das muitas advertências das ruas, o fato é que não conseguimos realizar qualquer mudança de relevo.

Somos, portanto, levados à conclusão inevitável de que se imporá a todos, ou seja, sociedade, agremiações partidárias e governo, uma atividade pedagógica fundamental ao País: aprender como realizar mudanças que nos levem para além dos patamares já atingidos e que, a esta altura, não bastam mais aos brasileiros. Cabe-nos, neste cenário, começar do princípio, reconstruir o edifício a partir de suas bases, o que requer em primeiríssimo lugar repensar a natureza de nossa democracia e suas insuficiências.

Não basta, a cada pleito que se encerra, que nos recordemos de que o poder econômico tem uma presença excessiva no cenário eleitoral brasileiro; pouco ajuda depois do fato ocorrido, atentar para a lição de que a democracia que não é zelosa com seus princípios, corre o risco do predomínio asfixiante de poucas agremiações partidárias, que monopolizam o Estado e o colocam a serviço de interesses que podem divergir daqueles que são os do povo.

O conjunto da reflexão que se percorreu acima deu ao PSB e à Fundação João Mangabeira motivos inderrogáveis, para colocar efetivamente em prática



aquilo que já constava, desde há muito dos respectivos planejamentos internos: desenvolver mecanismos de cooperação internacional, que qualifiquem o PSB como ator de primeira ordem, na condução das mudanças pelas quais o Brasil não pode mais esperar.

Nesse contexto, apresentou-se a possibilidade de realizarmos parceria com a Humboldt-Viadrina. A primeira atividade concreta nessa aproximação esteve relacionada à abertura de edital, com vistas a selecionar estudantes brasileiros para o curso de Mestrado em Políticas Públicas da Humboldt-Viadrina School of Governance, atividade acadêmica que combinou educação a distância com atividades presenciais em sua sede, na cidade de Berlim.

Em sequência ao edital realizou-se em iniciativa conjunta a *Noite de Política Internacional*, ocorrida na Sede da Fundação João Mangabeira em 17/10/2013, contando com a participação de Gesine Schwan, presidente da Escola de Governança Humboldt-Viadrina de Berlim, que discorreu sobre o tema *Federalismo na Alemanha e na Europa* e Peter Eigen, Fundador e Presidente da ONG Transparência Internacional, ex-diretor do Banco Mundial na África e conselheiro político de diversos governos da África, que tratou do tema *Transparência internacional e a iniciativa de transparência na Indústria Extrativa*.

A aproximação que se foi construindo permitiu, por fim, que chegássemos ao resultado que hoje vem a público: a *Revista Politika*. A importância estratégica dessa iniciativa está associada ao quadro geral dos imensos desafios com o que o Brasil deixa as urnas. Não podemos, contudo, nos ater apenas ao âmbito estratégico. Nossa revista não



será dedicada a *dar notícias* sobre os temas que afligem nosso povo, mas sim a apresentá-los e debatê-los com profundidade, com detalhamento que somente a *práxis* que envolve cada política pública abordada permite.

É fundamental que se destaque esse aspecto, pois ele está no centro do estilo editorial que a *Politika* irá adotar. Não se pretende fazer uma revista teórica, porque há fórum específico para tanto. A meta da revista consiste em operar no âmbito da ciência social aplicada, das experiências concretas de implantação de políticas públicas.

Nesse contexto é preciso chamar atenção para as escolhas que realizamos para o primeiro número da *Politika*. Afinados com o que tem sido uma das pautas prioritárias dos brasileiros, como o demonstraram as Manifestações de Junho de 2013; com os diagnósticos mais elaborados sobre os desafios que se apresentam ao Brasil, com os quais se alinham teóricos do peso de David Harvey, elegemos como nosso primeiro grande tema a Reforma Urbana.

Como todos sabem, esta tem sido uma pauta cara ao PSB e à Fundação João Mangabeira, que já lhe dedicaram várias publicações, seminários, além de trazê-la ao grande público por meio da propaganda partidária. Há razões pragmáticas para a prioridade que tal bandeira encontra junto a nós: a primeira está no fato de que mais de 85% dos brasileiros vivem nas cidades atualmente. O processo que nos levou a esta condição não foi simples e esteve, sempre, eivado de injustiças, desigualdades e desatenção do poder público, com relação ao modo como se construiu o espaço urbano no Brasil. Sem que sejam minorados aqui os problemas imensos que ainda têm os brasileiros que



vivem no campo, é um fato que a exclusão em suas várias dimensões é um fenômeno particularmente agudo nas cidades. A reforma urbana, portanto, é o fio condutor com o qual se construiu o primeiro número da *Politika*.

Os artigos que se apresentam ao público tomam por referencial a questão urbana, para localizá-los na urgência de melhorar a qualidade de vida em nossas cidades. O leitor encontrará no primeiro número da *Politika* seis artigos que, pela ordem, versam sobre os desafios da reforma urbana no Brasil; o tema da segurança sob a perspectiva do Programa Pacto pela Vida, implantado em Pernambuco por Eduardo Campos; a questão da transparência, sob a lógica da criação de bancos de dados sobre instrumentos públicos de procuração, com o fim de inibir a ocultação de informações patrimoniais e financeiras; o ingresso de jovens alemães oriundos das escolas no mercado de trabalho; a promoção de burocracias inteligentes em suas relações com as cidades e, por fim, as relações das fundações políticas e democracia, no caso alemão.

Dentro do espírito que animou a parceria com a Escola de Governança Humboldt-Viadrina de Berlim, tivemos o prazer de contar com dois articulistas alemães – Gesine Schwan e Wilfried Grolig – aos quais agradecemos imensamente a generosidade de estar conosco no primeiro número da *Politika*. O fato de que a iniciativa da revista tenha se processado no âmbito das relações internacionais nos animou a adotar um padrão bi-língue. Completam o quadro editorial da *Politika* dois elementos que julgamos ser de interesse de todos, no contexto de uma publicação essencialmente técnica: uma contribuição do poeta pernambucano Antonio Marinho e, por fim, o perfil do



governador Eduardo Campos, elaborado pelo jornalista Ricardo Leitão.

Acreditamos que, em seu conjunto, o leitor terá diante de si uma publicação de grande acuidade, afinada com os desafios que se apresentam ao Brasil, inclusive no que se refere à conjuntura política imediata; e, harmoniosa, no sentido de que se reservaram seções para tratar de temas que não são técnicos. Essa última menção nos permite, por fim, abrir um pequeno espaço para lembrar e celebrar a memória do governador Eduardo Campos, que esteve ombro a ombro com a equipe que produziu a *Politika*. Dedicamos a sua memória esse primeiro número, na expectativa de que a sucessão das publicações venha a minorar, pouco que seja, a orfandade que se abateu sobre o País, com a perda de sua generosa liderança.



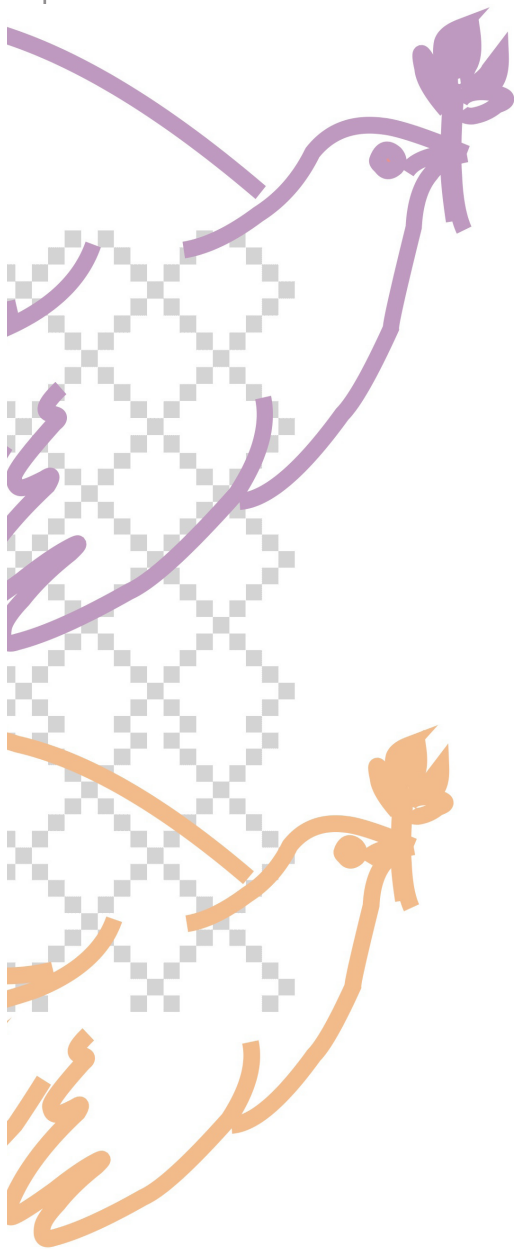
Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



Por Antônio Marinho - Poeta, natural de São José do Egito - PE,
terra da poesia



*Em um mundo distante de si mesmo
Onde as crises diversas nos oprimem*

*É preciso juntar sonhos a esmo
E atitudes reais que nos animem.*

*É por isto que nós, socialistas,
Na união com os sustentabilistas
Cultivamos o anseio e o lutar.*

*Só justiça sacia nossa sede
Pois a Pomba que dorme numa Rede
Nunca perde a mania de sonhar.*

*Garantir o que já foi conquistado
É dever para todo cidadão:
O valor democrático resguardado,
A estabilidade e a inclusão.*

*Nosso quadro, porém, pede outras cores
E com a pluralidade dos atores
Uma massa complexa se acentua
É preciso pensar a nova agenda
E um caminho real que compreenda
O que fez o Brasil sair pra rua.*



*É por isso que um grupo socialista
E um grupo composto por sonháticos
Transformaram ideias numa lista
Onde estão Cinco Eixos Programáticos:
O Estado e a Democracia;
Sustentabilidade e Economia;
A Cultura à Educação unida;
As Políticas contra as Desigualdades
E um Novo Urbanismo pras cidades
Discutido num Pacto pela Vida.*

*O Primeiro é a reforma do Estado
É livrá-lo da velha freguesia
Colocá-lo entre o povo e o mercado
Pra democratizar democracia.
Novo federalismo é o princípio!
Mais pujança ao estado e ao município
Mais recurso e poder de decisão.
Que absorva o progresso digital
E aumente o controle social
Pelas vias da comunicação.*



O Segundo é um desenvolvimento
 Que não mede só produtividade,
 mas que a todos os prismas 'tá atento
 No valor da sustentabilidade.
 Com um planejamento em longo prazo
 Sem a burocracia do atraso
 Galgaremos melhor infraestrutura.
 Produções criativas, diferentes
 Com menor emissão de poluentes
 E um apoio à pequena agricultura.

O Terceiro concebe Educação
 E Cultura irmãs complementares
 Sob a ótica da plena inovação
 Libertando pessoas e lugares.
 Todo o analfabetismo erradicar
 A Educação Pública refundar
 Numa nova visão plena, integral.
 Com os arranjos locais valorizados
 E os agentes melhor remunerados
 Dando ao povo um servir profissional.

Ilustração: Carlos Alberto Bachiega

LIBERDADE JUSTIÇA
 DESENVOLVIMENTO SUSTENTABILIDADE
 FEDERALISMO DEMOCRACIA
 EDUCAÇÃO CULTURAL INCLUSÃO
 REFORMA URBANA CONTROLES SOCIAIS
 LIBERDADE JUSTIÇA DESENVOLVIMENTO SUSTENTABILIDADE
 FEDERALISMO DEMOCRACIA
 EDUCAÇÃO CULTURAL INCLUSÃO
 REFORMA URBANA CONTROLES SOCIAIS
 LIBERDADE JUSTIÇA DESENVOLVIMENTO SUSTENTABILIDADE
 FEDERALISMO DEMOCRACIA
 EDUCAÇÃO CULTURAL INCLUSÃO
 REFORMA URBANA CONTROLES SOCIAIS

LIBERDADE JUSTI

ÇA DESENVOL

MENTOS SUSTENTABILIDADE

FEDERALISMO DEMO

CRACIA EDUCAÇÃO

CULTURA IN

USÃO REFORMA URBANA CONTRO

LESOCIAL LIBERDADE

JUSTIÇA DESENVOL

VIMENTOS SUSTENTABILIDADE

FEDERALISMO DEMO

CRACIA EDUCAÇÃO

CULTURA INCLUSÃO

REFORMA URBANA

CONTROLESOCIAL

LIBERDADE JUSTIÇA

DESENVOLVIMENTOS SUSTA

BILIDADE FEDERALISMO

DEMOCRACIA

EDUCAÇÃO CULTURA

INCLUSÃO REFORMA URBANA

CONTROLESOCIAL LIBERDADE

Chega o Quarto e as Políticas Sociais

Combatendo a cruel desigualdade

Pra que bens e serviços tenham mais

Prestação, estrutura e qualidade.

No entanto é preciso ter visão

Intersetorial e uma gestão

Que mantenha o serviço bem prestado.

Tornar lei o programa é importante

Pra não ser mais ação de um governante

Mas Política Pública de Estado.

Quinto Eixo nos traz Novo Urbanismo

Discutido num Pacto Pela Vida,

Optando por mais coletivismo

Nas cidades, pois esta é a saída.

Menor nível para a poluição

Compromisso com a preservação

E a integração da segurança,

Com ações que usando inteligência

Nos aumentam trabalho e eficiência

Na união dos poderes por mudança.

Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



*É um roteiro, um guia da Aliança
Onde o PSB vem junto à Rede
Ajuntando os repletos de esperança
Que a justiça inda mate sua sede
Nós queremos verdade no debate
E um Brasil mais igual que só acate
Decisões que pra o povo vêm do povo,
Uma nova visão que traz a crítica
Necessária para a nossa política
Se encher de projeto e sangue novo.*

*Toda rede é lugar de refletir
Toda pomba é sinônimo de voar
E a nossa Aliança fez sentir
Que a pomba na rede há de sonhar
De sonhar com um Brasil imensurável
Mais igual, solidário, sustentável
Com justiça, com paz e com bonança
Sem descaso e malfeito atrás do muro
Um Brasil que o presente olhe o futuro
Com o verde dos olhos da esperança.*



Agência O Globo
Fotógrafa: Márcia Foletto



Cidade, Nação e Mercado: desafios societários da reforma urbana no Brasil*

Por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - RJ, mestrado em Développement Economique Et Social - Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- IPPUR/UFRJ. Coordena o INCT/Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança, pesquisa em rede envolvendo estudos comparativos sobre 15 metrôpoles brasileiras. Desenvolve estudos sobre os temas: metropolização, dinâmicas intrametropolitanas e o território nacional, dimensão sócio-espacial da exclusão/Integração nas metrôpoles, Governança urbana, cidadania e gestão das metrôpoles. Editor das revistas Cadernos Metrôpoles ee-metrópolis. www.observatoriodasmestropoles.net.

Introdução

Neste capítulo, analisamos a trajetória da questão urbana no Brasil desde o início do século. Por questão urbana, entendemos as aporias por meio das quais a sociedade brasileira vem reconhecendo e experimentando os enigmas e dramas decorrentes das mudanças econômicas, sociais, simbólicas e territoriais expressos pela urbanização. Esse percurso será realizado no campo do urbanismo, entendido como um conjunto de enunciados, organizados em representações, imagens e narrativas, que identifica, simultaneamente, os “problemas urbanos” e propõe as terapias subjacentes. As etapas dessa trajetória são identificadas como conjunturas intelectuais que se diferenciam segundo os diagnósticos hegemônicos e os modelos de ação pública propostos para resolver os problemas urbanos. Essa associação - saber/representação/prática - é aqui assumida como intrínseca aos campos intelectual e profissional do urbanismo, ou seja, a enunciação do urbano como um problema aparece no interior de propostas que articulam, de formas diferentes, um saber disciplinar com pretensões científicas e técnicas de ação, ao mesmo tempo em que agencia narrativas oriundas do que pode ser identificado como o “pensamento social”.

* Este texto foi publicado como capítulo do livro Brasil. Um Século de Transformações, organizado por Ignacy Sachs, Jorge Wilhein e Paulo Sérgio Pinheiro e publicado pela Companhia das Letras, São Paulo, 2001, sob o título de Cidade, Nação e Mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. Posteriormente, versão modificada foi publicada em Natal, J. (org.). Território e planejamento. IPPU 40 Anos de Planejamento. Letra Capital/IPPUR. Rio de Janeiro, 2011. A retomada, neste texto, das reflexões expressas anteriormente justifica-se por nossa crença da necessidade de uma perspectiva mais ampla na reflexão sobre os paradoxais impasses e obstáculos do projeto da reforma urbana diante da gravidade dos desafios societários contidos em nossas cidades. Para tanto, colocamos, em relação à análise de “longa duração”, as várias conjunturas histórico-intelectuais da formulação da questão urbana no Brasil e o atual momento.



A tese central que orienta nossa análise é que, no Brasil, contrariamente ao que ocorreu nos países europeus e nos Estados Unidos, os problemas urbanos somente foram incorporados à questão social nos anos recentes. Observa-se, com efeito, a permanência de representações antiurbanas, isto é, de aporias dos nossos dramas históricos, que colocam como tarefas, aos especialistas da cidade, fazê-la coincidir, sucessivamente, com a nação, o Estado e o progresso. O antiurbanismo dos nossos urbanistas é a consequência, de um lado, da mobilização das representações e das noções teóricas da nascente “ciência das cidades” nos países europeus e nos Estados Unidos e, de outro lado, da sua tradução em um contexto intelectual orientado por concepções integradoras que identificam as mudanças demográficas, sociais, políticas e culturais geradas pelo crescimento urbano como ameaças à sociedade brasileira. Nos anos 80, porém, a questão urbana é integrada à questão social e as representações antiurbanas são substituídas pelo diagnóstico orientado por ideais republicanos de justiça social e democracia. A tarefa do pensamento e da ação dos urbanistas passa a ser fazer coincidir a cidade com a cidadania. Vivemos hoje, porém, momento de transição histórica, no qual essa questão urbana perde paulatinamente a legitimidade alcançada por sua disseminação no pensamento social e a sua tradução em políticas públicas, sob os impactos da imposição da agenda neoliberal. Os problemas urbanos deixam de ser reconhecidos como integrantes da questão social e passam a ser explicados como decorrentes do suposto divórcio entre a cidade e os imperativos da ordem econômica global, e o saber e a ação urbanísticos são mobilizados para fazer coincidir a cidade com o mercado.

Descrever de forma sumária essa trajetória é o objetivo deste capítulo. Na primeira parte, apresentamos sinteticamente o processo histórico de produção da “ciência da cidade” nos países europeus e nos Estados Unidos. A sua função no texto é fornecer ao leitor não especializado algumas referências que nos servem de ponto de vista a partir do qual propomos nossa leitura da trajetória da questão urbana no Brasil. Em seguida, procuramos identificar as conjunturas intelectuais da formulação da questão social e as formas pelas quais a cidade nela está presente. É importante ressaltar que a expressão “saber urbanístico” aqui empregada não



se refere apenas aos universos discursivos hoje identificados como disciplina acadêmica e prática profissional institucionalizada. Por outro lado, ainda como ressalva, assinalamos que a síntese histórica aqui buscada corre o risco de simplificações exageradas, ignorando diferenças, sem dúvida existentes, entre as correntes de pensamento englobadas sob um mesmo recorte. Todavia acreditamos existir razoável unidade nos padrões de pensamento e ação, sobre a cidade, aqui identificados e descritos.

Da questão social aos problemas urbanos

A história urbana tem evidenciado o importante papel do urbanismo como campo de saber e prática no projeto de reforma social que resultou na construção do Estado de Bem-Estar Social (TOPALOV, 1988a, 1988b, 1992). No início do século, na América que entrava na “era progressista” e nos países europeus, em que emergia a grande indústria, surgem vários movimentos intelectuais e políticos voltados ao desenvolvimento de “cruzadas” contra os males da sociedade industrial. Nos aspectos que nos interessam mais de perto, dois movimentos são assinalados pelos historiadores como marcantes desse período: (i) a reforma municipal, com o objetivo de transformar o sistema político local, considerado clientelista e ineficaz, por meio da racionalização da gestão da cidade, a ser alcançada pela adoção dos princípios da organização empresarial e aplicação da ciência social na tomada de decisões; e (ii) a reforma do hábitat popular e da organização territorial da cidade, expressos nos movimentos dos housing reformers, contrários à proliferação das sub-habitações e dos maus hábitos de seus habitantes, e dos city planners, que se opõem à desordem provocada pela irracional distribuição espacial das pessoas e atividades econômicas.

Na década de 1910, ocorre importante mudança no projeto reformador, com a unificação dos movimentos em torno da cidade. Essa mudança traduz o acordo entre as correntes reformadoras de vários países quanto à necessidade da criação de uma nova ordem



social, reformando a vida cotidiana das camadas populares, com a racionalização do ambiente urbano. O urbanismo é constituído quando se identifica a organização territorial como um novo campo a ser reformado, normalizado e jurisdicionado. Para tanto, foi necessária a produção de novas representações que articulassem, na explicação da questão social, a relação entre ordem social e ordem territorial. Concepções organicistas ganham centralidade no diagnóstico dos problemas urbanos, com a mobilização do vocabulário e conceitos oriundos de campos científicos consolidados, como a medicina, biologia e física, utilizados como metáforas para enunciar os problemas urbanos: congestão, organismo, circulação, são vocábulos que passam a dotar o saber que está sendo construído na ciência prática.

As terapêuticas propostas derivam diretamente do diagnóstico. O “problema da congestão urbana” oriunda da superpopulação e do uso irracional do território da cidade, tem como modelo de ação a regulação pública do uso e da ocupação do solo urbano. Baseada na criação de índices e padrões de zoneamento, passa a ser função pública sob a responsabilidade dos governos locais. Os bairros operários tradicionais - insalubres, congestionados, sem estética - diagnosticados como causa das desordens social e moral da sociedade - são reconstruídos em outros, nas periferias vazias da grande cidade, como “cidades-jardins”, expressão do emprego dos princípios da higiene, funcionalidade e do embelezamento.

A legitimação do urbanismo como “ciência da cidade”, não se fez, contudo, sem batalhas intelectuais e ideológicas. Foi necessário, antes de tudo, vencer as concepções antiurbanas que caracterizavam o pensamento utópico do início do século XIX. Em prodigiosa e bem-sucedida operação intelectual, a cidade foi transformada, de fonte de ameaça à sociedade, em possível instrumento do seu progresso moral e do material, sendo necessário, para tanto, reorganizar o seu território e regular as práticas sociais. O urbanismo não critica mais a urbanização da sociedade, mas a irracionalidade provocada pelo descontrole na ocupação e no uso do solo, razão de insalubridade, doença, revolta, enfim, do que passou a ser reconhecido como problemas urbanos.



O surgimento desse novo campo, saber-ação, tem como pano de fundo os impactos, na sociedade das mudanças econômicas surgidas com o advento da grande indústria. A percepção da existência de irracionalidades nas ordens social, política e espacial, tem como fundamento as dificuldades de manter o modelo de dominação disciplinador e moralizador das massas do século XIX, quando as relações sociais são transformadas intensa e rapidamente com o advento do maquinismo, da produção em massa, do sindicalismo e com o surgimento da metrópole. A racionalização da organização produtiva, das relações sociais, do quadro material da vida urbana, pretendida pelo projeto reformador, é também a busca da instauração de um novo modelo de dominação baseada na objetivação da norma, ou seja, no fato de ela expressar o conhecimento e justificar por suas promessas de progresso material para todos. Todos os recantos da vida social devem ser submetidos ao processo de normalização e jurisdicionados pela razão científica e progressista, o que implicou a necessidade de novos saberes e novas profissões correlatos aos campos de reforma social¹. O outro lado desse novo modelo de dominação foi a substituição do automatismo do mercado como mecanismo de regulação social por regras e instituições que criaram a esfera pública e a democrática de gestão das relações sociais, o que implicou o reconhecimento das camadas populares, antes vista como “classes perigosas”, como sujeitos legítimos do jogo político. O projeto de reforma social abre, assim, a possibilidade do encontro entre os ideais republicanos de construção da sociedade contratualista, do tipo rousseauiana, na qual os princípios integrativos da lealdade e solidariedade à comunidade coexistem com o reconhecimento da diferença e do conflito de interesses. Cidade, república e cidadania passam a coincidir.

1 Comparando os casos de Londres, Paris e Nova Iorque, no início do século, Topalov (1988b: 4) mostra como a reforma das cidades se enquadra dentro de um projeto mais amplo de disciplinamento das camadas populares, por meio das políticas sociais: “Em suma, na base das duas políticas sociais progressistas - o seguro desemprego e a reforma da moradia - o que se encontra? As demandas das massas populares urbanas? Não, mas um projeto educativo que lhes concerne, poder-se-ia dizer também um golpe de força contra as suas práticas mais comuns: a mobilidade do emprego e a ligação com as moradias baratas dos bairros populares tradicionais. Estas estratégias de reforma marcam uma reviravolta nas relações de poder entre dominantes e dominados, a do século XX e da modernidade. Para as construir foi preciso uma transformação das representações anteriores sobre os problemas, uma invenção de novos instrumentos de intervenção e a criação de um novo campo de poder”.



Da Nação à Cidade: A Questão Urbana no Pensamento Social Brasileiro

Nossos urbanistas não estão alheios a esse movimento “civilizatório” e “modernizador”². Os criadores da ciência da cidade realizaram intensa atividade de militância intelectual, no plano internacional, especialmente no “novo mundo”, onde acreditavam encontrar as condições propícias para experimentar suas ideias. Por outro lado, desde a independência, a Europa e a França, em particular, têm lugar privilegiado nas elites intelectuais brasileiras, nos campos da cultura política, da cultura ilustrada e da cultura técnica. O modelo republicano francês impregna fortemente nossas utopias republicanas e influi no projeto de “formação das almas” (CARVALHO, 1990) por meio do qual as elites brasileiras procuraram criar no povo o imaginário correspondente ao regime nascido em 1889.

A cidade e seus problemas, especialmente o Rio de Janeiro, palco do novo regime e território da concentração dos efeitos da transição histórica, constitui-se no objeto da formulação de aporias que pretendem orientar a construção da nova sociedade. Trazer a nova ciência para o Brasil, porém, implicou a sua tradução para um ambiente intelectual marcado pela busca dos caminhos para a construção da Nação, projeto ameaçado pelo passado escravista e colonial. Temos um povo, um território, um Estado capaz de construir a Nação? Essa é a pergunta que organiza a seleção das representações, dos conceitos e modelos de ação emprestados por nossos urbanistas à ciência da cidade recém fundada.

Para introduzir esta discussão, parecem-nos bastante apropriadas as observações de Touraine (1989) sobre as dificuldades das sociedades latino-americanas em produzir representações e ações coletivas fundadas no reconhecimento dos interesses de classes, apesar de todas as evidentes diferenças sociais e econômicas que as caracterizam. O caráter dependente e tardio do desenvolvimento industrial dessas sociedades resultou em um tecido social fragmentado, fato traduzido no pensamento social pela forte presença de “mitos integradores” que dissimulam as diferenças e oposições, a partir dos quais os dramas históricos são narrados.

² Sobre a influência francesa na formação do nosso urbanismo, ver Ribeiro e Pechman (1996) e Cardoso (1989a).



Em nosso republicanismo, as visões integradoras prevaleceram na construção das representações, imagens e narrativas, como mostrou Carvalho (1989). Os ideólogos do novo regime formularam os problemas a serem enfrentados, com efeito, a partir do modelo rousseauiano, mas apenas emprestando a sua vertente comunitarista, a partir da qual as noções abstratas de povo e de pátria funcionavam como mitos comunitários integradores da sociedade política à nação e à pátria. Por essa ótica positivista é que os nossos reformadores vão olhar a cidade e seus problemas, como ameaças à construção dos laços de solidariedade e lealdade à pátria, à nação e aos veículos de edificação - o Estado e o progresso-, não cabendo reconhecer como legítimo o conflito como expressão da vertente liberal de cidadania. O urbano, portanto, entra no pensamento como “cidade-pátria”.

A partir dessas considerações, podemos identificar as conjunturas em que se expressam os mitos integradores no diagnóstico dos “problemas urbanos” e na formulação dos modelos de ação.

A Cidade Contra a Nação

A herança escravista parece que deixou marcas profundas no pensamento social, ao longo da República Velha. Ela implicou a tendência “racista” mantida nas concepções que apontavam para a inferioridade atávica de nossa gente, e para o “branqueamento” como tarefa civilizatória. É nesse sentido, e atendendo às necessidades geradas pela expansão do setor cafeeiro, que se empreendem as políticas migratórias, principalmente voltadas para o melhoramento da raça³.

Essa discussão sobre a formação do nosso “povo” mostra, na verdade, o deslocamento que se opera sobre o social: a nação é seu verdadeiro objeto. Todas as narrativas tendem, mais ou

³ Ver, a esse respeito, Azevedo e Vainer (1984). A relação entre a questão do “branqueamento” e as necessidades econômicas aparece claramente nesta afirmação de João de Faria e Fidelis Reis (citada em AZEVEDO; VAINER, 1984:1): “Basta-nos o erro que consistiu na introdução do preto. Não reincidamos em igual erro com o amarelo. Que importa o interesse econômico de natureza transitória?”



menos, a apresentar um país “sem povo”, ou melhor, sem uma sociedade organizada, organicamente constituída, capaz de, por si, estabelecer as dinâmicas constituidoras da nacionalidade.

“A classe agrícola, a classe industrial, a classe comercial, a classe operária (...) vivem em estado de semiconsciência de seus próprios direitos e dos seus próprios interesses, e de absoluta inconsciência da sua própria força. São classes dissociadas, de tipo amorfo e inorgânico” (VIANNA, 1927, citado por PÉCAUT, 1990: 44).

Na busca de alternativas para essa construção, os intelectuais avocam a si a tarefa de organizadores da sociedade e de construtores da nacionalidade (PÉCAUT, 1990). Todavia, essa missão intelectual só poderia materializar-se com a ação do Estado. Nesse sentido é que se constitui uma “ideologia de estado” (LAMOUNIER, 1985), cuja principal marca é o “objetivismo tecnocrático”, princípio organizador dos enunciados dos problemas nacionais e da ação racionalizadora do Estado.

O “ruralismo”⁴, por sua vez, busca constituir a nação por meio da sua “essência rural”. Trata-se de um pensamento que projeta no campo as bases fundamentais para a constituição da nação: a Natureza e o homem. Essas concepções desdobravam-se, principalmente em Alberto Torres (1978:132/133), em uma intervenção do Estado que recompusesse a estrutura fundiária, com ênfase nas pequenas propriedades, e que orientasse a exploração não predatória da natureza. Como contraponto, a cidade era vista como o lugar do artificialismo, e, muitas vezes, da corrupção:

“O Brasil tem de ser uma república social, por força de seu destino, e da fatalidade de seu surto na era da questão social; e tem de ser, intuitivamente, uma república agrícola.

4 Como expoentes do ruralismo, podem ser citados Alberto Torres, Oliveira Viana, Vicente Licínio Cardoso, Jackson de Figueiredo, Plínio Salgado, Virgínio Santa Rosa, entre outros (Gomes, 1980). Como desdobramento do ruralismo, encontramos o movimento municipalista, fundado nas ideias de Alberto Torres, tendo como figuras importantes Yves de Oliveira e Rafael Xavier.



É preciso que seja, porém, uma república social, previdente e conservadora, para que o povo não sinta um dia a necessidade de arrancar à força o que os governos lhe podem dar dentro da ordem, sem prejuízo de terceiros.

Poder-se-ia, talvez, temer que os proletários, aglomerados nas cidades, não aceitassem, de bom grado, a volta ao trabalho rural; e que a falta de preparo e indolência que se habituaram trouxessem certa dificuldade à execução da ideia.

Mas, a própria relação entre aptidão do homem e o trabalho contém implícita a tendência do maior número para o trabalho da terra. A propriedade é, além disso, uma sedução poderosa, e, se ao incentivo que ela gera, se juntasse um certo cuidado por tornar a existência agradável nos centros agrários, dispersando em obras de saneamento e modestos melhoramentos, o que se despende, em obras luxuosas e despesas improdutivas, nas capitais, dando-se além disso, educação profissional aos pequenos lavradores, a experiência venceria rapidamente os primeiros obstáculos e consolidaria”.

Seja pelo viés das concepções de caráter racista, seja pelo viés ruralista, no Brasil da Primeira República, as elites olham a população das cidades como a fonte das desordens social⁵ e política e da improdutividade econômica. A cidade não é, pois, para nossos reformadores, o seu eixo de atuação. Apenas o Rio de Janeiro, cidade-capital do republicanismo liberal pré-democrático, interessou às elites como vitrina do “poder e de sua pompa, o símbolo, perante a Europa, de seus foros de civilização e progresso (bem como de sua confiabilidade como pagadora de dívidas)” (CARVALHO, 1989:162).

Na sua origem, a influência do urbano no pensamento social brasileiro é a cidade sem cidadãos, porque anteposta aos ideais de nacionalidade e dissociada das práticas republicanas.

Ao longo da Primeira República, o padrão de intervenção na cidade se dá com os chamados “planos de melhoramentos,

⁵ Quanto às novas relações que se estabelecem entre as elites e a cidade e as formulações então desenvolvidas sobre o caráter das massas populares urbanas, ver Sevcencko (1983; 1984) e Carvalho (1984).



embelezamento e expansão”, que não configuram exatamente o modelo do plano urbanístico, já que, em geral, não consideram a cidade na sua totalidade, mas apenas se dedicam a intervenções localizadas (Pereira Passos) ou setoriais (Plano de Avenidas). Apenas na década de 1920, têm início os debates sobre a necessidade da introdução do urbanismo no Brasil, principalmente na imprensa especializada, culminando com o convite a Alfred Agache para elaborar o plano do Rio de Janeiro. Assim, esse período não nos permite caracterizar padrões de planejamento, mas apenas refletir sobre como as concepções acima analisadas influíram nas formas de intervenção sobre as cidades.

Se as cidades são vistas como lócus da desordem nacional, são também correntes as concepções que as vêem como expressão do atraso nacional em relação à modernidade das metrópoles internacionais. Essas concepções são reforçadas pela adesão do País ao comércio internacional, principalmente por meio do desenvolvimento da cultura do café, aliado ao fato de as elites nacionais passarem a ter a cidade como referência para suas atuações comercial e política (CARDOSO, 1972). O intercâmbio mais profundo com os produtos e com a civilização moderna gerou a negação do passado, principalmente com a herança do escravismo, mas também com as imagens indígenas, e a ânsia de identificação com o modelo europeu (SEVCENCKO, 1983).

Nesse contexto, as intervenções urbanas visaram, principalmente, criar nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição. A modernização torna-se, assim, o princípio organizador das intervenções. Essa modernização terá, todavia, como sua principal característica, a não universalidade. De fato, as novas elites buscam desesperadamente afastar de suas vistas - e das vistas do estrangeiro - o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas. As reformas urbanas criam uma cidade “para inglês ver”.

No Rio de Janeiro, ao longo desse período, verifica-se, por exemplo, como, no caso da estratégia de contenção das epidemias, visava-se liberar o Porto do Rio de Janeiro para a migração, em detrimento da atuação sobre a tuberculose, que atingia com maior rigor os trabalhadores (CAVALCANTE, 1985). A reforma urbana



promovida durante a administração Pereira Passos teve o objetivo de produzir nova imagem da cidade que, ao mesmo tempo, significasse nova imagem da nação e das novas elites (SEVCENCKO, 1983). Estas tinham a cidade como um lugar estratégico para seus projetos político e social, e necessitavam criar novos mecanismos de representação e distinção social ao nível simbólico.

Ao produzir a intervenção orientada por um projeto de modernização material e simbólica da cidade pensado à luz da imagem da cidade europeia, o urbanismo do início do século contém a aceitação tácita da exclusão social de tudo que lhe parece a negação dessa modernidade. A reforma Passos, no Rio de Janeiro, por exemplo, caracteriza-se por produzir um espaço público, cujo “público” privilegiado é a elite. Deixa de lado um enorme espaço - aquele das camadas populares - que se caracteriza como território da exclusão, informalidade, não vigência das normas⁶.

A Cidade contra o Estado

Durante o período populista, observam-se dois deslocamentos na concepção da questão social. O primeiro produz novo diagnóstico da sociedade. A pobreza deixa de ser concebida como inevitável, por transformar uma população de ex-escravos e de trabalhadores brancos indolentes em trabalhadores operosos, para ser formulada como obstáculo à constituição da nacionalidade (GOMES, 1982). O Estado liberal é, por outro lado, concebido como anacrônico, pois a nação a ser produzida necessita da intervenção racional do poder, o que reforça a crença no objetivismo tecnocrático. O enfrentamento da pobreza deve ser efetuado pelo Estado, com política de valorização do trabalho como forma de ascensão social e obrigação da cidadania. Esta é a noção de justiça social que emerge não de uma questão operária, mas de uma questão nacional. O trabalho é encarado como um meio de servir à Pátria. Nesse sentido, na busca de aumentar a capacidade produtiva, os intelectuais do Estado Novo se opõem ao taylorismo como método, devido ao seu aspecto desumano⁷, e formulam uma espécie de “fordismo cívico”.

⁶ É significativo, nesse sentido, que os cortiços fossem denominados de “repúblicas”, e que se afirmasse com certo orgulho que “cortiço em que entrava polícia era cortiço desmoralizado” (CARVALHO, 1989: 22). Sobre o estado de abandono dos subúrbios do Rio de Janeiro, ver também Abreu (1984).

⁷ Ver, a respeito, Aquiles (1942).



No subperíodo do Estado Novo, portanto, ocorre a formulação de nova concepção do Estado, como consequência da tematização da questão social. A política social decorrente dessa concepção tem como orientação “promover modificações substanciais na capacidade produtiva dos trabalhadores atuais e futuros” (GOMES, 1982: 156). E se traduzia em dois grandes campos de intervenção: em primeiro lugar, no da previdência e assistência social, voltado para a recuperação/manutenção da capacidade de trabalho. Nesse campo, o veículo de formulação é a medicina social. Em segundo lugar, o campo das condições de vida dos trabalhadores, em que se poderia evitar que ocorressem “extravios de capacidade de trabalho” pela existência de um precário padrão de reprodução social: alimentação, habitação e educação. Buscasse, então, criar o Serviço de Alimentação e da Previdência Social (Saps), a Liga Nacional contra o Mocambo, planos de financiamento da moradia operária, Fundação da Casa Popular, etc. Partia-se do princípio de que o trabalhador era revoltado e preguiçoso pelas más condições de vida. A promoção da casa própria era também uma forma de promover o apoio à família.

“O alojamento barato e confortável afasta o operário da taberna e cria maiores possibilidades à família, embora o salário continue limitado. A boa casa proporciona ao operário condições necessárias à saúde física e psíquica e, sem dúvida alguma, não deverá representar um negócio de que se esperem grandes lucros, mas um dever social a realizar. Seria útil congregiar todos os esforços possíveis dentro de um plano único, assentado no conhecimento do problema e de seus múltiplos aspectos, considerando de maneira muito particular as exigências médicas, educacionais e sociais desses núcleos de população, em que serão recrutados das novas levas de trabalhadores, que deverão realizar suas atividades em condições de produzirem o ótimo e o máximo. Uma boa lareira, nos climas frios, ensina a família a ser unida, aproxima os homens mais distantes. O lar no sentido verdadeiro da expressão -“home”- tal qual é concebido pelo inglês, exerce poderosa influência nos destinos do maior império do mundo; no passado, unificou e estabilizou a fibra



incomparável da raça que governa as riquezas do mundo. No ambiente embelezado à custa de artifícios e combinações do “home” inglês, cristalizaram-se as tradições que alimentam esse povo de espírito indomável. Gerações e gerações de britânicos encontram no “home” a fonte da vida e essa fibra que robustece suas energias morais. (...)

O alojamento das massas trabalhadoras só poderá ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos, já que o capital particular nunca encontrará aplicação rendosa na construção de casas baratas, alugadas por baixo preço e enquadradas em núcleos onde não deverão faltar a escola e o hospital.

O Governo do Presidente Vargas criou em nosso meio uma política de sadio patriotismo e profunda humanidade, amparando e valorizando o homem que trabalha. Assim, desenvolveu a compreensão geral das necessidades operárias, cujas massas requerem moradia confortável. O triunfo dessa campanha, certamente, oferecerá oportunidade ao nosso grande Presidente de sentir toda a emoção de quem dedica o vigor de sua mentalidade à realização do bem comum” (ARRUDA CÂMARA, 1943:64/66).

Nas representações dos intelectuais orgânicos do Estado Novo, as políticas sociais no campo do consumo habitacional tinham, portanto, sentido estratégico, pois, ao mesmo tempo, aumentava a capacidade de trabalho e produzia a paz social pela preservação da família. A classe operária nascente é pensada como força produtiva e como base política de sustentação do Estado, a ser integrada na sociedade política por meio dos mecanismos corporativos da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979). A ela foram dirigidos os “conjuntos proletários” e os financiamentos habitacionais dos institutos de previdência social. O tratamento concedido ao espaço da moradia das camadas populares crescentemente presentes nas cidades, nas “favelas”, nos “mocambos”, nas “palafitas” e nos emergentes loteamentos periféricos, e excluídas dos mecanismos integrativos do Estado Novo, foi a “política da tolerância” (CARDOSO, 1972) com a



ilegalidade, irregularidade e a precariedade habitacional, apesar da retórica higienista do Estado quanto à questão da moradia.

Inicia-se, nesse momento, o divórcio entre cidade legal e cidade real, fato que permanece até hoje na cidade brasileira por seu papel na criação de outros mecanismos integrativos das massas urbanas. Sua base, com efeito, é a instituição de mecanismos clientelísticos de integração das camadas populares à comunidade política da cidade, pelo qual a tolerância da ilegalidade na ocupação do solo e o acesso aos serviços urbanos são utilizados como moeda de troca no mercado político.

O urbanismo desse período busca intervir na cidade legal para nela produzir os símbolos do novo ator integrador da nação: o Estado Novo. Busca-se dotar o espaço urbano dos equipamentos que expressam a monumentalidade da obra estatal e o rompimento com o passado por ela realizada. Por outro lado, surgem as primeiras experiências de elaboração de planos urbanísticos para tratar do conjunto da cidade, da sua modernização viária, sob a inspiração da proposta de Alfred Agache para o Rio de Janeiro. A influência da visita de Agache é notada, direta ou indiretamente, na elaboração dos planos de Porto Alegre e Curitiba, entre outros. Data também desse período a realização da Semana de Urbanismo de Salvador, em 1935, de escassa repercussão, e, principalmente, a instituição do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador, em 1943 (SANTOS NETO, 1993). São Paulo implanta seu Plano de Avenidas, e também Recife ganha um plano diretor. Cabe ressaltar que todas essas iniciativas se deram sob a égide de interventores nomeados pelo governo Vargas.

Esse traço do urbanismo monumental e modernizador, incapaz de pensar e tratar a cidade real, é coerente com a permanência do antiurbanismo no pensamento da época. Como ilustração, cita-se um teórico do municipalismo, Rafael Xavier, que, em 1946, inspirado nas ideias de Alberto Torres, diagnosticava os problemas nacionais como decorrentes de causas históricas, geofísicas, sociais e políticas que produziram excessiva centralização. Em sua análise, o crescimento urbano é gerador de problemas, porque concentra recursos provenientes do interior, utilizados de forma improdutiva. Além desse aspecto, a urbanização é vista como deletéria da nacionalidade.



“No Brasil existe um abismo entre a pobreza de sua economia e o padrão de vida, sob todos os aspectos, de suas metrópoles. (...)

A centralização de todos os recursos provenientes do trabalho do Interior nas Capitais dos Estados e, como consequência, ainda mais na Capital do país, só poderia produzir os deploráveis resultados que se traduzem no desconforto que estamos sentido e que tende a aumentar na mesma proporção em que robustecem os fatores próprios da concentração.

As indústrias destinadas a manter uma vida de prazeres e luxo, e que são normalmente as mais lucrativas, cresceram e se multiplicaram nas metrópoles. As demais igualmente nelas se reuniram, em busca de maiores mercados de consumo. O ensino secundário e o superior, também concentrado nas Capitais, atraíram a juventude.

Além disso, favoreceram a concentração: as grandes construções; a burocracia, rendosa e fácil; os negócios; as atrações naturais dos grandes centros; e, ainda, com o seu cortejo de misérias morais, o jogo, que no Brasil chegou a eliminar os últimos resquícios de pudor de muitos homens públicos, os quais transformaram a roleta e o vício em fonte de renda sob o pretexto de atender, com o produto dessa criminosa exploração, obras de caráter social...

Os cassinos deslumbrantes e o pif-paf, ainda que em modestos lares, simbolizam uma época e comprometem os destinos de um povo” (Conferência no Rio de Janeiro, em 15 de março de 1946, na solenidade de instalação da Comissão Nacional Organizadora da Associação Brasileira de Municípios).

O peso do antiurbanismo está expresso na importância política dos programas de colonização, tais como a Marcha para o Oeste, destinados a resolver o problema dos vazios territoriais. Outro sinal que evidencia esse fato é a importância que a questão regional tem no noticiário da revista Cultura Política, principal órgão formulador da ideologia do Estado Novo. A análise das diversas seções que compõem a revista mostra que a questão regional aparece sob a caracterização de “problemas”, com a questão social, enquanto as matérias sobre as cidades aparecem nas seções ligadas à cultura.



Esses elementos expressam a importância política do regionalismo que, aliado a um processo de industrialização ainda em expansão, levaram o urbano a não ser ainda tematizado como questão.

Como contraponto a esse antiurbanismo, encontramos, em Azevedo Amaral, por exemplo, sinais de tendência, que articula a nacionalidade com o projeto de modernização pautado no industrialismo e na urbanização (DINIZ FILHO; CARVALHO BESSA, 1991). Nesse momento, começa a cristalizar-se a ideia dos “dois Brasis”, que inclusive já aparece na obra *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, no seu clássico capítulo *O Semeador e o Ladrihador*. Curiosamente, o discurso oficial de Vargas caminhará no sentido de uma síntese nova, em que é reconhecido o dinamismo econômico das metrópoles litorâneas e, ao mesmo tempo, valoriza o isolamento do interior e sua maior capacidade de preservar o caráter nacional.

A Cidade contra o Nacional-Desenvolvimentismo

O “objetivismo tecnocrático” agora predomina na formulação da questão urbana, a serviço do nacional-desenvolvimentismo. O projeto de constituição da Nação desloca-se para o eixo econômico. Essa ideologia consegue, todavia, articular o projeto com a prática de modernização acelerada baseada na internacionalização da economia.

A sociologia será um dos campos mais importantes para o desenvolvimento dessas ideias. Primeiramente, por meio da “sociologia do desenvolvimento”, que logo desemboca nas “teorias da marginalidade”. No interior desse pensamento, cristaliza-se a concepção dualista da sociedade, onde, além da oposição campo/cidade, referida à dualidade tradicional/moderno, verifica-se, ainda, oposição no interior das cidades entre os “integrados” e os “marginais”.



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



Essas teorias tendem a ressaltar a incapacidade de absorção de mão de obra pelos novos padrões urbano-industriais de desenvolvimento, à qual se alia a incapacidade dos migrantes absorverem o “modo de vida urbano”, formando assim um círculo vicioso que reproduz a marginalidade. Esse fenômeno é denominado de “urbanização sociopática⁸”:

Não podemos deixar de assinalar a representação “antiurbana” como substrato destas interpretações: “inchaço” das cidades, “macroencefalia urbana”, “migrações desordenadas”, “congestão”, etc. Um bom exemplo dessa tendência são as declarações de Figueiredo Ferraz (1975), prefeito de São Paulo:

Monstros urbanos já surgiram, outros estão na iminência de surgir, e todos acabarão, certamente, devorando a maior parcela do seu próprio trabalho, tal o montante exigido para a sua sustentação. E, monstros estes, fruto de um desenvolvimento regional, e mesmo nacional como um todo, que paradoxalmente, e de forma inexorável, comprometerão aquele mesmo desenvolvimento por eles gerado, no duplo e contraditório papel de criador e algoz.

Por outro lado, assume-se que a afirmação da nacionalidade pela promoção do progresso deixa, definitivamente, de ser buscada em nossa “essência rural” para ser localizada definitivamente na cidade. Os pensadores do nacional-desenvolvimentismo, porém, percebem nossas cidades litorâneas, inchadas, desorganizadas, sem planejamento e submetidas aos padrões cartoriais de administrações públicas, como obstáculos à concretização dos seus ideais, já que são identificadas com as “forças do atraso” e expressão do nosso “dualismo estrutural”. Em consequência, a questão urbana desse período reveste-se de uma coloração utopista, projetando na construção da ordem urbana ideal, em outro território, seu modelo de ação, ao mesmo tempo em que pretende redirecionar o crescimento das metrópoles para as cidades do interior.

8 A urbanização sociopática caracteriza, pois, o estado disnômico (desequilíbrio) do sistema nacional de produção - distribuição - consumo (efetivo mais potencial) em sua etapa contemporânea, apresentando-se de uma parte como resultante desse estado disnômico: enquanto urbanização tout court e atuando convergentemente com o aumento demográfico, promove aspiração de um padrão de vida “material” e “não material” não atendido pelos setores sociogeográficos capitalistas “sufocados” e, em conexão, estimula a concentração populacional “desmesurada” nos setores sociogeográficos capitalistas mais “dinâmicos”, sobretudo nas áreas citadinas industrializadas” (PEREIRA, 1965).



É bastante ilustrativa do diagnóstico e modelo de ação do nacional-desenvolvimentismo, a justificativa de Roland Corbisier (1960: 48/49), um dos seus mais expressivos ideólogos, para a construção de Brasília.

Se examinarmos a experiência humana ao longo do tempo, no transcurso da história universal, verificaremos que as formas superiores da cultura, a filosofia, a ciência, a arte, a política, o direito, sempre estiveram ligadas ao que já se chamou de “protofenômeno da existência humana”, que é a cidade. A cultura, fruto do trabalho universal, sempre foi produzida nas cidades ou em função dos centros urbanos. (...)

Todas as grandes culturas e civilizações que conhecemos, encontram, por assim dizer, seu arremate e seu coroamento na construção da Metrópole, da grande capital. Concentração de espírito e de consciência, centro de decisão e de comando, ponto de convergência e instância modeladora e pedagógica, as grandes capitais sempre foram o arremate e a síntese das suas culturas.

Entretanto, para o autor, essa função não tem sido exercida por nossas cidades e, em especial, por sua capital.

Destruídas as antigas cidades coloniais, a fim de substituí-las por outras que pudesse comportar o crescimento das populações e atender às exigências do desenvolvimento industrial e tecnológico, edificaram-se esses aglomerados caóticos, que em lugar de representarem solução para os problemas humanos, constituem, ao contrário, um sistema de dificuldades e de problemas. Embora modernas, por se estarem construindo agora, nossas cidades não se estão expandindo em obediência a planos racionais, que a tornassem cômodas, funcionais e harmoniosas (p.52).

(...)

Para atender às exigências do desenvolvimento, da integração econômica e cultural do País, tornava-se



imperativo e urgente interiorizar a Metrópole, transferindo-a para o coração no nosso território (p. 55).

A partir do final dos anos 70, começa a se delinear nova conjuntura intelectual, cujos desdobramentos ainda nos envolvem no presente. Por um lado, tem início certa decadência do nacional-desenvolvimentismo, fruto da falência da modernização conservadora empreendida a partir de 1964 em implantar um modelo de desenvolvimento inclusivo, nos moldes do fordismo europeu, ou americano, onde ganhos de produtividade crescente permitem a extensão a parcelas significativas da população das benesses do crescimento econômico, seja com o aumento real dos salários, seja com a oferta das garantias e dos suportes oferecidos pelo Estado do Bem-Estar. Por outro lado, a modernização gera um quadro de tensões sociais significativo no campo da organização sindical e da mobilização em torno das condições de vida, produzindo acirrada disputa em torno dos benefícios gerados pela ação do Estado.

No campo do pensamento social, a crítica ao ideário do nacional-desenvolvimentismo afirma-se tendo como eixo a emergência da questão social, no campo da produção - como questão operária - e no campo do consumo coletivo - como questão urbana. O tratamento da questão social passa a ser entendido na sua especificidade, e não como fruto ou decorrência necessária do crescimento econômico.

Nesse período, a cidade é tematizada, inicialmente, como um problema econômico, ou seja, um dos aspectos a ser enfrentado na política desenvolvimentista. Os temas da nação e da modernização submetem o “social”, levando nossos reformadores a colocarem a questão urbana como aspecto do desenvolvimento. Várias concepções aparecem, tendo em vista estabelecer parâmetros possíveis para a intervenção sobre o urbano. Na medida em que o processo de urbanização passa a ser um dos elementos

Com o restabelecimento do presidencialismo em janeiro de 1963 e a ampliação dos poderes de Goulart, a implementação das reformas tornava-se urgente. Novamente a reforma agrária voltava ao centro do debate político. No primeiro semestre de 1963, Goulart apresentou às lideranças políticas para debate, um anteprojeto de reforma agrária que previa a desapropriação de terras com título da dívida pública, o que forçosamente obrigava a alteração constitucional. Uma segunda iniciativa para agilizar a agenda das reformas foi o encaminhamento de uma emenda constitucional que propunha o pagamento da indenização de imóveis urbanos desapropriados por interesse social com títulos da dívida pública. Essas propostas, no entanto, não foram aprovadas pelo Congresso Nacional, o que provocou forte reação por parte dos grupos de esquerda.” Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base>.



fundamentais da modernização - seja como positividade, seja como “efeitos perversos” - o urbanismo é acionado como instrumento importante na formulação de diagnósticos sobre os problemas urbanos. Ao lado do padrão higiênico-funcional, que se requalifica com a adoção dos princípios da Carta de Atenas e um funcionalismo pautado na concepção da cidade-máquina, emergem outros modelos, configurando uma disputa em torno da hegemonia intelectual no campo, como veremos a seguir.

A Reforma Urbana: O Conflito na Cidade e a Construção da Nação

A sociologia crítica da modernização dos anos 60 inicia longo processo de construção da questão social, no qual, paulatinamente, os mitos integradores são substituídos por representações que reconhecem o Brasil como sociedade diferenciada em seus interesses. A questão urbana entra no ideário societário brasileiro no bojo do projeto de Reformas de Base⁹, que emerge nos anos 60, como estratégia de construção do desenvolvimento nacional que rompesse as travas que nos atrelavam a uma dinâmica de “crescimento e pobreza”. Integrava a utopia nacional-desenvolvimentista proposta por pensadores como Celso Furtado, entre outros, e tinha como suposto a distribuição da renda, da riqueza e do poder, como estratégia de rompimento do desenvolvimento com o subdesenvolvimento. A faceta urbana do projeto reformista dos anos 60 tinha como cenário a precariedade urbana produzida por um crescimento industrial acelerado, fundado na produção de bens de consumo duráveis pelas grandes firmas internacionais e

⁹ “Sob essa ampla denominação de ‘reformas de base’ estava reunido um conjunto de iniciativas: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Sustentava-se ainda a necessidade de estender o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, e defendiam-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior. O carro-chefe das reformas era, sem dúvida, a reforma agrária que visava eliminar os conflitos pela posse da terra e garantir o acesso à propriedade de milhões de trabalhadores rurais. Em discurso por ocasião do encerramento do 1o Congresso Camponês realizado em Belo Horizonte em novembro de 1961, João Goulart, afirmou que não só era premente a realização da reforma agrária, como também declarou a impossibilidade de sua efetivação sem a mudança da Constituição brasileira que exigia indenização prévia em dinheiro para as terras desapropriadas. No entanto, a aceitação da mudança da constituição encontrava forte resistência por parte dos setores mais conservadores do próprio governo. Para enfrentar tais dificuldades, Goulart criou em 1962 o Conselho Nacional de Reforma Agrária, mas essa iniciativa não teve nenhum resultado prático. Durante todo o governo parlamentarista a agenda das reformas não avançou.



na constituição de um vasto exército industrial de reserva. Mais de 30 milhões de pessoas foram transferidas do campo e assentadas em cidades que, rapidamente, se transformaram em metrópoles precárias e inacabadas. As características das nossas cidades passam a ser compreendidas como consequências e reprodutoras do nosso padrão periférico de desenvolvimento capitalista, simultaneamente concentrador e excludente.

“No que concerne à periferia, a transferência do padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista constituía um processo de muito maior complexidade e de muito maior dificuldade que as anteriores eclosões do mercado capitalista especificamente moderno e da economia capitalista competitiva em sociedades recém-egressas de situações coloniais ou neocoloniais. A esse respeito, é preciso atentar para os requisitos desse padrão de desenvolvimento econômico, que exige índices relativamente altos: de concentração demográfica, não só em cidades-chave mas em um vasto mundo urbano-comercial e urbano-industrial; de renda per capita, pelo menos da população incorporada ao mercado de trabalho e, em especial, dos estratos médios e altos das classes dominantes; de padrão de vida, pelo menos nesses setores da população; de diferenciação, integração em escala nacional e de densidade econômica do mercado interno; de capital incorporado ou incorporável ao mercado financeiro, para maior flexibilidade e intensidade ao crescimento do crédito ao consumo e à produção; de modernização tecnológica realizada e em potencial; de estabilidade política e de controle efetivo do poder do Estado pela burguesia nativa etc.”. (FERNANDES, 2006[1975]: 294).

“Na situação presente, o nível de investimento necessário para que a economia não deslize para a recessão somente pode ser mantido mediante a inflação e endividamento externo. O aumento da poupança deve ser compatibilizado com a utilização da capacidade produtiva, particularmente no setor de bens de capital, o que requer uma rígida disciplina na utilização da capacidade de importar. O atual modelo



de desenvolvimento esteriliza uma parcela importante da poupança, privilegiando os investimentos em bens duráveis de consumo, inclusive habitações de luxo, e numa infraestrutura a serviço de estilos de urbanização e de organização do lazer fundado no transporte privado. Esse perfil de demanda tem como contrapartida certa estrutura do sistema produtivo; daí que, conciliar a elevação da taxa de poupança disponível para o investimento reprodutivo com a utilização de capacidade produtiva que deve ser modificada, requeira uma ação abrangente e gradual, que reorienta demanda e oferta.” (FURTADO, 1981: 81).

A bandeira reformista é abandonada, porém, com o golpe militar de 1964 e, com ela, o projeto de reforma urbana. Em seu lugar, passa a vigorar um projeto desenvolvimentista autoritário que aprofunda nossa associação ao capitalismo internacional e monopolista. O acesso ao capital financeiro, viabilizado pelo eurodólar e, posteriormente, pelo petrodólar, fundamenta um projeto de cidade a serviço da estratégia desenvolvimentista. A produção da cidade é objeto da ação de uma sagrada aliança comandada pelo trinômio obras viárias-especulação imobiliária-produção automobilística. Nessa lógica, manter e aumentar a concentração da renda, da riqueza e do poder torna-se condição de sustentação da estratégia de desenvolvimento. O produto não poderia ser outro: a afirmação de um modelo privado e privatista de cidade, cujas marcas são as desigualdades urbanas, a segregação residencial, precariedade no uso e ocupação do solo urbano, crescimento extensivo das cidades, degradação ambiental. Marcas que permanecem até hoje no cenário das metrópoles brasileiras.

Nos anos 80, a ideia de reforma urbana volta ao cenário do debate público, no bojo das lutas pela redemocratização do País. O pensamento social mobiliza-se na busca da identificação e compreensão das várias manifestações das classes sociais e seus conflitos. As revoltas nas cidades contra a insuficiência e precariedade dos serviços urbanos são enunciadas como evidências das “contradições urbanas” (MARTINEZ-ALLER; MOISÉS, 1977) e do “povo em movimento” (SINGER; BRANT,



1981) instituindo as “classes trabalhadoras” (SADER; PAOLI; TELLES, 1983) como os novos sujeitos políticos da sociedade brasileira, capazes de construir a verdadeira república democrática. No lugar da concepção antiurbana, surgem no pensamento social brasileiro visões radiosas da cidade, como lócus da construção da “cidadania ativa” (BENEVIDES, 1991), porém, desde que reformada.

Os anseios políticos por liberdade, as reivindicações sindicais e as mobilizações em torno de melhorias urbanas, legalização fundiária, urbanização das favelas e loteamentos irregulares, extensão de serviços e equipamentos. As primeiras eleições democráticas para governador, de 1982, abrem espaço para o surgimento do discurso de retomada do ideário da reforma urbana. A vitória espetacular de Leonel Brizola ao governo do Rio de Janeiro com o discurso Cada Família, segundo o qual pretendia legalizar e urbanizar mais de 1 milhão de lotes urbanos e ocupar os inúmeros vazios especulativos existentes na metrópole, impulsiona ainda mais o processo de politização da questão urbana. Mas, também, acorda as forças conservadoras para a necessidade de transformação das cidades, fato que se traduziu na iniciativa da alta cúpula dos militares – encabeçada por Golbery do Couto e Silva – em apresentar um projeto de lei de desenvolvimento urbano, contendo um conjunto de novos princípios e instrumentos de planejamento, muitos dos quais constam no atual Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001.

O projeto de reforma urbana passa a ocupar destaque no espaço político quando grupos da fração progressista das classes médias profissionais articulam-se com movimentos sociais para interferirem na Constituinte de 1988. A mobilização social e a política em torno da participação no processo constituinte ensejou a criação do Movimento da Reforma Urbana¹⁰ e possibilitou que as embrionárias ideias reformistas dos anos 60 fossem atualizadas e transformadas em agenda pública razoavelmente

¹⁰ Na constituição do Movimento da Reforma Urbana participou um corpo intelectual integrado por técnicos de várias entidades da sociedade e na academia, ligados de alguma forma à problemática urbana. reformista. Assim, na fundação do Fórum Nacional da Reforma Urbana, estão presentes importantes segmentos da pesquisa na área urbana: Anpur, Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, Ansur, Polis, FAU USP. Na primeira reunião deste fórum, participaram 11 técnicos, 11 ONGs, dez instituições de pesquisa acadêmica e sete entidades populares. Na análise dos processos de formação e implementação das políticas públicas, vários autores têm destacado a importância do papel desse corpo técnico interno e externo à burocracia pública. Ver Ribeiro e Cardoso (1990), Melo (1993) e Marques (1993).



disseminada na sociedade. Na construção do diagnóstico dos “problemas urbanos” que a fundou, está a crítica ao modelo de cidade desigual gerado pela submissão do urbanismo nacional-desenvolvimentista aos interesses econômicos e políticos contidos na acumulação da riqueza e do poder pela apropriação privada do solo urbano e seus benefícios¹¹. O resultado é que a cidade expressa a outra faceta da modernização econômica por que passou a sociedade brasileira, a de “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979) pela qual os trabalhadores são extorquidos de direitos sociais intrínsecos à condição de cidadãos urbanos.

A explicação da submissão da cidade aos interesses privados é localizada nas condições históricas que presidiram a transição da sociedade brasileira da fase agrário-exportadora à urbano-industrial. Nesse período, com efeito, que vai do final do século XIX aos anos 30, os capitais acumulados nas atividades de intermediação comercial deslocam-se para o urbano. Num primeiro momento, o segmento mais concentrado metamorfoseia-se em capital concessionário dos serviços públicos e em capital empreiteiro de obras, enquanto o pulverizado formado pelos pequenos capitais mercantis transforma-se em patrimônio imobiliário, explorado na forma de aluguel. A partir da segunda metade dos anos 10, o capital mercantil desloca-se também para o fundiário, realizando os loteamentos que marcarão a formação das zonas suburbanas das nossas grandes cidades. Extensas áreas rurais são compradas, retalhadas e vendidas em lotes, durante longos anos, dando início ao processo de crescimento periférico.

A acumulação urbana não é, porém, entendida como um fato apenas econômico. Mobilizando os resultados da reflexão sobre a chamada questão distributiva brasileira¹², que mostra suas causas políticas, o diagnóstico contido no projeto de reforma

11 Na sua formulação, tiveram forte influência os resultados da pesquisa urbana dos anos 70 e início dos 80 sobre as relações entre a dinâmica econômica, estruturação da grande cidade e os mecanismos de produção das desigualdades sociais. Ver, por exemplo, os trabalhos sobre crescimento e pobreza em São Paulo (KOWARICK; BRANT, 1975), a “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979) e sobre a relação entre segregação urbana, desigualdade sociais e intervenção pública no Rio de Janeiro (VETTER, 1975; VETTER e Massena, 1981).

12 Celso Furtado (1981: 62), por exemplo, explica a questão distributiva brasileira como a consequência do sistema de relações de força que conformam um poder corporativo. “Um estudo mesmo sumário da sociedade brasileira deixa ver que a apropriação do excedente - entendido este como o produto social que não é utilizado para reproduzir a população - obedece a um sistema de forças que pode ser descrito a partir dos seguintes elementos: a) controle da terra; b) controle de mercados de estrutura oligopolistas; c) controle dos fluxos financeiros; d) estruturas corporativas; d) estruturas sindicais.”



urbana identifica, nas conexões entre poder, o poder na cidade e a “sagrada aliança” (LESSA e DAIN, 1984) que vinha sustentando nosso capitalismo associado, as causas estruturais da submissão do urbanismo técnico-burocrático desenvolvimentista aos interesses da acumulação urbana. A “sagrada aliança” teria assegurado a convergência de interesses entre os capitais nacionais dominantes em órbitas não industriais e os capitais internacionalizados, de tal forma que há solidariedade entre esses dois segmentos. Para tanto, o Estado vela para que sejam permanentemente obedecidas duas cláusulas: a divisão das órbitas de atuação e a distribuição horizontal do excedente, de forma que ocorra a equalização de rentabilidade dos investimentos realizados nas duas órbitas. A “especulação imobiliária” é o circuito socialmente mais visível da acumulação urbana. Mas também integram a “sagrada aliança” o capital empreiteiro, nutrido pelos contratos de obras públicas, além das diversas frações do capital concessionário que exploram os serviços coletivos.

O projeto de reforma urbana ensejou a construção de um urbanismo redistributivo e democrático, materializado em um modelo municipal de bem-estar social, a ser alcançado pela instauração da regulação pública do uso e ocupação do solo urbano, submetendo o mercado privado de terra a regras que garantam a função social da propriedade privada e a reapropriação, pelo poder público, de parte dos ganhos imobiliários. A redistribuição seria alcançada pela utilização desses recursos no financiamento de ações do governo que assegurem a universalização do acesso aos serviços de consumo coletivos básicos, considerados como direitos urbanos inerentes à cidadania. Por outro lado, a noção de direitos políticos é ampliada para além daqueles implicados ao pleno funcionamento das instituições da democracia representativa, criando-se na cidade os mecanismos jurídicos e administrativos fundadores da democracia direta na gestão urbana.

As teses centrais da reforma urbana são:

- a) **Gestão democrática e participativa da cidade**, implicando a adoção dos princípios da soberania popular, da descentralização inter e intragovernamental do processo decisório, especialmente



no que concerne ao orçamento e à democratização do acesso às informações sobre os problemas urbanos e a ação do governo. A tradução desses princípios na reforma institucional teria como resultado a implantação de uma democracia semidireta capaz de corrigir os limites e ampliar o sistema da democracia representativa.

b) **Distribuição da renda urbana e da terra na cidade**, de maneira a quebrar a dinâmica da espolição urbana, da qual uma das principais causas é a especulação imobiliária que encarece a terra e a moradia, segrega as camadas pobres, cria vazios urbanos e impõe ineficiência no uso dos equipamentos e na infraestrutura urbana. Essa distribuição concretiza-se com a recuperação, pelo poder público, de parte da valorização imobiliária, de recursos a serem aplicados na urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, com a criação de constrangimentos legais e fiscais aos proprietários de terrenos vagos e com a democratização do acesso à terra urbana para as camadas mais pobres. Para tanto, é necessário reformar o direito de propriedade, separando-o do direito de construir e, ao mesmo tempo, submetendo-o ao exercício de uma função social.

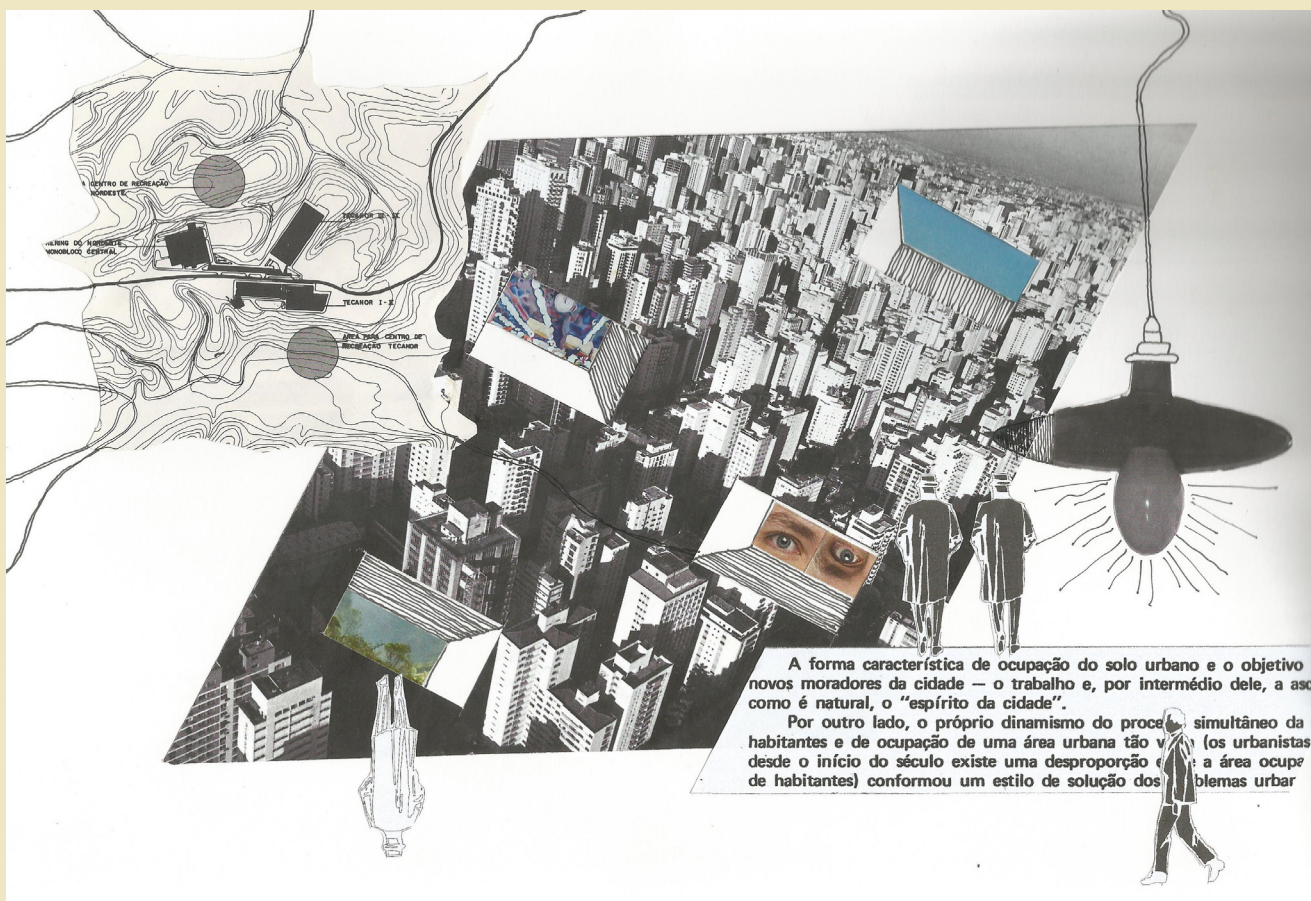
c) **Inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos**, de maneira a dar ênfase às despesas sociais do poder público social em detrimento daquelas de sustentação da reprodução do capital na cidade.

d) **Universalização do direito urbano**, isto é, possibilitar o acesso aos serviços e equipamentos coletivos.

Apesar da conjuntura neoliberal dos anos 1996-2003, no plano nacional, o projeto de reforma urbana continuou sua marcha na sociedade, obtendo algumas vitórias efetivas em um ou outro experimento mas, sobretudo, se insere na expectativa da sociedade. Por exemplo, a remoção de favelas, prática tão contundente da política liberal, perdeu a legitimidade na sociedade e no sistema político e, simultaneamente, ganhou



espaço a concepção de urbanização dos espaços populares. A eleição de Inácio Lula da Silva abriu espaço político para que o projeto de reforma urbana se transformasse em política pública federal, com a criação do Ministério das Cidades. Como desdobramento, a retomada vigorosa da política habitacional com o Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2007, expressa a possibilidade do projeto de reforma urbana alcançar novo patamar, em razão das possibilidades de transformação do hábitat popular, na medida em que, pela primeira vez, a provisão pública de moradia atinge os segmentos da população que vivem nas condições de precariedade urbana, por sua exclusão do mercado imobiliário.



A forma característica de ocupação do solo urbano e o objetivo de novos moradores da cidade – o trabalho e, por intermédio dele, a ascensão como é natural, o “espírito da cidade”.

Por outro lado, o próprio dinamismo do processo, simultâneo da mobilidade dos habitantes e de ocupação de uma área urbana tão vasta (os urbanistas desde o início do século existe uma desproporção entre a área ocupada e a área disponível de habitantes) conformou um estilo de solução dos problemas urbanos.



Onde estamos? Bem estar no consumo e mal-estar na cidade

O quadro traçado até aqui apontaria para a emergência de nova realidade urbana na sociedade brasileira, como expressão da vitória de uma das componentes do antigo sonho das Reformas de Base? Essa pergunta ganha sentido não apenas pelas intervenções públicas mencionadas, mas pelos indicadores de desconcentração da renda, e incorporação, no mercado de bens duráveis, de vastos segmentos sociais historicamente marginalizados. Para muitos analistas, estaríamos finalmente constituindo supostamente a “nova classe média” sonhada pelos intelectuais reformistas dos anos 60, capaz de criar uma estrutura social menos polarizada e sustentar novo padrão de desenvolvimento capitalista, não mais atrelado à necessidade da concentração demográfica, de renda e de poder.

Nas metrópoles, mais de 80% da população moradora é proprietária do domicílio no qual reside, o que significa que o modelo de urbanização brasileira realizou os ideais reformistas de constituir uma classe de pequenos proprietários, mas na cidade e sob condições de precariedade, seja em termos da sua formalização e legalidade jurídica, ou ainda em termos das condições urbanas a que essa propriedade está associada. Considerando apenas as dez principais regiões metropolitanas do País (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal) vê-se, por um lado, que a média do rendimento domiciliar saltou de R\$ 1.745,85, em 2004, para R\$ 2.607,63, em 2009; o percentual de domicílios em áreas de aglomerado subnormal (uma aproximação das chamadas favelas) ficou estável, em torno de 8,5% - o que representava mais de 1 milhão e meio de domicílios, em 2009. Já o percentual de domicílios que contavam com aparelho celular saiu de 61,8%, em 2004, e chegou a 86,6%, em 2009. Em se tratando da posse de microcomputador, o salto foi de 24,9%, em 2004, para 46,8%, em 2008. No entanto, em 2009, o percentual de domicílios não ligados, direta ou indiretamente, à rede coletora de esgoto continuava estagnado em torno de 18% - o que representava mais



de 3 milhões de domicílios.

É bem verdade que ocorreram avanços em alguns itens das condições urbanas de vida. A mensuração do grau de bem-estar urbano¹³ alcançado nas metrópoles, feita pelo INCT Observatório das Metrópoles, utilizando dados do Censo de 2010, mostrou avanços nas itens de serviços de saneamento, mas, ao mesmo tempo, deixou claro o elevado grau de precariedade ainda existente nas metrópoles brasileiras.

Mas, se avançamos em alguns itens das condições de vida – ainda que exista forte precariedade e desigualdades, quando examinada a qualidade dos serviços de infraestrutura, como, por exemplo, o saneamento ambiental – o problema da mobilidade urbana tornou-se a expressão mais contundente do confronto entre os avanços da economia e mal-estar urbano. Com efeito, nas metrópoles brasileiras, se exacerbam os efeitos perversos da prevalência do modelo rodoviário de mobilidade, fundado transporte privado coletivo e individual, na ausência de um sistema ordenado a partir de transporte de massa gerido pelo poder público. O recente relatório¹⁴ produzido pelo INCT Observatório das Metrópoles aponta a explosão do número de automóveis e motocicletas nas metrópoles brasileiras. Entre 2001 e 2011, a quantidade de automóveis nas 12 metrópoles aumentou de 11,5 milhões para 20,5 milhões. Já as motocicletas passaram de 4,5 milhões para 18,3 milhões, nesses mesmos dez anos.

Já em 2011, o número de automóveis nas metrópoles brasileiras chegou a atingir a marca de 20.525.124 veículos. O número representa aproximadamente 44% de toda a frota brasileira. Nessas metrópoles, entre 2001 e 2011, houve um aumento de mais de 8,9 milhões de automóveis, aproximadamente 77,8%. Em média, foram adicionados mais de 890 mil veículos por ano. São Paulo, a metrópole mais populosa, conta com a maior frota, cerca de 8,2 milhões, o que equivale a 17,8% de toda a frota nacional. Entre 2001 e 2001, a frota da metrópole paulistana cresceu 68,7%, o

13 Trata-se do índice de Bem-Estar Urbano (Ibeu). Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=642%3Alan%3%A7amento-do-livro-%E2%80%9C%3ADndice-de-bem-estar-urbano-%E2%80%93-urbanoibeue%E2%80%9D&Itemid=167&lang=pt>.

14 Ver Metrópoles em Números: Crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrópoles brasileiras 2001/2011, organizado pelo pesquisador Juciano Martins Rodrigues. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=386%3Amobilidade-urbana-brasil-e-a-op%3%A7%3A3o-pelo-transporte-individual&Itemid=164&lang=pt>.



que corresponde a mais de 3,4 milhões em termos absolutos.

Embora abaixo do crescimento das metrópoles e do crescimento do Brasil (90%) é uma soma considerável, principalmente se considerada a frota já existente em 2001, que era de 4,9 milhões de automóveis. Apesar de apresentar crescimento relativo menor do que as médias nacional e metropolitana, o Rio de Janeiro registrou um aumento absoluto considerável. Nos dez anos considerados, a frota da metrópole fluminense cresceu 62%, ou mais de 1 milhão de automóveis, em termos absolutos. Na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Ride DF), nucleada pela capital federal, a frota de automóveis cresceu 103,6%, passando de pouco mais de 626 mil veículos, em 2001, para mais de 1,2 milhão, em 2011. Desses, quase a metade, ou 537.803 automóveis, estão em Brasília.

Mas vale destacar que o entorno do núcleo metropolitano registrou crescimento da frota na ordem de 220,7%. Entre as maiores metrópoles, Belo Horizonte (MG) foi a que registrou o maior crescimento relativo no número de automóveis, nos dez anos considerados nesta análise, com um percentual de crescimento superior, inclusive, à média nacional. Em 2001, a frota da metrópole era de 841.060 veículos e, com um aumento de 108,5%, atingiu a marca de 1,7 milhão, em 2011. Na metrópole mineira, foram acrescentados, em média, a cada ano, 91.235 veículos.

Creio não ser de muita utilidade insistir na apresentação de exaustivos dados que indicam ser, o meio urbano das nossas cidades, incapaz de acompanhar as melhoras verificadas no mercado de trabalho e no poder de consumo da população, e ainda excluem parcela nada desprezível de seus moradores –de favelas, em domicílios não ligados à rede coletora de esgoto, e com densidade domiciliar média que ainda se encontra acima de 2,6 moradores por banheiro -, sem nenhum sinal claro de evolução, nos últimos anos – e também sem perspectivas de melhoras para os próximos.

Apesar de todos esses números, não se pode desconsiderar as mudanças que, nos últimos anos, emergiriam no país. São transformações na dinâmica de crescimento econômico e na intervenção do Estado, promissoras em realizar a inflexão do padrão de desenvolvimento do país. Mas duas questões



merecem nossa reflexão. A primeira diz respeito às limitações estruturais e políticas à manutenção dessa inflexão, diante das forças internas e externas que condicionam as possibilidades históricas da afirmação real do projeto de desenvolvimento nacional que rompa a nossa dependência com o capitalismo internacional, hoje dominado não apenas pelas forças do capital monopolista, mas também pelas novas condições da expansão do capitalismo mundial, crescentemente hegemônica pelas forças internacionais-liberalizantes das economias nacionais, cujo resultado é a diminuição da capacidade de internalização, no País, do poder de decisão e, portanto, das possibilidades de combinar, na política pública, os objetivos do crescimento econômico com a necessidade de dar continuidade à agenda reformista, entre elas, a reforma urbana.

A nova etapa da expansão capitalista baseada na mundialização financeira¹⁵ cria fortes pressões limitadoras para a reedição de projetos nacionais de desenvolvimento sustentáveis no tempo, abrindo espaços para ciclos curtos de crescimento atrelados às possibilidades de captura de conjunturas de aumento da demanda internacional por commodities, sejam as fornecidas pelo setor de agronegócios ou pela indústria extrativa de recursos naturais. A outra questão diz respeito à emergência de experimentos liberais de políticas urbanas locais fundadas em estratégias orientadas por objetivos de inserção competitiva das cidades na hierarquia mundial, submetendo nossa dinâmica econômica aos efeitos nocivos das políticas das guerras entre os lugares.

15 Utilizamos a expressão formulada por Alain Chesnais, por comodidade de comunicação das ideias desenvolvidas neste artigo. Mas estamos conscientes da pluralidade de vertentes de interpretação sobre a natureza dessa etapa do capitalismo.



Conclusão: Entre a Reforma Urbana e a Cidade como Máquina de Crescimento

A agenda reformista vem perdendo, pouco a pouco, a legitimidade, na sociedade brasileira, na medida em que surgem novas representações, imagens e narrativas sobre a cidade e seus problemas, organizando novos modelos de ação. No novo diagnóstico, os males urbanos são explicados como consequências da dissociação entre a cidade e a economia global, fruto da incapacidade dos governos em torná-las competitivas na atração do capital internacional. Como sustentação, ressurgem narrativas dualistas que descrevem a cidade sob a ameaça de perda da sua coesão social, tornando-se necessárias ações que criem a competitividade local.



As ações que anunciam a possibilidade de transformar o presente sombrio da cidade, diante da globalização, em futuro radioso, são enunciadas como se fossem abandonados os modelos clássicos do urbanismo, nos quais os problemas urbanos são tratados com ações públicas de regulação do mercado e de intervenção direta na construção dos equipamentos e na prestação dos serviços coletivos. Tal modalidade de ação torna-se inviável em razão, de um lado, da crise financeira dos governos locais e de suas repercussões institucionais, tornando-o incapaz de tomar decisões eficientes e rápidas. Por outro lado, o aproveitamento das oportunidades de investimentos, financiamentos e de empregos geradas pela nova economia global exigem a reorganização das antigas formas de organização, tomada de decisões e de intervenção do governo local em bases empresariais, de maneira a permitir-lhe empreender ações oportunistas e eficientes. Por outro lado, a criação de vantagens competitivas na cidade somente depende da capacidade dos governos em empreender a unificação das forças locais econômicas, sociais e políticas, em torno de projetos, a ser alcançada pela parceria público-privada e pela construção e disseminação do patriotismo urbano¹⁶. A cidade passa a ser concebida como ator capaz de recuperar o controle da historicidade local diante do movimento de mudanças globais, desde que governo, sociedade e mercado sejam unificados.

Por outro lado, a política urbana passa a estar a serviço da transformação da cidade em máquina de crescimento¹⁷ que alimenta o tradicional circuito da acumulação urbana, agora

16 A noção de patriotismo urbano faz parte do vocabulário dos formuladores do novo diagnóstico da cidade e do modelo de ação subjacente. No trecho a seguir, dois autores definem a importância política do emprego dessa noção na construção das estratégias de unificação das forças locais para transformar as ameaças da globalização em oportunidades.

"Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só é eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico." (CASTELLS; BORJA, 1997).

17 O conceito da cidade como máquina de crescimento propõe a compreensão da economia política que surgiu no final dos anos 70 nas cidades americanas, que, assoladas pela crise do neoliberalismo e a globalização, adotam estratégias de renovação urbana baseada na construção de coalisões entre as elites políticas e frações do empresariado das grandes firmas, em torno dos objetivos do crescimento econômico baseado nos investimentos públicos e privados em cidade em crise que, passando a gerar empregos e renda, produzem lucros privados e votos. Ver Logan, John R.; Molotch, Harvey L. (1996). *The city as a growth machine*. In: FAINSTAIN, Susan and CAMPELL, Scott. (Eds.) *Readings in urban theory*. Massachusetts: Blackwell Publishers. MOLOTCH, H. *The city as a growth machine: towards a political economy of place*. *American Journal of Sociology*, 82, 1976.



transformado na aliança das elites locais, com as elites nacionais e frações expressivas do grande empresariado. Essa mudança expressa a inserção das cidades brasileiras na frente urbana da expansão do atual ciclo de financeirização do capitalismo global¹⁸. Segundo Harvey (2005), o empresariamento urbano tem se materializado por quatro estratégias distintas. O primeiro caminho consiste na busca da inserção da cidade na Divisão Internacional do Trabalho, por meio de três possibilidades: a) exploração de recursos específicos (como é o caso do petróleo); b) aproveitamento de uma localização geoeconômica vantajosa, como são os casos das cidades californianas, que exploram seu acesso privilegiado ao vigor comercial da costa pacífica; c) criação de infraestruturas físicas e materiais com investimentos públicos e privados, de forma que transformam as cidades em territórios dinâmicos pela capacidade de exportação de bens e serviços. O segundo caminho de desenvolvimento orienta-se para a ocupação, por parte da metrópole, de posição vantajosa na divisão espacial do consumo. Para Harvey (2005), essa alternativa significa mais do que atrair o turismo e a renda pessoal de grupos sociais privilegiados, como os aposentados. Trata-se de políticas urbanas que tentam atrair o consumo de massa estimulado pela expansão do crédito bancário que ocorreu no mundo, não obstante as crises e as recessões econômicas. Há, nesse caso, busca de valorização de regiões urbanas degradadas, inovação cultural e melhoria física do ambiente construído. Busca-se a realização de grandes eventos, construindo-se centros de convenção, shopping centers, marinas, praças de alimentação, estádios esportivos, etc. Essa política foca na renovação urbana que melhore a qualidade de vida oferecida pela cidade. Como diz Harvey (2005, p.): “Acima de tudo, a cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver e ou

18 Como ilustração, podemos mencionar as novas orientações estratégicas: “Trabalhamos com três ‘megatendências’ em que estamos investindo. A primeira é a globalização. A segunda é passar de processos manuais para digitais e a terceira é o movimento do campo para os grandes centros urbanos. Hoje, 50% da população global mora em cidades e acreditamos que, nos próximos 25 anos, esse número chegará a ser de 70% a 75%. Essas tendências estarão centralmente em um milhão dos principais centros urbanos do mundo e de lá sairão 85% do crescimento e da riqueza. Então, nosso foco no futuro será muito mais nas 150 principais cidades ao redor do mundo, incluindo as grandes cidades do Brasil.”. Trecho da entrevista concedida por Francesco Vanni, chefe global do Citi Transaction Service (CTS), do Citibank, que comanda a área responsável pelas transações internacionais e pelos investimentos globais de médias e grandes empresas, operando diariamente U\$ 3 trilhões e tendo U\$ 12,8 trilhões em ativos sob custódia. (Folha de S. Paulo, 10 de março de 2013).



visitar, para divertir-se e consumir.” É o exemplo de Baltimore. É o exemplo do Rio de Janeiro.

O terceiro caminho de desenvolvimento reporta-se à estratégia de captura das atividades de comando e controle referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento. Essa estratégia implica a provisão de infraestrutura específica e dispendiosa. Diz Harvey (2005: 177): “Numa rede mundial de comunicações, a eficiência e a centralidade são essenciais em setores onde requerem interações pessoais de tomadores de decisões importantes”. Para tanto, são necessários investimentos importantes em transportes e comunicações (aeroportos e teleportos, por exemplo) e na oferta de espaço adequado de trabalho, equipado com ligações internas e externas necessárias para minimizar os tempos e os custos de transações.

Trata-se de estratégia orientada pela construção da imagem de uma cidade informacional e de exportação de serviços (financeiros, informacionais, produção de conhecimento). O quarto modelo de desenvolvimento volta-se para a estratégia de captura de superávits fiscais distribuídos por governos centrais ou regionais. São exemplos: os gastos militares e com a defesa, que impulsionaram a dinamização urbana da aglomeração de San Diego-Long Beach. A chegada desses recursos está associada à dinamização do mercado de trabalho com o crescimento do segmento de alta qualificação.

Para Harvey (2005), essas quatro estratégias não se excluem necessariamente. Entretanto, vale a pena mencionar sua visão política de que a combinação entre elas depende fortemente dos seguintes fatores: a) da natureza das coalizões que formam em cada cidade; b) dos tipos de recursos específicos existentes em cada cidade, isto é, dos recursos naturais, humanos, locais, com os quais a coalizão pode trabalhar; das possibilidades de relações de sinergias entre essas quatro estratégias. Harvey (2005) cita o exemplo do desenvolvimento da megalópole de San Diego-Long Beach-Orange County, em razão dos efeitos interativos entre os altos repasses governamentais para as indústrias de defesa e o crescimento acelerado de atividades de comando e controle, que, além disso, estimularam as atividades de consumo que fizeram renascer determinados tipos de manufaturas.



Cabe assinalar, no entanto, que, para Harvey (2005: 179) todos esses modelos de desenvolvimento metropolitano são limitados para assegurar o desenvolvimento sustentável no tempo às metrópoles, na medida em que fundadas nos objetivos de aumentar a competitividade interurbana, cedo ou tarde acabam por gerar como efeito agregado o aumento do “poder coercitivo externo” do capital, do qual resulta o desenvolvimento desigual do capitalismo. Com efeito, a difusão pelo mundo do “empresariamento” como modelo de governança urbana decorre desse ambiente econômico que cria uma força coercitiva de competição entre várias escalas de organização política de uma nação. Ao mesmo tempo, assinala que essas políticas, atuando em um ambiente de forte instabilidade e volatilidade econômica, acabam por estimular investimentos altamente especulativos. Tudo isto leva a uma dinâmica de desenvolvimento urbana marcada por espirais ascendentes e descendentes.

A difusão desses modelos de política urbana desloca e deslegitima a agenda da reforma urbana, na medida em que sua adoção implica deixar de tratar a cidade como bem coletivo a ser assegurado por políticas de regulação pública de uso e ocupação do solo e pela provisão também pública que universaliza o acesso ao bem-estar urbano. A noção de qualidade de vida, por exemplo, passa a ser concebida como atributo gerador da atração da cidade como ambiente e objeto de negócios. Por esse motivo, a natureza do que se entende de qualidade de vida e a escolha dos espaços a serem privilegiados para os investimentos estão subordinados à estratégia de inserção competitiva da cidade. A regulação pública pressuposta na agenda da reforma urbana – por exemplo, do uso e da ocupação do solo urbano – também passa a ser subordinada aos objetivos de criação da cidade como atrativo ambiente de negócio.

O aspecto mais paradoxal do atual estado da agenda da reforma urbana é o fato de esses experimentos liberais de políticas urbanas serem viabilizados por incentivos das políticas de governo federal que expressam intenções neodesenvolvimentistas e de ampliação da proteção social. As raízes desse paradoxo estão no papel que novamente a cidade passa a representar na manutenção do bloco de poder, por meio da reciclagem da sagrada aliança.



É possível combinar as duas estratégias, ou seja, empreender economicamente a cidade e, ao mesmo tempo, assegurar os princípios e objetivos da reforma urbana? Ou, formulando em termos mais rigorosos, é possível que o empreendedorismo urbano seja mais que uma correia de transmissão da lógica do desenvolvimento desigual do capital e refém absoluta do poder coercitivo da concorrência interurbana imposta por sua hiper mobilidade no espaço? É possível estabelecer um padrão de governança empreendedora que não abra mão do compromisso keynesiano e do Estado de Bem-Estar Social? Responder a essa pergunta tem especial relevância para o caso brasileiro, dado o tamanho dos passivos sociais, habitacionais, de bem-estar coletivo e ambiental existentes que marcam nossas cidades. Harvey (2005) responde positivamente¹⁹ a essas duas perguntas afirmando que, para tanto, é necessário que a estratégia empreendedora da cidade tenha por base política a construção da coalizão de interesses e forças que transformem a cidade em “corporação coletiva”. Ou seja, é possível desenhar uma estratégia fundada na possível política urbana local empreendedora dotada de autonomia relativa em relação aos interesses e às forças organizadas exclusivamente na transformação da cidade como máquina de crescimento.

No atual quadro político-institucional brasileiro, não é impensável a construção de um pacto político progressista em torno da reforma urbana no qual o Estado nacional possa atuar de maneira *reescalonada*²⁰ no plano local, de maneira a assegurar e incentivar que o atual interesse do capitalismo urbano global

19 Diz Harvey (2005: 187): “O problema é arquitetar uma estratégia geopolítica de união interurbana, que mitigue a concorrência interurbana e mude os horizontes políticos da localidade, criando um desafio mais generalizável em relação ao desenvolvimento capitalista desigual. Os movimentos da classe trabalhadora, por exemplo, demonstram historicamente a capacidade de controlar as políticas do lugar, mas sempre permaneceram vulneráveis à disciplina das relações espaciais. (...) O controle mais poderoso sobre o espaço (tanto militar quanto economicamente) é exercido por uma burguesia cada vez mais internacionalizada. Sob tais condições, nesses últimos anos, a trajetória adotada por meio da ascensão do empreendedorismo urbano serve para sustentar e aprofundar as relações capitalistas de desenvolvimento geográfico desigual, afetando o curso do desenvolvimento capitalista de maneira intrigante. No entanto, a perspectiva crítica sobre o empreendedorismo urbano não revela apenas seus impactos negativos, mas também sua potencialidade para transformar uma prática corporativa urbana progressista, dotada de um forte sentido geopolítico de como construir alianças e ligações pelo espaço, de modo a mitigar, quando não desafiar, a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista, para dominar a geografia histórica da vida social”.

20 Termo traduzido por neologismo da expressão inglesa *rescaling* usada por vários autores que vêm analisando as mudanças das relações entre Estado e Território enquanto organização e modelos de intervenção em razão dos impactos da globalização econômica e financeira sobre os Estados nacionais. Ver, por exemplo, Brenner (2004).



resulte em projetos de desenvolvimento das cidades que diminuam a fragilidade das forças locais ao poder coercitivo do capital e combine os objetivos de crescimento econômico com os compromissos de bem-estar coletivo expressos na agenda da reforma urbana.

A questão torna-se, então, iminentemente política, e altamente dependente do que está agora acontecendo nas cidades brasileiras. Ou seja, a transformação da cidade em uma corporação coletiva depende fortemente da capacidade da sociedade em levar adiante e aprofundar o protagonismo das classes populares que deu nascimento ao projeto de reforma urbana. Como obstáculo, encontram-se os efeitos políticos e ideológicos de alguns dos experimentos liberais em curso nas cidades brasileiras, que pretendem reeditar velhos mitos integradores que dificultaram a politização da questão urbana ao longo da nossa história e que procuramos resgatar neste artigo.

Não é por acaso que, no debate público sobre as manifestações da “crise urbana” da sociedade brasileira, encontramos um novo vocabulário no qual é frequente o uso de termos como “miseráveis”, “pobres”, etc., para nomear aqueles que antes eram identificados e reconhecidos como os novos sujeitos- “trabalhadores”, “movimentos populares”, etc., a serem incorporados no contrato social da cidadania. As manifestações da sua existência, seja na forma do crescimento das favelas, dos ambulantes nos centros urbanos, das invasões de terrenos por “sem-tetos”, ou nas revoltas dos moradores de favelas contra o arbítrio, são designadas como expressões da desordem social, fazendo lembrar as narrativas com as quais se discutia a questão social na primeira república.

A diferença é que, agora, a integração negadora das diferenças e do conflito é justificada não mais pelas necessidades das tarefas históricas para a construção da Nação, do Estado ou do Progresso, mas em razão dos imperativos da racionalidade instrumental do mercado. O léxico das novas representações, imagens e narrativas da cidade brasileira e seus problemas, bem como dos modelos de urbanismo praticados anunciam o ingresso do Brasil em nova época, na qual os dramas intelectuais e políticos de fazer coincidir a cidade com os ideais republicanos,



de promover o ingresso dos trabalhadores na gestão da cidade, são substituídos pelo pragmatismo da busca de fazer coincidir a cidade com o mercado global. A discussão da cidadania sai do campo dos direitos políticos e sociais e é incorporada ao dos direitos civis inerentes à regulação dos contratos entre consumidores e a cidade-mercado. As necessidades daqueles que não se constituem em demanda solvente são agora consideradas como objeto das políticas de assistência social, na condição, porém, de aceitarem as ordens social, política e simbólica do patriotismo urbano. Senão, estarão fora da ordem urbana.

Separa-se cidade e cidadania, pelo menos no sentido rousseauiano do contrato social. Será que caminhamos na direção de construir não mais a República, mas a cidade-pátria romana com a sua identidade de patriotismo-civismo e sua dualidade democracia-exclusão? Os recentes ciclos de revoltas populares, iniciadas em junho de 2013, serão capazes de manter a politização da questão urbana e constituírem-se em base de projeto de reforma urbana alternativo à utilização da cidade como máquina de acumulação de negócios econômicos e políticos?



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega

Bibliografia

AQUILES, A. "O fordismo como etapa superior do taylorismo". **Cultura política**, n. 20. RJ, 1942.

AZEVEDO, V.; VAINER, C. "Classificar, selecionar, localizar. Notas sobre a questão racial e a migração". VAINER, C. et alii. "Políticas migratórias no Brasil. Uma análise das intervenções governamentais no processo de formação do mercado de força de trabalho". Relatório de pesquisa, convênio IPPUR/FINEP. RJ, xerox, 1984.

ARRUDA CÂMARA, Domicio. "O homem e a habitação". **Revista de Organização Científica**, vol. XIII, n. 135. RJ, 1943.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa**, Editora Ática, São Paulo, 1991.

BORJA, J.; CASTELLS, M (1997). **Local y global**. La gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus/Pensamiento, Madrid.

BRENNER, N. (2004). **New State Spaces**. Urban Governance and rescaling os Statehood. Oxford University Press. Oxford.

CARDOSO, Adauto L. "Construindo a utopia: Lucio Costa e o pensamento urbanístico no Brasil". **Espaço e Debates**, n. 27. SP, NERU, 1989a.

_____. "Modernidade e tradição nas origens do pensamento urbanístico no Brasil". **Cadernos IPPUR/UFRJ**, n. especial. RJ, IPPUR/UFRJ, 1989b.

CARDOSO, F. H. "A cidade e a política". **Cadernos Cebrap**, n. 7. SP, CEBRAP, 1972.

CARVALHO, José Murilo de. "O Rio de Janeiro e a República". SEMINÁRIO "HABITAÇÃO POPULAR NO RIO DE JANEIRO". RJ, mimeo, 1984.

_____. **Os bestializados**. O Rio de Janeiro e a República que não foi. SP, Cia. das Letras, 1989



_____. **A formação das almas.** O imaginário da República no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.

CAVALCANTE, Berenice de O. "Beleza, limpeza, Ordem e Progresso". **Revista Rio de Janeiro**, RJ, Edições UFF, 1985.

CHESNAIS, A. (Org.) . 1998. **A mundialização financeira.** Gênese, custo e risco. São Paulo. Xamã.

CORBISIER, R. **Brasília e o desenvolvimento nacional**, ISEB, Rio de Janeiro, 1960.

CMMAD. **Nosso futuro comum.** RJ, FGV, 1988.

DONZELOT, J. **L'invention du social.** Essai sur le declin des passions politiques. Paris, Fayard, 1984.

FERRAZ, F., Palestra no Simpósio "O Homem e a Cidade", promovido pela Fundação Milton Campos, Brasília, 1975

FURTADO, C. (1981) **O Brasil Pós-Milagre**, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

GAUDIN, Jean-Pierre. **L'Avenir en Plan: technique et politique dans la prévision urbaine - 1900/1930.** Paris, Ed. Champ Vallon, 1985.

GOMES, Angela de C. "O redescobrimo o Brasil". GOMES, A. M. de C. et alii. **Estado novo: ideologia e poder.** RJ, ZAHAR, 1982.

_____. **A invenção do trabalhismo.** RJ, Vértice, IUPERJ, 1988.

GOMES, Eduardo R. "**Campo contra cidade - a reação ruralista à crise oligárquica no pensamento político social brasileiro**". Tese de mestrado. RJ, IUPERJ, 1980.

FARRET, R. L. (Org.) **O espaço da cidade.** Contribuição a uma análise urbana. S. P., Projeto, 1985.

FERNANDES, F. (2006). **A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica.** São Paulo: Globo. [1975]



FURTADO, C. (1981). **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981.

HARVEY, D. (2005). **A produção capitalista do espaço**. São Paulo. Annalume.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979

_____. (Org.). **As lutas sociais e a cidade**. RJ, Paz e Terra, 1988.

KOWARICK, L.; BRANT, L.V.C. (Orgs.). **São Paulo, 1975: crescimento e pobreza**, São Paulo, Loyola, 1976

LAMOUNIER, B. "Formação do pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação". FAUSTO, B. (Org.) **História geral da civilização brasileira**. SP, Difel, 1985.

LESSA, C.; DAIN, S. (1984) "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento". In **Desenvolvimento e capitalismo no Brasil**, São Paulo, Brasiliense, 1984.

LOGAN, J. ; MOLOTCH, H. L. (1996) The City as a Growth Machine. In Susan Fainstain and Scott Campell (Eds.). **Readings in urban theory**. Massachusetts: Blackwell Publishers.

MOLOTCH, H. The city as a growth machine: Towards a political economy of place. **American Journal of Sociology** 82, 1976.

MACHADO DA SILVA, L. A. "Vida e morte da teoria da marginalidade". In: KONDER, L.; CERQUEIRA F^o, G.; FIGUEIREDO, E. L. (Org.) **Por Que Marx ?**. RJ, Graal, 1982.

MARQUES, S. "Cultura e participação na esteira da tecnocracia". Texto apresentado no II ENCONTRO DE HISTÓRIA URBANA, AMPUR, Salvador, 1993

MARTINEZ-ALLIER; Moisés, J. A "A Revolta dos suburbanos ou "Patrão, o trem atrasou", In: MOISÉS, J., AMARTINEZ-ALLIER, V.; OLIVEIRA, F., LIMA, S.S. **Contradições urbanas e movimentos sociais**, São Paulo, Paz e Terra/CEDEC, 1977.



MELO, M.A.B.C. "Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República", **Dados**, vol. 36, 1,, 1993.

MAGRI, S. "La rationalisation urbaine dans les projets des reformateurs en France, 1900/1925". Trabalho apresentado na CONFERÊNCIA "REESTRUTURAÇÃO URBANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS", organizada pela International Sociological Association. RJ, mimeo, 1988.

PÁDUA, J. "Espaço público, interesses privados e política ambiental". **São Paulo em Perspectiva**, 3(4):3. SP, Seade, out./dez. 1989.

PÉCAUT, D. **Os intelectuais e a política no Brasil**. RJ, Ática, 1990.

PEREIRA, Luis. (Org.). **Urbanização e subdesenvolvimento**. RJ, Zahar, 1969.

SADER, E.; PAOLI, M. C.; TELLES, V.S. "Pensando a classe operária: os trabalhadores sujeitos ao imaginário acadêmico", **Revista Brasileira de História**, número 6, São Paulo, setembro de 1983.

QUINTO JR., Luis Pinedo. "**Revisão das origens do urbanismo moderno**: a importância da experiência alemã no questionamento da historiografia do urbanismo". Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano. UNB, 1988.

RIBEIRO, L. C. Q. "Formação do capital imobiliário e a produção do espaço construído - 1870/1930". **Espaço e Debates**, n. 16. SP, Cortez, 1985.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A.L. Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade, In: **Sociedade e Território**, ano IV, Maio de 1990, n. 12, Lisboa

ROBEIRO, L.C.Q. "Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo no Brasil" In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Orgs.). **Cidade, povo e nação**. Gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. "O plano de ação do Governo Carvalho Pinto: Planejamento e política no Estado de S. Paulo em 1959". **Espaço e Debates**, n. 4. SP, Cortez, 1981.



SANTOS, Carlos Nelson F. dos. "Contra apenas uma arquitetura ou o perigo de planejarmos uma sociedade democrática sob medida para nossas conveniências". **Revista Projeto**. N. 38. S.P., Projeto, 1982.

_____. "Para cada forma de dominação a utopia que merece". **Arquitetura Revista**, n. 3. RJ, FAU/UFRJ, 1985.

SANTOS, Wanderlei G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. RJ, Campus, 1979.

SANTOS NETO, Isaías de Carvalho. "Salvador: cara e coroa". **Pretextos**, Série A, n. 3. Salvador, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, 1993.

SEVCENKO, Nicolau. **Literatura como missão**. SP, Brasiliense, 1983.

_____. **A revolta da vacina**: mentes insanas em corpos rebeldes. SP, Brasiliense, 1984.

SINGER, P.; BRANT, V.C. **São Paulo**: o povo em movimento. São Paulo, Editora Vozes/CEBRAP, 1981.

SUTTCLIFFE, Anthony. "La naissance de l'urbanisme officiel en Grande Bretagne - 1910/1911". In: **Extenso**, n. 11. Paris, 1985.

TOPALOV, C. "Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle". **Les Temps Modernes**, n. 496/497. Paris, 1987.

_____. **Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux États Unis - 1900/1940**. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, 1988a.

_____. "De la question sociale aux problemes urbaines: reformateurs et travailleurs a Londres, Paris et New York au début du XXeme siècle". Trabalho apresentado na CONFERÊNCIA "REESTRUTURAÇÃO URBANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS", organizada pela ISA. RJ, mimeo, 1988b.

_____. "De la planification à l'écologie. Naissance d'un nouveau paradigme de l'action sur la ville et l'habitat?". 5A. CONFERENCIA



INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO SOBRE A MORADIA. **Anais...**
Montreal, julho de 1992.

TOPALOV, C.; MAGRI, S. "De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905/1925". **Revue Française de Sociologie**, XXVIII. Paris, 1987.

TORRES, A. **A organização nacional**. SP, Editora Nacional, 1978.

VENTURA, Z. **A cidade partida**, São Paulo, Companhia das Letras, 1996

VETTER, D. (1975) **The distribution of monetary and real income in Grande Rio's metropolitan system**, Los Angeles, University of California.

VETTER, D.; MASSENA, R. (1981) "Quem se Apropria dos benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-Estrutura Urbana". In: SILVA, L. A M. (Org.) **Solo urbano**. Tópicos sobre o uso da terra, Rio de Janeiro, Zahar

WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. RJ, Saga, 1969.

V/A. "I Seminário de Habitação e Reforma Urbana". **Revista RAM**, n. 62. RJ, Ibam, 1964.

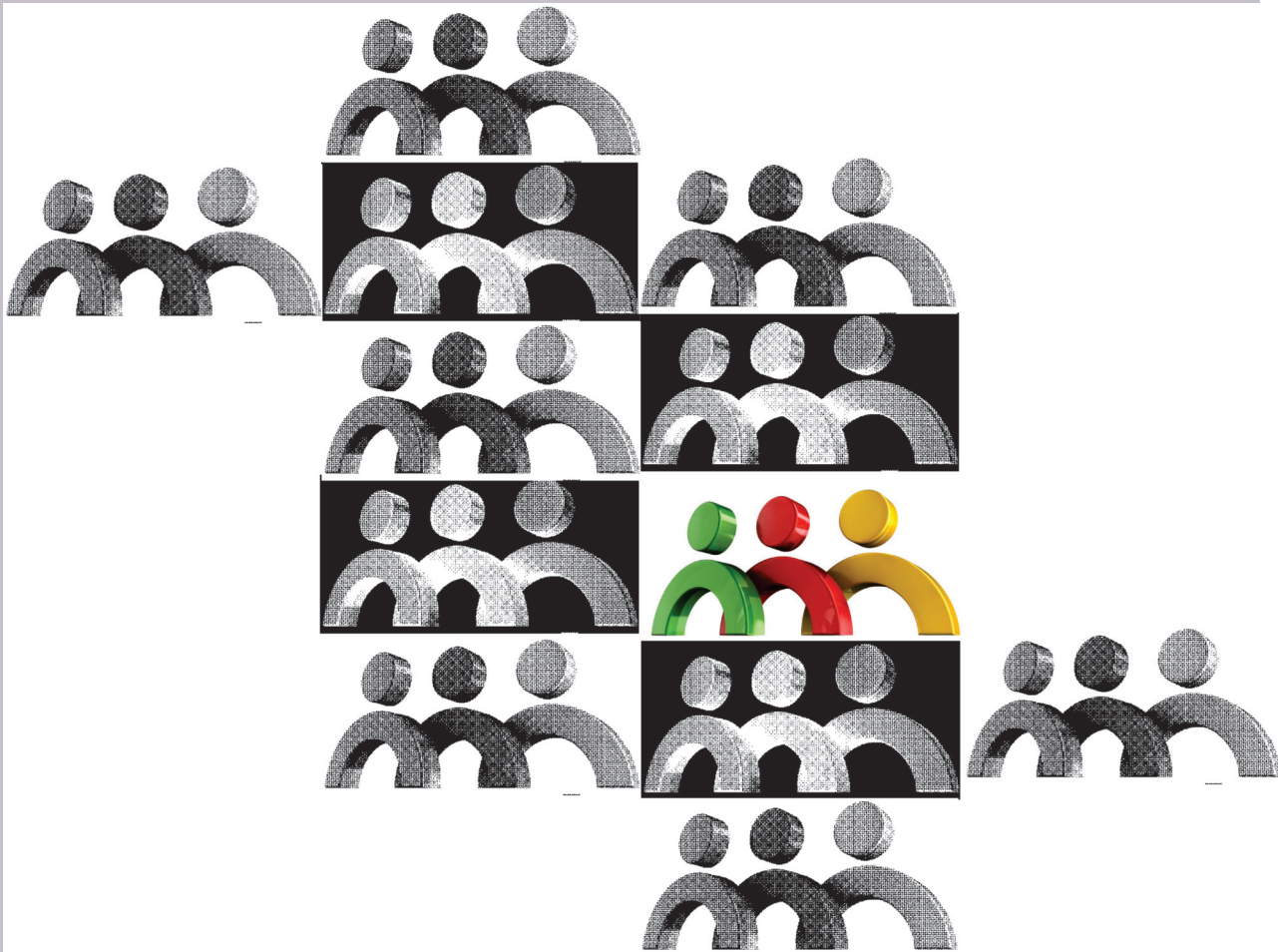


Ilustração:
Carlos Alberto Bachiega



Um grande Programa

Por Raimundo Rodrigues Pereira - pernambucano de Exu e diretor da revista mensal Retrato do Brasil. Foi repórter e editor nos semanários Veja, IstoÉ, Opinião e Movimento.

O Pacto pela Vida, a iniciativa de combate à criminalidade do governo do estado de Pernambuco, completou sete anos e deve ser visto como um exemplo.

Durante uma visita a Pernambuco, no início de 2009, o governador Eduardo Campos me convidou para assistir a uma reunião do Comitê Gestor do Pacto pela Vida (CGPPV), maratona de três a quatro horas de reunião, realizada toda semana, da qual participam vários secretários de governo da área social, os principais comandantes das polícias civil e militar do estado, convidados especiais e, uma vez por mês, comandada pelo próprio governador. Nos cinco anos seguintes, fui umas dez vezes a Pernambuco com o plano de escrever sobre ele. Este artigo é um resumo de "O Pacto pela Vida de Eduardo Campos", que terminei no final de julho de 2014, pouco antes, portanto, da morte do governador no trágico desastre de 13 de agosto.



Acervo - Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco



1

O Pacto pela Vida é, com certeza, o principal programa de combate à criminalidade do Brasil. Seu objetivo é simples: prevenir, tentar evitar, de maneira continuada e progressiva, o número de CVLIs, os Crimes Violentos Letais Intencionais. O Brasil é um dos campeões mundiais nessa categoria de crimes. Tomando-se como referência os anos de 2001 a 2012, o País melhorou bastante em vários indicadores sociais: o analfabetismo entre a população de mais de quinze anos caiu de 12,4% para 8,7%; a renda *per capita*, em dólares, em termos de paridade do poder de compra, foi de 7.100 para 12.100. Mas o número de CVLIs, para cada cem mil habitantes, entre 2001 e 2011, se manteve oscilante entre 24 e 29 mortes. O índice brasileiro de CVLIs é quase cinco vezes maior que os disponíveis para a criminalidade global e quase 10 vezes os da Europa e da Ásia. O índice de CVLIs de Pernambuco, no entanto, era ainda maior: de mais de 50 mortos para cada 100.000 habitantes. Para se ter uma comparação basta ver que a Organização das Nações Unidas considera um índice de 10 mortos por cem mil habitantes como indicador de estar instalada no local uma “epidemia de criminalidade”.

O PPV teve início em maio de 2007. A redução de CVLIs no estado nos sete anos seguintes, graças ao plano, foi extraordinária: de 25,6%, ou seja de 52 para 34 mortes intencionais por cem mil habitantes, enquanto em todos os outros estados do Nordeste, para o mesmo índice, a criminalidade subia (veja o gráfico e a tabela que acompanham este artigo).

O sucesso do PPV pode ser medido ainda de outra forma. Segundo o professor Paulo Sérgio Pinheiro, da Universidade de São Paulo, um especialista no estudo da violência e que foi embaixador da ONU para o conflito em curso na Síria, as polícias dos grandes estados brasileiros, como São Paulo e Rio de Janeiro, sofrem de uma espécie de esquizofrenia: são das que mais matam no mundo. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, uma entidade não governamental



de especialistas e gestores de segurança pública, em 2012, no Brasil, foram mortos por policiais em serviço 1890 pessoas, uma média de cinco por dia, um número assombroso, quando comparado, por exemplo, com o das polícias nos EUA, um país bem mais populoso que o Brasil e no qual, no mesmo tipo de confronto, no mesmo ano, foram mortas 440 pessoas. As polícias de Pernambuco, no entanto, graças ao PPV tornou-se a que menos mata. Como diz Osvaldo Moraes, chefe da Polícia Civil de Pernambuco: “Antes, prendíamos para investigar. Hoje, investigamos para prender. Deixamos de chutar a porta dos pobres, passamos a atendê-los”. Ou, como diz o coronel José Lopes, comandante da Polícia Militar de Pernambuco nos primeiros anos do PPV: “Era preciso acabar com a polícia que entrava nos bairros pobres chutando os cachorros, mandando as pessoas abrirem as pernas para serem revistas e que, quando saía, deixava todo mundo revoltado”.

2

Quando Campos se candidatou ao governo de Pernambuco, em 2006, a questão da segurança pública caíra na boca do povo. Quem conta é Henrique Leite, vereador do Partido dos Trabalhadores por Recife, que foi comissário de polícia e esteve 16 anos na direção do sindicato de policiais de Pernambuco. O sindicato contestava as estatísticas oficiais da criminalidade, ele diz. “O governo tinha investido muito em equipamentos, mas os serviços de segurança continuavam muito ruins”. Os sindicalistas da polícia passavam para os jornalistas números diferentes dos oficiais. Quando Campos lançou o PPV ainda havia grande descrença nas estatísticas oficiais. Jornalistas faziam suas próprias investigações. O caso mais famoso é o do “*PE body count*”, uma espécie de organização não governamental, com uma equipe de quatro jornalistas – Eduardo Machado, Rodrigo Carvalho, Carlos Eduardo Santos e João Valadares – e alguns colaboradores, dedicada, como o nome em inglês sugere, à contagem dos corpos em Pernambuco, à contagem dos mortos pela violência da criminalidade no estado.



O grupo, que existiu de maio de 2007 a setembro de 2010, ficou famoso por sua criatividade. Uma vez montou um cemitério de 1714 cruzeiros na praia de Boa Viagem, a mais famosa da cidade, com uma faixa voltada para os passantes no calçadão da avenida que dizia em letras maiúsculas: “1.714 MORTOS DE JANEIRO A ABRIL DE 2007. A SOCIEDADE NÃO AGUENTA MAIS”. O próprio secretário de Defesa Social de então, Romero Meneses, já nomeado pelo governador Campos, aprovou a manifestação. “A sociedade que não se manifesta com esses índices [de criminalidade] está fora da realidade humana.”

Machado, um dos quatro do *PE Body Count*, diz que se pode datar o início do trabalho do grupo com a publicação de uma lista de 56 assassinatos ocorridos num fim de semana em Recife. “Naquele fim de semana, o Jornal Nacional, da Rede Globo, o mais visto no país, tinha noticiado a morte de 34 pessoas no conflito da Palestina, no Oriente Médio. “Nossa lista teve grande repercussão. A Secretaria de Defesa Social (SDS) a contestou”. Machado conta que ele e seus companheiros foram rever a correção feita pela SDS. Seriam quatro mortos a menos; segundo o órgão oficial, um dos quatro era uma repetição de nomes e três eram acidentes e não crimes. Na revisão dos quatro casos, a turma do *PE Body* descobriu que um, de fato, era repetição, mas tinham razão nos três outros. E aproveitaram uma das descobertas, um caso no qual a SDS dizia que o cidadão tinha sido atropelado, mas, de fato, ele tinha morrido vítima de quatro tiros. Essa história virou a manchete do *blog* do *PE Body Count* no dia 28 de maio de 2007 e foi destaque na internet, em parte por seu título de um humor negro espetacular: “Atropelado com quatro tiros”.

O *PE Body Count*, até seu encerramento em 2010, continuou fazendo marcação corpo a corpo nas estatísticas oficiais do novo governo. No primeiro domingo de 2010, depois de constatar que o governo reduzira em mais de 500 o número de mortos de 2008 para 2009, graças ao PPV, os quatro rapazes do *blog* resolveram fazer, no seu estilo, como que uma comemoração da vitória do plano, plantando 500 árvores num espaço entre a capital e Olinda, cidade vizinha de Recife. Cada um dos quatro usava uma camiseta branca com letras em verde que diziam: Bosque da Esperança. O governador Eduardo Campos e vários de seus auxiliares na área do PPV também estiveram presentes da inauguração do bosque e comemoraram.



Machado, 37 anos, um dos líderes do *blog*, repórter especial do Jornal do Commercio de 1999 a 2012, detentor dos dois principais prêmios de jornalismo nacional, como o “Esso” e o “Wladimir Herzog”, hoje, final de 2014, é subsecretário de segurança da prefeitura de Recife. Em meados de 2014 levou o autor deste texto para assistir à coletiva de imprensa para divulgar o fato de que em 2013, com a entrada da prefeitura no esforço para reduzir a criminalidade na cidade, com um Pacto pela Vida do Recife, a redução do número de assassinatos na capital tinha puxado a taxa de CVLIs para níveis de 30 anos atrás e a capital pernambucana, com isso, tinha deixado de ser a mais violenta do País, como era em 2006, para ser uma das três com maior nível de segurança.

3

De certo modo, o *blog PE Body Count* contribuiu para o sucesso do PPV. Com a matéria “Atropelado por três tiros” o governo de Campos demitiu a funcionária encarregada das estatísticas oficiais. Para o lugar dela foi um catalão que tinha feito mestrado sobre epidemiologia criminal na Universidade Federal de Pernambuco, Gerard Sauret, nomeado para a Gace - Gerência de Análises Criminais e Estatísticas.

O PPV, como dissemos, escolheu um indicador estatístico, o índice de CVLIs, como o principal medidor da criminalidade. Fixou, também uma meta - reduzir esse índice à base de 12% ao ano. A escolha do CVLI como indicador básico da violência tem importância social e política e não foi uma invenção do Pacto pela Vida, diz Sauret. É de 1998 e veio da Senasp - Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, órgão criado naquele ano para dar alguma unidade às orientações das secretarias estaduais de segurança pública. O CVLI é um dos cinco Indicadores Criminais Agregados definidos pela Senasp - os outros quatro são o de Crimes Violentos não Letais contra a Pessoa, os Crimes Violentos contra o Patrimônio, os Delitos de Trânsito e os Delitos Envolvendo Drogas. Na categoria CVLI para a Senasp: estão os homicídios dolosos, ou seja, intencionais; os latrocínios, que são os roubos seguidos de morte; e as



lesões corporais seguidas de morte. As suas estatísticas baseiam-se nos dados do Datasus, do Ministério da Saúde, que trabalha com os relatórios das necrópsias, atribuição dos institutos médicos legais dos estados. Nem todos os estados seguem as recomendações da Senasp. O estado mais populoso do país, São Paulo, por exemplo, divulga em seus relatórios não o número de CVLIs, mas o número de ocorrências com CVLIs. O pesquisador interessado também encontra nas estatísticas de São Paulo o número de mortos em cada uma dessas ocorrências. Mas, ao divulgar o índice de ocorrências com CVLIs – e não o número de CVLIs – o estado subtrai do seu indicador principal uns tantos pontos percentuais. Até recentemente, muitos estados também não incluíam os mortos em confronto com a polícia como CVLIs. Isso pelo fato de, nesse caso, desde que os policiais tenham agido em legítima defesa ou por outra causa justa, não serem passíveis de enquadramento no artigo 121 do Código Penal que estabelece as penas para esses crimes. Mas nem sempre é esse o caso.

Além desses problemas mais gerais que cercam as estatísticas de criminalidade, diz Sauret, o trabalho tem dificuldades técnicas específicas que precisam ser compreendidas e equacionadas. O crime é cometido sob diversas circunstâncias e investigado por várias instituições. O corpo pode ser achado no local do crime, o que ocorre em três quartos dos casos, ou não. O criminoso na maioria das vezes não se apresenta para punição e, como o descobrimento da autoria e das causas do crime é essencial para os trabalhos de prevenção, todos os detalhes que se possam obter do exame do cadáver, do local do crime e das eventuais testemunhas não deve ser desperdiçado. A principal peça de contabilização dos homicídios é a Declaração de Óbito (DO), do Sistema de Informações de Mortalidade do Datasus. A DO tem um campo especial para a “causa básica do óbito” que no geral é preenchido de modo a não ajudar na caracterização da violência criminosa. Em vez de especificar a circunstância básica da morte – se homicídio, suicídio ou acidente – os legistas colocam como causa do óbito o tipo de lesão, por exemplo, “traumatismo perfurocortante”, “perfuro contundente” ou outros, diz Sauret. No caso de Pernambuco, diz ele, a polícia civil, a quem cabe por lei fazer a investigação do crime, quando o PPV começou, na maioria das delegacias do interior não fazia



nem o famoso BO, boletim de ocorrência – elas eram registradas nos chamados “livros de queixas”.

Com o PPV tudo mudou. Atualmente, mais de 90% das delegacias do estado de Pernambuco fazem BOEs, boletins de ocorrência eletrônicos que são imediatamente enviados à Gace. Hoje, o órgão recebe vários relatórios diários relacionados com os CVLIs da polícia civil, da PM, do Instituto Médico Legal, do Instituto de Criminalística, a Gace, ao contrário de órgãos semelhantes em outros estados, tem um banco de dados exclusivo para homicídios, elaborado por uma sistemática à parte, independente da que processa outros crimes diretamente. A Gace confere, umas com as outras, as informações obtidas de todas as fontes. Além disso, depois de vários estudos e debates com os órgãos a serem envolvidos na inovação, a Gace criou um BIC – Boletim de Identificação do Cadáver e um NIC – Número de Identificação do Cadáver, que são colocados no morto por uma pulseira que passa a acompanhá-lo. Sauret explica: 25% dos óbitos ocorrem nos hospitais. Para contabilizar essas mortes como homicídios e distingui-las das mortes naturais ocorridas nos hospitais em 2010, tanto a pulseira, como o BIC e o NIC foram implantados em todas as ocorrências de homicídios do estado.

4

Sauret foi indicado para a Gace por José Luiz Ratton então um jovem professor, da Universidade Federal de Pernambuco, mineiro, que vivia em Pernambuco há anos e era coordenador do NEPS/UFPE, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas da universidade. Logo no início do governo Campos, Ratton foi nomeado assessor especial do governador para assuntos de segurança pública. Para Ratton, o PPV, embora tenha se aproveitado de inúmeras outras experiências de segurança pública existentes no Brasil e no exterior é, de fato, a primeira política pública de segurança do País no pós-ditadura militar, mesmo porque não foi uma política setorial deste ou daquele setor de um governo estadual, mas foi uma política de estado, comandada pelo próprio governador e que, ao longo de



seus primeiros anos de aprimoramento foi envolvendo mais e mais setores do governo.

Por exemplo: embora a Constituição redemocratizadora do Brasil, de 1988, tivesse retirado as polícias militares da tutela das Forças Armadas e estados como Pernambuco tivessem criado posteriormente secretarias de Defesa Social, os governadores abandonavam esse setor, considerado muito complicado e com pouco retorno político, aos cuidados de um secretário de Segurança muitas vezes escalado exatamente como uma barreira para receber as críticas ao setor e proteger a imagem política do governante. A articulação das diversas instituições ligadas ao problema da segurança era precaríssima, diz Ratton. O artigo 144 da Constituição sugere que os municípios não participam da solução desse problema. Muitos setores do judiciário e do ministério público compreendem a necessidade de fazer um trabalho conjunto com os governos nas questões de segurança, mas, de um modo geral, diz Ratton, a participação desses setores é preguiçosa e descomprometida. Na forma de ver deles, diz, sempre devem ser levados em conta os direitos individuais, mas, por medo, comprometimento ou outras razões, não são levados em conta os direitos coletivos. A esquerda, diz Ratton, que sentiu na pele o problema da segurança pública durante a ditadura, como que esqueceu o assunto. Mesmo prefeituras do PT e do PCdoB, partidos mais à esquerda, deixaram a segurança pública de lado.

Existe uma percepção, ainda hegemônica, de que os processos de produção do crime da violência seriam secundários e completamente dependentes de outras questões sociais e econômicas – estas, sim, de primeira grandeza e que, quando sanadas, naturalmente trariam a resolução dos problemas da criminalidade violenta no País.

Ratton identifica e se considera representante de uma nova corrente de estudiosos do problema da segurança, de “uma massa crítica com capacidade de reflexão específica sobre o tema e de formulação de políticas públicas de segurança”. Ratton diz que é preciso sair da retórica genérica do problema da criminalidade para



pensar em atitudes efetivas no sentido de preveni-la e reduzir seus efeitos. Deve-se, diz ele, intervir na sociedade tal como ela é, sem esperar as transformações maiores que ela pode sofrer no futuro. “Tratar de mecanismos que diminuam a letalidade dos conflitos de uma sociedade dividida, segregada, étnica e socialmente complexa.

Ele dá um exemplo em relação às políticas de segurança em relação às mulheres:

Nós podemos pensar que no caso brasileiro e no latino-americano em geral, uma parte dos crimes violentos contra a mulher está relacionada a uma cultura patriarcal, machista, baseada em valores da honra e da virilidade e que, obviamente vinculada a processos de socialização históricos e a modelos de sociedade e de família, produzem homens propensos a praticar atos violentos contra a mulher. Em quanto tempo, isso pode ser mudado? Qual é nossa capacidade de transformar, do ponto de vista cultural, uma geração de homens e mulheres?

É possível que Ratton não tivesse todas essas ideias desde o início, quando se tornou um dos principais formadores do debate que se deu em Pernambuco a partir do início de 2007 e que culminou com o lançamento do Pacto pela Vida em 8 de maio daquele ano. Ratton lembra bem:

Entre fevereiro e maio de 2007 ocorre um amplo processo de diálogo entre o governador, vários setores de seu governo e as redes das organizações sociais, para um diagnóstico aprofundado e as linhas gerais dos principais projetos para uma política pública de segurança para o estado. Dezenas de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, todas as associações representativas dos policiais, representantes do município, juizes, promotores, gestores de projetos sociais em áreas de vulnerabilidade à violência foram ouvidas para produzir uma primeira versão do Plano Estadual de Segurança Pública e foram formados grupos em torno de câmaras temáticas.



Nos dias 24 e 25 de março, depois de dezenas de encontros dos grupos temáticos, no Colégio da Polícia Militar no Recife, com cerca de 500 pessoas, entre elas o governador, foi realizado um Fórum Estadual de Segurança Pública. Depois, sob a direção de Ratton, o NEPS/UFPE organizou as sugestões e programas aprovados pelas 16 câmaras temáticas do Fórum. E preparou a reunião na qual nasceu o Pacto pela Vida: no dia 21 de abril, sob a direção do governador, com 13 secretários de Estado e 15 representantes dos grupos sociais. Das oito da manhã às oito da noite foram examinados os projetos propostos e 138 deles foram validados, um por um.

Ratton completa: “a criação do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, em 2008, ano seguinte ao da sua criação foi o salto de qualidade do programa”.

5

A criação do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, um ano após o início do programa, foi o seu segundo grande momento após o acordo social que resultou na sua elaboração. “Foi uma inovação fundamental”, diz Ratton. O CGPPV fez quase quatrocentas reuniões semanais de maio de 2007 até final de julho deste ano, quando este artigo foi escrito. Uma vez por mês o governador do Estado preside a reunião. Nas outras vezes, seu lugar é ocupado pelo Secretário de Planejamento que é o coordenador oficial das reuniões e comanda a equipe que as prepara. Ao seu lado estão, sempre, o secretário de Defesa Social, o assessor especial do governador para os trabalhos de relacionamento com o Ministério Público e o Judiciário, o secretário de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, o secretário de Ressocialização, o da Articulação Social e, um pouco mais afastados, os comandantes da PM, do Corpo de Bombeiros, os chefes da Polícia Civil e o diretor da Polícia Científica. Toda semana, a sala se enche com mais algumas dezenas de pessoas, desde convidados especiais, como outros funcionários do governo encarregados de tarefas específicas convocados para examinar e prestar contas de aspectos do PPV em andamento, como por exemplo, os comandantes civis e



militares responsáveis por algumas das 26 AIS, Áreas Integradas de Segurança nas quais o Estado foi dividido para o cumprimento das metas do Pacto.

Segundo Ratton, foi o CGPPV que permitiu seis conquistas básicas para o sucesso do Pacto: 1) articular estratégia, planejamento e orçamento público, graças à presença mensal do governador e à coordenação constante do secretário de Planejamento do governo; 2) transformar em ações concretas os mais de cem projetos constantes das decisões tomadas a 21 de abril de 2007 e que definiram os rumos do Pacto; 3) viabilizar a integração das polícias civil e militar nas 26 AISs; 4) criar a linguagem e a metodologia para apresentar as informações sobre os problemas e as sugestões para encaminhá-los; 5) incorporar as secretarias ligadas à prevenção social ao conjunto dos trabalhos contra a violência e a criminalidade; e, finalmente, 6) definir procedimentos, protocolos e indicadores de atendimento de metas para todos os órgãos policiais e de outras naturezas envolvidos na política de prevenção e combate ao crime e à violência.

Uma das tarefas básicas do CGPPV é a medição dos resultados. E o artífice dessa operação é Geraldo Júlio, hoje com 43 anos, funcionário público desde os 21, companheiro de Eduardo Campos no terceiro governo em Pernambuco de seu famoso avô, Miguel Arraes, e atualmente prefeito de Recife, eleito em 2012 pelo PSB, em primeiro turno, com mais de 50% dos votos. Geraldo Júlio tornou-se secretário de Planejamento do governo Eduardo Campos e coordenador do CGPPV em 2009. Ele vê o problema da medição da violência de modo mais amplo. Diz ele:

No Brasil, se implantou um culto à eficiência no campo da arrecadação, do controle da dívida pública, da prioridade ao superavit primário para o pagamento dos juros da dívida brasileira ao grande capital. Mas não se estabeleceram metas para a segurança, a educação, a saúde, a infraestrutura social de água, saneamento. Pernambuco está fazendo isso.

Foi uma construção por etapas, relembra Bernardo d'Almeida, no início um assessor direto do governador junto ao CGPPV e hoje secretário de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos,



responsável pela ampliação da ação social do Pacto e cuja história será contada mais adiante. O comitê gestor foi implementado em setembro de 2008, diz Almeida. Não existia ainda o prédio próprio da Seplag na rua da Aurora, uma das ruas do centro velho da cidade, às margens do rio Capibaribe. Não existia ainda o modelo de gestão, com as metas e os protocolos, nem a integração das secretarias sociais do governo ao trabalho com metas e avaliação dos resultados e nem mesmo a reunião mensal com o monitoramento pelo governador. Entre 2008 e 2010 Almeida foi o gerente-geral da ação do governo no PPV, lotado no gabinete de Campos. Só em janeiro de 2011 deixou essa função, sendo substituído por um gerente-geral de Gestão por Resultados na Defesa Social, Erasmo Chaves, um executivo da Seplag. Chaves é quem comanda uma equipe de 14 jovens profissionais que organizam os resultados das diversas operações realizadas pelas polícias civil e militar e preparam as premiações do governo aos funcionários, por mérito ou desempenho no cumprimento das metas do PPV. É ele o responsável pela tabulação dos resultados que são exibidos nas reuniões do CGPPV semanalmente. Seu braço direito é Ryan Amorim, de 29 anos, que vai toda semana à reunião do CGPPV, no comando da equipe de sete pessoas que operam os quadros com os resultados a serem exibidos aos participantes. Amorim reforça a informação de Almeida: essa série de resultados do PPV foi sendo construída progressivamente, à medida que o Pacto evoluía. O balanço das Operações Malhas da Lei, de cumprimento de mandados de prisão, pelas polícias civil e militar, começa em agosto de 2009. O da expedição desses mandados, feita pela polícia civil, é de novembro de 2009. O das de apreensões de *crack* começa em janeiro de 2010, por exemplo.

Um dos grandes esforços do PPV foi o de criar uma nova polícia, tanto civil como militar. A Polícia Militar brasileira, encarregada do policiamento ostensivo, tem tradição de truculência. Nos anos do Regime Militar, de 1964 a 1985, foi subordinada aos comandantes do Exército e participou da repressão

6



política no país. Com a redemocratização, passou ao comando dos governadores estaduais e começou a ser reeducada para a vida democrática. Ainda muitos a veem apenas como um instrumento para acabar com a criminalidade violenta pela força.

Mas na cúpula da PM do Pacto pela Vida há exemplos expressivos de comandantes que pensam de modo diferente. O coronel José Lopes é um deles. Ele não entrou no quadro de oficiais da PM por cima, por concurso. É, ao que tudo indica, o único dos coronéis da PM do estado que veio de baixo, de soldado raso e família pobre moradora de morro de Recife. Quando o Pacto pela Vida foi anunciado no Palácio das Princesas em maio de 2007 pelo governador Campos, um conjunto de entidades de direitos humanos se recusou a ir à cerimônia em protesto pela nomeação do coronel Luiz Meira como comandante da Polícia Militar: 12 delas assinaram um manifesto no qual se dizia que Meira tinha sido “protagonista de diversos atos de abuso de violência seja contra estudantes, agricultores, demais movimentos sociais e inclusive parlamentares”. Lopes foi promovido a coronel exatamente com a criação de uma vaga decorrente da posterior demissão de Meira. E tornou-se conhecido por ter abraçado a tese de uma Polícia Militar diferente, amiga, a serviço da população que é quem lhe paga os salários como ele costuma dizer. Hoje ele não é mais comandante da PM, trabalha na Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH) e tem as mesmas convicções. “A PM tem de se envolver com as causas sociais do bairro no qual trabalha. Se só chega na comunidade para prender, que credibilidade pode ter? O povo paga seus impostos, tem direito a uma polícia de qualidade. Nós trabalhamos para o cidadão. Ele é nosso patrão”.

Outro exemplo dessa nova PM é o coronel Paulo Cabral, comandante da Polícia Militar da Região Metropolitana de Recife. Em junho de 2007, Cabral foi nomeado para o comando da PM na AIS 1, a área integrada de segurança número 1 do PPV, com nove bairros do centro velho de Recife, nos quais estava Santo Amaro, área pobre e famosa por ser um dos principais “pontos quentes” da criminalidade do estado. Com o PPV, em dois anos Santo Amaro já era outro local: o bairro tinha tido 72 CVLIs em 2005 e o mesmo número em 2006. Em 2007, foram 59. Em 2008, apenas 31. Foi o ano em que o presidente da República na época, Luiz Inácio Lula da Silva



e o governador Campos foram a Santo Amaro para incluir a área no projeto federal dos Territórios da Paz. Em 2009, entrevistado em novembro, Cabral já estava no comando dos cinco batalhões, cerca de 1.800 homens, a cargo do policiamento de toda a capital. E sabia de cabeça o número de CVLIs de Santo Amaro àquela altura: 14.

Em nova entrevista, agora, no início de 2014, Cabral era comandante da PM para toda a região metropolitana de Recife. O repórter queria saber dele se os métodos policiais tinham mudado. E lhe pede para esclarecer o que é um dos distintivos colocado em seu uniforme, sobre o peito, na altura da clavícula direita e onde se diz “instrutor de tiro defensivo”. Cabral explica. Quando era tenente, na segunda metade dos anos de 1980, nos exames para a aprovação de tiro defensivo, o policial ganhava 10 pontos ao acertar na cabeça dos alvos fictícios nos treinamentos. Para se defender de ameaça à sua vida o policial é treinado a derrubar o potencial criminoso e a cabeça era considerada o local mais certo para conseguir isso. Evidentemente, diz ele, essa instrução significava, no fundo, mais mortes. Hoje, a instrução é atirar no plexo solar, que derruba o oponente, causa grande dano evidentemente, mas menos mortes. “Essa não é ainda uma política generalizada das PMs brasileiras”, diz Cabral. Recentemente, ele conta, em conversas com colegas de profissão das PMs de outros estados um deles estranhou que Pernambuco premiasse os PMs pela redução do número de criminosos mortos em confrontos com a polícia, isto porque o PPV premia os policiais pela redução dos CVLIs. E como computa os mortos em confronto com a polícia, dessa forma dificulta a premiação. O colega acha, ainda, que a polícia matar bandido faz parte do “controle social” da criminalidade, Cabral conclui.

Frederico Amâncio, o secretário de Planejamento e gestor do PPV em 2014 explica os prêmios distribuídos ao pessoal da segurança de Pernambuco e os critérios da premiação. O Pacto faz dois tipos de pagamentos para incentivar o trabalho dos policiais tanto civis como militares e servidores ligados a essas duas funções, diz ele. Um é a Gratificação Pacto pela Vida (GPPV), um prêmio mensal, por mérito, que é distribuído, no segundo mês seguinte ao da avaliação da produção policial, aos 10 melhores resultados mensais obtidos em três modalidades: 1) GPPV-Repressão ao *Crack*, para apreensão de cocaína e seus derivados; 2) GPPV-Malhas



da Lei, para cumprimento de mandados de prisão e 3) GPPV-Mandados, para inquéritos policiais concluídos com mandado de prisão. As GPPVs são distribuídas em função da produção das AISs, as áreas integradas de segurança, mas não dependem do conjunto do resultado dessas áreas.

O outro pagamento é o Prêmio de Defesa Social, criado antes do GPPV, por lei de março de 2010. É concedido duas vezes por ano, em março e setembro, e depende de o Estado ter conseguido, no mínimo reduzir os índices de CVLIs no semestre imediatamente vencido, quando comparado com semestre equivalente do ano anterior. É dividido em cinco categorias: ganham mais os funcionários da AIS que tenham conseguido as maiores reduções. E não se distribui nenhum prêmio caso o conjunto do estado não tenha conseguido qualquer redução.

7

O prédio do comando da Polícia Civil de Pernambuco, nas margens do rio Capibaribe, no centro de Recife, é uma construção do começo do século XIX. Desde 6 de julho de 2012 o chefe ali é o delegado Osvaldo Morais um policial com uma história. Até o final dos anos de 1990 Morais era oficial da PM prestes a ser nomeado capitão. Mas não se sentia confortável. Fez concurso para delegado da polícia civil; passou, mas, de início, não viu melhora. Foi para Floresta, no interior do estado, num carro velho, com um revólver emprestado. Para uma pessoa em busca de um rumo, descobriu que não havia plano algum: cada delegado decidia como e o que fazer. A vitória de Eduardo Campos nas eleições de 2006 o encontrou na seção de combate ao narcotráfico, numa delegacia de Recife. A essa altura ele e alguns amigos faziam parte de um movimento, numa espécie de organização não governamental, dos “Delegados pela Cidadania”. Emissários de Campos o procuraram e o governador acabou nomeando-o para chefe das delegacias especializadas. O problema na polícia civil de Pernambuco eram essas delegacias, diz Morais. Nelas se revezavam, há tempos, três dúzias de “delegados especiais” mais preocupados em atender os interesses da elite local



e aos seus próprios do que cuidar da segurança pública. “Para você ter uma ideia do que eram essas delegacias basta um exemplo”, ele diz. “Na delegacia de Roubos e Furtos de Veículos eu coloquei uma pessoa nova e honesta. No ano anterior, a arrecadação de tributos da delegacia tinha sido de 80 mil reais. Com o novo delegado, passou para 1,3 milhão, logo no primeiro ano.”

O Pacto pela Vida foi o rumo que Moraes procurava. “Primeiro foi a concepção: não fomos buscar um modelo lá fora. O governo foi ouvir a sociedade. Participamos da criação e do aperfeiçoamento. Participamos da feitura dos protocolos de ação da polícia militar e da civil. Criamos a Operação Malhas da Lei. A gente pensava que trabalhava muito. Saímos de 30 para 350 capturas por mês. De 14 inquéritos remetidos para a justiça por mês passamos para 100 por mês. A polícia civil agora encurralou o judiciário, disse um dirigente do Tribunal de Justiça do Estado”.

E o governador bancou tudo, diz Moraes. “Jamais pediu para afastar esse ou aquele delegado para proteger alguém. E nós acreditamos desde o início. Hoje a gente vê o orgulho dos profissionais da polícia. A capacitação deles mudou. Os que trabalham e resolvem os problemas são premiados. Os corruptos foram punidos. E fomos nós que punimos, não a Polícia Federal, não o Ministério Público. Fomos a muitos lugares e copiamos o que havia de melhor. Copiamos, por exemplo, a estrutura do DHPP de São Paulo e o transformamos numa delegacia de investigação da morte dos pobres, porque melhorar a segurança da vida dos pobres é o objetivo principal de nossa política”.

Moraes tem hoje 49 anos. Seu segundo, o subchefe da polícia civil, é Romano Costa, 44, que também fazia parte do grupo dos “delegados pela cidadania”, de 2006 e trabalhava na área de análise e planejamento. Com a ida de Moraes para o controle das Especializadas ele passou a trabalhar na área de inteligência. “Na polícia civil, em dezembro de 2006 tínhamos 16 pessoas, hoje temos 220”, diz. Costa ajudou a criar o conceito de “repressão qualificada” que, no fundo, substitui a prática comum de muitas polícias de prender primeiro os suspeitos de sempre, os jovens, pretos e pobres, para investigar depois. As ORQs – Operações de Repressão Qualificada da polícia de Pernambuco hoje são famosas. No primeiro ano foram três operações, no último, 30. No total, foram presas 2.582 pessoas.



O delegado Joselito Amaral, 45 anos, que hoje comanda todas as especializadas e participou do planejamento e execução de muitas ORQs, cita uma delas na qual participaram ao final 600 homens da polícia civil e militar, que foi preparada durante seis meses e prendeu, numa madrugada, 52 pessoas, entre as quais cinco policiais militares, sendo duas dessas pessoas da área de inteligência da organização. Diz Amaral:

A prisão das quadrilhas de drogas e de extermínio tem um significado especial. Elas são responsáveis por cerca de 40% dos crimes. Os latrocínios, os roubos seguidos de morte, que tanto assustam a classe média e têm tanta repercussão na imprensa são menos de 1% do total dos crimes. Os crimes de droga e de extermínio envolvem geralmente gente pobre morando em área precária. E nós realizamos todas essas operações sem uma morte, nem de bandidos, nem de policiais, sem uma denúncia sequer de tortura e de maus tratos.

8

Até onde pode ir o Pacto pela Vida? Em termos de meta, se os próximos sete anos de redução a criminalidade se compararem aos sete passados, pode imaginar-se Recife com um índice de CVLIs próximo ao mínimo recomendado pela ONU, de 10 mortos para cada 100 mil habitantes e o estado de Pernambuco como um todo abaixo da última média nacional divulgada, de 2012, 29 mortos por 100 mil habitantes. Como se vê há muito o que fazer. Não existe milagre, dizia o governo de Pernambuco quando iniciou o PPV: o estado é muito pobre, “para cada quatro pernambucanos, um é indigente – o que significa integrar uma família que sobrevive com apenas um quarto de salário-mínimo. A relação entre desigualdade social e violência é óbvia”.

No elenco do que é preciso ser feito deve-se destacar a questão do sistema prisional. Não é apenas um problema de Pernambuco, sabe-se. Nas duas décadas de 1992 a 2011 a quantidade de presos no Brasil, segundo dados do Centro Internacional para Estudos



Prisionais (ICPS, na sigla em inglês) passou de 114.377 pessoas para 514.582, uma alta de 350%. Enquanto a taxa de CVLIs, na média, praticamente estacionou, a taxa de presos por 100.000 habitantes pulou de 74 para 260, um crescimento de quase 300%.

Quando o PPV começou a funcionar, Pernambuco tinha aproximadamente 16 mil presos para apenas 8.000 vagas. O Pacto dobrou o número de apenados, que foi para 32.000. E criou apenas 2.000 vagas. Ou seja, se antes havia apenas uma vaga para cada dois presos, agora a vaga é a mesma – mas os presos são três. O governo Campos pensou nesse problema desde o início. Planejou construir, num sistema de Parceria Público-privada, um presídio moderno em Itaquitinga, na Mata Norte do estado. Mas, embora o Banco do Nordeste tenha entrado com boa parte dos recursos, porque se tratava de obra considerada prioritária para a região, a parte privada falhou, a empresa faliu quando 80% da obra estava concluída, ficou devendo a fornecedores e hoje o governo de Pernambuco tenta desenrolar o negócio e marcou nova data da inauguração do presídio para 2015. Ao mesmo tempo o governo lançou o edital para a construção, até 2015, em Araçoiaba, na Região Metropolitana Norte de Recife, de um presídio para 4.100 vagas. Com mais cerca de 1.100 vagas a serem obtidas por um presídio no Agreste, em Tacaimbó, outro em Caruaru, duas cadeias públicas – uma em Santa Cruz do Capiberibe e outra em Floresta – e a uma ampliação no Complexo do Curado, atualmente com cerca de 1.500 vagas, chegar-se-ia, diz o governo, no final de 2015, a 8.300 novas vagas. No total, seriam então 18.300 vagas. Ou seja, como o número de presos vem crescendo à base de 2.000 por ano, no final de 2015 conseguir-se-ia voltar aproximadamente, à proporção de dois presos por vaga que havia em 2007. É muito pouco como dizia Humberto Vianna, um dos articuladores do Pacto pela Vida, com trinta anos de polícia e o primeiro encarregado do sistema prisional no PPV. “É claro que não se deve fazer a apologia de proteger bandidos. Mas encher as cadeias de meninos para eles se corromperem com os verdadeiros bandidos, não resolve, complica o problema da criminalidade”. “O presídio hoje, e, sem dúvida, uma escola do crime”. Para lá vão basicamente pobres e jovens – entre 60 e 65% dos presos em Pernambuco têm de 18 a 28 anos”, Vianna disse na ocasião. “Avalio que desses 12.000 jovens que estão presos, 12.000 poderiam ser soltos para cumprirem



suas penas em liberdade com monitoramento. Mas há dificuldades para isso. A Lei das Execuções Penais em vigor, por exemplo, não contempla o monitoramento”, ele dizia. E completava, com o que talvez seja um problema maior: “Muita gente de classe média e alta se sente mais segura com mais prisões.

9

Não é fácil, no entanto, realizar um esforço social difuso para ajudar o povo pobre a sair das condições de exclusão e criminalidade. A secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH), dirigida por Bernardo d’Almeida tem amplo raio de ação. Inclui três subsecretarias: 1) a de Ressocialização, que cuida dos presídios; 2) a de Assistência e Desenvolvimento Social, na qual ficam os centros de referência e assistência social (Creas), os centros de assistência às vítimas indiretas da violência (Ceav) e o de Atenção Integral ao Usuário de Drogas (Atitude); e 3) a de Justiça e Direitos Humanos, onde ficam programas de proteção às testemunhas, de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte, de defesa de penas alternativas às prisões, de reeducação de agressores de mulheres, de aprimoramento da legislação e regulamentos para identificar e prevenir os crimes de racismo e de homofobia.

Mais recentemente, a SDSDH assumiu também o Programa Governo Presente. No dia 11 de junho incorporou a seus quadros, uma nova equipe, de 150 agentes de direitos, para atuar nos 40 Territórios Especiais de Cidadania (TECs) atendidos em Recife, Jaboatão dos Guararapes, Caruaru e Petrolina. Os agentes foram selecionados a partir das escolas das próprias comunidades onde moram. Segundo Almeida, eles realizarão o Cadastro de Direitos da população dos TECs, visitando todos os domicílios, identificando quem está em situação de analfabetismo, fora da escola, sem documentação civil básica, quem precisa de qualificação profissional e se há algum tipo de conflito na comunidade. As informações obtidas pelos agentes durante a pesquisa alimentarão o sistema de dados do Programa e vão permitir a articulação com



as secretarias estaduais para a oferta dos programas e ações das políticas públicas mais adequadas para cada cidadão, uma busca ativa voltada à inclusão e a melhoria das condições sociais das comunidades. Um dos programas da SDDSH a que Almeida dedica especial atenção é o dos centros da juventude. Uma tarde em Santo Amaro, num desses centros é animadora. O centro é um dos 56 de seu tipo no estado. Está aberto a jovens de 16 a 29 das 6h30 às 17h30, da segunda a sexta-feira. Oferece duas refeições diárias e em duas salas onde ficam estendidos alguns colchões oferece descanso para os cansados e com sono. Dá uma ajuda de 100 reais mensais para quem tem presença regular no mês, assiste às aulas. Oferece cursos especiais para interessados em ter uma das profissões para a qual o centro tem instrutores. Tem 500 frequentadores regulares: moradores de rua, dependentes de drogas em busca de recuperação, egressos do sistema prisional sem emprego. No local, uma dúzia e meia de salas, para aulas, alimentação, descanso e administração, duas quadras de esportes, funcionava a antiga Legião Brasileira de Assistência. É administrado, em convênio com o estado, por uma organização não governamental, dirigida por Alda Roberta e Ana Glória, uma psicóloga e uma assistente social. Tem sessenta profissionais contando dirigentes, meia dúzia de psicólogos e assistentes sociais, professores, instrutores e auxiliares. É um ambiente animado. Aparentemente se divertem quando, em sala de aula, o repórter pergunta a alguns o que vão ser quando crescerem e diz que tem planos, apesar dos seus evidentes 73 anos. Patrícia, auxiliar de ensino, 29 anos, casada ajuda os instrutores, “ensinando e aprendendo”, como ela diz. “Em época de chuva muitas vezes alguns chegam molhados, porque dormem nas ruas. O ambiente tem sido sempre bom, assim”, ela diz. “Já teve briga, alguns usavam drogas, hoje isso é raro. Poucos são expulsos por causar confusão.”

Almeida também é entusiasta da participação dos municípios e de outras esferas de governo no PPV. Em Caruaru, por exemplo, existe um movimento dos promotores e juízes de apoio ao Pacto. Paulo Oliveira, 38 anos, da Procuradoria-geral de Justiça, é coordenador da promotoria da região, sede de 18 municípios. Acha um dever a participação no PPV. O Ministério Público, o promotor, diz ele, é não só o acusador pelo estado no caso dos crimes contra a pessoa e contra a ordem pública, mas, desde a Constituição que



redemocratizou o País em 1988, é também o defensor dos direitos difusos e coletivos. “São defensores naturais da cidadania, do meio ambiente, da criança, do adolescente, além de titulares da ação penal. Além disso, são responsáveis pelo controle externo das polícias, para que ela atue segundo as normas”. Oliveira viu que Pernambuco tem lei de 1990 que trata da segurança no entorno das escolas, que Caruaru tem legislação no mesmo sentido para os eventos e locais de aglomeração pública. Começou a trabalhar essas ideias e um dia foi convidado a apresentá-las numa reunião do Comitê Gestor do PPV. Suas ideias despertaram interesse e contribuíram no projeto que criou o “ICMS da Paz”, uma dedução do imposto estadual para os municípios com atividades expressivas em segurança pública. O juiz Gleydson Pinheiro, da 3a. Vara Criminal de Caruaru, 36 anos, é outro que acha o Pacto uma criação aberta, nova, promissora, para a qual o judiciário foi convidado e na qual deve participar. No PPV, diz, “vi pela primeira vez uma política ordenada de segurança pública, com estratégia e método, com metas, avaliação de desempenho, premiação pelo mérito”. “Em segurança pública”, diz ele, “a harmonia é essencial entre os poderes. E foi a primeira vez que vi ter, na política de segurança, alguém que fala a nossa linguagem.” Ele acha, por exemplo, que, na questão das drogas, deve haver uma discussão até mesmo quanto à legislação existente. Ele aponta como exemplo, para a questão do *crack*, hoje não apenas uma questão no campo da criminalidade, mas no da saúde pública.



Acervo - Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco



Ainda na secretaria de Bernardo, o programa Atitude, é possivelmente o mais engenhoso e motivado programa de prevenção e combate ao uso do *crack* no País. Hoje, é rara a cidade de porte médio para cima que não tenha a sua cracolândia. Nos 138 programas do plano publicado em maio de 2007 do qual nasceu o PPV, já havia vários relacionados com as questões da droga. Mas o Atitude - Atenção Integral ao Usuário de Drogas -, voltado principalmente para o combate ao crack tem origem num grande esforço do governo, inspirado pelas discussões no CGPPV, quando o comitê de direção do Pacto, se deu conta da extensão do problema. Foi programada então uma operação integrada das secretarias de ação social e da Saúde. Formou-se, com profissionais das duas áreas, mais voluntários, um exército de cerca de 38 mil pessoas que partiu então para a tarefa. Daí surgiu, em maio de 2010, o Plano de Ações Sociais Integradas de Enfrentamento do *Crack*, o embrião do Atitude, formalizado em 2011. Em 2012 já existiam em Pernambuco, onze centros do Atitude, com cerca de trinta profissionais cada, para atendimento, 24 horas por dia, aos usuários do *crack*. Também já existiam quarenta “repúblicas”, ou casas de aluguel social, para apoiar a volta à vida normal de pessoas já atendidas e em condições de recuperação.

Na área social, Pernambuco tem mais uma dificuldade: uma tradição machista e homofóbica de raízes profundas. A política de segurança de Pernambuco quanto às questões de gênero porém é uma das melhores do País. A Secretaria da Mulher de Pernambuco, por exemplo, foi criada pelo governador Campos logo depois de ele tomar posse, a 19 de janeiro de 2007. Em 2013, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística identificou Pernambuco como o estado com o maior orçamento *per capita* em políticas públicas para as mulheres do País. Nas universidades e escolas de referência de nível médio do estado existem 52 núcleos de Estudo de Gênero e Enfrentamento da Violência. Existem dez delegacias da mulher em Pernambuco, quinze centros de referência, além de sete serviços de saúde para vítimas de violência sexual, inclusive com aborto previsto em lei. Quanto à defesa dos direitos da comunidade LGBT deve-se lembrar que ela teve uma participação ativa na elaboração do PPV e nos 138 programas iniciais constava explicitamente a defesa dos seus direitos. O governo ainda ajudou a criar a lei estadual 12.876 que



cria um campo obrigatório nos boletins de ocorrência para registrar os crimes homofóbicos com vistas a facilitar sua punição. E, no dia 27 de novembro, o governador publicou o decreto n. 39.542 tornando crime a violência e discriminação contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

10

Eduardo Campos morreu jovem, com 49 anos. Foi eleito em Pernambuco seis vezes a partir dos 26 anos: uma para deputado estadual; três para deputado federal; e duas para governador do Estado. Viveu num ambiente extremamente politizado desde os 14 anos: seu avô, Miguel Arraes, governador de Pernambuco deposto pelo golpe militar de 1964, voltou do exílio em 1979. Eduardo era universitário, estudante de economia na Universidade Federal de Pernambuco, militante do movimento estudantil contra a ditadura, quando Arraes se elegeu deputado federal em 1982. E, depois de 1984, quando o regime militar caiu, participou intensamente da campanha que repôs seu avô no governo do Estado – e ele, com 21 anos, como seu chefe de gabinete, a 15 de março de 1987. Em 1990, também junto com Arraes, entrou no PSB, partido pelo qual se lançou candidato à presidência da República.

Queria implantar uma espécie de Pacto pela Vida no País. Não foi possível. Mas o PPV continua vivo em Pernambuco. Que vá mais longe e tenha vida longa.



“Não vamos desistir do Brasil”

Por Ricardo Leitão - jornalista

Eduardo Campos tornou-se uma das mais promissoras lideranças políticas que o Brasil conheceu depois do fim da ditadura militar. Nascido em 1965 em Pernambuco – um estado da periferia econômica do País – ao longo de 27 anos foi deputado estadual, duas vezes deputado federal, duas vezes secretário de Estado, duas vezes governador, ministro de Estado e presidente regional e nacional do Partido Socialista Brasileiro (PSB).



Foto: Humberto Pradera -
Acervo Fundação João Mangabeira



Ao morrer tragicamente, aos 49 anos, no auge de sua força política, Eduardo avançava para superar o seu maior desafio: consolidar uma terceira via na disputa pela Presidência da República, vencesse ou não a campanha. “Podemos até não ganhar dessa vez”, comentava. “Mas vamos sair dessa maiores do que entramos”.

O acidente aéreo na manhã chuvosa do dia 13 de agosto passado, em São Paulo, pode parecer aos desavisados que, com a morte do então candidato do PSB à Presidência, planos tão garantidos foram agora soterrados.

Trata-se de uma dedução apressada. As condições que levaram Eduardo a apostar na consolidação de uma terceira via na política nacional estão vivas. Cabe ao PSB soerguer e manter de pé esse projeto, que não se reduz à disputa de um pleito isolado. Demanda um intenso e continuado esforço coletivo para se romper de vez com a falida alternância de poder, ao longo de duas décadas, entre o PSDB e o PT.

Eduardo Campos começou a identificar a possibilidade de superar seu maior desafio, buscando a viabilização da terceira via, depois de conhecidos os resultados das eleições municipais de 2012. Naquele ano, o PSB foi o partido que proporcionalmente mais cresceu no Brasil, elegendo 308 prefeitos, um aumento de 42% em relação ao pleito municipal anterior, em 2008. Entre eles prefeitos de capitais, como o Recife, de onde o PT foi desapeado depois de 12 anos de poder.

Em seguida, no primeiro semestre de 2013, quando centenas de milhares de pessoas tomaram as ruas, notadamente jovens da classe média, os protestos deixaram evidente que se delineava um novo espaço para uma candidatura presidencial, em



2014, que entre outras características tivesse a da capacidade de dialogar com as reivindicações das chamadas “jornadas de junho”.

Por fim, a indicação de Marina Silva como vice na chapa presidencial – e seu papel como porta-voz de muitas daquelas reivindicações – deu peso político e eleitoral à aliança comandada pelo PSB e, a Eduardo, a certeza crescente de que a terceira via poderia se tornar uma opção concreta para os eleitores em 5 de outubro. Era o ponto de chegada após três décadas de uma jornada pontuada por embates democráticos, inicialmente tendo Miguel Arraes, seu avô, como líder e maior referência política e, depois da morte de Arraes, assumindo, ele próprio, a liderança e consolidando a posição do PSB como um partido com poder de decisão no debate e na definição das grandes questões nacionais.

Eduardo acostumou-se desde cedo às disputas políticas. Não era nascido em 1964, quando Arraes, sob ameaça de nova prisão pela ditadura militar, foi forçado a se exilar na Argélia, onde viveu por 14 anos. Em Pernambuco, seu neto começou a militância ao ingressar na universidade, onde se graduou em Economia aos 20 anos, após presidir o diretório estudantil ainda adolescente.

A partir de 1982, quando Arraes foi eleito deputado federal pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), avô e neto participaram juntos de todas as campanhas eleitorais em Pernambuco e no Brasil. Filiaram-se no mesmo momento ao PSB, em março de 1990, e compartilharam responsabilidades no Governo do Estado (Arraes como Governador; Eduardo como Chefe de Gabinete,



Secretário do Governo e Secretário da Fazenda), na direção nacional do partido e no Congresso. Fato sem precedentes, em 1998 neto e avô foram simultaneamente eleitos para a Câmara dos Deputados.

Ao vencer a disputa para o Governo do Estado, em 2006, Eduardo já não tinha a seu lado Arraes, morto em 13 de agosto de 2005 (o mesmo dia 13 de agosto em que viria a morrer o neto). Mas não faltariam ao novo líder do PSB determinação para adotar práticas inovadoras na administração estadual. Sem perder, no entanto, as referências históricas da Frente Popular de Pernambuco, aliança de forças progressistas que desde os anos de 1940 é a base das vitórias da esquerda no Estado. Nos oito anos das duas gestões de Eduardo Campos Pernambuco passou por um profundo processo de mudanças em sua economia, seus indicadores sociais e suas relações políticas, realizações que valeram imediato reconhecimento nacional e internacional à administração do PSB.

A partir de uma gestão fiscal rigorosa e da capacidade de atrair grandes investimentos estruturadores (indústria petroquímica, indústria automobilística e estaleiros navais), o Estado cresceu a índices superiores ao do Brasil, enquanto ampliava os investimentos em setores essenciais. Reduziram-se os índices de mortalidade infantil, de desemprego, de violência e de evasão escolar; cresceram os da oferta de leitos nos hospitais públicos, de saneamento básico e de vagas nas escolas de ensino integral. Grandes projetos sociais foram executados, como o Pacto pela Vida, que reduziu em 39% o número de homicídios e tornou-se modelo para outras regiões.



Ao deixar o governo, em abril de 2014, Eduardo Campos recebeu a aprovação de mais de 90% dos pernambucanos e tinha à frente a disputa presidencial, avançando pela terceira via.

Na solenidade de pré-lançamento de sua chapa com Marina Silva foi enfático: “O Brasil não pode ficar sem alternativa, submetido a uma polarização que se arrasta há quase 20 anos. Não pode ficar refém do debate do presente contra o passado, sem cuidar do futuro”.

E afirmou logo a seguir, na mesma oportunidade: “O que precisamos não é de um gerente, mas de uma liderança que construa o diálogo entre os vários Brasis; que reconheça e respeite as suas diferenças; que não divida o Brasil; que não amesquinhe a luta política”.

A defesa dessas diretrizes vinha acompanhada de propostas claras, como a de que é possível conjugar a ampliação de programas de inclusão social com o estímulo ao investimento privado e a preservação do meio ambiente. O tripé macroeconômico – câmbio flutuante, meta de inflação e disciplina fiscal – deveria ser restaurado e defendido, para que o País retomasse o crescimento e vencesse o vergonhoso e alastrado déficit nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação e transporte público.

Era ainda intenção de Eduardo Campos administrar apoiado por uma aliança partidária que assegurasse a governabilidade não por meio da barganha de fatias do poder, mas a partir de um pacto nacional que reunisse todos os comprometidos com o



reequilíbrio econômico e a aprovação, pelo Congresso, das reformas constitucionais há tempos reivindicadas.

O que fica de tudo isso depois da tragédia de 13 de agosto? Ficam as ideias do líder do PSB, sua capacidade de dialogar e de articular; o respeito aos adversários e o exemplo de resistência democrática, mesmo nas conjunturas mais adversas, quando estavam em jogo os interesses dos que mais necessitam da ação dos poderes públicos.

Uma síntese desses propósitos está presente no Programa de Governo da coligação Unidos pelo Brasil, que fixou os eixos da campanha de Marina Silva à Presidência da República. No capítulo de apresentação, ao analisar o contexto em que se desenvolveu o pleito, diz o documento:

Entendemos que está encerrado, no Brasil, um ciclo em que tivemos conquistas, mas em que os agentes políticos – da forma como se organizam e se relacionam entre si e com a população – já não respondem aos anseios da sociedade diante do Estado. Já não conseguem renovar a política, nem melhorar os serviços públicos. A cristalização de uma política destrutiva, polarizada e em bases patrimonialistas tirou a vitalidade de nosso desenvolvimento, fazendo-o girar em falso, pela ausência de reformas estruturais e pela falta de um investimento histórico e revolucionário na educação, plataforma básica sem a qual todos os nossos castelos serão de areia.



E, mais adiante, afirma o Programa de Governo:

Nenhuma mudança acontecerá, contudo, sem uma resignificação da política e uma nova sintonia da população com as virtudes democráticas. A crise de representação na qual o sistema político imergiu é um grave fator limitante do desenvolvimento com justiça e sustentabilidade, pois fragiliza e deturpa os canais de participação no processo de tomada de decisão, fazendo com que o interesse público se perca em meio a uma enxurrada de interesses particularistas que se imiscuem na esfera do Estado.

Eduardo Campos estava pronto para ser personagem influente na história política do Brasil por muito tempo, no governo ou na oposição. Estava pronto para confirmar-se como um líder nacional para quem convergiam os milhões de brasileiros que buscam os caminhos da terceira via.

Era, sempre, um homem que via o futuro com uma viva esperança. A mesma esperança com que subiu em um caixote de madeira, no centro do Recife, para falar para três dezenas de passantes, no início da vitoriosa campanha para governador em 2006, e encerrou a sua última entrevista, na bancada do Jornal Nacional, dirigindo-se a 35 milhões de telespectadores:

“Não vamos desistir do Brasil”.



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



Criação de banco de dados de instrumentos públicos de procuração

Por Alexandre Henry - Juiz Federal e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Pablo de Olavide da Espanha.

No Brasil, a ausência de informatização em determinados setores permite inúmeras hipóteses de ocultação de patrimônio por meio da utilização de interpostas pessoas, os chamados “laranjas” ou “testas de ferro”.



O caso mais evidente é o dos serviços notariais e de registros, que ainda não possuem em sua totalidade sistemas eletrônicos de pesquisa dos documentos arquivados, acessíveis pelos órgãos públicos de fiscalização e controle. Isso permite a um devedor, por exemplo, colocar todo seu patrimônio em nome de uma terceira pessoa, geralmente um cidadão de pouca renda e de nenhum conhecimento jurídico, administrando-o por meio de um instrumento público de procuração, o qual permite praticamente qualquer ato ou negócio jurídico no Brasil.

Em geral, é muito difícil para os órgãos de fiscalização ou a Fazenda Pública descobrir quem está ocultando patrimônio por meio de interposta pessoa, pelo simples fato de que existem milhares de serviços notariais no país e qualquer tabelião de notas pode expedir, dentro da lei, um instrumento público de procuração, independentemente do domicílio do outorgante ou do outorgado do mandato. Se um morador da cidade de Pelotas, no Rio Grande do Sul, quiser que outra pessoa outorgue a ele um mandato por instrumento público de procuração na cidade de Eirunepé, cidade do interior do Amazonas com acesso apenas fluvial e aéreo, basta que o outorgante se dirija ao cartório da cidade amazonense. A procuração terá valor pleno, dentro da legalidade, para a prática de qualquer ato em qualquer localidade do Brasil. Somente haverá registro dela no serviço notarial onde foi expedida e, eventualmente, nos registros de atos e negócios jurídicos celebrados pelo outorgado em nome do outorgante. Porém, a maioria desses registros, quando consultados pelos órgãos de fiscalização, trazem informações apenas de quem é parte no negócio, não de quem o realizou em nome da parte supostamente interessada, que, na verdade, é o famoso “laranja”.

Com uma procuração por instrumento público nas mãos, a pessoa pode comprar e vender imóveis, veículos e outros bens, abrir e gerenciar empresas, deixando rastros



mínimos, conforme dito. Utilizando-se de pessoa com poucos recursos financeiros e nenhum conhecimento jurídico, acaba afastando o risco de essa pessoa tomar para si o patrimônio que, na verdade, é do outorgado. Tomando um pouco mais de cuidado, pode escolher um cidadão que não tenha herdeiros necessários e que redija um testamento em seu favor ou de outra pessoa de seu círculo de confiança. Esse testamento, ainda que lavrado em cartório, também não será acessível aos órgãos de fiscalização ou arrecadação, pois os serviços notariais e de registro também não estão integrados em sistemas informatizados que permitem a pesquisa dos documentos por eles lavrados ou arquivados. A segurança do outorgado será quase integral, já que nem mesmo o falecimento do outorgante o privará de seus bens.

Deve-se lembrar que também as repartições consulares brasileiras estão aptas a lavrar procurações por instrumento público, devendo registrá-las apenas no chamado “Livro de Procurações da Repartição Consular”. Isso significa que poderes amplos de gestão de patrimônio podem ser concedidos em um país distante da Ásia, instrumentalizados em uma procuração com plena validade em todo o território brasileiro e cujo registro é praticamente inacessível aos órgãos de fiscalização e arrecadação.

Criar mecanismos para evitar a utilização de interpostas pessoas para a ocultação de patrimônio ou de negócios jurídicos é essencial para diminuir o índice de crimes de diversas naturezas, como a corrupção, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e evasão de divisas. Um dos mecanismos essenciais nesse processo é a criação de um banco de dados contendo todos os registros de instrumentos públicos de procuração lavrados por serviços notariais ou repartições consulares brasileiras. Esse banco de dados, de alimentação obrigatória por parte de quem tem competência para lavrar as procurações, deve conter ao menos os dados



de identificação dos outorgantes e dos outorgados, embora o ideal seja o arquivamento eletrônico integral do documento.

A criação desse banco de dados é simples. Atualmente, por exemplo, a consulta a proprietários de veículos é feita de forma rápida, bastando inserir o número do CPF do cidadão em um sistema. Da mesma forma, há inúmeros bancos de dados com informações bem mais complexas em órgãos como a Receita Federal e o INSS, todos de caráter nacional.

Para que o banco de dados fique ainda mais seguro e alimentado, pode-se exigir que os instrumentos públicos de procuração somente tenham validade se estiverem registrados em tal sistema, que fornecerá um número para a procuração.

Quanto à exequibilidade de tais medidas, ela passa por dois caminhos.

A criação de um banco de dados nacional, no qual deverão ser registrados os dados básicos de todos os instrumentos públicos de procuração, é uma ação que pode ser tomada administrativamente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). De se ressaltar que o CNJ já determinou, por exemplo, que todos os tribunais do Poder Judiciário brasileiro passem a utilizar uma única metodologia de numeração de processos e, em futuro próximo, todos os tribunais deverão adotar o chamado PJ-e – Processo Judicial Eletrônico, conforme Resolução CNJ n. 185/2013. Da mesma forma, pode o CNJ promover a criação do referido banco de dados, determinando aos cartórios de todo o país o registro das procurações públicas. Tudo isso com fundamento no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, combinado com o art. 38 da Lei n. 8.935/1994.

Já a exigência de que um instrumento público de procuração somente tenha validade se registrado em tal banco de dados, a nosso ver, é uma medida que depende de alteração legislativa. Seria suficiente, por exemplo, incluir um parágrafo no art. 655 do Código Civil, com a seguinte redação:



Folhapress



A “formação profissional dual” [Duale Ausbildung]¹ na Alemanha – exemplo para a passagem de jovens da escola ao mercado de trabalho

Por **Gesine Schwan** - Cientista Política e Professora alemã, Presidente da Universidade Europeia Viadrina em Frankfurt (Oder) de 1999 a 2008, foi candidata pelo Partido da Socialdemocracia alemã nas eleições presidenciais em 2004 e 2009.

Em virtude da crise econômica e financeira, nos últimos anos a tradição alemã da “formação profissional dual” voltou a ser discutida de maneira renovada e reforçada como um modelo a ser seguido para facilitar a transição de jovens da escola para o mercado de trabalho. Isso vale, em especial, com relação ao elevado desemprego de jovens no sul da Europa, mas também para outros países, nos quais essa transição apresenta problemas.

Pela ótica alemã, essa discussão oferece uma oportunidade para a avaliação cuidadosa dos pressupostos fundamentais, bem como das vantagens e desvantagens da “formação profissional dual”, que durante os últimos anos nem sempre recebeu apreciações positivas. Uma avaliação tão cuidadosa, porém, não é importante apenas para a Alemanha, mas também para as iniciativas de introduzir o sistema em outros países.

¹ O termo alemão Ausbildung permite diversas interpretações, tais como “educação”, “formação”, “treinamento” e “preparação”. Optamos por “formação profissional” em virtude do contexto específico em que se dá a discussão, em que a ideia de “formação profissional” expressa o sentido e se encontra estabelecida [Nota do tradutor].



Não é por acaso que a “formação profissional dual” está disseminada de maneira predominante em países de língua alemã (além da Alemanha, também na Suíça e na Áustria), bem como na Dinamarca e nos Países Baixos. Em todos esses países **existe uma tradição de cooperação organizada entre os empregadores e os empregados, associações patronais e sindicatos, assim como câmaras de indústria, de comércio e de ofícios, que são responsáveis por tarefas “majestosas” – a negociação salarial bem como a formação profissional.** Isto, por sua vez, está ancorado em uma longa história da assim chamada organização corporativa e da regulação de conflitos nas relações de trabalho.

Uma tradição dessas também existe na Suécia; no entanto, isso não levou à introdução da “formação profissional dual”. A ênfase no sistema educacional sueco encontra-se, antes, sobre a igualdade de oportunidades, que leva a uma escolarização comum para todas as alunas e todos os alunos, sendo que no ensino médio pode-se escolher diferentes especializações, de caráter mais teórico ou mais prático. Essa diferença já torna evidente **um primeiro traço importante da “formação profissional dual”:** não se trata, em primeira linha, de uma formação profissional igualitária, mas de uma formação profissional que se aproxime da prática, isto é, uma formação profissional marcada sobretudo pelos empreendimentos que atuam no mercado de trabalho e, portanto, de uma formação profissional modelada pelos seus interesses.

Na medida em que os empreendimentos, bem como suas organizações representativas (as associações patronais, os sindicatos, as câmaras), aceitam tanto leis de formação profissional vinculantes para todos quanto diretrizes de formação profissional orientadas ao bem comum, ou seja, não ajam apenas no interesse empresarial a curto prazo, **a “formação profissional dual” efetivamente oferece a chance de uma preparação justa, bem como próxima à prática e**



orientada para o futuro. Decerto isso exige uma considerável visão de longo alcance e disposição à responsabilidade pública por parte dos empreendimentos, cujos gastos com formação profissional não servem apenas aos seus próprios interesses. Pois também na “formação profissional dual” eles sempre preparam para outros empreendimentos, que também podem obter ganhos disso, mas, ao mesmo tempo, podem ligar a si uma nova e bem preparada geração, o que representa uma vantagem para eles.

Assim é que, ao mesmo tempo, **tornam-se nítidas as condições culturais para o sucesso da “formação profissional dual”: um pensamento empreendedor de maior longo prazo e uma co-responsabilidade [Mitverantwortung] estatal, de caráter social-geral [gesamtgesellschaftlich], no que diz respeito à boa formação para todos.**

No entanto, durante as últimas décadas na Alemanha, pode-se constatar um nítido recuo dos empreendimentos formadores, de cerca de 34% em 1985 para cerca de 25% em 2007 (cf. Heike Solga, Der Blick nach vorn: Herausforderungen an das deutsche Ausbildungssystem. Thesen zum Symposium des WZB am 19.11.2009, p. 7). Isso residia e reside nas dificuldades econômicas dos pequenos participantes do mercado mas, em parte, também numa sorradeira “empresarização” (Verbetriebswirtschaftlichung) da perspectiva empreendedora. De uma perspectiva tão estreita, o “excedente” da produção empresarial em favor de outros participantes de mercado torna-se injustificável. Na discussão pública acerca da falta de vagas empresariais de formação profissional – que são o pressuposto da “formação profissional dual” – ainda assim frequentemente teve-se a impressão de que haveria um número suficiente de vagas de formação profissional.

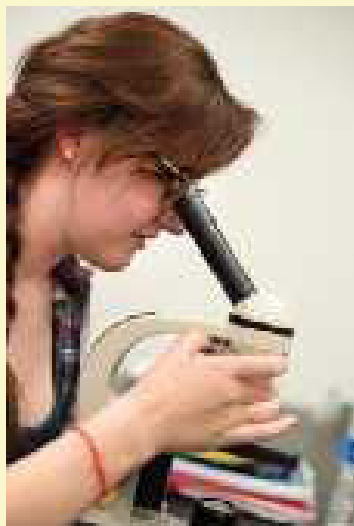


De facto, porém, houve um recuo constante da parcela de jovens que, na Alemanha, adentravam o mercado de trabalho através de uma “formação profissional dual”. Enquanto em meados dos anos 90 cerca de 51% dos egressos da escola ainda iniciavam a “formação profissional dual”, 17% queriam adentrar o mercado de trabalho por uma educação puramente escolar e 32% eram absorvidos por um assim chamado sistema de transição “interceptor”, onze anos depois a parcela do “sistema dual de formação profissional” está em apenas cerca de 45%, o sistema escolar continua com cerca de 17%, e o “sistema de transição” cresceu para cerca de 40% (id., p. 10).

Isso tem diferentes motivos. Muitos empreendedores reclamam que a Hauptschule alemã (o nível mais baixo dentre os três níveis do sistema escolar alemão), da qual originalmente eram absorvidos os ingressantes do “sistema de formação profissional dual”, hoje não oferece mais preparação suficiente para um aprendiz. De fato, o tipo de certificado escolar fomentado antes de iniciar-se o aprendizado [Lehre] aumentou: em 1970, 71% tinham um certificado de conclusão da Hauptschule, 9% não tinham nenhum certificado; em 2006, a parcela com certificado de conclusão da Hauptschule é de apenas 30% (incluindo 2% sem certificado), enquanto 36% tinham o assim chamado “certificado médio” [Mittlerer Abschluss] e 16% até mesmo o Abitur (id., p. 2).

Ainda que se possa pressupor que, sob a concorrência acirrada, muitos empreendimentos deixem de formar [ausbilden], visando ter acesso a uma força de trabalho imediatamente utilizável e, assim, exijam ainda mais dos seus aprendizes do que seus colegas de algumas décadas atrás, esse deslocamento da qualificação de entrada indica um outro perfil de exigência no interior dos empreendimentos. Heike Solga do Wissenschaftszentrum Berlin, uma das melhores conhecedoras do sistema de formação profissional na Alemanha, também enfatiza que uma estrutura produtiva





Folhapress

modificada na Alemanha também exige novas qualificações: os ocupados em “ofícios produtivos não-intensivos em conhecimento” recuaram mais de um terço desde os anos noventa do século passado. Com isso, também a parcela de trabalhadores especializados educados através do “sistema dual” recuou significativamente. O antigo “sistema de formação profissional dual” na Alemanha “corresponde menos às exigências de uma economia de prestação de serviços e de sociedade do conhecimento face ao setor industrial secundário” (id., p. 5).

Com isso se mostra outro nexos sistemático: a modelagem concreta do “sistema dual de formação profissional” não depende apenas da tradição das relações trabalhistas bem como das disposições culturais, mas também da estrutura econômica correspondente. Com isso não é de se esperar que em outros países, por exemplo no sul da Europa, mas também o Brasil na América Latina, nos quais a “formação profissional dual” também já foi parcialmente introduzida, e deve ser expandida, venham a imitar o modelo alemão de desenvolvimento da estrutura econômica. Antes – assim como em outros casos – também haverá a necessidade de **atentar à simultaneidade de perfis muito diferentes – da produção industrial à moderna economia do conhecimento criativa e de TI – e organizar a formação profissional de acordo com isso.** Isso não é apenas uma tarefa complexa e difícil em si. Para além disso também se exige sobretudo a cooperação entre os diferentes atores do setor empreendedor, dos sindicatos e da responsabilidade estatal – ou seja, isso que hoje chamamos de estruturas, processos e atores de good-governance. Pois é só assim que o saber sobre cada uma das necessidades e das possibilidades exigidas para o êxito da “formação profissional dual” podem convergir na economia.



Ao mesmo tempo, são necessárias a flexibilidade da comunicação e da participação, assim como uma disposição pragmática, que faça jus a cada uma das novas circunstâncias.

Na Alemanha a situação desenvolveu-se de uma maneira, que o conhecimento experiencial (Erfahrungswissen) – de artesãos e trabalhadores especializados – está ancorado “mundanamente” (lebensweltlich) nas empresas, precisa ligar-se crescentemente ao conhecimento teórico sistemático, que é capaz de abstrair cognitivamente atravessando diferentes áreas (capacidade de transferência). Os dois tipos de conhecimento são importantes, mas o **peso entre o conhecimento experiencial e o conhecimento sistêmico se desloca em favor do conhecimento sistêmico e teórico**. Nisso se inclui que cada uma das profissões e os perfis de exigência a elas ligados se alteram cada vez mais rapidamente, de modo que na Alemanha, ao final de sua formação profissional, frequentemente os aprendizes não mais encontram as profissões para as quais foram preparados.

Em virtude disso **também para os aprendizes e trabalhadores práticos o “aprender a aprender” torna-se cada vez mais importante em sua formação profissional: a capacidade de auto-organização que o acompanha, a resolução com vistas ao resultado e, não por último, a autoconsciência ou, talvez, o sentimento de autovalorização, que reforçam a coragem para o aprendizado sempre renovado. Por sinal, isso vale cada vez mais para todo o sistema educacional!**



Também deve-se registrar que, na Alemanha, o “sistema dual de formação profissional” e o “sistema escolar de formação profissional” se complementam mutuamente. Sobretudo as profissões de cuidadores [pflegerischen Berufe]² que (diferentemente do sistema produtivo) são predominantemente profissões femininas, são aprendidas no sistema escolar de formação profissional. Disso também fazem parte parcelas extensas de prática e estágio. Tendo em vista que, atualmente, em toda a Alemanha se busca cuidadores, esse tipo de escola não está ameaçado de extinção.

Deve-se registrar, porém, que durante os últimos anos o assim chamado “sistema de transição”, que arregimenta os casos mais difíceis, aumentou claramente em comparação à “formação profissional dual” e ao sistema da escola profissional.

O que significa o exposto para uma absorção da “formação profissional dual” no Brasil?

Durante os últimos anos houve, em especial no exterior, um interesse renovado no sistema alemão da “formação profissional dual”. No entanto isso decorre sobretudo de experiências que veem a transição da escola para o mercado de trabalho como bastante penosa – em especial no sul da Europa. Concretamente trata-se de alto desemprego entre jovens, como na Grécia, na Espanha, em Portugal e na Itália. Também há uma série de iniciativas, organizadas sobretudo através de câmaras de indústria e de comércio transnacionais, que trabalham

² Os termos “Pfleger” e “pflegerische Berufe” referem-se, de modo geral, aos trabalhos no âmbito dos cuidados e da assistência médica, especialmente em relação à enfermagem. No entanto, recebem esse nome genérico para expressar a miríade de profissões associadas a esse tipo de cuidado [Nota do tradutor].



na transferência da “formação profissional dual” para outros países, de preferência onde grandes empreendimentos alemães se estabeleceram. Em um primeiro passo, as suas experiências deveriam ser coletadas, para evitar erros desnecessários, mas, também, para reconhecer chances.

No Brasil encontra-se, fora da Alemanha, o maior potencial de empreendimentos alemães que também já iniciaram esforços para a transferência da formação profissional dual. Um centro desse tipo já existe há trinta anos em São Paulo, e um novo está sendo inaugurado. Os empreendimentos alemães que fomentam e participam disso têm a vantagem de conhecerem o sistema de seu país de origem e, com isso, poderem transferi-lo mais facilmente. De acordo com informações da câmara de indústria e comércio de São Paulo isso parece promissor. E há um interesse nítido na expansão da “formação profissional dual”.

Provavelmente a questão se coloca de maneira diferente em outras regiões do Brasil, nas quais não há tamanha concentração de empreendimentos alemães experimentados com a “formação profissional dual”, mas talvez haja alguns, que possam estar interessados.

Pernambuco poderia ser uma região desse tipo, em que o antigo governador, Eduardo Campos, documentou o seu interesse em reformas educacionais – em especial na introdução de escolas em tempo integral. Aqui seria importante, de preferência de acordo com o modelo de governance, aproximar ao máximo representantes do setor empresarial, da política e dos sindicatos com pesquisadores para, primeiramente, investigar empiricamente os pontos de encontro entre escolas e o mercado de trabalho no domínio industrial – mas também nos serviços de cuidadoras/es ou de educação – e, então, experimentar melhorias no que diz respeito à ligação da teoria à prática.



Também nisso reside a vantagem decisiva da “formação profissional dual”, que precisa ser enquadrada por normas estatais no que diz respeito a padrões e desempenhos avaliativos. Uma fase experimental cuidadosa após a análise do ponto de partida e uma avaliação igualmente cuidadosa – na medida do possível junto àqueles que iniciaram o teste – deve seguir. Até que ponto disso se realizarão alternativas de generalização deve ser comprovado pela prática – orientada por uma boa teoria! A GIZ alemã já acumulou experiências valiosas com esse tema.

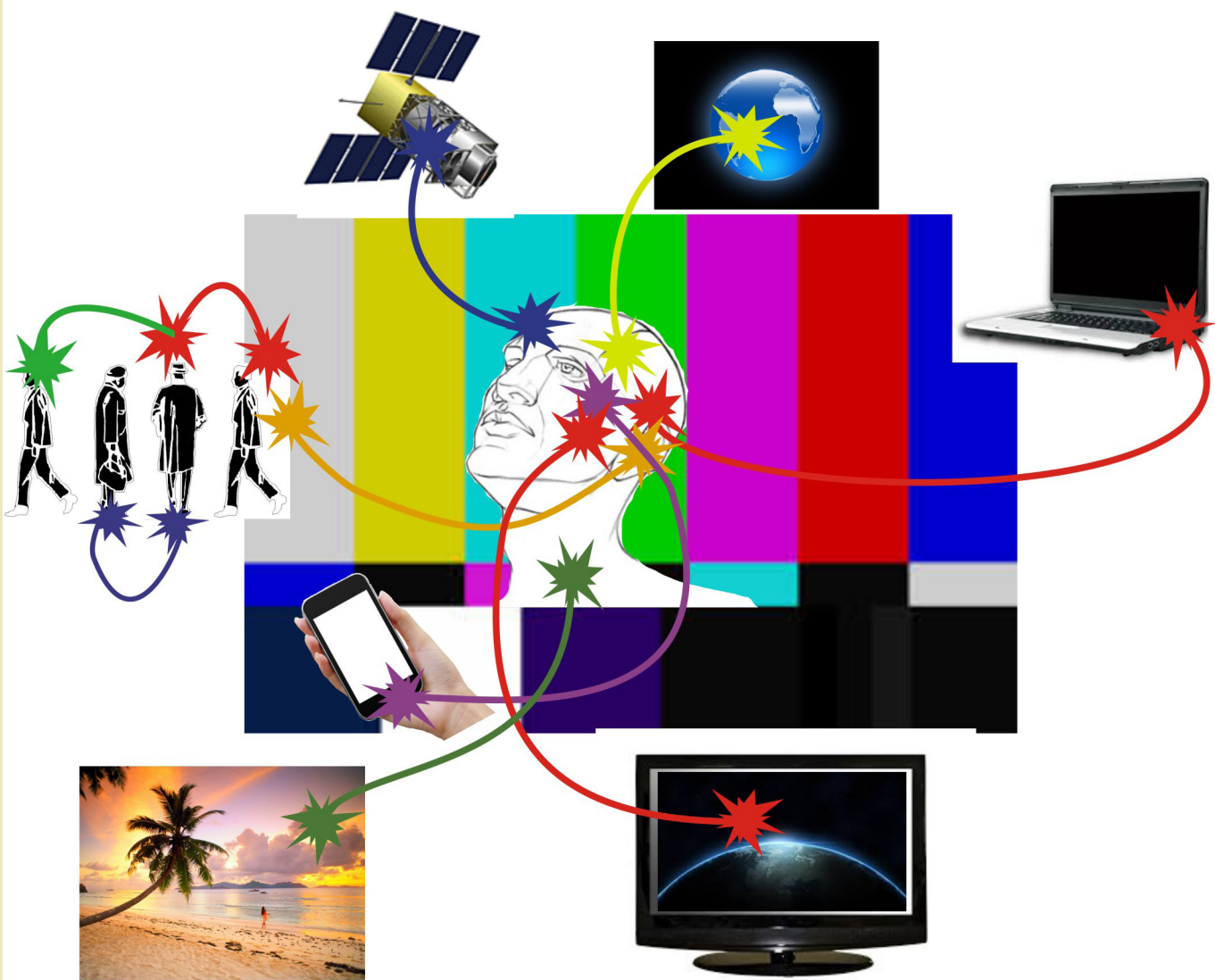


Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



Promovendo “Burocracias Inteligentes” para nossas Cidades Inteligentes:

Desencadeando o Potencial das Competências dos Funcionários Públicos na Era Digital

Por **Oswaldo Saldías** - Doutor em Ciências Políticas pela Universidade Livre de Berlim e Pesquisador do Instituto alemão Alexander von Humboldt para Internet e Sociedade.

Poucas revoluções sociais mudaram nossas instituições como a Internet tem feito até agora. Frequentemente ouvimos as comparações com a revolução industrial, ou mesmo com a invenção da imprensa por Gutenberg. Em menos de três décadas, a comunicação digital (sobre o quê? política? Cultura?), lazer e até mesmo sobre a nossa vida social. Não há dúvida: já mudamos dramaticamente os nossos hábitos por causa da Internet.



Agência O Globo
Fotografia: Fernando Donaci



Entretanto, a velocidade da mudança parece dificultar a possibilidade de refletir sobre o impacto (do que? da informação? Da internet?) em nossas estruturas e instituições sociais. Em outras palavras, aqueles aspectos do comportamento social que perduram ao longo do tempo e que são mais ou menos incorporados em nossa compreensão da vida social e política. Família, relações de trabalho e o sistema educacional são apenas alguns exemplos de configurações estáveis que estruturam a nossa sociedade e que costumam mudar em ritmo lento.

Por outro lado, a velocidade da mudança tecnológica, especialmente das tecnologias de informação e de comunicação (TIC), é de tirar o fôlego. No caso da Internet, sua disseminação tem sido galopante, ainda que irregular. Por isso, muitos observadores sugerem que tivemos ondas de penetração da Internet; desde as suas origens, como um projeto militar: a Arpanet, e, posteriormente, como um projeto de conexão entre universidades, até o surgimento da Internet comercial, Web 1.0 e Web 2.0. Atualmente, parece que estamos passando por uma fase com potencial disruptivo. Alguns se referem à fase atual como a Era da Governança Digital; outros dizem que é o tempo dos Big Data ou Smart Data (Dados Inteligentes); e finalmente, outros sugerem Confira no texto como está escrito) other suggest the this is are the times of the Internet of Thing --- tudo sem sentido em inglês----.. Novos termos, provavelmente, hão de aparecer nas semanas e meses que virão, pois o nosso deslumbramento diante das melhorias digitais aumenta à medida que a indústria anuncia uma inovação atrás da outra.



Portanto, é uma boa idéia desviar os nossos olhos dos avanços tecnológicos e concentrar-se - por um momento - no impacto da mais recente onda de penetração das TIC nas nossas instituições sociais e políticas. Como a sociedade está mudando, graças (ou devido) à Internet? Somos capazes de entender essas mudanças, porque elas nos fazem lembrar os desafios do passado, do tempo antes da Internet? Ou é o caso de que Internet produz uma transformação tão peculiar que é diferente de qualquer outra que sabemos ou sofremos até agora?

Gostaria de convidar o leitor a refletir sobre esta questão. Vou fazê-lo à luz de um exemplo de como as instituições políticas estão enfrentando novos desafios. Concretamente, vou destacar as pressões, os dilemas e as possibilidades que as administrações públicas estão enfrentando nos dias de hoje, devido à irrupção das redes inteligentes e das cidades inteligentes. Nosso compreensível fascínio pelas novas possibilidades digitais deve ser combinado com muita atenção ao que está acontecendo com as entidades públicas. Não devemos esquecer que a inovação digital irá desencadear seus benefícios sociais somente se igualmente se voltar para os homens e mulheres que constituem os músculos do estado administrativo: os funcionários públicos. Dificilmente qualquer política pública será bem sucedida se não levar essas pessoas em consideração. Isto é especialmente verdade para as políticas públicas que visam colher os benefícios de inovações geradas pela internet nas cidades. Uma cidade inteligente requer uma burocracia educada, pluralista e motivada. Em outras palavras, não existe uma cidade inteligente, sem uma burocracia inteligente.



O Desafio dos dados Ubíquos

Visões de um futuro digital são fascinantes e ainda mais atraentes são os avanços tecnológicos que tornam a nossa vida diária mais fácil. A indústria TIC tem sido muito ativa no fornecimento de cenários de um futuro muito próximo, onde vivemos em cidades que são otimizadas graças à introdução de máquinas que podem se comunicar com outras e compartilhar dados sobre vários aspectos da rotina humana. Esta capacidade das máquinas de se comunicar entre si, principalmente através da Internet, não teria o enorme impacto na sociedade se não fosse o oceano de dados que produzimos todos os dias, a cada hora, e a cada minuto. Produzimos dados, mesmo se não o sabemos. Produzimos dados quando andamos com nosso smartphone. Produzimos dados quando usamos nossos cartões de cliente no supermercado, quando ligamos nossa TV inteligente, quando dirigimos um carro moderno, e sempre que andamos diante de uma câmera de vigilância pública. Estamos inundando nossas redes e nossas cidades com dados sobre o nosso comportamento, nossa rotina e nossas preferências. Nossos carros também se comunicam entre si, dizendo para onde estamos dirigindo, a que velocidade, o nosso nível de combustível, e se estamos em condições físicas ideais para dirigir, ou, se estamos nos sentindo sonolentos, de modo a pôr as ruas em perigo. Se tivermos a infelicidade de sofrermos um acidente, então, os carros podem compartilhar essas informações e sugerir que outros motoristas escolham rotas alternativas enquanto informam a polícia e a ambulância. Hoje isso é possível, não só devido ao smartphone que geralmente carregamos conosco, mas



também, por causa dos múltiplos sensores no veículo, que produzem esses dados. Além disso, é preciso considerar que semáforos, pontes e outras construções rodoviárias cada vez mais contêm sensores semelhantes. Até a sua própria casa é capaz de interpretar os dados provenientes do seu carro. Quando você chegar à noite, sua casa pode reconhecer os dados enviados pelo seu smartphone ou pelo seu automóvel, e pode acender as luzes automaticamente, aumentar o calor, etc. Este é o conceito por trás de redes inteligentes e cidades inteligentes. A tecnologia já está a alcance.

Todavia, estamos também, provavelmente, mudando a forma como entendemos nossas prioridades sociais. Em uma palestra realizada perante a comunidade TIC da América do Sul, o presidente de uma empresa líder de telecomunicações espanhola compartilhou uma idéia interessante que, certamente, acertou na mosca. Ele sugeriu que, se deixarmos nossa casa e percebermos depois que esquecemos a nossa carteira, iremos duvidar se vale a pena perdermos tempo para voltar para casa para buscá-la. A menos que tenhamos que usar a nossa carteira de motorista, que provavelmente, não será o caso. Por outro lado, se esquecermos o nosso smartphone, não hesitaremos um minuto em voltar para casa para pegá-lo. Desta forma, contribuimos claramente para a evolução de novas formas de vida digital em simbiose com os avanços tecnológicos. Assim, a visão de uma cidade inteligente, com base em dados de análise intensiva, exige, não só a tecnologia capaz de interpretar e canalizar os dados; ela exige que nós, seres humanos comuns, adotemos a tecnologia, pelo menos num mínimo grau. E, precisamente, porque usamos a tecnologia em ambas, as nossas vidas, pública e privada,



enfrentamos questões necessárias de privacidade, proteção de dados e segurança de dados. A tecnologia não é um fim em si mesma; é um meio para melhorar os nossos padrões de vida, sempre respeitando a dignidade humana.

Muito tem sido escrito e discutido sobre as tensões entre a inovação digital e a proteção de dados. No entanto, nas conversas sobre o projeto das cidades inteligentes, há um elemento importante que ainda está faltando nas discussões e que é crucial para a sua concretização bem sucedida: o Estado e sua administração. Dificilmente se encontra um projeto de cidade inteligente de sucesso e que perdure sem o compromisso, o envolvimento e as habilidades da administração pública e dos seus servidores.

Não subestime as Burocracias

A reforma e modernização do Estado e da sua administração são assuntos recorrentes. Poucas entidades têm sido submetidas a tantos esforços de modernização como o Estado e sua administração. A administração pública é normalmente vista como uma das organizações mais tradicionais que permanecem na contemporaneidade. Diversas abordagens tentaram modernizá-la, por meio de novos modelos de gestão pública, gestão científica, de governo eletrônico, etc. No entanto, assim que uma abordagem tem sido declarado como morta uma nova abordagem fica pairando, é claro, com a menção de “novo” em seu rótulo.



Não parece, contudo, que a modernização do Estado seja um problema dos tempos modernos. Já no século 18 na Alemanha, nos tempos do rei prussiano, reformadores como Karl vom Stein ou Wilhelm von Humboldt empenharam-se em treinar uma equipe completa de funcionários públicos. A fundação Humboldt Universität zu Berlin está intimamente ligada a esse esforço. Também, no início do século 20, Max Weber postulou uma burocracia ideal que representaria um esquadrão racionalmente moldado de funcionários públicos. Hierarquia, responsabilidade e cumprimento de procedimentos altamente formalizados seriam os pilares da burocracia moderna. É, portanto, incompreensível que dediquemos apenas um mínimo de atenção ao pessoal encarregado da tarefa de executar a maioria das políticas públicas e articular as ações do Estado. Embora a maioria das acepções de cidades inteligentes que advêm dos desenvolvedores de TI considerem o papel crucial do governo, de uma forma geral, elas raramente abordam o papel das pessoas dentro do governo.

Em termos de modernização digital, a maioria dos esforços se concentraram no orçamento, na definição de metas institucionais, no rigoroso gerenciamento de projetos e na aquisição de infraestrutura. A inteligência, no entanto, tem sido cada vez mais deixada para os especialistas privados. Provavelmente sob o pressuposto de que a indústria privada pode atrair os melhores talentos, os órgãos públicos estão cada vez mais terceirizando as principais melhorias em TIC. Há bons exemplos disso, como a migração de dados das agências



públicas americanas para a nuvem¹, ou a criação de um sistema de TI para avaliar e processar dados para a manutenção de vias públicas na Suíça, mostrando que mesmo que as empresas privadas tenham o know-how e a agilidade para desenvolver as ferramentas necessárias, os projetos correm o risco de fracassar se a adoção não é orquestrada em coordenação com a administração pública. De modo especial, o exemplo da Suíça mostra que o esquecimento da dimensão humana na organização pode dificultar as grandes inovações tecnológicas dentro do setor público. O projeto MISTRA de TI do governo suíço, fornece uma base excelente para discutir a importância de uma burocracia qualificada e motivada. Embora este projeto não tenha sido concebido sob o rótulo de “cidades inteligentes”, ele representa a essência da inteligência administrativa impulsionada pela análise de dados em tempo real. O projeto consiste em um sistema de TI operado pelo governo federal e seus estados membros federados (Kantone). O projeto, na verdade, está ainda em desenvolvimento e seu objetivo principal é coletar dados sobre ruas e vias internas do país. Ao localizar sensores e compartilhar dados com as administrações locais, espera-se que o sistema gerencie a manutenção de todas as ruas do país. Portanto, se há danos ou perigos que possam afetar os meios normais de transporte, o sistema deve reconhecer e alertar as autoridades. Ele deve conter também, um cadastro de cada canteiro de obras ou construção recente que poderia dificultar o fluxo normal de veículos que transitam pelo país. Ele ainda deve alertar sobre acidentes de carro e outros

¹ See the American “Cloud First” Policy. Report by the former Federal Chief Information Officer Vivek Kundra, “State of Public Sector Cloud Computing”: https://cio.gov/wp-content/uploads/2012/09/StateOfCloudComputingReport-FINALv3_508.pdf



impedimentos a um transporte eficiente. Infelizmente, o esforço tem progredido com dificuldade. Embora o governo tenha terceirizado a maior parte do desenvolvimento de TI; pudesse recorrer a um esquadrão eficiente de administradores públicos e apesar da implantação de ferramentas razoáveis de gestão de projeto, os custos explodiram e a gestão responsável não conseguiu cumprir um prazo após o outro. O projeto estava correndo o risco de fracasso total e ganhou um destaque infeliz nos meios de comunicação suíços. Um comitê de Controladoria Federal teve de intervir e rever quase dez anos de história do mesmo. O relatório apontou para controles inexistentes de qualidade e um sentido ausente das prioridades relativas à progressão das diferentes aplicações de TI, que tiveram que ser entregues pelas empresas privadas. Por não possuir um julgamento técnico no âmbito da administração, o projeto começou a avançar rapidamente nas vertentes que eram irrelevantes e cambalear em aspectos fundamentais. Mesmo um projeto de gestão razoável, da qual os suíços são geralmente reconhecidos, não pôde evitar o que foi posteriormente rotulado pela imprensa suíça como um “grande desastre nacional de TI”.

O relatório foi sem emoção e factual; e ainda que implicitamente, revela que a administração simplesmente carecia em - ou não conseguira iniciar - habilidades de TI necessárias que poderiam orquestrar os esforços simbióticos provenientes do setor privado (desenvolvimento) e do setor público (gerenciamento de projetos). Talentos e habilidades no âmbito da administração pública tornam-se ainda mais



relevantes considerando o caráter inovador das cidades inteligentes. O mesmo projeto MISTRA prevê uma fase posterior envolvendo vídeo e imagens em 3 dimensões das ruas . Estas imagens em 3D de todas as ruas suíças devem estar disponíveis não só para detectar buracos na estrada, mas também, para acender um processo criativo ao lado de funcionários públicos, onde se espera que eles proponham tarefas inovadoras com base nesses dados visuais. Por exemplo, as imagens das estradas poderiam ser de interesse para os órgãos ambientais, porque eles podem capturar movimentos migratórios de pássaros. Ou, talvez, o Ministério da Saúde Pública possa usar os dados sobre a poluição do ar para medidas preventivas e coordenar esforços com as autoridades de transporte. Com certeza, há centenas de usos secundários desses dados públicos. O elo perdido é a burocracia inovadora.

Então, o que faremos agora? Concentre-se na burocracia inovadora

É claro que a administração pública, especialmente a burocracia, é um recurso fundamental para qualquer grande projeto de modernização que se esforça para produzir cidades inteligentes a fim de tornar nossas vidas mais fáceis. Como sugere o caso de MISTRA, apenas uma burocracia inovadora e habilidosa, seria capaz de extrair todo o conjunto de potenciais dos projetos de TI que envolvem serviços públicos e bens públicos. O problema, em minha



opinião, não está em nossos servidores públicos. O problema é a nossa tendência de enfatizar em excesso duas dimensões importantes da administração pública: ela enquanto executora da vontade política superior e como organização responsável por fornecer os serviços públicos, noções que freqüentemente não dão o valor apropriado à administração pública, dando a entender que ela seja resistente à inovação. Isso gera um custo ao negligenciar a dimensão da administração pública como um modelador da realidade social.

A escolástica alemã cunhou três termos para descrever as principais funções da administração pública. A primeira é a da administração como executora ou *Vollzugsverwaltung*, à quem é confiada a tarefa de executar os mandatos mais elevados dos líderes políticos. Aqui Geralmente envolve a noção de uma burocracia hierárquica, que se compromete em seguir os procedimentos e regras dentro do aparelho do Estado. A segunda idéia é a de administração de serviços públicos ou *Leistungsverwaltung*, que destaca a prestação de serviços à comunidade. Por exemplo, os benefícios de segurança pública, gerenciamento de escolas públicas, fornecimento de ajuda médica e tratamento público, são todas ações que pertencem a esta dimensão da administração pública. Hoje em dia, a maioria das inovações digitais está focada nestas duas dimensões. E-saúde, e-aprendizagem o combate ao crime com a ajuda de algoritmos de previsão (policimento preditivo) são algumas aplicações que foram concebidas para atender tanto a administração de execução ou a administração de serviços públicos.

Ao concentrar-se, predominantemente, nestas duas dimensões, a administração pública torna-se um adotante de tecnologia. Eu



sugiro, no entanto, que, se mudarmos nosso foco para a administração enquanto modeladora da realidade social, iríamos aumentar o potencial de inovação já existentes dentro do esquadrão de servidores públicos. A escolástica alemã refere-se a esta como *gestaltende Verwaltung*, ou seja, a administração que é capaz de moldar e dar significado, em todos os espaços onde o legislador central estabelece não mais do que um programa geral, esperando que a administração preencha as lacunas com ações concretas. Existem muitas dessas áreas na vida pública; temos a tendência de saltá-las ou tratá-las como irrelevantes para a vida política. Por exemplo, quando um funcionário público ajuda a um cidadão a preencher um formulário, ou quando um policial dá uma recomendação para os vizinhos sobre como melhorar a segurança de casas particulares. O Professor alemão Eberhard Schmidt-Assman sugeriu metaforicamente, que, nessas alturas, onde a densidade de regulamentações governamentais está em seu nível mais baixo, onde há somente um amplo programa governamental disponível, a administração pública criativa tende a aparecer. Estas são precisamente as arenas onde devemos incentivar os servidores públicos a serem criativos; o paradoxo é que estes são também os espaços que temos a tendência de negligenciar ou estrangular. Encontrar soluções inovadoras para a vida cotidiana, pois o legislador não pode e não deve - regular todos os aspectos da vida humana. Estas são áreas de ação, onde os funcionários públicos podem contribuir com as suas perspicácias, criatividade e soluções inovadoras para uma vida melhor. E, no entanto, estes espaços não estão livres da lei. Para ter certeza, cada atividade da nossa burocracia deve estar sob o controle de alguma instância superior. Não estou



defendendo um Estado sem limites. Ao contrário estou alegando que há um potencial inerente para a criatividade administrativa que estamos ignorando. Peter Drucker reconheceu em seu trabalho “Inovação e Empreendedorismo” a necessidade das corporações de incluir a “destruição criativa” de funcionários, cuja atitude normal em relação à empresa não era o status quo, mas a mudança. Felizmente, há muitas maneiras para desencadear este potencial na administração pública também, e os políticos certamente podem pensar em várias medidas. Neste artigo vou oferecer aos formadores políticos apenas o mais básico: começar por reconhecer esse potencial ao conhecer sua burocracia. Recompensá-los por toda solução inovadora; juntá-los em equipes de acordo com seu potencial, a fim de iniciar um efeito virtuoso de spill-over (indireito); recrutá-los de acordo com as suas idéias inovadoras, não de partidarismo político; dar-lhes alguma distância saudável ou autonomia no que diz respeito às tarefas ordinárias do órgão público, e incentivá-los a buscar constantemente alternativas criativas e soluções com vista a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Tudo isso com uma restrição importante: o respeito pelo Estado de direito e pela dignidade da pessoa humana.

A experiência suíça com o MISTRA nos conta que o grande salto para cidades inteligentes só pode ser alcançado se a nossa administração pública for capaz de contribuir para o desenvolvimento de soluções tecnológicas inovadoras. O provedor de tecnologia não deve imaginar o setor público como um cliente que ignora o que ele precisa; ele deveria, ao invés disso, contar com o potencial oculto da administração pública no desenvolvimento de novas tarefas para tecnologia da informação e das comunicações; propor usos



alternativos para a análise de dados; pensar em termos de redes, de modo a atrair colegas de outras instituições públicas para se engajar em digitalização conjunta dentro do setor público; sugerir novos serviços baseados em inovação digital; orientar os especialistas da indústria privada a fim de desenvolver soluções digitais com um olhar no futuro. Em poucas palavras: o projeto de cidades inteligentes não pode ser realizado sem uma burocracia inovadora!

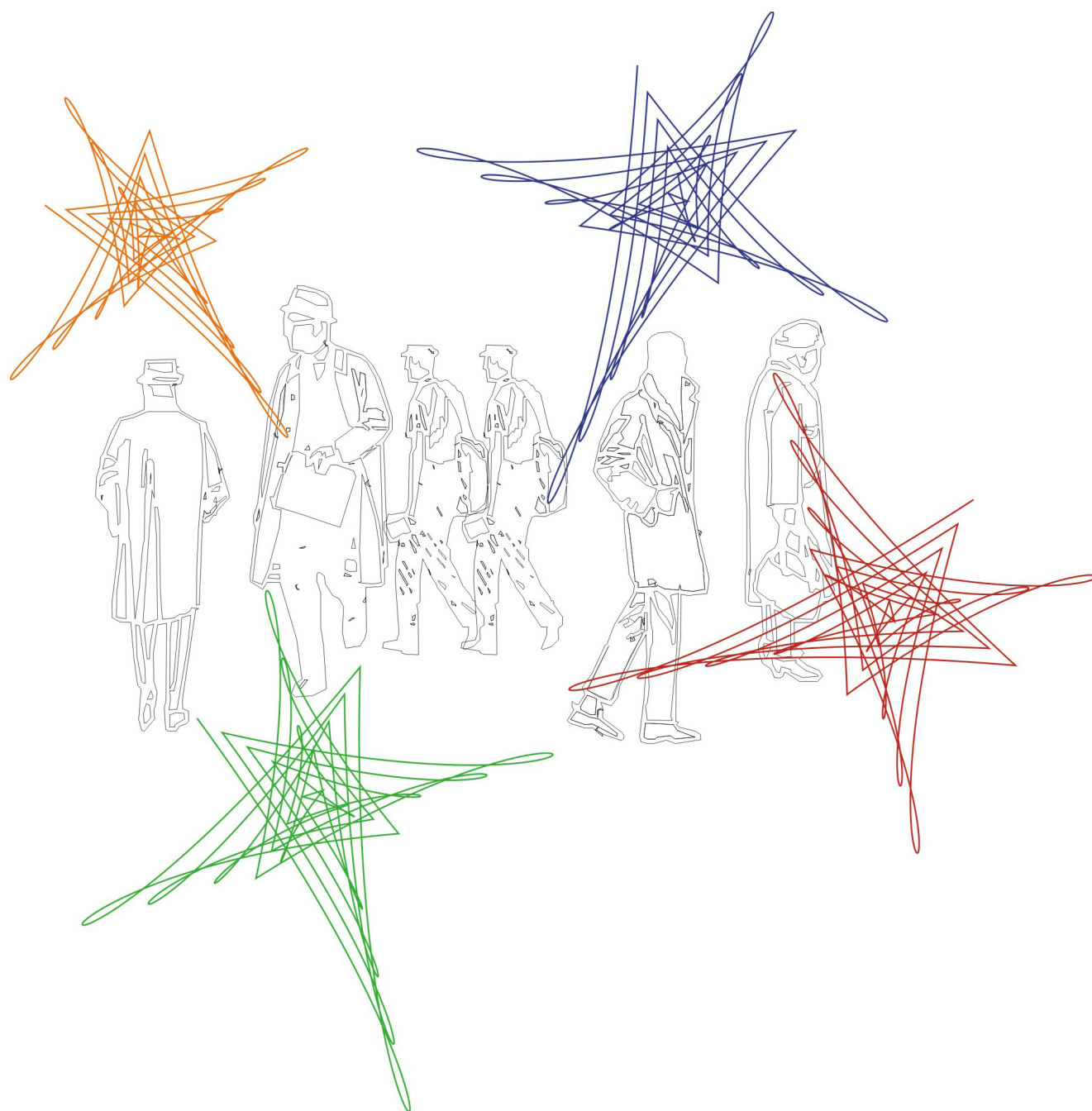


Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



Embaixadores de uma Democracia

Dinâmica: as Fundações Políticas na Alemanha

Por **Wilfried Grolig** - Embaixador da República Federativa da Alemanha no Brasil de 2010 a 2014.

Maio de 2014

O elo entre a sociedade e a política: as fundações políticas na Alemanha têm esta posição relevante e desafiadora. Em poucos países do mundo, o seu papel é tão importante e suas atividades e tarefas tão diversificadas. Na Alemanha, assim como no exterior, elas contribuem grandemente para as comunicações e para a promoção da democracia. No Brasil, elas já estão igualmente radicadas há mais de 40 anos. Uma abordagem ao mediador de uma democracia dinâmica.



As fundações políticas na Alemanha

As fundações políticas são um instrumento de educação política. Elas desempenham um papel fundamental entre os partidos e a sociedade. As suas áreas de atividade são extremamente diversificadas, estendendo-se tanto em âmbito nacional quanto internacional. Ademais, têm uma longa tradição e são, portanto, uma parte inseparável da paisagem política na Alemanha. A fundação “Friedrich-Ebert-Stiftung” foi criada em 1925 com recursos do espólio do primeiro Presidente do Reich alemão. Nesse ínterim, todos os partidos representados no Bundestag (Parlamento federal) alemão têm as suas respectivas fundações afiliadas: “Konrad-Adenauer-Stiftung” (União Democrata Cristã da Alemanha - CDU), “Hanns-Seidel-Stiftung” (União Social Cristã - CSU), “Friedrich-Ebert-Stiftung” (Partido Social Democrata da Alemanha - SPD), “Heinrich-Böll-Stiftung” (Alliança 90/Os Verdes - Bündnis 90/die Grünen), “Rosa-Luxemburg-Stiftung” (A Esquerda - die Linke -) e a “Friedrich-Naumann-Stiftung” (Partido Liberal Democrata - FDP).

A relação das fundações políticas com os partidos é igualmente influenciada pela proximidade e independência, em consonância com os princípios da Lei Fundamental alemã (constituição). Elas se orientam, em seu trabalho, nos valores básicos dos partidos políticos aos quais estão vinculadas. Por outro lado, desfrutam de um elevado grau de independência organizacional e financeira. Isso significa que elas não têm o direito de atuar diretamente em nome dos partidos e que seu trabalho deve estar aberto a todos os cidadãos. O Tribunal Constitucional Federal confirmou também essa posição especial em um acórdão de 1986.

As fundações financiam predominantemente o seu trabalho de fundos públicos, principalmente, do Ministério do Interior, do Ministério Federal de Cooperação Econômica e do Ministério das Relações Externas. Elas estão, portanto, sujeitas ao controle do



Parlamento e do Tribunal de Contas Federal. Uma pequena parte dos fundos é oriunda de contribuições privadas e doações. Cerca de metade dos recursos alocados corresponde ao trabalho das fundações no exterior, sobretudo na área de cooperação econômica com os países em desenvolvimento.

Tarefas das fundações na Alemanha

Na Alemanha, as fundações estão, sobretudo, engajadas no fomento a superdotados, na pesquisa científica e consultoria política. Assim, seu papel é decisivo como agente multiplicador e *networker*: as fundações políticas devem não só promover o conhecimento, mas transmiti-lo a uma gama de atores políticos e sociais e criar fóruns apropriados. Isso faz com que seja também no seu país embaixadores da democracia, uma vez que permitem ampla troca de conhecimento entre a política e a sociedade.

Independentemente da renda de seus pais, a educação de superdotados deve possibilitar aos jovens o seguimento de seus estudos. Anualmente, mais de 8.000 bolsistas na Alemanha contam com o apoio financeiro das fundações afiliadas aos partidos. Dessa forma, os jovens cientistas altamente talentosos devem ser incentivados. Ao mesmo tempo, é criada uma rede de estudantes que, em regra, estão engajados social e politicamente. O fomento a estudantes estrangeiros ganhou também em importância. O objetivo das fundações é que eles assumam em seus países, após estudo bem-sucedido na Alemanha, posições de responsabilidade na política, economia e ciência. Frequentemente, ex-bolsistas fazem doações no intuito de incrementar este importante instrumento de cooperação internacional.

A pesquisa científica e a consultoria política são outras tarefas primordiais das fundações na Alemanha. Isso pode abranger publicações, conferências, revistas, mas também formação



específica para políticos locais, seminários e projetos de consultoria. Elas são muitas vezes dirigidas a um público, amplo e interessado, promovendo, dessa maneira, o processo político de formação de opinião.

Incumbências das fundações no exterior

Além de suas atividades em território nacional, as fundações políticas também estão representadas no exterior. Elas se dedicam principalmente a questões de incentivo à democracia e aos direitos humanos, ao desenvolvimento da sociedade civil, bem como da promoção da boa governança. Obviamente, dependendo da coloração política, as respectivas fundações têm prioridades adicionais que complementam seu trabalho em diversos países: A “Konrad-Adenauer-Stiftung” tem escrito, em sua bandeira, o fortalecimento das instituições políticas, a “Friedrich-Ebert-Stiftung” realiza trabalho sindical bem-sucedido. Como também na Alemanha, a “Heinrich-Böll-Stiftung” está presente nas questões concernentes ao meio ambiente e aos direitos humanos. Enquanto isso, a “Rosa-Luxemburg-Stiftung” colabora com inúmeros movimentos sociais. A “Friedrich-Naumann-Stiftung” representa questões políticas e sociais liberais particularmente relevantes.

Os interlocutores são diferentes protagonistas da sociedade civil, partidos políticos, sindicatos e igrejas. Atuar *in loco* é um princípio importante do trabalho internacional das fundações políticas, mas sempre em cooperação com cidadãos nacionais. Isto promove a legitimidade, a transferência de conhecimento e, finalmente, a sustentabilidade do seu trabalho. Além disso, a formação de multiplicadores tem sido um agente de sucesso e é uma abordagem utilizada em todas as organizações de tempo efetivo.

Esta diversidade, decorrente de um cenário político homogêneo na Alemanha, faz com que o sistema de fundações políticas seja tão valioso. O foco em questões sociais e políticas e menos cálculos



econômicos possibilitam um trabalho muito eficaz. As fundações são, portanto, também no exterior, um importante elo entre a política, a sociedade e o protocolo diplomático. Elas estão perto do povo, um interlocutor bem-vindo e, também, para a política alemã em questões internacionais, um ponto de apoio apreciado; o ex-presidente alemão Roman Herzog chamou-as até mesmo como “instrumentos mais eficazes e comprovados da política externa alemã”.

As fundações políticas no Brasil

O trabalho das fundações políticas alemãs é uma contribuição indispensável para a amizade teuto-brasileira. A democracia participativa em diferentes nuances e os direitos humanos são os pontos centrais do trabalho. A “Konrad-Adenauer-Stiftung” e a “Friederich-Ebert-Stiftung” estão engajadas há mais de 40 anos no Brasil; “Heinrich-Böll-Stiftung”, “Rosa-Luxemburg-Stiftung” e “Friedrich-Naumann-Stiftung” têm seus próprios escritórios no Brasil.

Os projetos das fundações no Brasil são de natureza diversa. Assim, a “Friedrich-Ebert-Stiftung” apoia o diálogo entre governo e sociedade civil, promovendo *workshops* da mídia e reuniões de grupos sociais. A Heinrich-Böll-Stiftung trabalha em conjunto com várias organizações da sociedade civil sobre temas dos direitos das mulheres e dos cidadãos e da representação da juventude na vida política. A Friedrich-Naumann-Stiftung colabora com várias instituições, apoiando nomeadamente a pesquisa sobre a concepção liberal de mercado. O tema da boa governança desempenha, igualmente, um papel importante no trabalho das fundações. Assim, a “Konrad-Adenauer-Stiftung” organiza periodicamente uma conferência internacional de segurança, no Rio, o que poderia ser uma parte integrante da agenda de política



e economia. Um outro projeto, o qual produz um efeito muito positivo, lançou as bases institucionais da conferência CB27*. Lá, reúnem-se numerosos prefeitos de todos os 27 estados para discutir sobre as questões do desenvolvimento sustentável.

As fundações políticas como embaixadores de uma democracia dinâmica

As tarefas e atividades diversificadas das fundações políticas alemãs descrevem-nas como embaixador de uma democracia dinâmica: elas promovem a comunicação e, portanto, a compreensão mútua da sociedade e da política. Em toda democracia, o desafio essencial apresenta-se aos partidos e aos políticos, procurando um estreito intercâmbio com a sociedade, para mantê-lo e incentivá-lo. A dissociação entre os governantes e os governados é uma grande ameaça para uma democracia dinâmica, bem-sucedida. As fundações políticas são uma possível resposta a este desafio.

*vide: <http://www.kas.de/brasilien/pt/pages/11977/> (nota do tradutor)

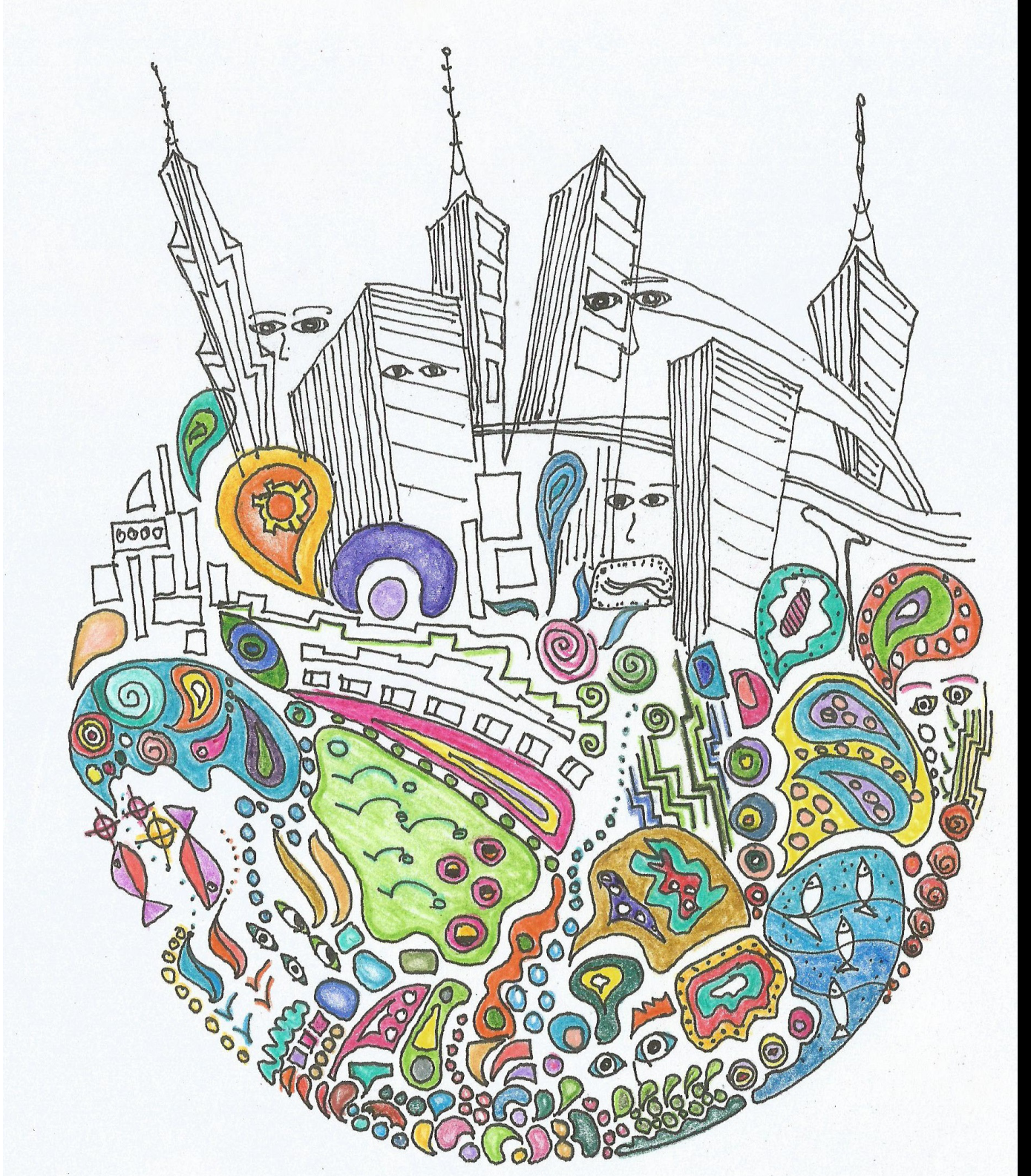


Ilustração: Carlos Alberto Bachiega





particular supporting research on the liberal conception of the market. The theme of good governance also plays an important role in the work of the foundations. In this manner, the "Konrad-Adenauer-Stiftung" periodically organizes an international security conference in Rio, which could be an integral part of the agenda on politics and economics. Another project, which produces a very positive effect, laid the institutional foundations for the CB27* conference. There, numerous mayors from all 27 states came together to discuss issues of sustainable development.

Political foundations as ambassadors of a dynamic democracy

The diversified tasks and activities of German political foundations describe them as ambassadors of a dynamic democracy: they promote communication and therefore mutual understanding of society and politics. In every democracy, the essential challenge presents itself to parties and politicians, looking for a close exchange with society, to maintain and encourage same. The dissociation or separation between the rulers and the ruled is a major threat to a successful, dynamic democracy. Political foundations are one possible response to this challenge.

*see: <http://www.kas.de/brasilien/pt/pages/11977/> (translator's note)



training of multipliers has been a successful agent and is an approach used across all organizations in real time. This diversity, resulting from a homogeneous political scenario in Germany, makes the system of political foundations so valuable. The focus on social and political issues and less on economic calculations makes for a very effective job. Foundations are, therefore, an important link between politics, society and diplomatic protocol at home and also abroad. They are close to the people, a welcomed interlocutor / representative and also for German policy in international affairs, an appreciated foothold; the former German President Roman Herzog called them "the most effective and proven tools of German foreign policy."

Political foundations in Brazil

The work of the German political foundations is an indispensable contribution to German-Brazilian friendship. Participatory democracy in different nuances and human rights are central to this work. The "Konrad-Adenauer-Stiftung" and the "Friedrich-Ebert-Stiftung" have been engaged in Brazil for over 40 years; "Heinrich-Böll-Stiftung", "Rosa-Luxemburg-Stiftung" and "Friedrich-Naumann-Stiftung" have their own offices in Brazil.

The projects of the foundations in Brazil are diverse in nature. Thus, the "Friedrich-Ebert-Stiftung" supports dialogue between government and civil society, promoting media workshops and meetings of social groups. The "Heinrich Böll-Stiftung" works together with various organizations from civil society on issues of women's and citizens' rights and the representation of youth in political life. The "Friedrich-Naumann-Stiftung" collaborates with several institutions, in



in order to improve this important instrument of international cooperation. Scientific research and political consultancy are other primary tasks of the foundations in Germany. These may include publications, conferences, magazines, but also specific training for local politicians, seminars and consultancy projects. They are often directed to a public, which is large and interested and in this way promoting the political process of opinion formation.

Mission of the foundations abroad

In addition to their activities in the national territory or at home, the political foundations are also represented abroad. They devote themselves mainly to issues such as the promotion of democracy and human rights, development of the civil society as well as the promotion of proper governance. Obviously, depending on the political slant, the foundations have additional priorities that complement their work in several countries: The "Konrad-Adenauer-Stiftung" has the strengthening of political institutions written on its banner, the "Friedrich-Ebert-Stiftung" carries out successful trade union work. And as is also the case in Germany, the "Heinrich-Böll-Stiftung" is present in issues concerning the environment and human rights. At the same time, the "Rosa-Luxemburg-Stiftung" collaborates with countless social movements. The "Friedrich-Naumann-Stiftung" represents liberal political and social issues which are particularly relevant. The interlocutors or representatives are different actors from the civil society, political parties, trade unions and churches. Acting in loco is an important principle of international work for political foundations, but always in cooperation with citizens from that country. This promotes legitimacy, knowledge transfer and ultimately the sustainability of their work. Furthermore, the





In Germany, the foundations are above all engaged in nurturing highly gifted individuals, in scientific research and political counseling. Thus, their role as a multiplier and as a *networker* is crucial: political foundations should not only promote knowledge, but pass it on to a range of political and social actors and create appropriate forums. This also means that they be ambassadors of democracy in their country as they enable a broad exchange of knowledge between politics and society.

Regardless of the income of their parents, the education of highly gifted youth must enable them to continue their studies. Annually, more than 8,000 scholarship holders in Germany rely on the financial support of foundations which are affiliated to political parties. In this manner highly talented young scientists should be encouraged. At the same time, a network of students who, as a rule, are socially and politically engaged is created. Encouraging foreign students has also gained in importance. The goal of the foundations is that after successful study in Germany these students take on responsible positions in politics, economics and science in their countries. Frequently former students make donations

The foundations' tasks in Germany

Ministry for External Relations. They, the foundations, are therefore, subject to the control of Parliament and the Federal Court of Audit. A small quantity of funding comes from private donations and contributions. About half of the funds allocated correspond to the work of the foundations abroad, especially in the area of economic cooperation with developing countries.

Political foundations in Germany

Political foundations are an instrument of political education. They play a key role between the parties and society. Their areas of activity are extremely diverse, extending to both national and international levels. Moreover, they have a long tradition and are therefore an inseparable part of the political scenario in Germany. The "Friedrich-Ebert-Stiftung" foundation was set up in 1925 with funds from the estate of the first President of the German Reich. Meanwhile, all parties represented in the German Bundestag (Federal Parliament) have their respective affiliated foundations: "Konrad-Adenauer-Stiftung" (Christian Democratic Union of Germany - CDU), "Hanns-Seidel-Stiftung" (Christian Social Union - CSU), "Friedrich-Ebert-Stiftung" (Alliance 90 / The Greens - Bündnis 90 / die Grünen), "Rosa-Luxemburg-Stiftung" (the Left - die Linke -) and the "Friedrich-Naumann-Stiftung" (Liberal Democratic Party - FDP).

The relationship of the political foundations with the parties is likewise influenced by proximity and independence, in accordance with the principles of German Basic Law (The Constitution). They are guided, in their work, by the basic values of the political parties to which they are bound. On the other hand, they enjoy a high degree of organizational and financial independence. This means that they do not have the right to act directly on behalf of the parties and that their work should be open to all citizens. The Federal Constitutional Court also confirmed this special position in a 1986 ruling.

The foundations finance their work predominantly from public funds, mainly from the Ministry of the Interior, the Federal Ministry for Economic Cooperation and the

Ambassadors of a Dynamic Democracy: Political Foundations in Germany

By Wilfried Grotig - Ambassador of the Federal Republic of Germany in Brasilia

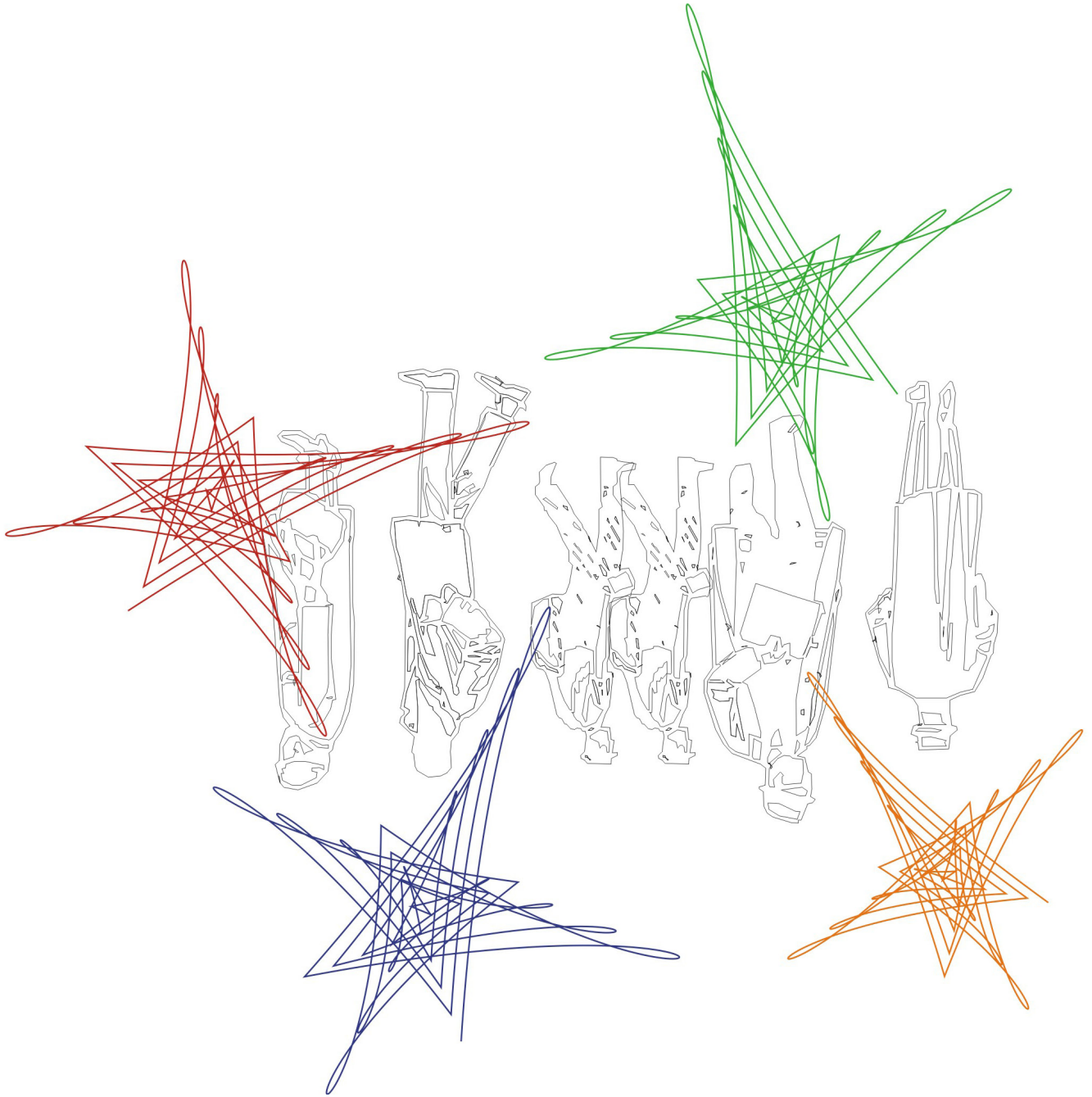
May - 2014

The political foundations in Germany have this important and challenging position, that of being the link between society and politics. In few countries in the world are their role so important and their activities and tasks so diversified. In Germany as well as abroad, the political foundations contribute greatly to communications and to the promotion of democracy. In Brazil, they have also been similarly rooted for over 40 years. They are an approach to the mediator of a dynamic democracy.





Ilustração: Carlos Alberto Bachiega





technological solutions. Technology provider should not see public sector should not see as a client that ignores what it needs; they should instead rely on the hidden potential of public administration in developing new tasks for information and communications technology; propose alternative uses for data analytics; think in terms of networks so as to attract colleagues from other public institutions to engage in joint digitization within the public sector; come up with new services based on digital innovation; guide the experts of the private industry in order to develop digital solutions with a sense of future-thinking. In few words: the project of smart cities cannot be done without an innovative bureaucracy!



with their insights, creativity and innovative solutions for a better life. And yet, these spaces are not free from law. To be sure, every activity of our bureaucracy ought to be under the control of some higher instance. I am not advocating for an unbounded State. I am rather claiming that there is an inherent potential for administrative creativity that we are ignoring. Peter Drucker acknowledged in his seminal "Innovation and Entrepreneurship" the necessity of corporations to include the "creative destruction" of employees, whose normal attitude towards the firm was not status quo but change. Fortunately, there are many ways to unleash this potential in the public administration too, and politicians can certainly think of several measures. In this article I will offer policy-makers only the most basic one: start by acknowledging this potential by knowing your bureaucracy. Reward them for every innovative solution; team them up according to their potential in order to start a virtuous spill-over effect; recruit them according to their innovative ideas instead of political partisanship; give them some healthy distance or autonomy in regard to the ordinary tasks of the public agency, and encourage them to constantly pursue creative alternatives and solutions with a view to enhancing the quality of life of citizens. All of this with an important constraint: respect for the rule of law and human dignity.

The Swiss experience with MISTRA tells that the big jump into smart cities can only be achieved if our public administration is capable of contribute to the development of innovative



By focusing dominantly on these two dimensions, public administration becomes a net adopter of technology. I suggest, however, that if we shifted our focus towards the administrative as shaper of social reality, we would boost the innovative potential already existing within the squad of public servants. German scholarship refers to this as *gestaltende Verwaltung*, meaning the administration that is able to shape and give meaning in all those spaces where the central law-maker has established no more than a general program, hoping that the administration fills in the gaps with concrete actions. There are many of these areas in public life; we just tend to skip them or discount them as irrelevant for political life. For instance, when a public servant helps a citizen to fill out a form, or when a police officer gives a recommendation to the neighbours on how to improve the safety of private homes. The German Professor Eberhard Schmidt-Assman suggested metaphorically that in those heights, where the density of governmental regulations is at its lowest, where there is only a broad governmental program available, the creative public administration tends to appear. These are precisely the arenas where we should encourage public servants to be creative; the paradox is that these are also the spaces that we tend to neglect or choke. To find innovative solutions for everyday life because the lawmaker cannot – and should not – regulate every single aspect of human life. These are areas of action, where public servants can contribute



public services and public goods. The problem, I believe, does not lie in our public servants. The problem is our tendency to over-emphasize two important dimensions of public administration: as an executor of the higher political will and as the organization responsible of providing public services, notions that frequently discounts public administration as innovation-resistant. This comes at the cost of neglecting the dimension of public administration as a shaper of social reality.

The German scholarship has coined three terms for describing the main functions of public administration. The first is that of the executing administration or *Vollzugsverwaltung*, which is trusted with the task of executing the higher mandates of political leaders. It usually entails a notion of a hierarchical bureaucracy that commits to following the procedures and rules within the state apparatus. The second notion is that of the administration of public services or *Leistungsverwaltung*, which highlights the provisions of services to the community. For instance, social security benefits, running public schools, providing public medical aid and treatment are all actions that belong to this dimension of public administration. Today, most digital innovations are focusing on these two dimensions. E-health, e-learning, fighting crime with the help of predictive algorithms (predictive policing) are some applications that were conceived to fit either the executing administration or the administration of public services.



It is clear that public administration, especially bureaucracy is a critical resource for any major modernizing project that strives for intelligent cities to make our lives easier. As the case of MISTRA suggests, only an innovative and skilful bureaucracy will be able to extract the whole array of potentials of IT projects that involve

So, what now? Focus on the innovative bureaucracy

link is the innovative bureaucracy. symbiotic efforts coming from the private sector (development) and the public sector (project management). Talents and skills within the public administration become even more relevant considering the innovative character of smart cities. The same MISTRA project envisions a subsequent stage involving video and 3-Dimensional images of the streets. These 3D images of every Swiss street should be available not only to spot holes on the road, but also to ignite a creative process on the side of public officials, where they should be expected to propose innovative tasks based on these visual data. For instance, the images of the roads could be of interest for environmental agencies, because they might capture migratory movements of birds. Or maybe the Public Health Ministry could use the data on air pollution to ignite preventive measures and coordinate efforts with the transport authorities. To be sure, there are hundreds of secondary uses for such public data. The missing link is the innovative bureaucracy.



hamper the normal flow of vehicles transiting across the country. It should also alert about car accidents and other impediments to efficient transportation. Unfortunately, the government has progressed with difficulty. Although the government outsourced most of the development of the IT, even though it can resort to an efficient squad of public administrators, and despite deploying reasonable tools of project-management, the costs exploded and the responsible management failed to meet one deadline after another. The project was running the risk of total failure and it gained an unfortunate prominence in the Swiss media. A federal controlling committee had to intervene and review almost ten years of project history. The report pointed to inexistent quality controls and an absent sense of priorities regarding the progression of the different IT applications that had to be delivered by the private firms. Lacking such a technical judgement within the administration, the project began to rapidly advance in strands that were irrelevant, and to stagger in fundamental deliverables. Even a fairly good project management – for which the Swiss are usually well noted – could not prevent what was subsequently labelled by the national press as a “major national IT disaster”. The report was unemotional and factual, and yet it implicitly reveals that the administration simply lacked – or failed to engage – the necessary IT skills that could orchestrate



migration of American public agencies' data into the cloud,² or the creation of an IT-system to assess and process data for the maintenance of public streets in Switzerland showing that even though private firms have the know how and agility to develop the necessary tools, the projects run the risk of failing if the adoption is not orchestrated in coordination with the administration. Especially the Swiss example shows that.

Neglecting the human dimension within organization can hamper major technological innovations within the public sector. The Swiss governmental IT-project MISTRA provides a fine basis for discussing the importance of a qualified and motivated bureaucracy. Although this project was not conceived under the label of "smart cities", it represents the essence of administrative intelligence driven by real-time data analytics. The project consists of an IT system operated by the federal government and its member federated states (*Kantone*). It is currently still developing and its core objective is to collect data about streets and pathways within the country. By locating sensors and sharing data with local administrations the system is supposed to manage the maintenance of every single street in country. Therefore, if there are damages or perils that might affect the normal means of transportation, the system should know and alert authorities. It should also contain a cadastre of every construction site or new construction that could

² See the American "Cloud First" Policy. Report by the former Federal Chief Information Officer Vivek Kundra, "State of Public Sector Cloud Computing": https://cio.gov/wp-content/uploads/2012/09/StateOfCloudComputingReport-FINALv3_508.pdf



¹ For instance [Telefonica's description at www.visionesdetelefonica.cl](http://www.visionesdetelefonica.cl), or IBM's concept at http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/public_safety/ideas/index.html?re=sph

Humboldt took considerable efforts to train a comprehensive squad of educated civil servants. The foundation of the *Humboldt Universität zu Berlin* is closely linked to that endeavour. In the early 20th century, Max Weber postulated an ideal bureaucracy that could impersonate a rationally created squad of public officials. Hierarchy, responsibility and adherence to highly formalized procedures would be the pillars of a modern bureaucracy. It is, therefore, incomprehensible that we command only minimal attention to the personnel charged with the task of carrying out most of public policies and articulate the actions of the State. Although most of the visions of smart cities that come from IT developers consider the crucial role of government in general,¹ they rarely address the role of people within the government.

In terms of digital modernization most efforts have focused on the budgeting, setting of institutional goals, stringent project-management and procurement of infrastructure. The intelligence, however, has increasingly been left to private experts. Probably under the assumption that the private industry can attract the best talents, public agencies are increasingly outsourcing their most important ICT improvements. There are fine examples of this like the



It does not seem, however, that modernization of the state be an issue of modern times. In 18th century Germany, in times of the Prussian King, reformers like Karl vom Stein or Wilhelm von

term "new" in its label. been declared as dead a new approach lures, of course, bearing the approach, e-government, etc. An yet, as soon as one approach has it new scientific management, new public management, new steering to modernize public administration in several geographic settings, be organizations of nowadays. There have been numerous approaches administration is normally perceived as one of the least modern modernizing efforts as the administration of the state. Public is a recurring issue. Few entities have been subjected to as many Reforming and modernizing the State and its administration

Don't Underestimate Bureaucracies

and skills of the public administration and its public servants. that will succeed and endure without the commitment, involvement, the State and its administration. There is hardly a smart city project element still missing, which is crucial to its successful concretization: conversations about the smart cities project there is an important between digital innovation and data protection. And yet, in the Much has been written and debated about the tensions improve our standards of living, always respecting human dignity. and data security. Technology is not an end in itself; it is a means to



multiple in-vehicle sensors that produce this data. Additionally consider that traffic lights, bridges and other road constructions are increasingly holding similar sensors. Even your own house is able to interpret the data coming from your car. When you arrive at night, your home might recognize the data sent by your smartphone or your car, and it can automatically switch on the lights, turn up the heat, etc. This is the concept behind intelligent networks and smart cities. The technology is already here.

However, we are also probably changing the way we understand our social priorities. In a talk held before the South American ICT community, the chairman of a leading Spanish telecommunication firm shared an interesting idea that was certainly spot on. He suggested that if we leave our house and we notice afterwards that we forgot our wallet, we might doubt whether it is worth the time to return home and grab it. Unless we have to use our driver licence, we probably won't. Conversely, if we forget our smartphone, we will not hesitate one minute and go back home. This way, we clearly contribute to the evolution of new ways of digital life in symbiosis with technological breakthroughs. Thus, the vision of a smart city based on data intensive analytics requires not only the technology capable of interpreting and channelling the data; it requires that we, ordinary human beings, adopt the technology at least in a minimal degree. And precisely because we use the technology in both, our public as well as our private life, we face necessary issues of privacy, data protection,



Visions of a digital future are fascinating; and even more enticing are those technological improvements that make our daily life easier. The ICT industry has been very active in providing scenarios of a very near future, where we live in cities that are optimized thanks to the introduction of machines that can communicate with other machines and share data about several aspects of human routines. This ability of machines to communicate between each other, mostly through the Internet, would not have the massive impact on society if there would not be the oceans of data that we produce every day, every hour, and every minute. We produce data even if we don't know it. We produce data when we walk with our smartphone. We produce data when we use our customer cards at the supermarket, we produce data when we switch on our smart TV, we produce data when we drive a modern car, and we produce data whenever we walk in front of a public surveillance camera. We are flooding our networks and our cities with data on our behaviour, our tastes and our preferences. Our cars also communicate between each other, telling where we are driving to, at what speed, our fuel level, and whether we are in optimal physical conditions to drive; or even if we are feeling sleepy so as to endanger the streets. Should we be unfortunate enough to have an accident, then, cars can share this information and suggest that other drivers picks alternative routes while alarming the police and the ambulance. This is today possible not only due to the smartphone we usually carry with us, but also because of the



It is a good idea, therefore, to turn our eyes away from the technological breakthroughs and focus—for a moment—on the impact of the latest wave of ICT penetration on our social and political institutions. How is society changing thanks (or due) to the Internet? Are we able to understand these changes because they remind us to past challenges from the time before the Internet? Or is it the case that the Internet is such a unique development that it is different to any transformation we know so far?

I would like to invite the reader to reflect upon this issue. I will do so in the light of an example on how political institutions are facing new challenges. Concretely, I will highlight the pressures, challenges and changes that the public administrations are facing nowadays due to the irruption of intelligent networks and smart cities. Our understandable fascination with the new digital possibilities should be matched with close attention to what is happening within public entities. We should not forget that digital innovation will unleash its social benefits only if we equally care about the women and men that constitute the muscles of our administrative state: our public servants. Hardly any public policy will be successful if it does not take these people into consideration. This is especially true for public policies that aim to reap the benefits of internet-driven innovations in the cities. An intelligent city requires a motivated, educated, pluralistic bureaucracy. In other words, there is no smart city without a smart bureaucracy.

The Challenge of Ubiquitous Data

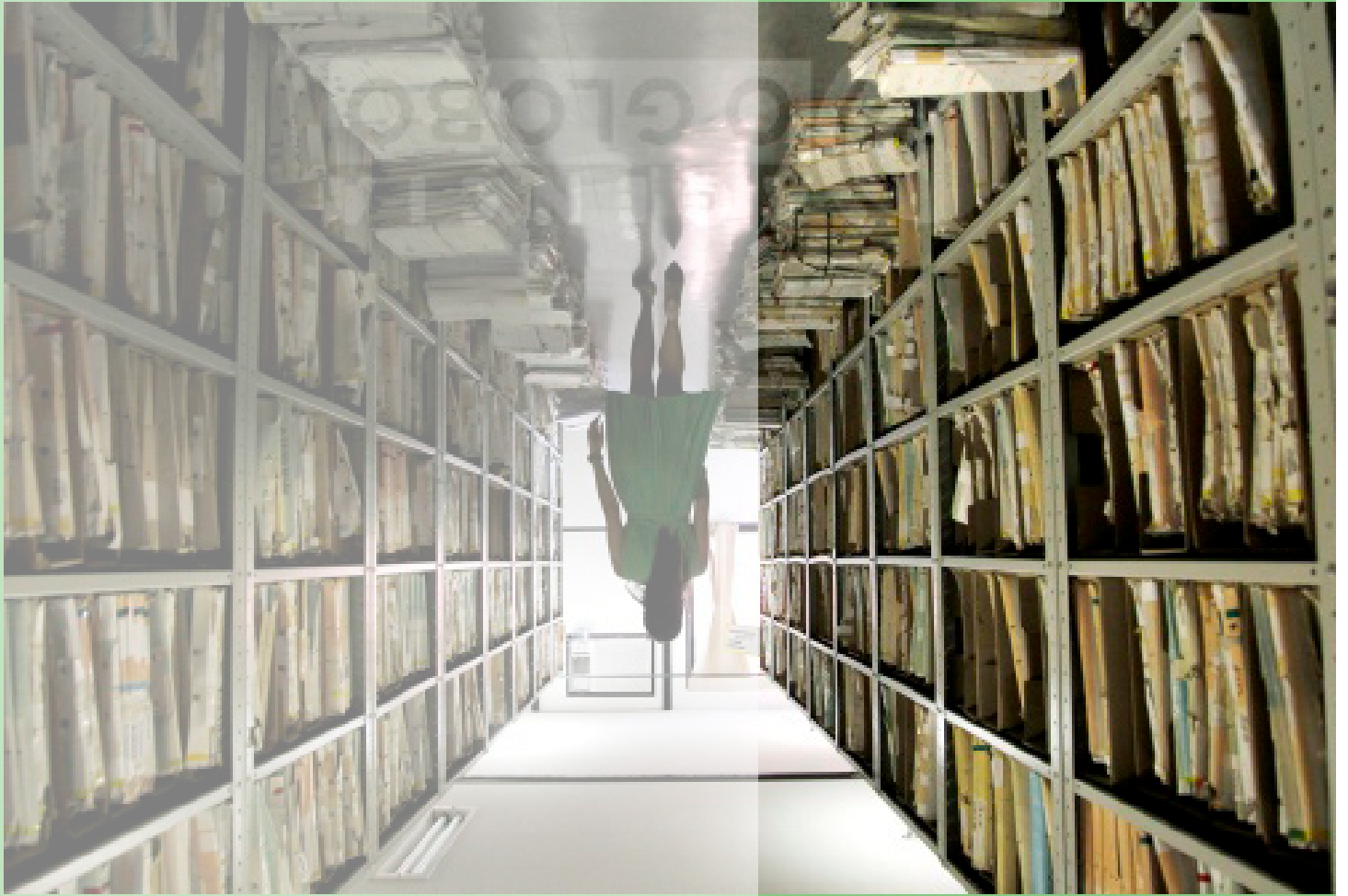


The speed of the change, however, seems to hinder the possibility of reflecting upon the impact on our social structures and institutions. In other words, those aspects of social behaviour that endure across time and are more or less embedded into our understanding of social and political life. Family, labour relations, and education are only some examples of stable settings that give structure to our society. They usually change in a very slow pace, if they change at all.

The speed of technological change, on the other hand, especially information and communications technology (ICT) is breath-taking. In the case of the Internet, the spread has been rampant, albeit uneven. Therefore, many observers suggest that there have been waves of Internet penetration; from the origins as a military Arpanet project and later the linkage between university campuses, until the emergence of the commercial Internet, Web 1.0 and Web 2.0. Currently, we seem to be experiencing a phase with disruptive potential. Some refer to the current phase as Digital Governance Era; other say it is the time Big Data or Smart Data; and finally, other suggest the this is are the times of the Internet of Thing. New terms will probably appear in the weeks and months to come, because our bedazzlement about the digital improvements increases as the industry announces one innovation after another.



Agência O Globo
Fotografia: Fernando Donaci



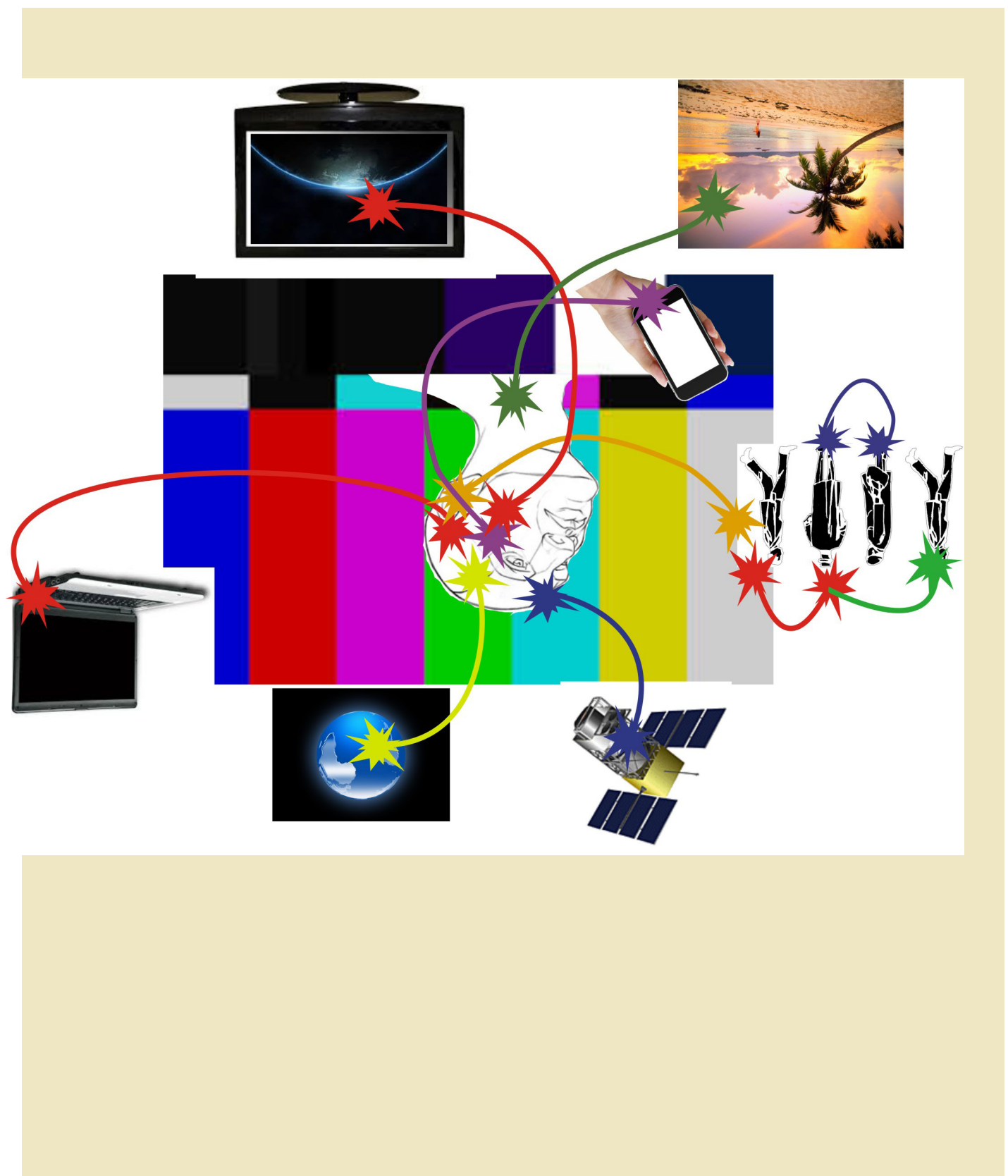
Promoting "Smart Bureaucracies" for our Intelligent Cities: Unleashing the Potential and Skills of Public Servants in the Digital Era

By Osvaldo Saldias - Alexander von Humboldt Institute for Internet & Society

There are few social revolutions that have changed our habits and our institutions like the Internet has done so far. We frequently hear the comparisons with the industrial revolution, or even with Gutenberg's invention of the printing press. In less than three decades, digital communication has fundamentally disrupted our means of working, interacting, and consuming information. We communicate in real time, regardless of geographical location, regardless of language, and regardless of political or religious beliefs. We communicate on reading, hearing and seeing our interlocutors. We post information on the web, -very much information!- regarding commerce, news, leisure and even about our social life. There is no doubt: we have changed our habits dramatically because of the Internet.



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega





Folhapress

There is also the decisive advantage here of "dual training" which needs to be incorporated by state norms with regards to standards and performance evaluation. A careful experimental phase after analysis of the starting point and an equally careful evaluation - as far as possible with those who started the test - must follow. To what extent these results in generalization alternatives must be proven by practice - orientated by a good theory? The German GIZ has already accumulated valuable experiences in this subject matter.





in order to avoid unnecessary mistakes, but also to recognize opportunities.

In Brazil there is the greatest potential for German enterprises outside of Germany that have also initiated efforts for the transfer of dual vocational training. Such a center has already been in existence for thirty years in Sao Paulo and a new one is opening up. German enterprises that foster and participate in the center have the advantage of knowing the system of their country of origin and, thus, can transfer the system more easily. According to information from the São Paulo trade and industry chamber this looks promising. And there is a clear interest in expanding "dual training".

Probably the question arises in a different manner in other regions of Brazil, where there is not such a concentration of German enterprises experienced with "dual training", but perhaps there are some who might be interested.

Pernambuco could be a region of this gender, in which the former governor, Eduardo Campos, documented his interest in educational reform - in particular the introduction of full-time schools. Here it would be important, preferably in accordance with the governance model, to bring as close together as possible representatives of the business, political and unions sector with researchers, first, to investigate empirically the meeting points between schools and the labor market in the industrial domain - but also in services for caretakers or education - and then experience improvements with regard to the connection between theory and practice.



During the last few years there has been, especially abroad, a renewed interest in the German system of "dual training". However this results mainly from experiments which see the transition from school to labor market as quite painful - especially in southern Europe. Specifically we are talking about high unemployment among young people, as in Greece, Spain, Portugal and Italy. There are also a number of initiatives, mainly organized by chambers of industry and transnational trade, working on the transfer of "dual training" to other countries, preferably where large German enterprises were established. As a first step, their experiences should be collected

¹ The terms "Pfleger" and "pflegerischeBerufe" refer, generally, to work within the areas of nursing and health care, especially in relation to nursing. However, they receive this generic name to express the myriad of professions associated with this type of care [translator's note].

What does the above mean for an incorporating of "dual training" in Brazil?

[*pflegerischeBerufe*]¹ that (unlike the production system) are predominantly female occupations are learned in the school of practice and training. Keeping in mind that currently across Germany caretakers are being sought, this type of school is not endangered.

One should note, however, that in recent years the so-called "transitional system" which enrolls the most difficult cases, has clearly increased compared to the "dual training" and the vocational school system.



processes and actors of good-governance. For it is only then that knowledge, as to each of the needs and opportunities required for successful "dual training", can converge on the economy. At the same time, flexibility of communication and participation are necessary, as well as a pragmatic disposition that does justice to each of the new circumstances.

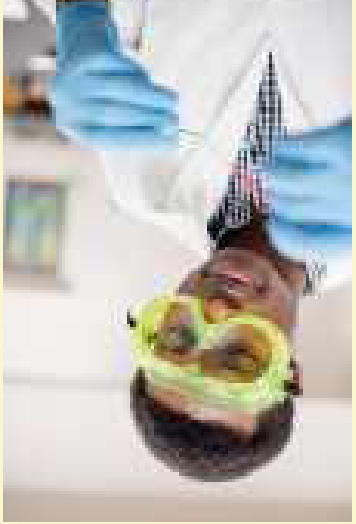
In Germany the situation developed in such a manner that experiential knowledge (Erfahrungswissen) - of craftsmen and skilled workers - is anchored "worldly" (lebensweltlich) in enterprises increasingly needing to connect to systematic theoretical knowledge, which is capable of abstracting cognitively across different areas (transferability). Both types of knowledge are important, **but the weight between experiential knowledge and systemic knowledge** moves in favor of systemic and theoretical knowledge. In this one can include that each of the professions and the requirement profiles attached to them change ever more rapidly, so that in Germany, at the end of their training, apprentices often no longer find the professions for which they were prepared. As a result, **also for apprentices and practical workers, "learning to learn" becomes ever more important in their training: the ability of self-organization that accompanies them, the resolution with a view to the result and, not least, self-consciousness, or perhaps the feeling of self-worth, which reinforces the courage for constantly renewed learning.** By the way, **this applies increasingly to the entire educational system!** Also it is worth noting that in Germany, the "dual system of vocational training" and "school vocational training system" complement each other. Above all caretaker professions



Folhapress

decades ago, this displacement of entrance qualification indicates another requirement profile within the enterprises. HeikeSölgä of Wissensschaftszentrum Berlin, one of the most knowledgeable of the vocational training system in Germany, also emphasizes that a modified productive structure in Germany also requires new skills: those involved in "productive craft which are non-intensive in knowledge" fell back more than a third since the nineteen nineties. With this, the number of skilled workers educated through the "dual system" has fallen significantly. The old "system of dual vocational training" in Germany "corresponds less to the requirements of an economy of service rendering and a knowledge society against the industrial sector which is secondary" (id., p. 5).

With this one shows another systematic link: the concrete modeling of the "dual system of vocational training" does not depend only on the tradition of labor relations as well as cultural dispositions, but also on the corresponding economic structure. Thus it is not expected that other countries, for example in southern Europe, but also Brazil in Latin America, where "dual training" has also been partially introduced, and should be expanded, should imitate the German development model of economic structure. Before - as in other cases - there will also be a need to pay attention to the simultaneity of very different profiles - industrial production to the modern economy of creative knowledge and IT - and organize training accordingly. This is not only a complex and difficult task in itself. In addition it above all demands cooperation between the different actors of the entrepreneurial sector, trade unions and state responsibility - i.e., what we today call structures,



Folhapress

still the impression that there would be a sufficient number of vocational training places.

In fact, however, in Germany there was a steady decline in the number of young people who got into the labor market through a "dual training" program. While in the mid-90s about 51% of school graduates still started "dual training", 17% wanted to enter the labor market for a purely school education motive and 32% were absorbed by a so-called transitional "interceptor" system. Eleven years later the portion of the "dual system of vocational training" is only about 45%, with the school system still at about 17% and the "transitional system" has grown to about 40% (id., p. 10).

There are different reasons for this. Many entrepreneurs complain that the German *Hauptschule* (the lowest level among the three levels of the German school system), in which those entering the "dual system of vocational training" were originally absorbed, today no longer provides sufficient preparation for an apprentice. In fact, the type of school certificate one was encouraged to have before starting apprenticeship [Lehre] increased: in 1970, 71% had a certificate of completion of *Hauptschule*, 9% had no certificate; in 2006, the portion with the *Hauptschule* certificate of completion was only 30% (including 2% without a certificate), while 36% had the so-called "average certificate" [*Mittlerer Abschluss*] and 16% even had the *Abitur* (id., p. 2).

Although one might assume that, under fierce competition, many enterprises fail to educate [*ausbilden*], aiming at having access to an immediately usable workforce and thus demand even more of their apprentices than their counterparts a few



offers a fair chance of preparation as well as being similar to practice and oriented towards future situations. Certainly this requires considerable long-range vision and the disposition of public responsibility on the part of enterprises, whose spending on vocational training does not serve their own interests only. "Dual training" always prepares one for other undertakings, which can also obtain gains, but at the same time, can join to themselves a new and well prepared generation, which is an advantage for them.

In this manner cultural conditions for the success of "dual training" become clear: entrepreneurial thinking of a greater longer term and co-responsibility [Mitarantwortung] of the state, in a general - social character [gesamgesellschaftlich], with respect to good formation for all at the same time.

Having said this, during the last decades in Germany one can see a sharp decline of trainer enterprises, from about 34% in 1985 to about 25% in 2007 (cf. HeikeSolga, Der Blicknach vorn: Herausforderungen an das deutsche Ausbildungssystem. Thesen zum Symposium des WZB am 19.11.2009, p. 7). This lay and lies in the economic difficulties of the small market participants but also partly in a sneaky "entrepreneurshiping" (Verbetriebswirtschaftlichung) of the perspective of corporate class. From such a narrow perspective, the "surplus" of corporate production in favor of other market participants becomes unjustifiable. In public discussion as to the lack of business training vacancies - which are a prerequisite to "dual training" - there was



It is not by chance that "dual training" is widespread predominantly in German-speaking countries (apart from Germany, also in Switzerland and Austria) as well as in Denmark and the Netherlands. In all these countries there is a tradition of organized cooperation between employers and employees, employers' associations and trade unions, as well as chambers of industry, trade and crafts, which are responsible for the "majestic" tasks at hand - salary negotiation as well as professional training. This, in turn, is anchored in a long history of the so-called corporate organization and regulation of conflicts in labor relations.

A similar tradition also exists in Sweden; however, this has not led to the introduction of "dual training". The emphasis in the Swedish educational system is rather on equal opportunities, which leads to a common school for all students, male and female, who in high school can choose different specializations of a more theoretical or more practical character. This difference becomes evident as from the first important feature of "dual training": it is not primarily an egalitarian training but a professional training that brings one close to the practice, i.e., a training marked especially by enterprises operating in the labor market and therefore, a vocational training modeled after the enterprises' interests.

To the extent that enterprises, as well as their representative organizations (employers' associations, trade unions, chambers), accept laws binding vocational training as guidelines for all training oriented towards the common good, i.e., not only acting in the interest of the business in the short term, "dual training" actually

"Dual training" [DualesAusbildun]¹ in Germany – an example for the transition of young people from school to the labor market.

For Gesine Schwan - Cientista Política e Professora alemã, Presidente da Universidade Europeia Viadrina em Frankfurt (Oder) de 1999 a 2008, foi candidata pelo Partido da Socialdemocracia alemã nas eleições presidenciais em 2004 e 2009.

Because of the economic and financial crisis, the German tradition of "dual training" was again discussed in recent years in a new and reinforced way as a model to be followed to facilitate the transition of young people from school to the labor market. This applies, in particular, with respect to the high youth unemployment in Southern Europe, but also for other countries in which this transition presents problems.

From the German perspective, this discussion provides an opportunity for a careful review of the fundamental assumptions, as well as the advantages and disadvantages of "dual training", which over the last few years has not always received positive appraisals. Such a careful evaluation, however, is not just important for Germany, but also for the initiatives to introduce the system into other countries.

¹ The German term *Ausbildung* allows for various interpretations, such as "education", "formation", "training" and "preparation". We opted for "training" because of the specific context in which the discussion occurs, in which the idea of "training" expresses the meaning and is established [translator's note].



Folhapress



With these two measures, the first easily deployed, since it does not depend on the legislative process, the treasury and state supervision agencies will have a valuable tool in their hands to search for assets of debtors and criminals, since the use of a go between person for wealth management will become more complicated.

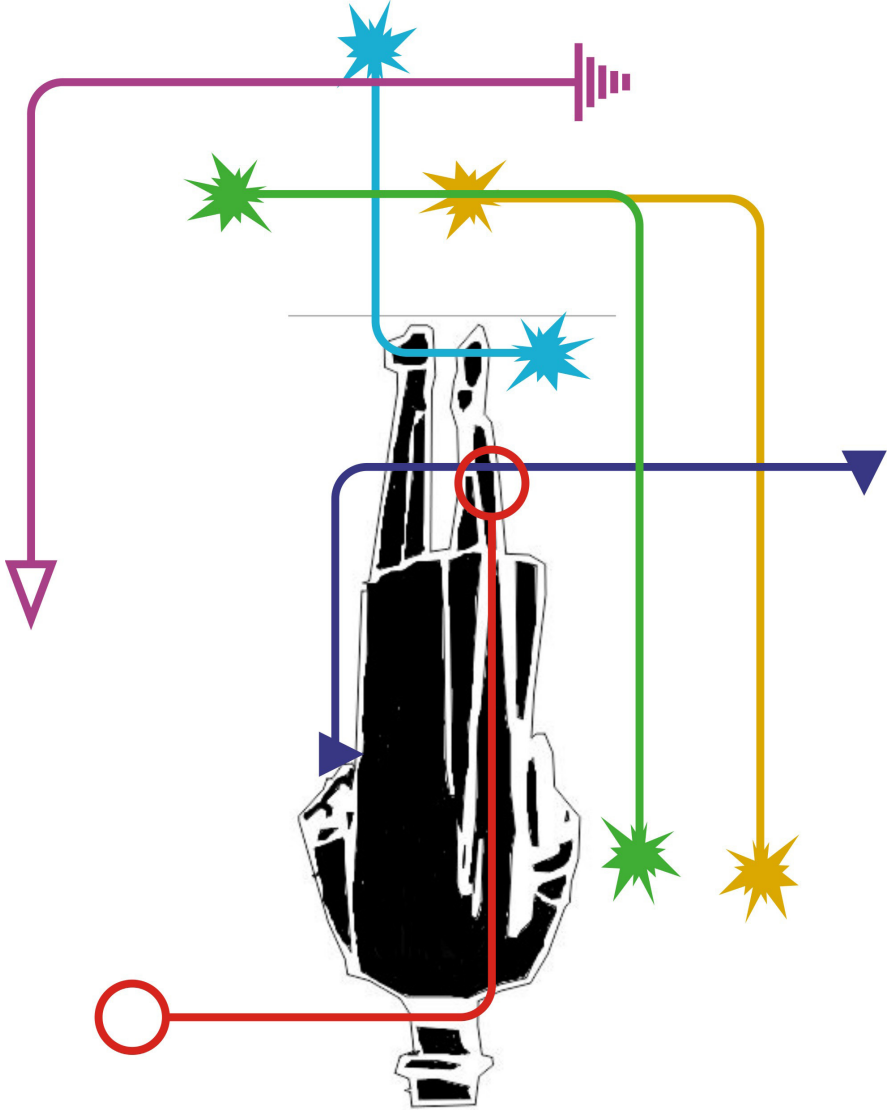


Ilustração: Carlos Alberto Bachiega





powers of attorney will only be valid if they are registered in such a system, which will provide a number for the mandate/proxy.

As for the enforcement of such measures, there are two ways to go about them.

The setting up of a national database, in which the basic data of all public powers of attorney should be registered, is an action that can be taken administratively by the National Council of Justice (CNJ). It is worth mentioning that the CNJ has already determined, for example, that all courts of the Brazilian judiciary begin using a single numbering methodology for processes and in the near future, all courts should adopt the so-called PJe - Electronic Judicial Proceedings (E Lawsuit) according to Resolution No.185/2013 of the CNJ. In the same way the CNJ can promote the setting up of the fore mentioned database, determining that registry offices in all of the country register public letters of attorney. All of this based on article 103-B § 4th of the Federal Constitution, in agreement with article 38 of Law number 8.935/1944.

The requirement, which already exists, stating that a power of attorney will only be valid if registered in this database is, in our view, a measure that depends on legislative change. It would be sufficient, for example, to include a paragraph in article 655 of the Civil Code, as follows: "The mandate for public instrument shall only have effect if it is previously filed electronically in a nationwide database, in accordance with the regulation". The inclusion of this legal provision in the Civil Code, instead of its inclusion in specific law governing registry offices, has the advantage of also covering mandates issued by consular offices.



more care, one can choose a citizen who has no necessary heirs who could draft a will in his favor or another person within his circle of trust. This will or testament, even if drawn up by a notary, will not be accessible to supervisory or tax revenue bodies because the notary and registry services are not integrated into computerized systems that allow one to search for documents issued or filed by them. The security of the granted will almost be full, since not even the death of the grantor will deprive him of his property.

One should also remember that Brazilian consulate offices are able to draw up proxies or mandates by public act. All that is needed is to register them in the "Book of Attorney at the Consulate Bureau". This means that extensive powers of wealth management can be granted in a distant country in Asia, exploited in a power of attorney in full force throughout the Brazilian territory. And furthermore, this record is virtually inaccessible to monitoring and tax revenue agencies. The creation of mechanisms to avoid the use of interposed persons for concealment of assets or legal business is essential in order to reduce the number of various types of crimes, such as corruption, tax evasion, money laundering and flight of capital. One of the key mechanisms in this process is the creation of a database containing all records of public proxies or mandates issued by notary services or Brazilian consulates. This database, of mandatory input by those who are competent to execute the power of attorney, should contain at least data as to the identification of the grantors and granted. However, it would be ideal to have the whole document electronically filed.

It is simple to create this database. Presently, for example, enquiries as to the owners of vehicles are carried out quickly. All one needs to do is enter the social security number of the person in the system. In the same manner there are numerous databases with much more complex information in such government bodies as the Inland Revenue and the Social Security, all of a national character.

So that the database becomes ever more secure and supplied with information, it may be necessary that public



heritage that actually belongs to the granted. Taking a little removing the risk of this person taking upon himself the financial resources and no legal knowledge, one ends up minimal traces, as stated. By using a person with very few property, open and manage companies, while leaving a person can buy and sell real estate, vehicles and other With a mandate of public document in ones hands, the famous "orange".

on behalf of the supposedly interested party, who is actually There is no information of those who carried out the business. provide information only on who is part of the business. of these records, when consulted by regulatory agencies, awarded on behalf of the grantor. However, the majority of deeds and legal transactions concluded by the granted services where it was issued and, eventually, in the records any part of Brazil. This will only be recorded in the notary have full value, within the law, for the practice of any act in office of the Amazonian town. The power of attorney will access, all that the grantor needs to do is to go to the registry in the interior of the Amazon State, with only river and air for power of attorney in the city of Eirunepé, a country town Grande do Sul, wants someone else to grant him a mandate grantee's mandate. If a resident of the city of Pelotas, Rio of attorney, regardless of the domicile of the grantor or the any notary office may issue, within the law, a public power there are thousands of notary services in the country and an intermediary. This is so because of the simple fact that or for the Treasury to discover who is hiding assets through In general, it is very difficult for the supervisory bodies Brazil.

The most obvious case is that of notary and records services, which do not as yet have complete electronic systems of research for archived documents, which are accessible by public bodies responsible for supervision and control. This allows a debtor, for example, to put all his assets in the name of a third person, usually a citizen of little income and with no legal knowledge, administering same through a power of attorney, which allows virtually any act or legal business in



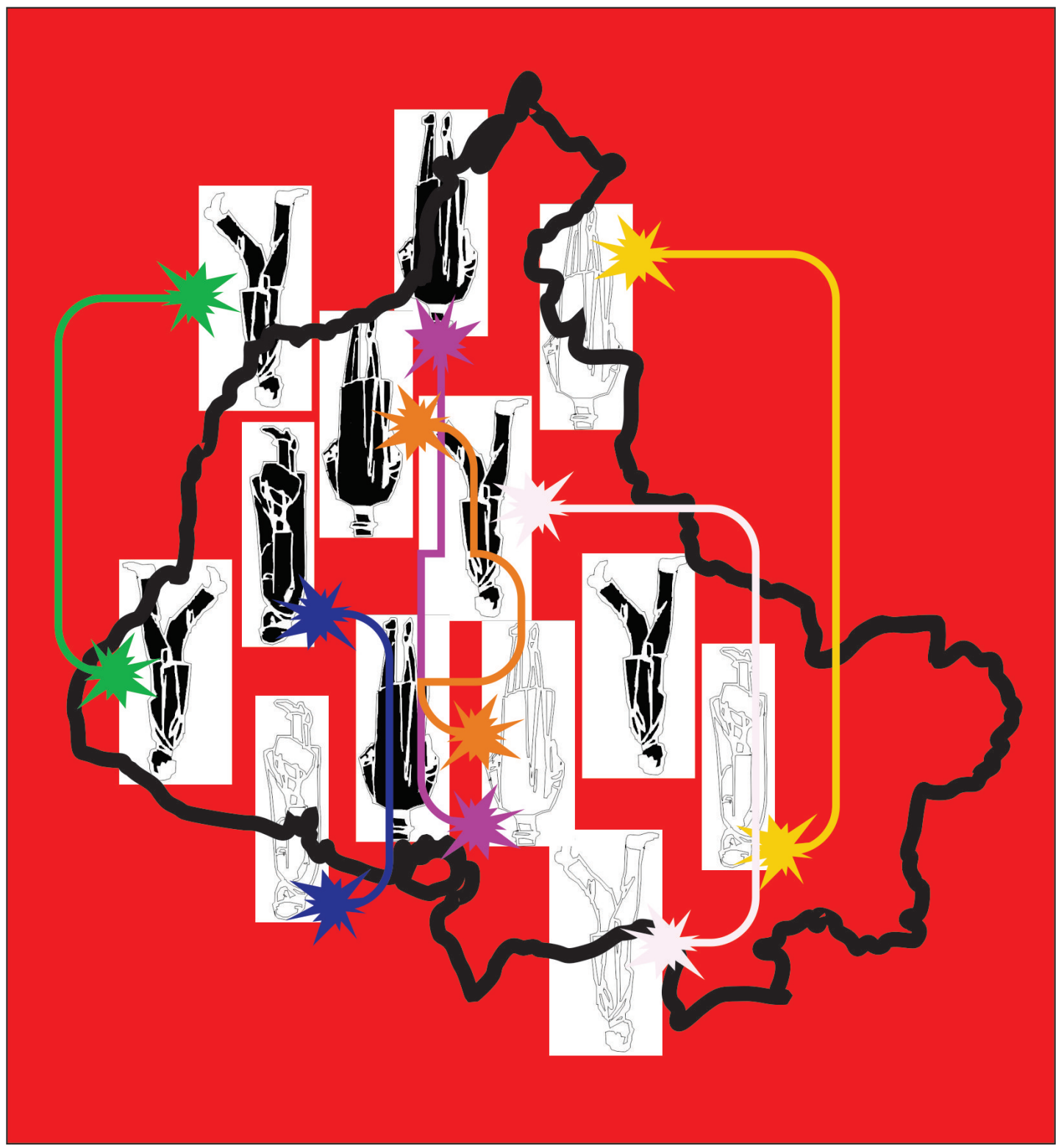
Creation of database for public powers of attorney

By Alexandre Henry - Juiz Federal e Mestre em Direitos Humanos
pela Universidade Pablo de Olavide da Espanha.

In Brazil the lack of computerization in certain sectors enables numerous hypotheses for the concealment of assets through the use of intermediaries or go betweens, called "oranges" or "front-men".



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega





“We will not give up on Brazil.”

to no avail, due to the absence of structural reforms and the lack of a historical and revolutionary investment in education, which is the basic platform without which all our castles are made of sand.”

And further on the Government Program affirms that: “No change will take place, however, without a retraining of the political mode and the development of a new harmony of the population with democratic virtues. The representation crisis in which the political system is immersed is a serious limiting factor to development with justice and sustainability as it weakens and distorts the channels of participation in the decision-making process, resulting in the public interest being lost amid a flurry of particularistic interests that meddle with the sphere of the State.”

Eduardo Campos was ready to be an influential figure in the political history of Brazil for a long time, be it in government or in opposition. He was ready to confirm himself as a national leader to whom millions of Brazilians would converge to seek the paths of the third way.

He was always a man who saw the future with a living hope. The same hope with which he climbed onto a wooden box in the center of Recife, to speak to three dozen bystanders, at the beginning of the successful campaign for governor in 2006 and with which he wound up his last interview on the National News, addressing 35 million viewers:



gets back on the road to growth and overcome the shameful and widespread deficits in the areas of health, education, safety, housing and public transport.

It was also the intention of Eduardo Campos to administer supported by a party alliance that would ensure good governance not by means of bargaining slices of power, but by means of a national covenant that would bring together all those committed to economic rebalancing and the approval by Congress of constitutional reforms so long overdue.

What is left of all this after the tragedy of August 13th? What is left are the ideas of the leader of the PSB, his capacity for dialogue and articulation; his respect for opponents and example of democratic resistance, even in the most adverse situations, when the interests at stake were the interests of those most in need of action by public authorities.

A synthesis of these goals is present in the Government Program of the United for Brazil Coalition, which set the axes of Marina Silva's campaign for President of the Republic. In the presentation chapter, while analyzing the context in which the election is developed, the document says:

"We understand that the cycle in Brazil in which we had achievements, but in which political agents – in the way in which they organized and related with each other and with the population – no longer meets the expectations of society at the state level, is over. The politicians are no longer able to renew politics, or even improve public services. The crystallization of a destructive, polarized and patrimonial based politics took the vitality out of our development, making it spin



by reducing child mortality rates, unemployment, violence and school dropouts; full time school education. Major social projects were carried out, such as the Pact for Life, which reduced the number of murders by 39% and became a model for other regions.

When leaving the government in April 2014, Eduardo Campos received the approval of more than 90% of the people of Pernambuco and had before him the presidential race, by way of the third way.

At the pre-release ceremony for his presidential ticket with Marina Silva, Eduardo was emphatic: "Brazil can not remain without an alternative, subjected to a polarization that has dragged on for almost 20 years. Brazil can not be held hostage to the debate of the present against the past, without taking care of the future."

And immediately afterwards, on the same occasion, he said: "What we need is not a manager but a leadership that builds dialogue among the various Brazils; who recognizes and respects its differences; a leader who does not divide Brazil; someone who does not belittle the political struggle."

The defense of these guidelines has been accompanied by clear proposals, such as the proposal that it is possible to combine the expansion of social inclusion programs with stimulating private investment and the preservation of the environment. The macroeconomic tripod – fluctuating exchange rates, inflation target and fiscal discipline - should be restored and defended, so that the Country



together in all election campaigns in Pernambuco and in Brazil. They joined the PSB at the same time, in March 1990 and shared responsibilities in the State Government (Arraes as Governor; Eduardo as Chief of Staff, State Secretary and Secretary of the Treasury), in the national leadership of the party and in Congress. In 1998 grandson and grandfather were elected at the same time to the House of Representatives, something unheard of at the time.

When Eduardo won the race to the State Government in 2006, he no longer had Arraes at his side. His grandfather died on August 13th, 2005 (the same August 13th on which he, the grandson, would die). But determination would not be lacking for the new leader of the PSB to adopt innovative practices in state administration. He did all this without losing the historical references of the Popular Front of Pernambuco, the alliance of progressive forces which since the 1940s are the basis of the victories of the left in the state.

During the eight years of the two presidencies of Eduardo Campos the state of Pernambuco underwent a profound process of change in its economy, in its social indicators and in its political relations, achievements that earned immediate national and international recognition for the PSB administration.

With a strict fiscal management and the capacity to attract large structural investments (petrochemical industry, automobile industry and shipyards) as its starting point, the State of Pernambuco grew at rates which were higher than those of Brazil, while broadening investments in essential sectors. This was achieved



space for a presidential bid in 2014 was outlined, one which among other features had the capacity to dialogue with the demands of the so-called "June protests (*jornadas de junho*)".

Finally, the indication of Marina Silva as vice candidate on the presidential ticket - and her role as spokesperson for many of those claims - gave weight to the political and electoral alliance led by the PSB and to Eduardo the growing certainty that the third way could become a real option for voters on October 5th.

It was the point of arrival after three decades of a journey punctuated by democratic struggles. In the beginning Eduardo had Miguel Arraes, his grandfather, as the leader and greatest political reference. After the death of Arraes, Eduardo assumed upon himself the leadership of the party and the task of consolidating the position of PSB as a party with power of decision-making in the discussion and definition of major issues on a national sphere.

Eduardo became accustomed from an early age with political disputes. He was not even born in 1964 when Arraes, under threat of arrest by the new military dictatorship, was forced into exile in Algeria, where he lived for 14 years. In Pernambuco, his grandson, Eduardo began his militancy upon entering university, where he graduated in Economics at the age of 20, after chairing the student directory while still a teenager.

As from 1982, when Arraes was elected federal deputy of the Brazilian Democratic Movement Party (PMDB), grandfather and grandson participated



On his tragic death at age of 49 at the height of his political strength, Eduardo was in the process of overcoming his greatest challenge: that of building a third way in the race for the Presidency of the Republic, winning the campaign or not. "We may not win this time," he used to say. "But let's go through this and be greater than when we entered."

The plane crash on that rainy morning of the 13th of August last, in São Paulo, may seem to the unsuspecting that, with the death of the then PSB candidate for the Presidency, those highly guaranteed plans were now buried.

That would be a hasty deduction. The conditions that led Edward to focus on the consolidation of a third way in national politics are still alive. It is up to the PSB to uplift and keep this project erect, a project which is not reducible to an isolated election dispute. It demands an intense and sustained collective effort to break away from the bankrupt alternation of power over two decades, between the PSDB and PT. Eduardo Campos began to identify the possibility of overcoming his biggest challenge, searching for the feasibility of the third way, after the results of the municipal elections of 2012 were made known. That year, the PSB was the party that had greatest proportional growth in Brazil, electing 308 mayors, an increase of 42% over the previous municipal elections in 2008. Among them were the mayors of capital cities, such as Recife, where the PT was dethroned after 12 years in power.

Then, in the first half of 2013, when hundreds of thousands took to the streets, especially middle class youth, it was evident from the protests that a new



Foto: Humberto Pradera -
Acervo Fundação João Mangabeira



“We will not give up on Brasil!”

By Ricardo Leitao - journalist

Eduardo Campos became one of the most promising political leaders that Brazil has known since the end of the military dictatorship. Born in 1965 in Pernambuco - a state on the economic periphery of the country - Eduardo was over a period of 27 years a state deputy, a federal deputy twice, secretary of state twice, governor twice, State minister and regional and national president of the Brazilian Socialist Party (PSB).



Eduardo Campos died young, at 49. He was elected six times in Pernambuco from the time he was 26 years old: once for state representative; three times for congressman; and twice for state governor. He lived in a highly politicized environment since he was fourteen: his grandfather, Miguel Arraes, Governor of Pernambuco, deposed by the military coup in 1964, returned from exile in 1979. Eduardo was a university student of economics at the Federal University of Pernambuco, a militant in the student movement against the dictatorship, when Arraes was elected federal deputy in 1982. And after 1984, when the military regime fell, he participated intensely in the campaign that restored his grandfather as State Governor - and he, at the age of 21, as his chief of staff, on March 15th, 1987. In 1990, also with Arraes, he joined the PSB, the party by which he launched himself as candidate for the presidency of the Republic.

He wanted to deploy a kind of Pact for Life in the Country. It was not possible. But the PPV lives on in Pernambuco. That it may go even further and have a long life.

10

that creates a mandatory field in the police reports to record homophobic crimes in order to facilitate their punishment. And, on November 27th, the governor issued the decree 39,542 making violence and discrimination against Lesbians, Gays, Bisexuals and Transsexuals a crime.



Still in the secretary of Bernardo, the Attitude program, is possibly the most resourceful and motivated program to prevent and combat the use of crack in the country. Today, it is rare for a medium-sized city not to have its own crackolândia (place of intense sale and consumption of crack). In the 138 programs of the plan published in May 2007 from which the PPV was born, there were several issues related to the drug. But Attitude - Integral Attention for Drug User - focused mainly on combating crack, originates from a great effort by the government, inspired by discussions in the CGPPV, when the steering committee of the *Pact* realized the extent of the problem. It was then that an integrated operation of the departments of Health and Social Action was scheduled. This was formed with professionals from both areas, as well as volunteers, an army of about 38,000 people who then set out for the task. From here in May 2010 arose the Integrated Social Action Plan to Combat Crack, the embryo of Attitude, formalized in 2011. In 2012 there were already eleven Attitude centers in Pernambuco, with about thirty professionals in each for attendance, 24 hours a day, for users of crack. There were also forty "republics", or social rented homes, to support the return to normal life of those already attended and in conditions of recovery.

In the social area Pernambuco has another difficulty: a sexist and deep rooted homophobic tradition. The security policy of Pernambuco as regards gender issues, however, is one of the best in the country. The Women's Secretariat of Pernambuco, for example, was created by Governor Campos soon after he took office on 19th January 2007. In 2013 the Brazilian Institute of Geography and Statistics identified Pernambuco as the state with the highest per capita budget for public policies for women in the country. In the universities and reference schools of average level of the state there are 52 nuclei for the Study of Gender and the Combating of Violence. There are ten women's police stations in Pernambuco, fifteen reference centers, and seven health services for victims of sexual violence, including abortion provided by law. As for defending the rights of the LGBT community one should remember that it had an active participation in the preparation of the PPV and in the 138 initial programs the defense of their rights is explicitly included. The government also helped by creating state law 12,876

the defender of diffused and collective rights. "They are natural advocates of citizenship, the environment, children, adolescents, as well as holders of criminal action. Moreover, they are responsible for the external control of the police, so that the police force acts according to the rules." Oliveira saw that Pernambuco has a law from 1990 that deals with safety in the vicinity of schools, that Carnaru has legislation to the same effect for events and places of public gathering. He began to work on those ideas and one day was invited to present them at a meeting of the Steering Committee of the PPV. His ideas awoke interest and contributed to the project that created the "Peace ICMS", a state tax deduction for municipalities with expressive activities in public safety. Judge Gleydson Pinheiro, from the Third Criminal Court of Carnaru, 36 years old, is another who thinks that the Pact is an open, new, promising creation to which the judiciary was invited and where it should attend. In the PPV he said, "I have seen for the first time an ordered public security policy, with strategies and methods, with goals, performance evaluation and awards for merit." "In public safety," he says, "harmony is essential between the powers. And it was the first time I have seen, in the security policy, someone who speaks our language." He thinks, for example, that in the drug issue there should even be a discussion about the existing legislation. He points as an example, to the question of crack, which today not only an issue in the field of crime, but also in public health.



Acervo - Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco



appropriate programs and actions of public policies for each citizen, an active search focused on inclusion and improving social conditions of the communities.

One of the SDSDH programs that Almeida devotes special

attention to is youth centers. On an afternoon in Santo Amaro, one of these centers is encouraging. The center is one of 56 of its kind in the state. It is open to young people between 16-29 years of age from 6:30 am to 17:30 from Monday to Friday. It offers two meals a day and there are two rooms where some mattresses are extended which offer rest to the weary and sleepy. It gives a monthly payment of 100 real for those who have regular presence in the month, those who attend classes. It offers special courses for those interested in having one of the professions for which the center has instructors. It has 500 regulars: homeless, drug addicts seeking recovery, former jobless convicts. On site there are a dozen and a half rooms, for classes, nutrition, rest and administration, two sports facilities, where the former Brazilian Legion of Assistance operated. It is administered in partnership with the state, by a non-governmental organization, directed by Alda Roberta and Ana Gloria, a psychologist and a social worker. It has sixty professionals, including managers, half a dozen psychologists and social workers, teachers, instructors and assistants. It is a lively environment. Apparently one has fun when, in the classroom, the reporter asks some people what they will be when they grow up and they say they have plans, despite their evident 73 years of age. Patricia, a teaching assistant, 29 years old and married helps instructors "teaching and learning" as she says. "In the rainy season some often arrive wet, because they sleep on the streets. The environment has always been good, like this," she says. "There have been a fight or two, some drugs have been used, but today that is rare. Few are expelled for causing confusion."

Almeida is also enthusiastic about the participation of the municipalities and other spheres of government in the PPV. In Caruaru, for example, there is a movement of prosecutors and judges in support of the *Pact*. Paulo Oliveira, 38, an Attorney General for Justice is coordinating the prosecution services for the region, home to 18 municipalities. He considers it a duty to participate in the PPV. The public ministry, the prosecutor, he says, is not only the state prosecutor in the case of crimes against the person and public order, but since the Constitution that re-democratized the country in 1988, he is also



for articulation with state departments for the provision of the most research will feed the data system of the Program and will allow in the community. The information obtained by officers during the needs professional qualification and if there is some kind of conflict who is out of school, who is without basic civil documentation, who all the households, identifying who is in a situation of illiteracy, out the Registration Rights of the population of the TECs, visiting communities where they live. According to Almeida, they will carry Petrolina. The agents were selected from the schools of their own (TECs) served by Recife, Jaboatão dos Guararapes, Caruaru and team of 150 rights agents, to work in 40 Special Citizenship Territories *Present Program*. On June 11th it incorporated into its staff, a new More recently, the SDSDH also assumed the *Government*

crimes of racism and homophobia. improvement of legislation and regulations to identify and prevent to prison sentences, rehabilitation of offenders against women, teens who receive death threats, defense for alternative punishment are included witness protection programs, protection of children and Drug Users (ATTUDE); and 3) Justice and Human Rights, in which the indirect victims of violence (CEAV) and the Integral Attention for centers and social assistance (CREAS), the centers for assistance for prisons; 2) Social Welfare and Development, in which are the reference It includes three secretariats: 1) Re-socialization which takes care of (SDSDH), directed by Bernardo d'Almeida has wide radius of action. and crime. The department of Social Development and Human Rights help the poor people make their way out of the conditions of exclusion It is not easy, however, to carry out a diffused social effort to

6

this. The Criminal Executions Law in force, for example, does not contemplate monitoring," he said. And he went on to mention that what may be a bigger problem: "Many people in middle and upper classes feel safer with more arrests."

When the PPV started to function, Fernambuco had approximately 16,000 prisoners for only 8,000 vacancies. The *Pact* has doubled the number of inmates, which went to 32,000 and created only 2,000 vacancies. In other words, if before there was only one vacancy for every two prisoners, now the vacancy is the same but the prisoners are three. The Campos government thought about this problem from the beginning. It planned to build, on a Public Private Partnership framework, a modern prison in Itaquitinga in Mata Norte of the state. But, although the Bank of the Northeast has entered with much of the resources, because the project was considered to be a priority for the region, the private sector failed, the company went bankrupt when 80% of the work was completed. They owed money to suppliers and the government of Fernambuco today is trying to unwind the deal and marked a new date for the opening of the prison in 2015. At the same time the government launched the tender for the construction of a prison with 4,100 vacancies, by 2015, in Aragoiaba, in the Metropolitan Region of North Recife. With about another 1,100 vacancies to be obtained from a prison in the arid zone in Tacaimbó, another in Caruaru, two public prisons - one in Santa Cruz do Capiberibe and another in Floresta - and an expansion to the Curado Complex, currently with around 1,500 vacancies. The government says that they will have 8,300 new vacancies by the end of 2015. In all there would be 18,300 vacancies. In other words, as the number of prisoners has increased on the basis of 2000 a year, by the end of 2015 it will have been able to return to approximately the ratio of two prisoners per vacancy as in 2007. It is very little as Humberto Vianna used to say. He was one of the organizers the *Pact for Life*, with thirty years in the police and the first person placed in charge of the prison system in the PPV. "It is clear that one should not talk about protecting bandits. But filling the jails with juveniles, for them to be corrupted by real bandits, does not solve but complicates the problem of crime." "The prison today is without doubt a school of crime". There are sent basically the poor and the young - between 60 and 65% of prisoners in Fernambuco are between 18-28 years old," Vianna said at the time. "I estimate that of these 12,000 young people who are imprisoned, 12,000 could be released to fulfill their sentences in freedom with monitoring. But there are difficulties in

8

area of intelligence organization. Amaral says that: "The arrest of drug and extermination gangs has a special meaning. They are responsible for about 40% of the crimes. The robberies, thefts followed by death, which so frightened the middle class and have so much repercussion in the press are less than 1% of the total crimes. Drug crimes and extermination usually involve poor people living in a poor rundown area. And we carry out all these operations without a single death, neither of bandits nor of police, without even a complaint because of torture or ill-treatment."

How far can the *Pact for Life* go? In terms of its goal, if the next seven years of crime reduction are compared to the seven that have gone by, one can imagine Recife with an CVLIS index close to the minimum recommended by the UN, that of 10 deaths per 100 000 inhabitants and the state of Pernambuco as a whole below the last national average published in 2012, 29 deaths per 100 000 inhabitants. As one can see there is still a lot to be done. There is no miracle, said the Government of Pernambuco when the PV began: the state is very poor, "one in every four Pernambuco is destitute – is part of a family that survives on only a quarter of the minimum wage. The relationship between social inequality and violence is obvious."

In the list of what needs to be done one should highlight the issue of the prison system. It is not just a problem for Pernambuco, This is common knowledge. In the two decades from 1992 to 2011 the number of prisoners in Brazil, according to data from the International Centre for Prison Studies (ICPS, acronym in English), went from 114.377 people to 514.582, an increase of 350%. While the rate for CVLIS, on average, almost stood still, the rate of prisoners per 100,000 population jumped from 74 to 260, an increase of almost 300%.



outsider. The government was listening to society. We participated in the creation and improvement of the Pact. We participated in the making of the action protocols for military and civil police. We created Operation Law Networks. We thought we worked hard. We went from 30 captures or imprisonments to 350 per month. From 14 investigations sent to court per month we spend 100 per month. The civil police had now cornered the judiciary, said an officer of the Court of Justice of the State."

And the governor underwrote everything, says Mitchell. "I never had to ask for this or that delegate to be removed from the case to protect someone. And we believed in what we were doing from the beginning. Today we can see the pride of the police professionals. Their training has changed. Those who work and solve problems are rewarded. The corrupt were punished. And it was us who punished, not the federal police, not prosecutors. We went to many places and copied what was best. We copied, for example, the DHPF structure of São Paulo and turned it into a police station that investigated the death of the poor, because improving the safety of life for the poor is the main goal of our policy."

Morais is 49 years old today. His second in command, the deputy chief of the civilian police, is Romano Costa, 44, who also was part of the group of "delegates for citizenship" of 2006 and worked in the area of analysis and planning. With the departure of Moraes to the control of the Specialized Police, Romeo went to work in the area of intelligence. "In the civil police, in December 2006 we had 16 people, today we have 220", he says. Costa helped create the concept of "qualified repression" that basically replaces the common practice of many police which is to first arrest the usual suspects, young, black and poor, to investigate afterwards. The ORQs - qualified repression operations of the police of Pernambuco are famous today. In the first year were three operations, in the last year, 30. In all 2582 people were arrested.

Delegate Joselito Amaral, 45, who today leads all the specialized units and participated in the planning and execution of many ORQs, mentions one in which at the end 600 men from the civil and military police participated, which was prepared over a period of six months and arrested, early one morning, 52 people, among them five policemen, two of them being from the



divided into five categories: the AIS employees who have achieved the greatest reductions earn more. And no prize is distributed if the state as a whole was not able to achieve any reduction.

The building that houses the command of the Civil Police of Pernambuco, on the banks of the river Capibaribe in downtown Recife, is a building from the early nineteenth century. Since July 6, 2012 the boss there is delegate Osvaldo Morais, a policeman with a story. Until the late 1990s Morais was a MP official about to be named captain. But he did not feel comfortable. He took the public exam to be a civilian police delegate, passed the exam, but from the outset saw no improvement. He moved to Floresta, in the interior of the state, in an old car and with a borrowed gun. For someone looking for a new direction in his life, he discovered that there was a no such plan: each delegate deciding how and what to do. At the time of the victory of Eduardo Campos in the 2006 elections he was in the narcotics section, in a police station in Recife. By this time he and some friends were part of a movement, a kind of non-governmental organization, called the "Delegates for Citizenship". Emissaries from Campos sought him out and the governor ended up naming him chief of the specialized police. The problem with the civil police of Pernambuco was these police stations, says Mitchell. For some time they had been taking turns, three dozen "special police stations" more concerned about answering to the interests of the local elite and their own than taking care of public safety. "To give you an idea of what these police stations were like you only need one example" he says. "At the police station for robberies and thefts of vehicles I put a new and honest person. For the previous year, the collection from taxes for the police station had been 80 thousand reais. With the new delegate, this went to 1.3 million, in the first year."

The *Pact for Life* was the direction Morais was looking for. "First there was the concept: we do not look for a model from





his uniform, over his chest, at the height of the right collarbone and where it says "defensive shooting instructor" meant. Cabral explained. When I was a lieutenant, during the second half of the 1980s, in the tests for approval in defensive shooting, the policeman received 10 points by hitting the head of the fictitious targets in training. To fend off the threat to his life the officer is trained to bring down the potential criminal and the head was considered to be the surest place to achieve this. Of course, he says, this statement meant, basically, more deaths. Today, the instruction is to shoot in the solar plexus, which knocks the opponent down, causes great damage obviously, but fewer deaths. "This is not yet a widespread policy among Brazilian MPs," says Cabral. Recently, he says, in conversations with MP peers from other states one of them was surprised that Pernambuco awarded MPs for reducing the number of criminals killed in clashes with the police. This is because the PPV rewards the police for reducing CVLs. And as one computes killings in confrontation with police, this way makes awards more difficult. The colleague also thinks that it is part of the "social control" of crime for the police to kill the bandit, concludes Cabral.

Frederick Amancio, Secretary of Planning and PPV manager in 2014 explains the prizes distributed to security personnel of Pernambuco and the award criteria. The *Pact* makes two types of payments to encourage the work of both the civilian and military police and public servants linked to these two functions, he says. One is a *Pact for Life* bonus (GPPV), a monthly premium, based on merit, which is distributed in the second month following the evaluation of police production, the 10 best monthly results obtained in three modalities: 1) GPPV-Suppression of Crack, for seizure of cocaine and its derivatives; 2) GPPV-Law Network for compliance with arrest warrants and 3) GPPV - Writs for police investigations concluded with an arrest warrant. The GPPVs are distributed based on the production of SIAs, the integrated security areas, but are not dependent on the outcome as a whole of these areas.

The other payment is the Award for Social Defense, created before GPPV by law in March 2010. It is awarded twice a year, in March and September, and depends on the State having achieved at least a reduction in CVL rates in the semester just ending, compared with the equivalent period of the previous year. The payment is



announced in the Palace of the Princesses in May 2007 by Governor Campos, a number of human rights groups refused to go to the ceremony in protest at the appointment of Colonel Luiz Meira as commander of the Military Police: 12 of them signed a manifesto which stated that Meira had been "the protagonist of several acts of violent abuse against students, farmers, and other social movements and even including parliamentarians". Lopes was promoted to the position of colonel promptly upon the creation of a vacancy arising from the subsequent dismissal of Meira. And he became known as having embraced the idea of a different military police, one which was friendly, at the service of the people who are paying his wages as he likes to say. Today he is no longer commander of the MP, but works in the Department of Social Development and Human Rights (SDSDH) and has the same convictions. "The MP have to engage with the social causes of the neighborhood in which they work. If they only come to the community to arrest people, what credibility can they have? The people pay their taxes; they are entitled to a quality police force. We work for the citizens. They are our boss."

Another example of this new kind of MP is Colonel Paul Cabral, commander of the Military Police of the Metropolitan Region of Recife. In June 2007, Cabral was appointed to the command of the AIS 1 MP, in the number 1 integrated security area for the PPV, with nine districts in the old center of Recife, in which was Santo Amaro, a poor area and famous for being one of major "hot spots" for crime in the state. With the PPV, Santo Amaro was already something else in two years: the neighborhood had had 72 CVLIs in 2005 and the same number in 2006. In 2007 there were 59. In 2008 there were only 31. This was the year in which the President at the time, Luiz Inacio Lula da Silva and the Governor Campos went to Santo Amaro to include the area in the federal project called *Territories of Peace*. During an interview in November of 2009, Cabral who was already in command of five battalions, with about 1,800 men and in charge of policing across the capital, knew by heart the number of CVLIs for Santo Amaro: 14.

In a new interview, now, early in 2014, Cabral was commander of the MP for the whole metropolitan region of Recife. The reporter wanted to know from him if the police methods had changed. And asked him to explain what one of the distinctives placed on



6

One of the great efforts of the PPV was to create a new police force, both civilian and military. The Brazilian Military Police, in charge of ostensive policing, has a tradition of being truculent. During the years of the military regime from 1964 to 1985, the Military Police was subordinated to the commanders of the army and participated in the political repression in the country. With democratization, the command was handed over to the State Governors and began to be re-educated for democratic life. Until today many see them only as a tool to end violent crime by force. But at the head of the PM for the *Pact for Life* are expressive examples of commanders who think differently. Colonel José Lopes is one of them. He did not enter the PM officer ranks from the top, by public examination. He is, it seems, the only PM colonel of the state that came from below, from foot soldier or private and from a poor family who lives on the hill of Recife. When the *Pact for Life* was

in Social Defense, named Erasmo Chaves, an executive at Seplog, It was Chaves who lead a team of 14 young professionals who organized the results of various operations carried out by the civil and military police and prepared the awards of the government for the employees, based on merit or performance in achieving the goals of the PPV. He is the person responsible for tabulating the results that are displayed in weekly CGPPV meetings. His right arm is Ryan Amorim, 29, who goes to the CGPPV meeting every week, and is in charge of the team of seven people operating the tables with the results being displayed to participants. Amorim reinforces the information given by Almeida: this series of results by the PPV was gradually built, as the *Pact* evolved. The balance of the *Law Network Operations* (*Operações Malhas da Lei*), of complying with arrest warrants, by the civil and military police, begins in August 2009. The dispatch of these orders, made by the civil police is of November 2009. Orders for seizures of crack begin in January 2010, for example.



It was something that was built in stages, recalls Bernardo d'Almeida, who at the beginning was a direct adviser to the governor for the CGPPV and is today Secretary for Social Development and Human Rights, responsible for expanding the social action of the Pact and whose story will be told later on. The steering committee was set up in September 2008, says Almeida. The Seplog as yet did not have its own building on Aurora Street, one of the streets of the old city center, on the banks of the river Capibaribe. There was still no management model with goals and protocols, nor was there the integration of social government departments to work with targets and evaluation of results and not even the monthly meetings with monitoring by the governor. Between 2008 and 2010 Almeida was the general manager for government action on PPV, located at crowded Campos' office. Only in January 2011 did he leave this function, being replaced by a general manager for Managing Results

Pernambuco is doing this," he says. Education, health, social infrastructure with water and sanitation. debt to the big foreign banks. But no goals were set for safety, the primary surplus for the payment of interest of the Brazilian collection, in the control of the public debt, in giving priority to "In Brazil, a cult of efficiency has been deployed in the area tax in 2009. He sees the need for measuring violence more broadly. Government of Eduardo Campos and coordinator of the CGPPV 50% of the vote. Geraldo Julius became Planning Secretary for the of Recife, elected in 2012 by the PSB in the first round with over his famous grandfather, Miguel Arraes, and is currently Mayor Eduardo Campos in the third government of Pernambuco under Julius, now 43, a civil servant since he was 21. He was a partner of results or outcomes. And the architect of this operation is Geraldo One of the basic tasks of the CGPPV is the measurement of

policy of prevention and fight against crime and violence. enforcement agencies and those of other natures involved in the protocols and indicators so as to fulfill the goals for all law against violence and crime; and finally, 6) define procedures, the departments related to social prevention with the set of actions problems and the suggestions and pass them on; 5) incorporate language and methodology to present the information about the integration of civil and military police in the 26 AISs; 4) create the





Ratton goes on to say: the creation of the Steering Committee for the *Pact for Life*, in 2008, the year after its creation, was the leap in quality for the program.

5

The creation of the Steering Committee for the *Pact for Life*, one year after the program began, was its second great moment after the social agreement that resulted in its preparation. "It was a fundamental innovation", says Ratton. The CGPPV held

nearly four hundred weekly meetings from May 2007 until the end of July this year, when this article was written. The State Governor presided over the meeting once a month. On the other occasions, his place is occupied by the Secretary of Planning who is the official coordinator for meetings and leads the team that prepares same. At his side was always the Secretary for Social Defense, the Special Adviser to the Governor for the work promoting relationship with Public Prosecution and the Judiciary, the Secretary for Re-Socialization, and the Social Articulation and a little further away, the commanders of the MP, the Fire Department, the chief of the Civil Police and the director of the Scientific Police. Every week, the room was filled with a few dozen people, from special guests, such as other government officials in charge of specific tasks convened to examine and account for aspects of PPV in progress, such as for example, the civil and military commanders responsible for some of the 26 AIS, Integrated Safety Areas into which the State was divided to meet the goals of the *Pact*.

According to Ratton, it was the CGPPV that was behind six basic achievements for the success of the *Pact*: 1) articulate strategy, planning and public budget, thanks to the monthly presence of the governor and the constant coordination by Secretary for Government Planning; 2) transform into concrete actions the more than a hundred projects contained in the decisions taken on April 21st, 2007 that defined the direction of the *Pact*; 3) Facilitate the



expecting major changes that it may undergo in the future. "Deal with mechanisms to reduce the lethality of conflict in a society which is divided, segregated, ethnically and socially complex."

He gives an example in relation to security policies regarding women: "We may think that in the case of Brazil and Latin America in general, a part of the violent crimes against women is related to a patriarchal, sexist culture, based on values of honor and manhood and obviously linked to socialization processes and the historical models of society and family, producing men who are likely to engage in violent acts against women. How long will it take to change this? What is our capacity to transform, from the cultural point of view, a generation of men and women?"

It is possible that Rattón did not have all these ideas from the beginning, when he became one of the major formatters for the debate that took place in Pernambuco as from the beginning of 2007 and culminated with the launch of the *Pact for Life* on May 8th of that year. Rattón remembers very well: "Between February and May 2007 a broad process of dialogue was going on between the governor, various sectors of his government and social organization networks, working towards a thorough diagnosis and outline of the main projects for a public security policy for the state. Dozens of civil society organizations and social movements, all the associations representing police, representatives of the municipality, judges, promoters, managers of social projects in areas of vulnerability to violence were heard so as to produce a first draft of the State Plan for Public Security and groups were formed around thematic groups/chambers.

On 24th and 25th March, after dozens of thematic group meetings, in the College of the Military Police in Recife, the State Forum on Public Security was carried out. This forum had about 500 people, among them the Governor. Afterwards, under the direction of Rattón, the NEPS / UFPE organized the suggestions and programs which were approved by the 16 thematic groups from the Forum and prepared the meeting at which the *Pact for Life* was born: on April 21th, under the direction of the Governor, with 13 secretaries of state and 15 representatives of social groups. From eight in the morning until eight at night the proposed projects were examined and 138 of them were validated, one by one.



first public security policy of the country in the post-military dictatorship period, because it was not a sectorial policy of this or that state government sector, but it was a state policy, headed by the governor himself and which over its early years of upgrading involved more and more sectors of the government.

For example: although the re-democratizing Constitution of Brazil, 1988, had withdrawn military police from the tutelage or supervision of the Armed Forces and although states like Pernambuco had subsequently created departments for Social Defense, the governors in general abandoned this sector, considering it as very complicated and with little political return, and handed it over to the care of a security secretary often selected as a barrier to receiving criticism from the sector and protect the political image of the ruler. The articulation of the various institutions related to safety were very precarious, says Rattón. Article 144 of the Constitution suggests that municipalities do not participate in solving this problem. Many sectors of the judiciary and prosecutors understand the need to work together with governments on security issues, but in general the participation of these sectors is slow and uncommitted, Rattón reports. In their way of seeing things, he says, individual rights should always be taken into account, but due to fear, commitments or other reasons, collective rights are not taken into account. The left, says Rattón, which had felt the problem of public safety at first hand during the dictatorship, forgot the matter altogether. Even in municipalities run by PT and PCdoB, political parties which are further to the left, abandoned public safety.

“There is a perception, even if it is hegemonic, that the production processes of violent crimes would be secondary and completely dependent on other social and economic issues - these, yes, of enormous magnitude and when corrected, would naturally bring the resolution for problems relating to violent crime in the country.” Rattón identifies and he considers himself to be the representative of a new wave of scholars for the problem of security, a group of “critical mass capable of specific reflection on the theme and the formulation of public security policies.” Rattón says that it is necessary to leave the generic rhetoric of the crime problem so as to think about effective action in order to prevent it and reduce its effects. We should, he says, intervene in society as it is, without



Sauret was nominated for GACE by José Luiz Ratton who at that time was a young professor at the Federal University of Pernambuco. He was from Minas Gerais but had been living in Pernambuco for years and was coordinator of the NEPS / UFPE, Center for Studies and Research in Crime, Violence and Public Policy for the University (*Núcleo de Estudos e Pesquisas em Criminalidade, Violência e Políticas Públicas*). Early in the Governor government Ratton was appointed Special Adviser to the Governor on matters of public safety. For Ratton, PPV, although he had had taken the opportunity to participate in many other experiences of existing public security in Brazil and abroad, was, in fact, the



With the setting up of PPV everything changed. Presently, over 90% of police stations in the state of Pernambuco do carry out BOEs, electronic newsletters as to occurrences that are sent immediately to the GACE. Today, the agency receives several daily reports related to CVLIs from the civil police, from the PM (Military police), from the Forensic Institute and from the Institute of Criminology and GACE for its part, unlike similar bodies in other states, has a unique database for homicide, prepared by a separate system, independent from that which processes other crimes directly. GACE confers the information obtained from all sources with each other. Moreover, after several studies and discussions with the government bodies or agencies involved in the innovation, GACE created a BIC - an identification bulletin for the corpse and the NIC - corpse identification number, which are placed on the dead person by means of a bracelet that stays with him/her. Sauret explains 25% of deaths occur in hospitals. To account for these deaths as homicides and distinguish them from natural deaths that occurred in hospitals in 2010, the bracelet, as well as the BIC and NIC were implanted in all instances of homicides in the state.

followed by death; body injury followed by death are in the CVLI category. Their statistics are based on data from Datasus, from the Ministry for Health, which works with reports from autopsies, granted by state forensic institutes. Not all states follow Senasp recommendations. The most populous state in the country, São Paulo, for example, does not disclose the number of CVLIs in its reports, but the number of occurrences with CVLIs. The interested researcher also finds in the statistics of São Paulo the death toll in each of those occurrences. But, upon disclosure of the rate of incidents with CVLIs – and not the number of CVLIs – the state subtracts from its main indicator a good number of percentage points. Until recently, many states also did not include those killed in clashes with police as CVLIs. That is because, in this case, since the police have acted in self-defense or for another just cause, they are not subject to being framed under Article 121 of the Penal Code which establishes penalties for these crimes. But this is not always the case.

Sauret mentions that in addition to these more general issues surrounding crime statistics, the work involved has specific technical difficulties that need to be understood and addressed. The crime is committed under various circumstances and investigated by several institutions. The body may be found at the scene of the crime, which occurs in three quarters of the cases, or not. The criminal, in most cases, does not hand himself in and as the discovery of authorship and the causes of crime are essential for prevention work, all the details that one can obtain from the examination of the corpse, the scene of the crime and any witnesses should not be wasted. The centerpiece in accounting for homicide is the Death Certificate (*Declaração de Óbito*) (DO/DC), from the Datasus Mortality Information System. The DC has a special area for the "cause of death" that is generally filled in in such a manner as not to help in the characterization of criminal violence. Instead of specifying the basic circumstance of the death - whether it be homicide, suicide or accident - the coroners put the type of injury as the cause of death, for example "trauma caused by cut and puncture wounds", "blunt puncture wounds" or others, says Sauret. In the case of Pernambuco, he says, that the civil police, to whom it befall by law to carry out an investigation of the crime, when the PPV



For Senasp intentional homicides; armed robberies, thefts that are against Heritage, Traffic Offenses and Crimes Involving Drugs. are Non-Lethal Violent Crimes against a Person, Violent Crime Aggregate Criminal Indicators defined by Senasp - the other four departments relating to public safety. The CVLI is one of five created that year to give some unity to the guidelines of the state Public Security, from the Ministry for Justice, a government body the year 1998 and came from Senasp - the National Secretariat of and was not an invention of the Pact for Life, says Saurer. It is from as the basic indicator of violence has social and political importance to reduce this index on a 12% basis per year. The choice of the CVLI the CVLIs index, as the main indicator for crime. It also set a goal - The PPV, as we have mentioned, chose a statistical indicator, Analises Crimainais e Estatísticas).

GACE - Criminal and Statistics Analysis Management (Gerência de Gerard Saurer was installed, in the government body now called in criminal epidemiology at the Federal University of Pernambuco, official statistics. In his place a Catalan who had done his Master's bullets" the Campos government fired the employee in charge of to the success of the PPV. With the report "Run over by four In a certain manner, the *PE Body Count* blogging contributed

3

Machado, 37, one of the leaders of the blog, a special reporter for the *Journal do Comercio* from 1999 to 2012, holder of two major national journalism awards, such as Esso and Vladimir Herzog, is today, at the end of 2014, undersecretary of security for the City of Recife. In mid-2014 he invited the author of this text to assist the press conference to publicize the fact that in 2013, with the entrance of the City Hall in the effort to reduce crime in the city, with the Pact for Life in Recife, the reduction of the number of murders in the capital had pulled the CVLIs level rates down to what they were 30 years ago and in so doing, the capital of Pernambuco had ceased to be the most violent in the country, as it was in 2006, to be one of the three capitals with the highest level of security.



The group, which existed from May 2007 to September 2010, became famous for its creativity. Once it set up a cemetery with 1714 crosses on the beach of Boa Viagem, the most famous in the city, with a banner facing the people passing by on the sidewalk of Avenue that said in capital letters: "1714 DEATHS FROM JANUARY TO APRIL 2007. SOCIETY CAN NOT TAKE IT ANYMORE". The Secretary for Social Defense at the time, Romero Menezes, who had been appointed by Governor Campos, approved of the demonstration. "A society that does not manifest itself in the face of these rates [of crime] is out of contact with human reality."

Machado, one of the four members of the PE Body Count group says that one can date the beginning of the group's work with the publication of a list of 56 murders in one weekend in Recife. "That weekend, the National News, transmitted by Rede Globo television, the most viewed in the country, had reported the death of 34 people in the conflict in Palestine, in the Middle East. Our list had enormous repercussion. The Department of Social Defence (SDS) contested our findings." Machado relates that he and his colleagues examined the correction made by the SDS. There should have been four deaths less; according to the official body. One of the four was a repetition of names and three were accidents and not crimes. Upon reviewing the four cases, the PE Body Count group found that one in fact was repeated, but the other three were right. And they took advantage of one of the findings, a case in which the SDS said that the citizen had been run over by a car, but in fact, he had died after been shot four times. This story became the headline of the blog on the PE Body Count on May 28, 2007 and was featured on the Internet, in part due to its spectacular dark comedy title: "Run over by four bullets."

The PE Body Count continued doing one to one verifications of the official statistics of the new government until its closure in 2010. On the first Sunday of 2010, after proving that the government had reduced the number of deaths from 2008 to 2009 by more than 500, thanks to the PPV, the four lads from the blog decided, in their own style, as a celebration of the victory of the plan, to plant 500 trees in a space between the capital and Olinda, a city close to Recife. Each of the four wore a white shirt with green letters that said: Grove of Hope. Governor Eduardo Campos and several of his aides in the PPV area also attended the inauguration of the grove and celebrated.



kill most people in the world. According to the Brazilian Yearbook on Public Safety, produced by the Brazilian Public Security Forum, a non-governmental entity made up of specialists and managers in public safety, in 2012, in Brazil, 1890 people were killed by police in service, an average of five a day, a staggering number when compared, for example, with the police in the United States, a country with a larger population than Brazil and in which, in the same type of confrontation, in the same year, 440 people were killed. The police of Pernambuco, however, thanks to the PPV have become the police who kill the least. As Osvaldo Morales, head of the Civil Police of Pernambuco says: "Before this we arrested people to investigate. Today, we investigate in order to arrest. We have given up kicking down poor peoples doors, now we serve them". Or as Colonel José Lopes, head of the Military Police of Pernambuco in the early years of the PPV said: "It was necessary to put an end to the police entering the slums kicking the dogs, ordering the people to open their legs so that they could be searched and when they left, leaving everyone angry."

2

When Campos ran for Governor of Pernambuco, in 2006, the topic of public safety was on everyone's lips. Who tells us this is Henrique Leite, an alderman for the Workers Party of Recife, who was police commissioner and was sixteen years at the leadership of the police trade union of Pernambuco. The union challenged the official crime statistics, he says. "The government had invested heavily in equipment, but the security services continued to be very bad." The police trade union members gave the journalists different numbers than those that were official. When Campos launched the PPV there was still great distrust in official statistics. Journalists used to make their own investigations. The most famous case is that of the "PE body count", a kind of a non-governmental organization, with a team of four journalists - Eduardo Machado, Rodrigo Carvalho, Carlos Eduardo Santos and Joao Valadares - and some collaborators, dedicated, as the English name suggests, to the body count in Pernambuco, counting the dead caused by violent crime in the state.



The Pact for Life is, without doubt, the main program to combat crime in Brazil. Its goal is simple: prevent, try to avoid in a continuous and progressive manner, the number of CVLIs, Violent Intentional Lethal Crimes (*Crimes Violentos Letais Intencionais*).

Brazil is one of the world champions in this category of crimes. Taking the years from 2001 to 2012 as a reference, the country has greatly improved in various social indicators: illiteracy among the population over fifteen years fell from 12.4% to 8.7%; per capita income, in dollars, in terms of purchasing power parity, went from 7,100 to 12,100. But the number of CVLIs, for every hundred thousand inhabitants between 2001 and 2011, kept oscillating between 24 and 29 deaths. The Brazilian CVLIs index is almost five times greater than those available for global crime and nearly 10 times greater than those for Europe and Asia. The CVLIs index for Pernambuco, however, was even greater: more than 50 deaths for every 100,000 inhabitants. To have a comparison all one needs to do is just look at the fact that the United Nations considers an index of 10 deaths per hundred thousand inhabitants as an indicator that an "epidemic of crime" has been installed in the area.

The PPV started in May 2007. The reduction of CVLIs in the state in the following seven years, thanks to the plan, was extraordinary: 25.6%, i.e. from 52 to 34 intentional deaths per hundred thousand inhabitants, while in all the other Northeast states, for the same index, crime rose (see graph and table accompanying this article).

The success of the PPV may also be measured in another way. According to Professor Paulo Sergio Pinheiro, from the University of Sao Paulo, who is a specialist in the study of violence and who was UN Ambassador for the ongoing conflict in Syria, the police forces of the large Brazilian states, like Sao Paulo and Rio de Janeiro, suffer from a kind of schizophrenia: they are the ones who

1



A great Program

By Raimundo Rodrigues Pereira - pernambucano de Exu e diretor da revista mensal Retrato do Brasil. Foi repórter e editor nos semanários Veja, IstoÉ, Opinião e Movimento.

The Pact (Covenant) for Life (Pacto Pela Vida - PPV), the initiative to combat crime in the state Government of Pernambuco, has completed seven years and should be seen as an example.

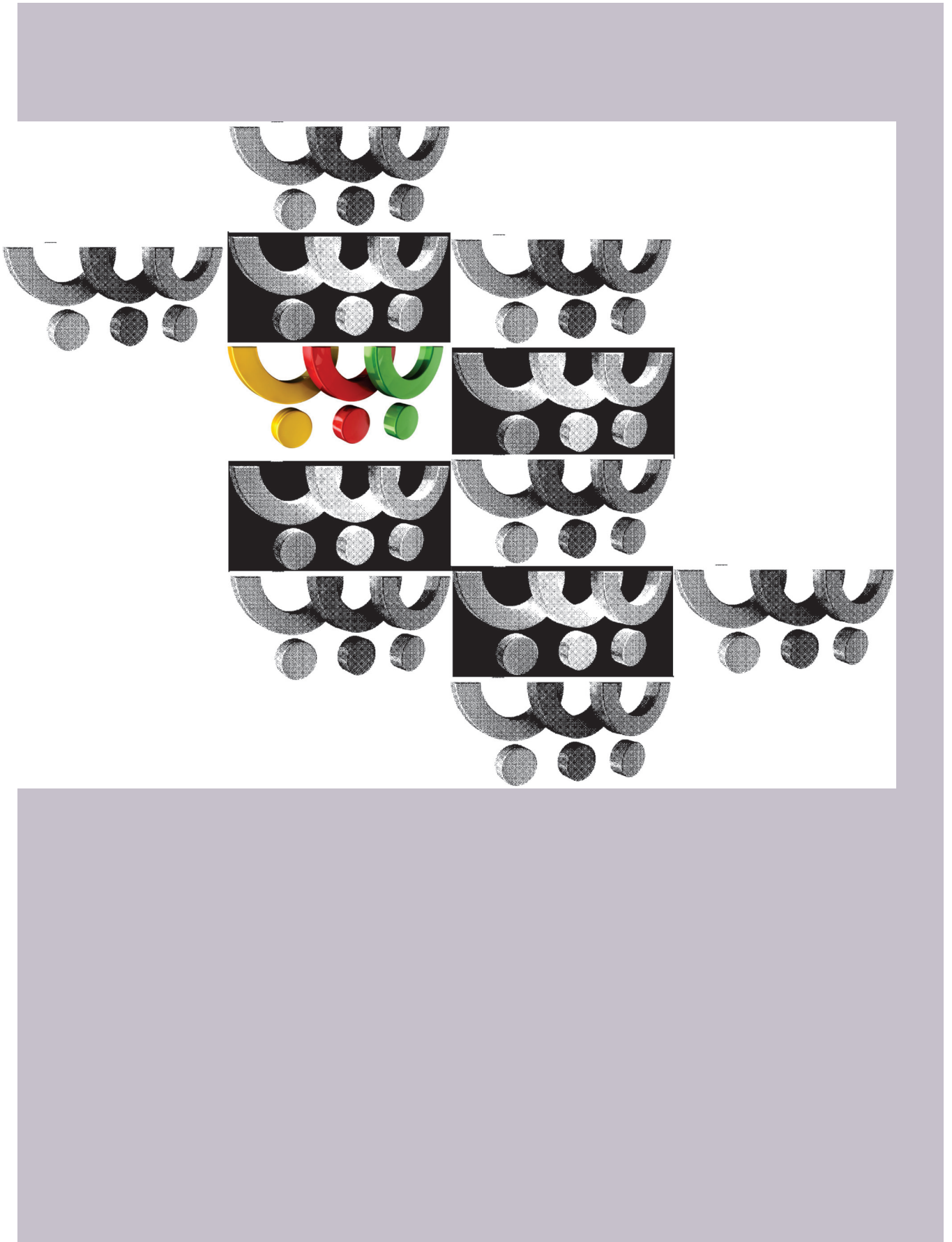
During a visit to Pernambuco, at the beginning of 2009, Governor Eduardo Campos invited me to attend a meeting of the Pact for Life Steering Committee (CGPPV), a marathon of a three-to four-hour meeting, held every week, in which several secretaries of the government in the social sector, the main commanders of the civil and military state police and special guests participated and once a month the meeting was led by the governor himself. Over the next five years, I visited Pernambuco about ten times with the plan to write about this pact. This article is a summary of "The Pact for Life by Eduardo Campos," which ended in late July 2014, shortly before the death of the Governor in that tragic disaster of August 13th.



Acervo - Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco



Ilustração:
Carlos Alberto Bachiega





- INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO SOBRE A MORADIA. *Anais...* Montreal, julho de 1992.
- TOPALOV, C.; MAGRI, S. "De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905/1925". *Revue Française de Sociologie*, XXVIII. Paris, 1987.
- TORRES, A. *A organização nacional*. SP, Editora Nacional, 1978.
- VENTURA, Z. *A cidade partida*, São Paulo, Companhia das Letras, 1996
- VETTER, D. (1975) *The distribution of monetary and real income in Grande Rio's metropolitan system*, Los Angeles, University of California.
- VETTER, D.; MASSENA, R. (1981) "Quem se Apropria dos benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-Estrutura Urbana". In: SILVA, L. A M. (Org.) *Solo urbano*. Tópicos sobre o uso da terra, Rio de Janeiro, Zahar
- WILHEIM, Jorge. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. RJ, Saga, 1969.
- V/A. "I Seminário de Habitação e Reforma Urbana". *Revista RAM*, n. 62. RJ, Ibam, 1964.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. "Contra apenas uma arquitetura ou o perigo de planejarmos uma sociedade democrática sob medida para nossas conveniências". *Revista Projeto*. N. 38. S.P., Projeto, 1982.

_____. "Para cada forma de dominação a utopia que merece". *Arquitetura Revista*, n. 3. RJ, FAU/UFRJ, 1985.

SANTOS, Wanderlei G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. RJ, Campus, 1979.

SANTOS NETO, Isaias de Carvalho. "Salvador: cara e coroa". *Pretextos*, Série A, n. 3. Salvador, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, 1993.

SEVCENKO, Nicolau. *Literatura como missão*. SP, Brasiliense, 1983.

_____. *A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. SP, Brasiliense, 1984.

SINGER, P.; BRANT, V.C. *São Paulo: o povo em movimento*. São Paulo, Editora Vozes/CEBRAP, 1981.

SUTCLIFFE, Anthony. "La naissance de l'urbanisme officiel en Grande Bretagne - 1910/1911". In: *Extensio*, n. 11. Paris, 1985.

TOPALOV, C. "Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle". *Les Temps Modernes*, n. 496/497. Paris, 1987.

_____. *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux États Unis - 1900/1940*. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, 1988a.

_____. "De la question sociale aux problèmes urbains: reformateurs et travailleurs a Londres, Paris et New York au début du XXeme siècle". Trabalho apresentado na CONFERENCE "REESTRUTURAÇÃO URBANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS", organizada pela ISA. RJ, mimeo, 1988b.

_____. "De la planification à l'écologie. Naissance d'un nouveau paradigme de l'action sur la ville et l'habitat?". 5A. CONFERENCE

MELO, M.A.B.C. "Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República", *Dados*, vol. 36, 1, 1993.

MAGRÍ, S. "La rationalisation urbaine dans les projets des reformateurs en France, 1900/1925". Trabalho apresentado na CONFÉRENÇA "REESTRUTURAÇÃO URBANA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS", organizada pela International Sociological Association. RJ, mimeo, 1988.

PÁDUA, J. "Espaço público, interesses privados e política ambiental". *São Paulo em Perspectiva*, 3(4):3. SP, Seade, out./dez. 1989.

PÊCAUT, D. *Os intelectuais e a política no Brasil*. RJ, Ática, 1990.

PEREIRA, Luis. (Org.). *Urbanização e subdesenvolvimento*. RJ, Zahar, 1969.

SADER, E.; PAOLI, M. C.; TELLES, V.S. "Pensando a classe operária: os trabalhadores sujeitos ao imaginário acadêmico", *Revista Brasileira de História*, número 6, São Paulo, setembro de 1983.

QUINTO JR., Luis Pinedo. "Revisão das origens do urbanismo moderno: a importância da experiência alemã no questionamento da historiografia do urbanismo". Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano. UNB, 1988.

RIBEIRO, L. C. Q. "Formação do capital imobiliário e a produção do espaço construído - 1870/1930". *Espaço e Debates*, n. 16. SP, Cortez, 1985.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade, In: *Sociedade e Território*, ano IV, Maio de 1990, n. 12, Lisboa

ROBEIRO, L.C.Q. "Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo no Brasil" In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Orgs.). *Cidade, povo e nação*. Gênese do urbanismo moderno, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

SAMPALHO, Plínio de Arruda. "O plano de ação do Governo Carvalho Pinto: Planejamento e política no Estado de S. Paulo em 1959". *Espaço e Debates*, n. 4. SP, Cortez, 1981.

FURTADO, C. (1981). *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annalume.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979

_____. (Org.). *As lutas sociais e a cidade*. RJ, Paz e Terra, 1988.

KOWARICK, L.; BRANT, L.V.C. (Orgs.). *São Paulo, 1975: crescimento e pobreza*, São Paulo, Loyola, 1976

LAMOUNIER, B. "Formação do pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação". FAUSTO, B. (Org.) *História geral da civilização brasileira*. SP, Difel, 1985.

LESSA, C.; DAIN, S. (1984) "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento". In *Desenvolvimento e capitalismo no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1984.

LOGAN, J.; MOLOTCH, H. L. (1996) *The City as a Growth Machine*. In Susan Fairstain and Scott Campell (Eds.). *Readings in urban theory*. Massachusett: Blackwell Publishers.

MOLOTCH, H. *The city as a growth machine: Towards a political economy of place*. *American Journal of Sociology* 82, 1976.

MACHADO DA SILVA, L. A. "Vida e morte da teoria da marginalidade". In: KONDER, L.; CERQUEIRA F., G.; FIGUEIREDO, E. L. (Org.) *Por Que Marx?* RJ, Graal, 1982.

MARQUES, S. "Cultura e participação na esteira da tecnocracia". Texto apresentado no II ENCONTRO DE HISTÓRIA URBANA, AMPUR, Salvador, 1993

MARTINEZ-ALLIER, Moisés, J. A "A Revolta dos suburbanos ou "Patrão, o trem atrasou", In: MOISÉS, J., AMARTINEZ-ALLIER, V.; OLIVEIRA, F., LIMA, S.S. *Contradições urbanas e movimentos sociais*, São Paulo, Paz e Terra/CEDEC, 1977.

_____. **A formação das almas.** O imaginário da República no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.

CAVALCANTE, Berenice de O. "Beleza, Impeza, Ordem e Progresso": **Revista Rio de Janeiro**, RJ, Edições UFF, 1985.

CHESSNAIS, A. (Org.). 1998. **A mundialização financeira.** Gênese, custo e risco. São Paulo. Xamã.

CORBISIER, R. **Brasil e o desenvolvimento nacional**, ISEB, Rio de Janeiro, 1960.

CMMAD. **Nosso futuro comum.** RJ, FGV, 1988.

DONZELOT, J. **L'invention du social.** Essai sur le declin des passions politiques. Paris, Fayard, 1984.

FERRAZ, F., Palestra no Simpósio "O Homem e a Cidade", promovido pela Fundação Milton Campos, Brasília, 1975

FURTADO, C. (1981) **O Brasil Pós-Milagre**, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

GAUDIN, Jean-Pierre. **L'Avenir en Plan:** technique et politique dans la prévision urbaine - 1900/1930. Paris, Ed. Champ Vallon, 1985.

GOMES, Angela de C. "O redescobrimdo o Brasil". GOMES, A. M. de C. et aliii. Estado novo: ideologia e poder. RJ, ZAHAR, 1982.

_____. **A invenção do trabalhismo.** RJ, Vértice, IUPERJ, 1988.

GOMES, Eduardo R. "**Campo contra cidade** - a reação ruralista à crise oligárquica no pensamento político social brasileiro". Tese de mestrado. RJ, IUPERJ, 1980.

FARRET, R. L. (Org.) **O espaço da cidade.** Contribuição a uma análise urbana. S. P., Projeto, 1985.

FERNANDES, F. (2006). **A revolução burguesa no Brasil:** ensaios de interpretação sociológica. São Paulo: Globo. [1975]

Bibliografia

- AQUILLES, A. "O fordismo como etapa superior do taylorismo". *Cultura política*, n. 20. RJ, 1942.
- AZEVEDO, V.; VAINER, C. "Classificar, selecionar, localizar. Notas sobre a questão racial e a migração". VAINER, C. et al.iii. "Políticas migratórias no Brasil. Uma análise das intervenções governamentais no processo de formação do mercado de força de trabalho". Relatório de pesquisa, convênio IPPUR/FINEP. RJ, xerox, 1984.
- ARRUDA CÂMARA, Domicio. "O homem e a habitação". *Revista de Organização Científica*, vol. XIII, n. 135. RJ, 1943.
- BENEVIDES, M. V. *A cidadania ativa*, Editora Ática, São Paulo, 1991.
- BORJA, J.; CASTELLS, M (1997). *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus/Pensamiento, Madrid.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces*. Urban Governance and rescaling os Statehood. Oxford University Press. Oxford.
- CARDOSO, Adauto L. "Construindo a utopia: Lucio Costa e o pensamento urbanístico no Brasil". *Espaço e Debates*, n. 27. SP, NERU, 1989a.
- _____. "Modernidade e tradição nas origens do pensamento urbanístico no Brasil". *Cadernos IPPUR/UF RJ*, n. especial. RJ, IPPUR/UF RJ, 1989b.
- CARDOSO, F. H. "A cidade e a política". *Cadernos Cebrap*, n. 7. SP, CEBRAP, 1972.
- CARVALHO, José Murilo de. "O Rio de Janeiro e a República". SEMINÁRIO "HABITAÇÃO POPULAR NO RIO DE JANEIRO". RJ, mimeo, 1984.
- _____. *Os bestializados*. O Rio de Janeiro e a República que não foi. SP, Cia. das Letras, 1989





with republican ideals, to promote the entry of workers into city management, are replaced by the pragmatic search for the city to coincide with the global market. The discussion of citizenship leaves the field of political and social rights and is incorporated into that of civil rights inherent in the regulation of contracts between consumers and the city-market. The needs of those who do not constitute solvent demand are now considered as an object of social welfare policies, provided, however, that they accept the social, political and symbolic orders of urban patriotism. Otherwise, they will be outside the urban order.

City and citizenship separate, at least in the sense of Rousseau's social contract. Are we walking in the direction of no longer building the Republic, but the Roman city-fatherland with its civic patriotism identity and democracy-exclusion duality? The recent cycles of popular uprisings that began in June 2013, will be able to maintain the politicization of urban problems and forming themselves on the base of a project of alternative urban reform using the city as an accumulating machine of economic and political business?

manner at local level² in order to ensure and encourage that the current interest of global urban capitalism results in development projects for the cities that reduce the fragility of the local coercive power of capital forces and combine the objectives of economic growth with the commitments of collective well-being expressed in the urban reform agenda.

The question then becomes eminently political, and highly dependent on what is happening now in Brazil's cities. That is, the transformation of the city into a collective enterprise depends heavily on the ability of society to carry forward and develop the role of the working classes that gave birth to the design for urban reform. As an obstacle one finds the political and ideological purposes of some of the liberal experiments presently underway in Brazilian cities, intending to reissue old integrating myths that have hindered the politicization of urban problems throughout our history and which we seek to redeem in this article.

It is no coincidence that in the public debate on the manifestations of the "urban crisis" of Brazilian society, one finds a new vocabulary with terms like "miserable", "poor", etc in frequent use, to designate those who were beforehand identified and recognized as the new subjects - "workers", "popular movements", etc. to be incorporated into the social contract of citizenship. The manifestations in their existence, either in the form of the growth of slums, street hawkers in the urban centers, land invasions of by the "homeless", or the revolts of slum dwellers against taxes, are designated as expressions of social disorder, reminding us of the narratives with which the social question in the first republic was discussed.

The difference is that now the negating integration of differences and conflict is no longer justified by the needs of the historical task to build the Nation, the State or Progress, but because of the imperatives of the instrumental rationality of the market. The lexicon of new representations, images and narratives of the Brazilian city and its problems, as well as the models of urbanism practiced announce Brazil's entry into the new era, in which intellectual and political dramas to make the city coincide

² Term translated by neologism from the English expression rescaling used by several authors who have analyzed the changing relations between the State and Territory as an organization and models of intervention due to the impacts of economic and financial globalization on national States. See, for example, Brenner (2004).



of urban policies are made possible by incentives from federal government policies that express neo-developmental objectives and an extension of social protection. The roots of this paradox are in the role that the city begins to play in maintaining the power block, by recycling the "sacred covenant".

Would it be possible to combine the two strategies, in other words, economically engage the city and at the same time ensure the principles and objectives of urban reform? Or, in formulating in stricter terms, would it be possible that urban entrepreneurship be more than just a transmission belt than that of the logic of uneven development of capital and absolute hostage of the coercive power of inter-urban competition imposed by its hyper mobility in space? Is it possible to establish a standard of entrepreneurial governance that does not let go of the Keynesian compromise and the Social Welfare State? Answering these questions has special relevance for the case of Brazil, given the size of the social liabilities, such as housing, collective and environmental wellbeing that mark our cities. Harvey (2005) responds positively¹ to these two questions stating that for such it would be necessary that the entrepreneurial strategy of the city have a policy based on the construction of a coalition of interests and forces that would transform the city into a "collective enterprise". In other words, it is possible to design a strategy based on possible local urban entrepreneurial politics endowed with relative autonomy in relation to the interests and forces organized exclusively to transform the city as a growth machine.

In the present Brazilian political-institutional framework, it is not unthinkable to build a progressive political pact around urban reform in which the national state may act in a rephrased

¹ Harvey says (2005:187): "The problem is to devise a geopolitical strategy of interurban union, which mitigates the inter-urban competition and shifts the political horizons of the locality, creating a more generalizable challenge regarding unequal capitalist development. The movements of the working class, for example, have historically demonstrated the ability to control the policies of the place, but have always remained vulnerable to the discipline of spatial relations. (...) "The most powerful control over the space (both militarily and economically) is exercised by an increasingly internationalized bourgeoisie. Under such conditions, in recent years, the trend adopted by the rise of urban entrepreneurialism serves to sustain and deepen the capitalist development in unequal geographical development, affecting the course of capitalist development in an intriguing manner. However, the critical perspective on urban entrepreneurship not only reveals its negative impacts, but also its potential to transform a progressive urban corporate practice, endowed with a strong geopolitical sense of how to build alliances and connections over space, in order to mitigate, when not challenging, the hegemonic dynamics of capitalist accumulation, to dominate the historical geography of social life".



can work; the possibilities for synergy relationship between these four strategies. Harvey gives the example of the development of the megalopolis of San Diego - Long Beach - Orange County, due to the interactive effects between the high government transfers to the defense industries and the rapid growth of command and control activities, which, in addition stimulated consumption activities that revived certain types of manufacturing.

It should be noted, however, that for Harvey (2005:179) all these models of metropolitan development are limited to ensure sustainable development in time to the city, to the extent that they are founded on the goals of increasing interurban competitiveness, sooner or later end up by generating as an aggregated effect an increase in the "external compelling power" of capital, from which results the uneven development of capitalism. In fact, the diffusion of "entrepreneurship" throughout the world as an urban governance model stems from this economic environment that creates a coercive force of competition between various scales of political organization of a nation. At the same time, he points out that these policies, operating in an environment of strong instability and economic volatility, ultimately end up stimulating highly speculative investments. All this leads to a dynamic of urban development marked by upward and downward spirals.

The diffusion of these models of urban policy shifts and *deligitimizes* the agenda of urban reform, in that its adoption implies in putting a stop to treating the city as collective property to be guaranteed by public regulating policies as to the use and occupation of land and the provision, also public, of universalizing access to urban welfare. The notion of life quality, for example, can be conceived as a generator attribute of attraction to the city as an environment and object for business. Therefore, the nature for me of what constitutes quality of life and choice of spaces to be privileged for investments is subject to the competitive insertion strategy of the city. The presumed public regulation in the urban reform schedule - for example, the use and occupation of urban land - is also subordinated to the goals of creating the city as an attractive business environment.

The most paradoxical aspect of the current state of the urban reform agenda is the fact that these liberal experiments



stimulated by the expansion of bank credit that has taken place in the world, despite crises and economic recessions. There is, in this case, a seeking to recover degraded urban areas, cultural innovation and physical improvement of the built environment. There is a search to promote major events, building convention centers, shopping malls, marinas, food plazas, sports stadiums, etc. This policy focuses on urban renewal to improve the quality of life offered by the city. As Harvey (2005, p..) says "Above all, the city has to look like an innovative place, stimulating, creative and a safe place to live or visit and to have fun and eat". It is the example of Baltimore. It is the example of Rio de Janeiro.

The third path of development refers to the strategy of capturing the command and control activities related to high finance, to the government, to information gathering and processing. This strategy involves the provision of specific and costly infrastructure. Harvey (2005: 177) says: "In a global communications network, efficiency and centrality are essential in sectors which require personal interactions of important decision makers". For this significant investments in transport and communications are required (airports and teleports, for example) and in providing adequate workspace, equipped with internal and external connections necessary to minimize the time and cost of transactions.

It involves an oriented strategy for building the image of an informational and service exporting city (financial, informational, knowledge production). The fourth model of development turns to the strategy of capturing fiscal surpluses distributed by central or regional governments. Examples are: military and defense spending that propelled urban dynamism resulting in the agglomeration of San Diego - Long Beach. The arrival of these resources is associated with the dynamics of the labor market with the growth of high-skilled segment.

For Harvey (2005), these four strategies are not necessarily mutually exclusive. However, it is worth mentioning his political vision that the combination between them depends strongly on the following factors: a) the nature of coalitions that form in every town; b) the types of specific resources existing in each city, i.e., natural, human, *locational* resources, with which the coalition

as an actor able to regain control of the local historicity in the face of movement for global change, provided that government, society and market are unified.

On the other hand, urban policy shall be at the services relating to the transformation of the city into a growth machine² that feeds the traditional circuit of urban accumulation, for now transformed into the alliance between local elites and national elites and significant fractions of big business. This change expresses the insertion of Brazilian cities in the urban front of expansion of the present cycle of global capitalism financing. According to Harvey (2005), urban entrepreneurialism has materialized by way of four distinct strategies. The first way consists in the search for the insertion of the town in the International Division of Labor, through three possibilities: a) exploration of specific resources (such as oil); b) use of an advantageous geo-economic location, as in the case of the cities of California, exploiting their privileged access to the commercial vigor of the Pacific coast; c) creation of physical and material infrastructure through public and private investment, so as to transform cities into dynamic territories by the ability to export goods and services. The second development path is directed to the occupation by the metropolis of its advantageous position in the spatial division of consumption. According to Harvey (2005), this alternative means more than attracting more tourism and the personal income of privileged social groups, such as retirees. This treats of urban policies that try to attract mass consumption

² The concept of the city as a growth machine proposes an understanding of the political economy that emerged in the late 1970s in American cities, which, plagued by crisis of neo-liberalism and globalization, adopt urban renewal strategies based on building coalitions between political elites and fractions of the business of large firms around the objectives of economic growth based on public and private investments in the city in crisis, which while generating jobs and income, produce private profit and votes. See Logan, John R.; Molotch, Harvey L. (1996). The city as a growth machine. In: FAINSTAIN, Susan and CAMPBELL, Scott. (Eds.) Readings in urban theory. Massachusetts: Blackwell Publishers. MOLOTOCH, H. The city as a growth machine: towards a political economy of place. *American Journal of Sociology*, 82, 1976.

³ As an illustration, we can mention the new trends of strategic guidance: "We work with three 'mega-trends' in which we are investing. The first is globalization. The second is to move from manual to digital processes and the third is the movement from the countryside to large urban centers. Today, 50% of the global population lives in cities and we believe that in the next 25 years, this number will become 70% to 75%. These trends will have their central location in a million major urban centers of the world and from there will come 85% of growth and wealth. So our focus in the future will be much more in 150 major cities around the world, including the major cities of Brazil". Excerpt from an interview with Francesco Vanni, global head of Citi Transaction Service (CTS), Citibank, who commands the area responsible for international transactions and global investments by medium and large size companies, operating daily \$3 trillion and having \$12,8 trillion in assets under custody. (Folha de S. Paulo, March 10, 2013).

Conclusion: between urban reform and the city as a growth machine

The reformist agenda is little by little losing its legitimacy in Brazilian society, in as much as new representations, images, and narratives about the city and its problems arise, organizing new types of action. In the new diagnosis, the urban ills are explained as consequences of the dissociation between the city and the global economy, fruit of the inability of governments to make them competitive in attracting international capital. As support, dualistic narratives resurface that describe the city under the threat of losing its social cohesion, making actions that create local competitiveness necessary.

The actions that announce the ability to transform this present gloom of the city in the face of globalization into a radiant future, are set out as the classic models of urbanism were abandoned, in which urban problems are dealt with as public stock market regulation and direct intervention in the construction of equipment and the provision of collective services. This mode of action is not viable because, on the one hand, the financial crisis of local governments and their institutional repercussions make it unable to make efficient and quick decisions. On the other hand, to take advantage of the opportunities for investment, financing and employment generated by the new global economy requires the reorganization of the old forms of organization, of decision-making and the intervention of local government in company foundations, so as to enable it to undertake actions that are opportunistic and efficient. On the other hand, the creation of competitive advantages in the city only depends on the ability of governments to undertake the unification of local economic, social and political forces around projects, to be achieved by public-private partnership and by the construction and dissemination of urban patriotism¹. The city can be conceived

¹ The notion of urban patriotism is part of the vocabulary used by the formulators of the new city and the diagnosis of the underlying action model. In the following excerpt, two authors define the political importance of the use of this concept in the construction of unification strategies of local forces to transform globalization threats into opportunities. "Firstly, the definition of a Project for the Future is only effective if it mobilizes, from the moment of its inception, public and private actors and materializes into actions and measures that can begin to implement themselves immediately. Only then will one verify the feasibility of the plan, generate trust between agents that promote it and be able to build a public consensus that derives a civic culture and patriotism in the city. This will be the main force of a strategic plan". (CASTELLS; BORJA, 1997).



by the new conditions of the expansion of world capitalism, increasingly dominated by liberalizing international forces of national economies, whose result is a decreased capacity to internalize the power of decision in the country, and therefore the possibilities of combining in public policy the objectives of economic growth with the need to give continuity to the reformist agenda, among them urban reform.

The new stage of capitalist expansion based on financial globalization creates strong limiting pressures as to the reissuing of national projects for sustainable development over time, opening up spaces for short growth cycle linked to the possibilities of capturing situations of rising international demand for commodities, be they provided by agribusiness and mining companies of natural resources. The other question concerns the emergence of liberal experiments of local urban policies based on strategies orientated by objectives for the competitive participation of the cities in the global hierarchy, subjecting our economic dynamics to the harmful effects of war policies between places.

1 We use the expression formulated by Alain Chénais, for convenience as to the communication of ideas developed in this article. But we are aware of the plurality of different strands of interpretation on the nature of this phase of capitalism.



Despite presenting less relative growth than the national and metropolitan averages, Rio de Janeiro recorded a considerable absolute increase. In the ten years under consideration, the Rio de Janeiro metropolitan fleet grew by 62%, or more than 1 million cars, in absolute terms. In the Integrated Region for Economic Development of the Federal District (RIDE DF), seat of the federal Capital, the fleet of cars grew 103.6%, from just over 626,000 vehicles in 2001 to more than 1.2 million in 2011. Of these, nearly half, or 537,803 cars are in Brasília.

But it is worth noting that around the metropolitan nucleus there was a growth in the fleet to the order of 220.7%. Among the largest cities, Belo Horizonte (MG) was the one that had the largest relative increase in the number of cars in the ten years considered in this analysis, with a higher percentage than the national average even. In 2001, the metropolitan fleet was of 841,060 vehicles, and with an increase of 108.5%, peaked at 1.7 million in 2011. In the metropolis of Minas Gerais 91,235 vehicles were added on average each year.

I believe that it would not be of much use to insist on the submission of detailed information to indicate that the urban environment of our cities has not been able to keep up with the improvements observed in the labor market and the purchasing power of the population, yet exclude all insignificant portion of its residents - slum dwellers, in households not connected to the sanitary sewer, and with an average household density which is still above 2.6 residents per bathroom - with no clear sign of progress in recent years - and also without any sign of improvement in the years to come.

In spite of all these numbers, one can not ignore the changes emerging in the country in recent years. They are changes in the dynamics of economic growth and state intervention, promising to hold the turnaround pattern of development of the country. But two issues deserve our attention. The first concerns the structural and political limitations as to the maintenance of this turnaround in the face of internal and external forces that influence the historical possibilities of real affirmation of the national development project that breaks our dependence on international capitalism, nowadays not only dominated by the forces of monopoly capital, but also

social welfare¹ achieved in the cities, taken by INCT Metropolis Observatory, using data from the 2010 Census showed advances in sanitation items, but at the same time, made the high level of insecurity still existing in the Brazilian metropolis very clear.

But if we have advanced in some condition of life items – even if there is strong precariousness and inequality when examining the quality of infrastructure services, such as, environmental sanitation - the problem of urban mobility has become the more forceful expression of the confrontation between the developments of the economy and urban unrest. In fact, the Brazilian metropolises exacerbate the adverse effects of the prevalence of a highway mobility model founded on individual and collective private transport, in the absence of an orderly system from mass transit operated by the government. The recent report² produced by INAT Metropolis Observatory shows an explosion in the number of automobiles and motorcycles in the Brazilian metropolis. Between 2001 and 2011, the amount of cars in 12 cities increased from 11.5 million to 20.5 million. Motorcycles have increased from 4.5 million to 18.3 million, in these same ten years.

In 2011, the number of cars in the Brazilian metropolis reached the milestone of 20,525,124 vehicles. The number represents approximately 44% of all the Brazilian fleet. In these cities, between 2001 and 2011, there was an increase of more than 8.9 million cars, about 77.8%. On average more than 890,000 vehicles have been added per year. São Paulo, the most populous metropolis, has the largest fleet, about 8.2 million, equivalent to 17.8% of the national fleet. Between 2001 and 2001, the fleet of the São Paulo metropolis grew 68.7%, which corresponds to more than 3.4 million in absolute terms.

Although it is below the growth of cities and the growth of Brazil (90%) it is a considerable number, especially when considering that the existing fleet in 2001 was 4.9 million cars.

1 This is the Urban Wellfare (Ibeu) index. Available in: http://www.observatorioidasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=642%3AItem%3A7amento-do-livro-%E2%80%9C9C%3ADndice-de-bem-estar-urbano-%E2%80%93-93-urbanobeu%E2%80%9D&Itemid=167&lang=pt.

2 See Metropolises in Numbers: Growth in fleet of automobiles and motorcycles in the Brazilian metropolis 2001/2011, organized by researcher Luciano Martins Rodrigues. Available in: http://observatorioidasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=386%3Amobilidade-urbana-brasil-e-a-op%C3%A7%C3%A3o-pelo-transporte-individual&Itemid=164&lang=pt.



Where are we? Well being in consumption and discomfort in the city

The framework outlined here points to the emergence of new urban reality in Brazilian society, as an expression of the victory of one of the components of the old dream of Grassroots Reform? This question makes sense not only by the aforementioned public interventions, but by the indicators of improvement in income distribution, the incorporation in the market of durable goods coming from the historically marginalized vast social groups. For many analysts, we are finally supposed to be the "new middle class" dreamed up by reformist intellectuals of the 1960s, capable of creating a less polarized social structure and sustaining a new pattern of capitalist development, no longer tied to the need for concentration of population, income and power.

In cities, more than 80% of the resident population owns the home in which they live, which means that the model of Brazilian urbanization carried out its reformist ideals to constitute a class of small proprietors, but in the city and under precarious conditions, either in terms of formalization and juridical legality, or in terms of urban conditions to which this property is associated. Considering only the top ten metropolitan regions (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre and the Federal District) one sees, on the one hand, that the average household income jumped from R\$1,745.85 in 2004 to R\$2,607.63 in 2009; the percentage of households in areas of subnormal agglomerate or clusters (an approximation of the so called slums) remained stable at around 8.5% - which represented more than 1 and a half million households in 2009. The percentage of households that relied on cell phone went from 61.8% in 2004 and to 86.6% in 2009. As for the possession of microcomputers, the jump was from 24.9% in 2004 to 46.8% in 2008. On the other hand, in 2009, the percentage of households not connected directly or indirectly to the sewage disposal system remained stagnant at around 18% - which represented more than 3 million homes.

It is true that some progress was made on some items of urban living conditions. The measurement of the degree of urban

Despite the neo-liberal scenario of the years 1996-2003 on a national level, the project of urban reform continued its march in society, having some real victories in one or other experiment, but above all is inserted in the expectations of society. For example, the practice of the removal of slums, a practice so overwhelming of liberal politics lost its legitimacy in society and in the political system, and simultaneously won space in the urbanization design of popular spaces. The election of Inácio Lula da Silva opened political space for the design of urban reform to become a federal policy with the creation of the Ministry of Cities. As an unfolding of this we have the vigorous resumption of the housing policy with the Minha Casa Minha Vida (My House My Life) program, as from 2007, expressing the possibility of the urban reform project reaching new heights due to the possibilities of transforming popular habitat, to the extent that for the first time public provision of housing reaches segments of the population living in precarious urban conditions, caused by their exclusion from the housing market.

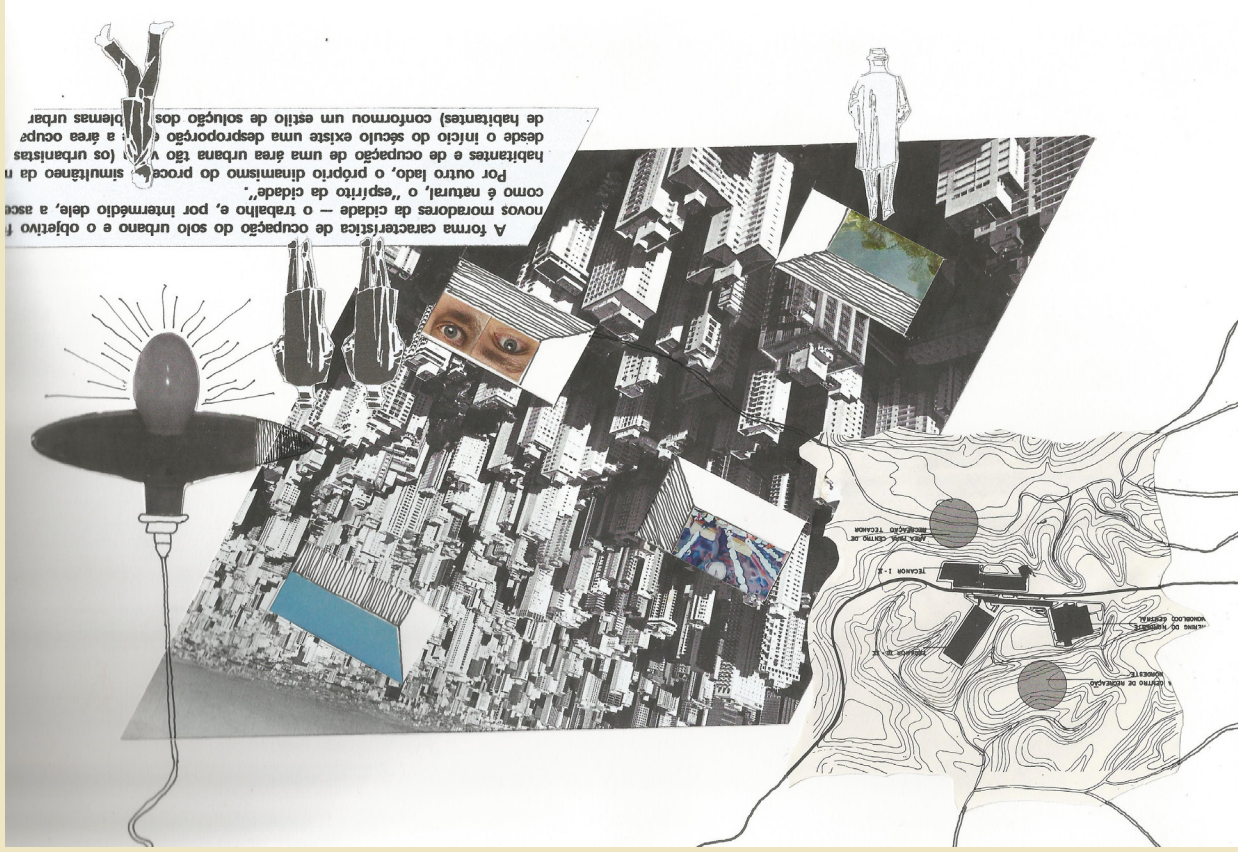


Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



government of part of the real estate gains. The redistribution would be achieved by the use of these resources to finance the government's actions to ensure universal access to basic collective consumer services, considered as urban rights inherent to citizenship. Furthermore, the notion of political rights is expanded beyond those involved in the full functioning of the institutions of representative democracy, creating in the city legal and administrative mechanisms, founders of direct democracy in urban management.

The central theses of urban reform are:

- a) **Democratic and participatory city management**, implying the adoption of the principles of popular sovereignty, inter and intra-governmental decentralization of decision making, especially regarding the budget and the democratization of access to information on urban problems and government action. The translation of these principles into institutional reform would result in the implementation of a semi-direct democracy able to correct limits and expand the system of representative democracy.
- b) **Distribution of urban income and land in the city** so as to break the momentum of urban dispossession, of which one of the main causes is real estate speculation that increases the price of the land and housing, segregates the poor, creates unoccupied urban areas and imposes inefficiency as to the use of equipment and urban infrastructure. This distribution is materialized with the recovery, by the government, of part of the real estate valuation, of funds to be invested in urbanization and regularization of land tenure of areas occupied by slums and irregular and illegal settlements, with the creation of legal and fiscal constraints to owners of vacant land, and the democratization of access to urban land for the poor. Therefore, it is necessary to reform the right to property, separating it from the right to build and at the same time subjecting it to exercise a social function.

- c) **Inversion of priorities in the allocation of public resources**, in order to emphasize the social costs of the government over those supporting the reproduction of capital in the city.
- d) **Universalization of urban law**, that is, providing access to community services and facilities.



in dealer capital of public services and building contractor capital, while the pulverized sector formed by small mercantile capital, turned into real estate assets, explored in the form of rent. From the second half of the 1910s the huge merchant capital also moves to real estate, making the allotments that will mark the formation of the suburban areas of our major cities. Extensive rural areas are bought, cut up and sold in lots over many years, beginning the process of peripheral growth.

Urban accumulation is not understood, however, as merely an economic fact. Mobilizing the results of the reflection on the so called Brazilian distributive question³, which shows its political causes, the diagnosis contained in the design of urban reform identifies in the connections between power, the power in the city and the "sacred covenant" (LESSA e DAIN, 1984) that had been supporting our associate capitalism, the structural causes for the submission of technical-bureaucratic planning developmental interests of urban accumulation. The "sacred covenant" would have ensured the convergence of the interests between dominant national capital in non-industrial spheres and internationalized capital, so that there is solidarity between these two segments. To this end, the State will ensure that two clauses are permanently obeyed: the division of the spheres of action and the horizontal distribution of surplus, so that the equalization of return on investments made in the two spheres takes place. "Real estate speculation" is the most socially visible circuit of urban accumulation. But it also includes the "sacred alliance" of contractor capital, nourished by public works contracts, in addition to various fractions of capital dealing which exploit collective services.

The urban reform project gave rise to the construction of a democratic and redistributive urbanism, embodied in a municipal model of "social welfare", to be achieved by the establishment of public regulation as to the use and occupation of urban land, subjecting the private land market to rules ensuring the social function of private property and the re-appropriation by the

3 Celso Furtado (1981:62), for example, explains the Brazilian distributive issue as a result of the power relations system that shape corporate power. "A study even summary of Brazilian society fails to see that the appropriation of surplus - understood as a social product that is not used to reproduce the population - obeys a system of forces that can be described from the following elements: a) control of the land; b) control markets with oligopolistic structures; c) control financial flows; d) corporate structures; d) union structures".

initiative of the military top brass - headed by Golbery do Couto e Silva - presenting a bill for urban development, containing a set of new principles and planning tools, many of which are included in current federal law or City Statute, passed in 2001.

The urban renewal project began to occupy a prominent space in the political sphere where groups from the progressive fraction of the professional middle classes articulate themselves with social movements to interfere in the Constituent Assembly of 1988. Social and political mobilization around participation in the constitutional process led to the creation of the Urban Reform Movement¹ and allowed for the embryonic reformist ideas of the 1960s to be updated and transformed into a public agenda which was fairly widespread in society. In the construction of the diagnosis of urban problems² that it set up, it is critical of the unequal city model generated by the submission of national development planning to economic and political interests present in the accumulation of wealth and power for private ownership of urban land and its benefits³. The result is that the city expresses another facet of economic modernization experienced by Brazilian society, "urban exploitation" (Kowarick, 1979) in which workers are extorted of social rights intrinsic to the condition of urban citizens.

The explanation for the submission of the city to private interests is located in the historical conditions that governed the transition of the Brazilian Society from agro-export to the urban-industrial phase. During this period, in fact, which extends from the end of the nineteenth century to the 1930s, the capital accumulated in commercial intermediation activities moved to the city. At first, the most concentrated segment metamorphosed itself into an intellectual body made up of technicians from various entities of society and academia somewhat connected to the urban problematic participated in the constitution of the Urban Reform Movement. Thus, at the foundation of the National Urban Forum, important segments of research in urban areas are present: Anpur, Union of Architects of the State of São Paulo, Ansur, Polis, FAU-USP. At the first meeting of this forum, 11 technicians were present, together with 11 NGOs, ten academic research institutions and seven popular entities. In the analysis of the formation and implementation processes of public policies, several authors have highlighted the importance of the role that internal and external technical teams offered to public bureaucracy. See Ribeiro e Cardoso (1990), Melo (1993) and Marques (1993).

2 The results of urban research of the 1970s and early 1980s on the relations between the economic dynamics strongly influenced its formulation, structuring the big city and the mechanisms for the production of social inequalities. See, for example, work on growth and poverty in São Paulo (KOWARICK; BRANT, 1975), "urban dispossession" (KOWARICK, 1979) and on the relationship between urban segregation, social inequality, and public intervention in Rio de Janeiro (VETTER, 1975; VETTER e Massena, 1981).



at the service of development strategy. The production of the city is the subject of the action of a holy alliance led by the triad - road works - estate speculation - automobile production. In this logic, maintaining and increasing concentration of income, wealth and power becomes a condition for sustaining the development strategy. The product could be none other: the assertion of a private and privatizing city model, whose trademarks (scars) are urban inequality, residential segregation, precarious occupation and use of urban land, extensive growth of cities, environmental degradation. They are trademarks that remain today in the scenario of Brazilian metropolises.

In the 1980s, the idea of urban reform returns to the scene of public debate, in the midst of the struggles for the democratization of the country. Social thought mobilizes itself on identifying and understanding the various manifestations of the social classes and their conflicts. The riots in the cities against the inadequacies and precariousness of urban services are listed as evidence of "urban contradictions" (Martinez-Aller & Moises, 1977) and "people in motion" (Singer & Brant, 1981) establishing the "working classes" (Sader, Paoli & Telles, 1983) as new political subjects of Brazilian society, able to build a true democratic republic. Instead of the anti-urban conception there arises in Brazilian social thought exhilarating views of the city as a locus for the construction of "active citizenship" (Benevides, 1991), however, since reformed.

Political yearnings for freedom, union demands and mobilizations around urban improvements, land legalization, urbanization of slums and squatter settlements, extension of services and equipment. The first democratic elections for governor, in 1982, open space for the emergence of the discourse for the resumption of ideas on urban reform. The spectacular victory of Leonel Brizola as government of Rio de Janeiro with his speech "Every Family" according to which he intended to legalize and urbanize more than one million urban lots and occupy the numerous vacant speculative areas existing in the metropolis, further driving the process as to the politicization of the urban question. But the conservative forces also wake up to the need for transformation of the cities, a fact which led to the



The reformist flag is abandoned, however, with the military coup of 1964, and with it the urban reform project. In its place, an authoritarian developmental project came into place that intensified our association to international and monopolist capitalism. Access to financial capital, made possible by the Eurodollar and subsequently by the petrodollar, made grounds for a city project

(Furtado, 1981:81).

answer to the requirements of this economic development pattern, which requires relatively high indexes: demographic concentration, not only in key cities but in a vast urban commercial and urban industrial world; per capita income of at least the population incorporated into the labor market and especially the middle and upper strata of the ruling classes; standard of living, at least in these sectors of the population; differentiation, integration on a national scale and economic density of the internal market; capital incorporated or embeddable with the financial market, for greater flexibility and intensity for growth of consumer credit and production; technological modernization both performed and potential; political stability and an effective control of State power by the native bourgeoisie etc". (FERNANDES, 2006[1975]:294). In the present situation, the level of investment needed so that the economy does not slide into recession can only be maintained by inflation and foreign debt. The increase in savings must be harmonized with the use of productive capacity, particularly in the capital goods sector, which requires strict discipline in the use of import capacity. The current development model sterilizes a significant portion of savings, favoring investments in durable consumer goods, including luxury housing and infrastructure at the service of a style of urbanization and organization of recreation founded on private transport. This demand profile is offset against a certain structure of the production system; hence, the need to reconcile the elevation of available savings rate for reproductive investment with the use of productive capacity that must be modified, requiring a comprehensive and gradual action that reorients demand and supply"



As regards the periphery, the transfer of the economic development standard inherent to monopoly capitalism constituted a process of much greater complexity and of much greater difficulty than previous outbreaks of the specifically modern capitalist market and of the competitive capitalist economy in societies newly uplifted from colonial or neo-colonial situations. In this respect, it is necessary to

at the same time. capitalist development, while being concentrating and excluding as consequences of breeding grounds of our peripheral pattern of

our cities came to be understood incomplete. The characteristics of which were precarious and rapidly became metropolises field and settled in cities, which people were transferred from the labor reserve. Over 30 million establishment of a vast mass of international firms and on the durable consumer goods by large based on the production of accelerated industrial growth, urban insecurity produced by of the 1960s had as its setting facet of urban reform project with underdevelopment. The for the disruption of development wealth and power, as a strategy supposed distribution of income, among others, and had the by thinkers such as Celso Furtado, *developmentalist* utopia proposed dynamics. It integrated national-us to a "growth and poverty" the shackles that harnessed national development that broke 1960s, as a strategy for building

With the reestablishment of the presidential system in January 1963 and the expansion of Goulart's powers, the implementation of the agrarian reform returned to the center of political debate. In the first half of 1963 Goulart presented a draft land reform to political leaders to debate, that included the expropriation of land with title of public debt, which necessarily required a constitutional amendment. A second initiative to speed up the reform agenda was forwarding a constitutional amendment proposing the payment of compensation for property expropriated by urban social interests with government bonds. These proposals, however, were not approved by Congress, which provoked strong reaction from leftist groups". Available in: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/jango/artigos/NaResidenciaRepublica/As-reformas_de_base.





as the labor question - and in the field of collective consumption - as an urban question. The treatment of social issues shall be understood in its specificity, and not as a fruit or necessary consequence of economic growth.

During this period, the city is *thematized*, initially, as an economic problem, i.e. as one of the aspects to be addressed in the development policy. The themes of the nation and modernization submit the "social", leading our reformers to place urban issues as an aspect of development. Various notions will appear having in mind the need to establish possible parameters for intervention on the urban. To the extent that the process of urbanization becomes a key element of modernization - either as positive or as "perverse effects" - urbanism is called upon as an important tool in the formulation of diagnoses of urban problems. Besides the hygienic and functional standard, which will redevelop with the adoption of the principles of the Charter of Athens and a functionalism guided in the conception of the city - machine, we will see other models emerge, setting a dispute over intellectual hegemony in the field, as we shall see.

Urban Reform: The Conflict in the City and the Building of the Nation

The critical sociology of modernization of the 1960s starts a long process of building relating to the social issue in which, gradually, integrating myths are replaced by representations that recognize Brazil as a society differentiated in its interests. The urban question enters the Brazilian corporate ideology in the wake of the Grassroots Reform project¹, which emerges in the 1 A number of initiatives were gathered under this broad designation of 'basic reforms': banking, tax, urban, administrative, agrarian and university reform. It also sustained the need to extend the right to vote to illiterate people and subordinates of the armed forces, as sailors and sergeants, and defended nationalists' measures for a broader state intervention in economic life and greater control of foreign investments in the country, through the regulation of remittance of profits abroad. The flagship of the reforms was doubtless land reform aimed at eliminating conflicts over land ownership and ensuring access to ownership of land by millions of rural workers. Speaking at the close of the I Peasant Congress held in Belo Horizonte in November 1961, João Goulart, said that not only was the implementation of agrarian reform urgent, but also declared the impossibility of its execution without changing the country's constitution that required prior pecuniary compensation for expropriated land. However, the acceptance of change to the constitution met strong resistance from more conservative sectors of the government itself. To address these difficulties, Goulart in 1962 created the National Council of Agrarian Reform, but this initiative has had no practical result. Throughout the parliamentary government the reform agenda has not advanced.



From the late 1970s, a new intellectual environment begins to be outlined whose *developments* still involve us today. On the one hand, there has begun a certain decadence of national developmentalism, the result of the failure of conservative modernization undertaken since 1964 to set up an inclusive development model, similar to the European or American Fordism, where rising productivity gains allows for the extension of the spoils of economic growth to significant portions of the population, either with rising real wages, either by offering guarantees and options offered by the State Welfare. On the other hand, modernization generates a framework of significant social tensions in the field of trade union organization and mobilization in living conditions, producing fierce dispute over the benefits generated by state action.

In the field of social thought, the critique of ideology of national *developmentalism* affirms itself as having as an axis the emergence of the social question in the field of production - such

"We have destroyed the old colonial cities in order to replace them with others that could accommodate the growth of populations and meet the requirements of industrial and technological development, we have built these chaotic clusters, that rather than representing a solution to human problems, constitute instead a system of difficulties and problems. Although they are modern, because they are being built now, our cities are not expanding in obedience to rational plans, which would make them comfortable, functional and harmonious (p.52).....

"To meet the demands of development, of economic and cultural integration of the Country, it became imperative and urgent to internalize the Metropolis, transferring it to the heart of our territory". (p. 55).

However, for the author, this function has not been exercised by our cities and in particular by our capital city.

teaching body, the major capitals have always been the finishing touch and synthesis of cultures".



“Urban monsters have emerged, others are about to emerge, and all will without doubt eventually devour the largest portion of their own work, such is the amount required for their support. And these monsters, result of a regional development and even national as a whole, paradoxically and inexorably jeopardize that same development generated by them, in the dual and contradictory role of creator and executioner”.

On the other hand, it is assumed that the assertion of nationality by promoting progress is definitely no longer sought in our “rural essence” to be permanently located in the city. The thinkers of national *developmentalism*, however, perceive our coastal cities, swollen, disorganized, unplanned and submitted to the notary standards of public administration, as obstacles to the realization of their ideals, as they are already identified with the “forces of backwardness” and an expression of our “structural dualism”. Consequently, the urban issue of that period is one of utopian coloring, projecting the construction of an ideal urban order, in another territory, its action model, while at the same time wanting to redirect the growth of metropolis to the cities of the interior.

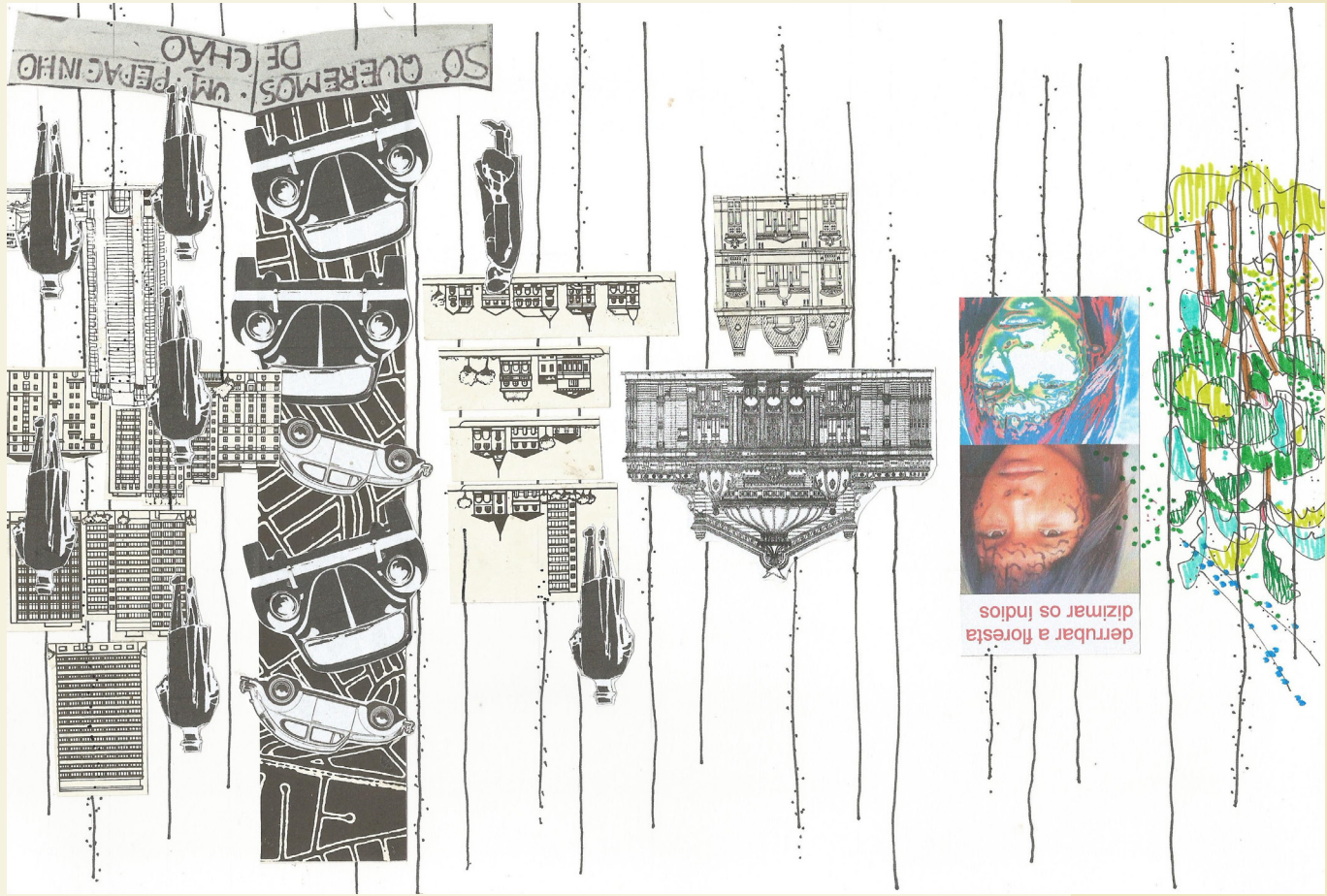
The justification for the construction of Brasilia by Roland Corbiser (1960 : 48/49) is quite illustrative as to the diagnosis and action model of national *developmentalism*. He is one of its most significant ideologists.

“If we examine human experience over time, in the course of universal history, we find that the higher forms of culture, philosophy, science, art, politics, law, have always been linked to that which has been called “ proto-phenomenon of human existence”, which is the city. Culture, the fruit of universal work, has always been produced in cities or in function of urban centers”. (...).

“All of the great cultures and civilizations we know, have found, so to speak, their finishing touches and coronation in the construction of the Metropolis, the great capital. Concentration of soul and consciousness, center of decision and control, point of convergence and modeling and



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega





of Brazil by Sérgio Buarque de Holanda, in his classic chapter "The Sower and Tiler". Interestingly, in his official discourse Vargas will move towards a new synthesis, in which is recognized the economic dynamism of the coastal cities, and at the same time, the value as to the isolation of the interior and its greater ability to preserve the national character.

The City against National Developmentalism

"Technocratic objectivism" now predominates in formulating the urban agenda, at the service of national *developmentalism*. The nation's constitution draft shifts to the economic axis. This ideology can, however, articulate this project with the practice of accelerated modernization based on the internationalization of the economy.

Sociology will be one of the most important fields for developing these ideas, primarily through the "sociology of development", which soon ends up in the "theories of marginality". The dualistic conception of society is crystallized within this thought, where, in addition to the opposition field/city, referred to traditional/modern duality, one can still verify the opposition in inner cities between "integrated" and "marginal".

These theories tend to emphasize the inability to absorb labor by the new urban-industrial development patterns, to which is aligned the inability of migrants to absorb the "urban lifestyle", thus forming a vicious circle that reproduces marginality. This phenomenon is called "*sociopathic urbanization*".

We can not fail to notice the "anti-urban" representation as a substrate for these interpretations: "swelling" of the cities, "urban macro-encephaly", "disordered migration", "congestion", etc. A good example of this trend were the statements of Figureiredo Ferraz (1975), Mayor of São Paulo:

1 "*Socio-pathic urbanization* characterizes, therefore, the *dysnomic* state (imbalance) of the national system of production - distribution - consumption (more effective potential) in their contemporary stage, presenting itself with one part as a result of this *dysnomic* state: while urbanization *tout court* and acting in a convergent manner with population growth, promotes aspiration to a "material" and "non-material" standard of living and not attended by the "choked" capitalist socio-geographical sectors and, in conjunction, stimulate the "disproportionate" population concentration in the more "dynamic" capitalist socio-geographic sectors, especially in industrialized City areas". (Pereira, 1965).



The weight of anti-urbanism is expressed in the political importance of colonization programs, such as the "March to the West", intended to address the problem of empty territory. Another sign that shows this fact is the importance the regional issue has on the news of the Political Culture magazine, main ideology making body of the New State. The analysis of the various sections that make up the magazine shows that the regional question appears in the realm of "problems", together with the social issue, while the materials on cities appear in the sections related to culture. These elements express the political importance of regionalism, which together with an industrialization process still in expansion, led to the city not yet being themed or considered as an issue.

As a counterpoint to this anti-urbanism, we found in Azevedo Amaral, for example, signs of a trend, which articulates nationality with the project of modernization guided in industrialism and urbanization (Diniz Filho and Carvalho Bessa, 1991). At that moment the idea of "two Brazils" begins to crystallize, which in speaking, already appears in the work **Roots**

The industries designed to maintain a life of pleasure and luxury, and which are usually the most profitable, have grown and multiplied in the metropolis. Others also unite with them, seeking greater consumer markets. Secondary and higher education, also concentrated in the Capitals, attracted youth.

Furthermore, concentration is favored: huge buildings; bureaucracy, profitable and easy; business; the natural attractions of the great centers; and yet, with its procession of moral woes, gambling, which in Brazil arrived to eliminate the last vestiges of modesty of many public men, who transformed the roulette wheel and vice into a source of income under the pretext of attending to, with the proceeds of criminal exploitation, works of a social character ...

The dazzling casinos and pit-pat, albeit in modest homes, symbolize an era and ruin the destinies of a people" (Conference in Rio de Janeiro, on March 15, 1946, at the ceremony for the installation of the National Organizing Committee for the Municipalities Association).



Urban planning of this period seeks to intervene in the legal city to give it the symbols of the new actor, the integrator of the nation: the New State. It was sought to equip urban space with the equipment that express the monumental work of the State and break with the past carried out by same. On the other hand, the first experiences of elaborating urban plans to treat the whole city begin to appear, its highway modernization, under the inspiration proposed by Alfred Agache for Rio de Janeiro. The influence of Agache's visit is noted, be it directly or indirectly, in the preparation of plans for Porto Alegre and Curitiba, among others. From this period also comes the celebration of the Urbanism Week in Salvador, in 1935, of little repercussion, and mainly the setting up of the Office of the Urban Development Plan for the City of Salvador, in 1943 (Santos Neto, 1993). São Paulo deploys Agache's Avenue Plans, and Recife also gets a master plan. It is worth noting that all these initiatives happened under the aegis of interventionists appointed by the Vargas Government.

This trait of urbanism as monumental and modernizer, unable to think of and treat the royal city is consistent with the permanence of anti-urbanism in the thinking of the time. As an illustration, we can cite a theory from the *municipalist* Rafael Xavier, who, in 1946, inspired by the ideas of Alberto Torres, diagnosed national problems as resulting from historical, geographical, social and political causes that produced excessive centralization. In his analysis, urban growth is generating problems, because it concentrates resources coming from the interior, which are used unproductively. Apart from this aspect, urbanization is seen as harmful to nationality.

"In Brazil there is a chasm between the poverty of its economy and the standard of living, in every aspect of their metropolis...":

The centralization of all resources coming from the work of the Interior in the State and Capitals, and as a result, even more in the Capital of the country, could only produce the deplorable results which translate into the discomfort that we are feeling and that tends to increase in the same proportion that the specific factors of concentration are strengthened.



In the representations of the organic intellectuals of the New State, social policies in the field of housing consumption had, therefore a strategic sense, because they were able to increase work and produce social peace through the preservation of the family. The rising working class is thought of as a productive force and as a political base of the State, to be integrated into the political society through corporate mechanisms of "regulated citizenship" (Santos, 1979). To it were directed "Proletarian housing estates" and housing financing through social security institutes. The treatment rendered to the housing space of the working classes increasingly more present in cities, in the "slums", in "hovels", "on stilts" and in the emerging peripheral allotments, and excluded from the integrative mechanisms of the New State, was the "policy of tolerance" (Cardoso, 1972) with the illegality, irregularity and housing precariousness, despite the hygienist State rhetoric as to the issue of housing.

The divorce between legal city and royal city was beginning at that time, a fact that remains today in the Brazilian city through its role in the creation of other integrative mechanisms of the urban masses. Their base, in effect, was the imposition of *clientelistic* mechanisms of integrating the popular classes with the political community of the city, by which the tolerance of illegality in land occupation and access to urban services are used as a bargaining coin in the political market.

government intervention, since private capital will never find profitable application in the construction of affordable housing, rented at low prices and framed in nuclei where school and hospital should not be left out.

The government of President Vargas created in our midst a policy of healthy patriotism and deep humanity, supporting and enhancing the working man. Thus developed the general understanding of the workers' needs, whose masses require comfortable housing. The triumph of this campaign will certainly provide the opportunity for our great President to feel the excitement of those who devote the force of their mind to attain the common good" (Arruda Camara, 1943:64/66).



field, the formulation vehicle is social medicine. Secondly, the field of the living conditions of workers, where one could prevent the occurrence of "misplacement of work ability" by the existence of a precarious standard of social reproduction: food, housing and education. One sought therefore to create the Food Service and Social Security -SAPS, the National League against Moccambo, financing plans for working peoples housing, Popular House Foundation, etc. It was assumed that the worker was revolted and lazy due to the poor living conditions. The promotion of home ownership was also a way to promote family support.

"Cheap and comfortable accommodation keeps the worker away from the tavern and creates greater possibilities for the family, although the wages are still limited. A good home provides a workman with the conditions necessary for physical and mental health and, undoubtedly, should not represent a business where big profits are expected, but a social duty to perform.

It would be useful to gather all possible efforts within a single plan, set in the knowledge of the problem and its multiple aspects, considering in a very particular way medical, educational and social demands of these centers of population, from where new waves of workers will be recruited who should carry out their activities in conditions of producing the optimum and maximum.

A good fireplace, in cold climates, teaches the family to be united, brings the more distant men closer. The home in the true sense of the expression - - "home" - as it is conceived by the English, exerts a powerful influence on the fate of the greatest empire of the world; in the past, unified and stabilized incomparable fiber of the breed that governs the world's riches. In the beautified environment at the expense of tricks and combinations of the English "home", crystallized into the traditions that feed this people of indomitable spirit. Generations of Britons find in the "home" the source of life and this fiber that strengthens their moral energies". (...)

The housing of the working masses can only be solved by

likelihood of the European city, the urban planning of the early century has the tacit acceptance of social exclusion of everything that seems a denial of that modernity. The *Passos* reform, in Rio de Janeiro, for example, is characterized by producing a public space, whose privileged "public" is the elite. This leaves aside a huge space - that of the lower classes - which characterized itself as an area of exclusion, informality, non-applicability of rules¹.

The City against the State

During the populist period, there are two shifts in the concept of the social issue. The first produces a new diagnosis of society. Poverty is no longer seen as inevitable, by transforming a population of former slaves and indolent white workers into industrious workers to be formulated as an obstacle to the establishment of nationality (GOMES, 1982). The liberal State, moreover, is conceived as anachronistic, as the nation to be produced needs the rational intervention of power, which reinforces the belief in technocratic objectivism. The fight against poverty should be made by the State, through a policy where labor is appreciated as a means of social ascension and obligation of citizenship. This is the notion of social justice that emerges not from a labor issue, but from a national issue. Work/Labor is seen as a means to serve the homeland. Accordingly, in seeking to increase production capacity, the intellectuals of the New State are opposed to Taylorism as a method, due to its inhuman aspect², and formulate a kind of "civic Fordism".

We can therefore consider that in the sub-period of the New State the formulation of a new conception of the state takes place as a result of the *themmatization* of the social issue. The social policy arising from this conception had as its orientation to "promote substantial changes in the productive capacity of current and future workers" (Gomes, 1982:156). This was translated into two major fields of intervention: first, on social security and welfare, focused on the recovery/maintenance of work capacity. In this

¹ It is significant in this sense that the tenements were called "republics" and claimed with some pride that "the tenement where police entered was a demoralized tenement" (Carvalho, 1989:22). On the state of abandonment of the suburbs of Rio de Janeiro, see also Abreu (1984).

² See Aquiles(1942).



invitation to Alfred Agache to elaborate the plan for Rio de Janeiro. Thus, this period does not allow us to characterize patterns of planning, but only to think about how the concepts discussed above have influenced the forms of intervention on the cities.

If cities are seen as the locus of national disorder, the conceptions that are seen as an expression of national backwardness in relation to modern state of international metropolises are also current. These views are reinforced by the accession of the country to international trade, particularly through the development of the coffee crop, coupled with the fact that the national elites begin to see the city as a reference to their commercial and political actions (Cardoso, 1972). The deeper exchange with products and with modern civilization gave rise to a denial of the past, especially with the legacy of slavery, but also with images of the indigenous peoples and an eagerness to identify with the European model (Sevcenko, 1983).

In this context, urban interventions aimed primarily to create a new image of the city, in accordance with European aesthetic models, allowing the elites to give materiality to the symbols of distinction relating to its new condition. Modernization thus becomes the organizing principle of interventions. This modernization however will have as its main feature, non universality. In fact, the new elites are desperate to move away from their eyes - and the eyes of the world - the uneducated populace, devoid of civilized manners. Urban reforms create a city "for show".

In Rio de Janeiro, during this period, one can verify this, for example, as in the case of a strategy for containing epidemics, aimed at freeing the Port of Rio de Janeiro for migration, rather than acting on tuberculosis, that affected the workers more rigorously (Cavalcante, 1985). Urban reform introduced during the Pereira Passos administration aimed to produce new image of the city and of the nation and of the new elites (Sevcenko, 1983). These people considered the city as a strategic place for their political and social projects, and needed to create new mechanisms of representation and social distinction on a symbolic level. To produce an intervention orientated by a project for the material and symbolic modernization of the city designed in the



would not accept, willingly, the idea of going back to rural labor; and that the lack of preparation and indolence that they have become accustomed to has brought some difficulty in implementing the idea.

But, the very relationship between mans ability and work implicitly contains the tendency for greater numbers to work the land. Property is furthermore a powerful seduction, and if as it generates an incentive it adds some care to make existence pleasant in agrarian centers, dispersing sanitation and modest improvements, that which is spent on luxurious works and unproductive expenditure in the capitals, giving in addition, professional education to small farmers, the experience will quickly overcome the first obstacles and consolidate".

Be it by the conceptions of racist bias, be it by rural bias, in Brazil during the First Republic, the elites look upon the population of the cities as the source of social and political disorder² and economic non productivity. The city is not, therefore, for our reformers, their hub of action. Only Rio de Janeiro, the capital city of the pre-democratic liberal republicanism, interested the elites as a showcase of "its power and tappings, the symbol, in the eyes of Europe, of their forums of civilization and progress (as well as their reliability as a payer of debts)" (Carvalho , 1989:162).

At its origin, the presence of the urban in Brazilian social thought is a city without citizens, because it is prefixed to the ideals of citizenship and dissociated from republican practices.

During the First Republic, the standard of intervention in the city was carried out by the so-called "improvements, decoration and expansion plans", which do not constitute the exact model of the urban plan, since, in general, it does not consider the city as a whole but is only engage in localized (Pereira Passo) or sectoral (Avenue Plans) interventions. Only in the 1920s, does one have early discussions on the need for the introduction of urbanism in Brazil, mainly in the specialized press, culminating with an

² As for the new relations that were established between the elites and the city and the formulations then developed as to the character of the urban popular masses, see Sevcenko (1983, 1984) and Carvalho (1984).



an organized society, organically constituted, able, by itself, to establish the dynamic constitutors of nationality.

"The agricultural class, the industrial class, the commercial class, the working class (...) live in a state of semi-consciousness of their own rights and their own interests, and in absolute unconsciousness of their own strength. They are decoupled classes, of the amorphous inorganic type" (O. Vianna, 1927, cited by Pécaut, 1990:44)

In the search for alternatives to such a construction, intellectuals took upon themselves the task of organizing society and of being builders of nationality (Pécaut, 1990). However, this intellectual mission could only materialize with state action. It is in this sense that a "state ideology" is constituted (Lamounier, 1985), whose main brand is "technocratic objectivism", organizing principle of statements as to national problems and rationalizing state action.

"Ruralism"¹, in turn, seeks to constitute a nation through its "rural essence". It is about a thought that projects among those living in the country the foundations for the establishment of the nation: Nature and man. These conceptions unfolded, mainly in Alberto Torres (1978:132/133), in a state intervention that recomposed the agrarian structure, with emphasis on small properties, and oriented the non-predatory exploitation of nature. As a counterpoint, the city was seen as the place of artificiality and often corruption:

"Brazil has to be a social republic, by virtue of its fate, and mischance of its coming about in an era of social issues; and must be, intuitively, an agricultural republic. It must be, however, a social, conservative and provident republic, so that the people do not one day feel the need to root out by force what the governments can give them within the order, without prejudice to third parties".

¹ As exponents of ruralism Alberto Torres, Oliveira Viana, Vicente Licinius Cardoso, Jackson de Figueiredo, Plínio Salgado, Virgínio Santa Rosa, among others (Gomes, 1980) may be cited. As an extension of ruralism, we found the municipal movement, founded on the ideas of Alberto Torres, having as important figures Yves de Oliveira and Rafael Xavier.



2 See, in this regard, Azevedo and Vainer (1984). The relationship between the question of "whitening" and economic needs appears clearly in this statement of John de Faria and Fidelis Reis (cited in AZEVEDO, VAINER, 1984:1): "The error that caused the introduction of black was enough. We will not repeat a similar error with the yellow. What matters is the economic interest of a transitory nature".

This discussion about the formation of our "people" shows, in fact the shift that operates on the social sphere: it is the nation that is its true object. All narratives tend, more or less, to present a country "without people", or better, without

The slave heritage seems to have left deep marks in social thought, during the Old Republic. It implied the "racist" trend present in conceptions that pointed to the atavistic inferiority of our people, and to "whitening" as a challenge in civilization. In this sense, and meeting the needs generated by the expansion of the coffee industry, migration policies, mainly geared towards the improvement of the breed, were undertaken?

The City against the Nation

From these considerations, we can identify the scenarios in which integrator myths in the diagnosis of "urban problems" and the framing the action models are expressed.

In our republicanism, integrating views prevailed in the construction of representations, images and narratives, as shown by Carvalho (1989). The ideologists of the new regime formulated the problems to be faced, in effect, from Rousseau's model, but only borrowing his communitarian strand of thought, from which the abstract notions of people and nation functioned as integrators of community myths of a political society as to nation and homeland. It is through this positivist perspective that our reformers will look at the city and its problems, as threats to building ties of solidarity and loyalty to the homeland, to the nation and the vehicles of construction - the state and progress, not having room to recognize conflict as legitimate as an expression of the liberal strand of citizenship. The city therefore enters the thought pattern as "city - homeland".

From Nation to City: the urban question in Brazilian social thought.

Our urban planners are not oblivious to this "civilizing" and "modernizing" movement¹. The creators of the "science of the city" carried out intense activity of intellectual militancy on an international level, especially in the "new world" where they believed they had found the appropriate conditions to experience their ideas. On the other hand, since independence, Europe and France in particular have a privileged place with Brazilian intellectual elites in the fields of political culture, illustrated culture and technical culture. The French republican model strongly pervades our republican utopias and was present in the "training of souls" project (Carvalho, 1990) through which the Brazilian elites sought to create in the people the imaginary notion corresponding to the regime of 1889.

The city and its problems, especially Rio de Janeiro, stage of the new regime and the concentration territory of the effects of historical transition, constitutes the object of formulating aporias (difficulties) that aim to guide the construction of the new society. Bringing the new science to Brazil, however, resulted in its translation into an intellectual environment marked by the search for ways to nation building, a project threatened by a past of slavery and colonialism. Have we a people, a territory, a state capable of building a nation? That is the question that organizes the selection of representations, concepts and models of action borrowed by our city planners for the newly founded "science of the city".

To introduce this discussion the remarks of Touraine (1989) on the difficulties of Latin American societies in producing representations and collective actions based on the recognition of class interests, despite all the obvious social and economic differences that characterize them, seem to us very appropriate. The dependent and delayed character of the industrial development of these societies has resulted in a fragmented social fabric, a fact translated in social thought by the strong presence of "integrator myths" that conceal differences and oppositions, from which the historical dramas are narrated.

1 As to the French influence in shaping our city planning, see Ribeiro and Pechman (1996) and Cardoso (1989).

The emergence of this new field of knowledge-action has brought about the impacts of economic changes in society as its background the advent of large industry. The perception of irrationality in social, political and spatial orders is based on the difficulties of maintaining the model of disciplinary moralizing domination of the masses of the nineteenth century, when social relations are intensely and rapidly transformed with the advent of mechanization, mass production, trade unionism and the emergence of the metropolis. The rationalization of productive organization, of social relations, the material context of urban life desired by the reforming project is also the search for the introduction of a new model of domination based on the objectification of norm, namely, the fact that it expresses knowledge and justifies itself by its promises of material progress for all. Every corner of social life must be submitted to the normalization process and ruled by scientific and progressive reasoning, which implied the need for new knowledge and new professions related to the fields of social reform¹. The other side of this new model of domination was the replacement of market automation as a mechanism for social regulation by rules and institutions that created the public and democratic sphere of management of social relations, which led to the recognition of popular classes, seen before as "dangerous classes", as legitimate subjects of the political game. The project for social reform thus opens the possibility of a meeting between republican ideals of building a society on social contracts, Rousseau type, in which the integrative principles of loyalty and solidarity to the community coexist with the recognition of difference and conflict of interest. City, republic and citizenship begin to coincide.

¹ Comparing the cases of London, Paris and New York, at the beginning of the century, Topalov (1988b: 4) shows how the reform of cities fits within a broader project of disciplining the popular classes, through social policies: "In short, on the basis of the two progressive social policies - unemployment insurance and housing reform - what do we find? The demands of the urban popular masses? No, but an educational project that concerns them, one could say a blow of force against their most common practices: mobility of employment and liaison with the cheap housing of traditional neighborhoods. These reform strategies mark a shift in power relations between dominant and dominated of the twentieth century and of today. To build it, it was necessary to have a transformation of previous representations of the problems, the invention of new methods of intervention and the creation of a new field of power".



order, reforming the everyday life of the lower classes, with the rationalization of the urban environment. Urbanism is constituted when it identifies territorial organization as a new field to be reformed, standardized and rendered jurisdictional. Therefore, it was necessary to produce new representations that were articulate in explaining the social question as to the relationship between social and territorial order. Organicist conceptions gain center stage in the diagnosis of urban problems, with the mobilization of vocabulary and concepts derived from consolidated scientific fields such as medicine, biology and physics, and used as metaphors to state "urban problems": congestion, organisms and circulation, words that are used to provide the knowledge that is being built in practical science.

Therapeutic proposals derive directly from diagnosis. The "problem of urban congestion" arising from overpopulation and irrational use of the territory of the city, has public regulation as an action model as to the use and occupation of urban land, based on the creating of indexes and zoning standards, becoming a public function under the responsibility of local governments. Traditional working class neighborhoods - unhealthy, congested, without esthetics - diagnosed as the cause of social and moral disorders of society - are reconstructed in others areas, in the empty outskirts of the big city, known as "garden cities", expression as to the use of principles of hygiene, functionality and ornamentation.

The legitimization of urbanism as a "science of the city" was not carried out, however, without intellectual and ideological battles. It was necessary, first of all, to win over the anti-urban conceptions which characterized the utopian thinking of the early nineteenth century. In a prodigious and successful intellectual operation the city was transformed from being a source of threat to society, into a possible instrument for its moral and material progress, being necessary to reorganize its territory and regulate social practices. Urbanization does not criticize the urbanization of society any more, but the irrationality caused by lack of control as to occupation and use of land, reason for unsanitary conditions, disease, rebellion, in other words what have come to be recognized as "urban problems".



Urban history has shown the important role of city planning as a field of knowledge and practice in the social reform project that resulted in the construction of the Social Welfare State. (Topalov, 1988a, 1988b, 1992). At the beginning of the 20th century in America, which was going through the "progressive era" and in European countries where large industry was emerging, several intellectual and political movements arose with a view to the promotion of "crusades" against the evils of the industrial society. Among the aspects that concern us more closely, two movements are highlighted by historians as marking this period: (i) municipal reform, aiming to transform the local political system, considered as clientelism and ineffective by means of streamlining the management of the city, which is to be achieved by the adoption of business organization principles and the application of social science in decision-making; and (ii) reform of popular habitat and territorial organization of the city, expressed in the movements of *housing reformers*, against the proliferation of sub-standard housing and the bad habits of its inhabitants, and the *city planners* who oppose disorder caused by irrational spatial distribution of people and economic activities.

In the 1910s, an important change in the reformer design took place, with the unification of movements around the city. This change reflects the agreement between the reformist currents of several countries on the need of creating a new social

From the social issue to urban problems

not refer only to discursive universes that are presently identified as institutionalized academic discipline and professional practice. On the other hand, even as an exception, we note that historical synthesis sought for here runs the risk of oversimplification, ignoring differences which undoubtedly exist between the schools of thought encompassed under a common approach. However we believe that there is a reasonable unity in the patterns of thought and action in relation to the city identified and described here.



The central thesis that orientates our analysis is that in Brazil, contrary to what happened in European countries and in the United States, "urban problems" have only been incorporated into the social question in recent years. We observe, in fact, the permanence of anti-urban representations, i.e. perplexities of our historical dramas posing as tasks for city specialists to make coincide with the nation, the state and progress successively. The anti-urbanization of our planners is the consequence, on the one hand, of the mobilization of representations and theoretical notions of the source of "science of the cities" in European countries and in the United States and on the other hand, its translation in an intellectual context orientated by integrated concepts that identify demographic, social, political and cultural changes generated by urban growth as threats to Brazilian society. In the '80s, however, the urban question is integrated into the social question and the anti-urban representations are replaced by the diagnosis orientated by Republican ideals of social justice and democracy. The task of the thought and action of city planners is to bring the city into line with citizenship. We experience today, however, a moment of historical transition, in which this urban question is gradually loosing the legitimacy achieved by its dissemination in social thought and its conversion into public policy, under the impact of the imposition of a neo-liberal agenda. The "urban problems" are no longer recognized as part of the social issue and are being explained as resulting from the alleged divorce between the city and the imperatives of the global economic order, and knowledge and urbanistic actions are mobilized to make the city match the market.

The goal of this chapter is to describe in summary form this path. In the first part, we briefly present the historical process of the production of "science of the city" in European countries and in the United States. Its function in the text is to provide the non-specialist reader with some references that serve us as the point of view from which we propose to conduct our reading of the path of the urban problem in Brazil. Then we try to identify the intellectual contexts as to the formulation of social issues and the ways in which the city is present in it. It is important to mention that the use of the terms "urbanistic knowledge" used herein does



corporate challenges of urban reform in Brazil^{*}

By Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - RJ, mestrado em Desenvolvimento Econômico Et Social - Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- IPPUR/URFJ. Coordena o INCT/Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança, pesquisa em rede envolvendo estudos comparativos sobre 15 metrópoles brasileiras. Desenvolve estudos sobre os temas: metropolização, dinâmicas intrametropolitanas e o território nacional, dimensão sócio-espacial da exclusão/Integração nas metrópoles, Governança urbana, cidadania e gestão das metrópoles. Editor das revistas Cadernos Metrópoles ee-metrópolis. www.observatoriodasmetropoles.net

Introduction

In this chapter, we analyze the trajectory of the urban question in Brazil since the beginning of the 20th century. For the urban question we understand the perplexities through which Brazilian society has been recognizing and experiencing the puzzles and tragedies resulting from economic, social, symbolic and territorial changes expressed by urbanization. This course will be conducted in the field of urban planning, understood as a set of statements organized in representations, images and narratives that identify the "urban problems" and propose the underlying therapies at the same time. The steps in this trajectory are identified as intellectual contexts that differ according to the hegemonic diagnoses and proposed models of public action to remedy "urban problems". This association - knowledge / representation / practice - is herein assumed to be intrinsic to the intellectual and professional field of urbanism, or in other words, the enunciation of the city as a "problem" appears within the proposals that articulate, in different ways, a disciplinary knowledge with scientific and technical claims of action, while at the same time putting forward narratives originating from what we can identify as "social thinking".

* This text was first published as a chapter in the book "Brazil". A Century of Transformation, organized by Ignacy Sachs, Jorge Wilheïn and Paulo Sérgio Pinheiro and published by Companhia das Letras, São Paulo, in 2001, under the title of "City, Nation, and Market: genesis and evolution of the urban question in Brazil". Subsequently, a modified version was published in Natal, J. (ed.) Area and Planning, IPPU 40 Years of Planning. Letra Capital/IPPUR. Rio de Janeiro, 2011. The resumption in this text of the reflections expressed above is justified by our belief in the need for a broader perspective in thinking about the paradoxical dilemmas and obstacles of the urban reform project in the face of the severity of the corporate challenges present in our cities. To this end, we place in relation to the analysis of "long term", the various historical and intellectual contexts of the formulation of urban problems in Brazil then and at the present time.



Agência O Globo
Fotógrafa: Marcia Foletto





*It is a roadmap, a guide of the Alliance
Where the PSB together with the Net
Bringing together those with hope
That justice will one day quench your thirst
We want truth in debate
And a more equal Brazil that only abides by
Decisions for the people that come from the people,
A new vision that is critical
Necessary for our political structure
To fill it with projects and new blood.
Every Net is a place for reflection
Every dove is synonymous with flying
And our Alliance makes one feel
That the dove on the Net will one day dream
Dream of an immeasurable Brazil
More Equal, supportive, sustainable
With justice, peace and calm
Without neglect and wrongdoing behind the wall
A Brazil where the present looks to the future
With the Green Eyes of Hope.*



Here comes the Fourth and Social Policies
 Combating cruel inequality
 So that goods and services have more
 Benefits, structure and quality.
 However one has to have vision
 Intersectional and management
 That keeps the service well provided.
 To make the program law is important
 So as not to be one more act of a ruler
 But the Public Policy of the State.
 The Fifth Axis brings New Urbanism
 Discussed in a Pact for Life,
 Opting for more collectivism
 In the cities, since this is the way out.
 Lower level for pollution
 Commitment to preservation
 And the integration of safety,
 With actions based on intelligence
 Increasing work and efficiency
 In the union of the powers for change.

LIBERDADE JUSTIÇA
 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
 BILIDADE FEDERALISMO
 DEMOCRACIA
 EDUCAÇÃO CULTURA
 INCLUSÃO REFORMA URBANA
 CONTROLE SOCIAL LIBERDADE
 LIBERDADE JUSTIÇA
 CONTROLE SOCIAL
 REFORMA URBANA
 CULTURA INCLUSÃO
 CRACIA EDUCAÇÃO
 FEDERALISMO DEMO
 VIMENTOS SUSTENTABILIDADE
 JUSTIÇA DESENVOL
 LESOCIAL LIBERDADE
 USÃO REFORMA URBANA CONTRO
 CULTURAIN
 CRACIA EDUCAÇÃO
 FEDERALISMO DEMO
 MENTOS SUSTENTABILIDADE
 ÇA DESENVOL
 LIBERDADE JUSTIÇA



That is why a socialist group
 And a group of dreamers (of social responsibility)
 Transformed ideas into a list
 With Five Programmatic Axis:
 The State and Democracy;
 Sustainability and Economy;
 Culture united with Education;
 Policies Against Inequalities
 And a New Urbanism for cities
 Discussed in a Pact for Life.

The first is the reform of the State
 Free it from the old clientele
 Put it between the people and the market
 To democratize democracy.
 New federalism is the principle!
 More strength to the state and county
 More resources and power of decision.
 That absorbs digital progress
 And increases social control
 Through the pathways of communication.

da poesia

By Antônio Marinho-Poeta, natural de São José do Egito - PE, terra

*In a world far away from oneself
Where different crises oppress us
One needs to bring together aimless dreams
And real attitudes that encourage us.
This is why we socialists
Together with those in sustainability
Cultivate the desire and the fight that
Only justice quenches our thirst
As the Dove sleeping on a Net
Never loses the habit of dreaming.
To guarantee what has already been achieved
Is the duty of every citizen:
Democratic value safeguarded,
Together with stability and inclusion.
Our framework however asks for other colors
And with the plurality of the actors
A complex mass is brought to the fore
One has to think of a new agenda
And a real way to understand
What made Brazil take to the streets.*



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega

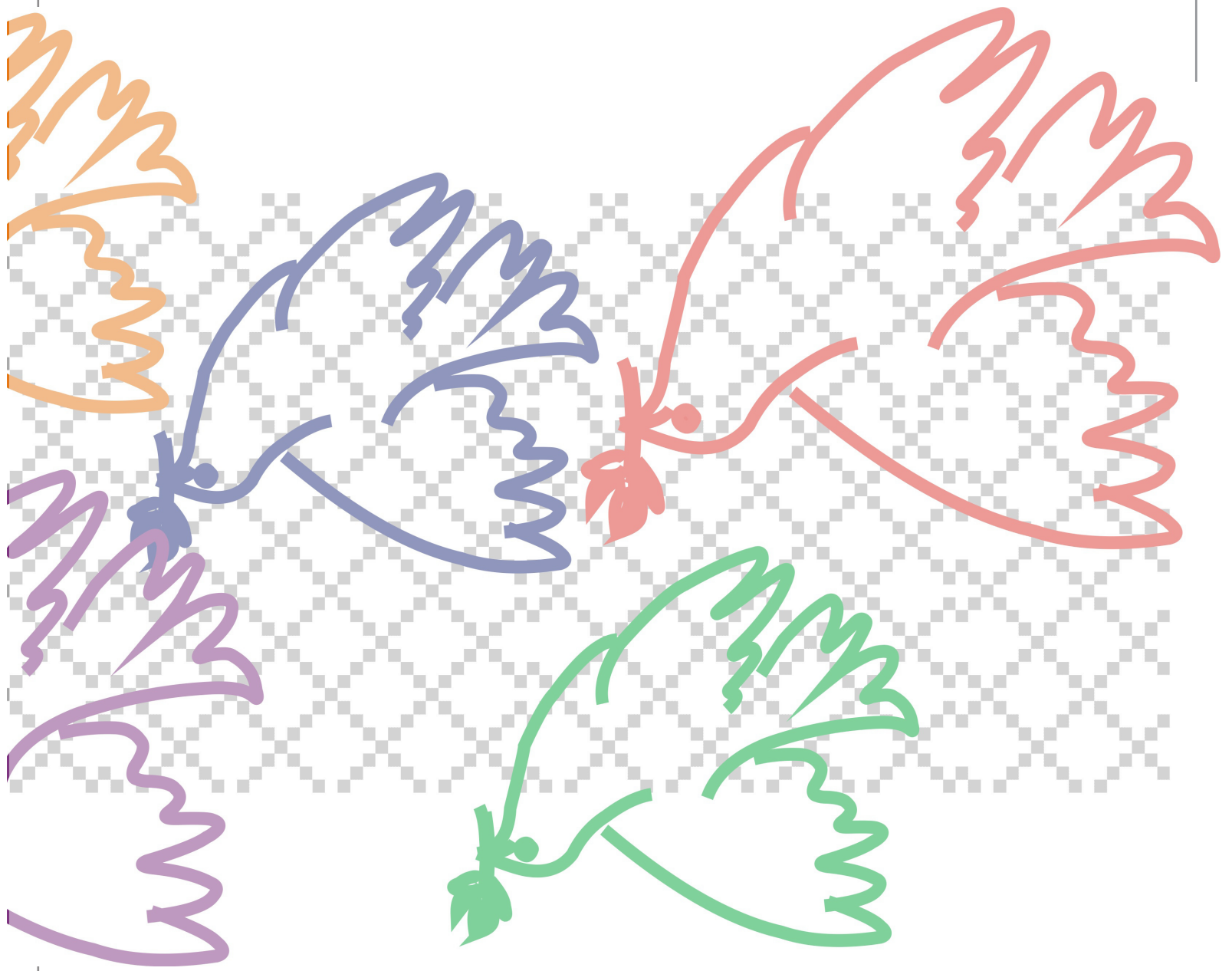




Ilustração: Carlos Alberto Bachiega





wholeheartedly thank for their generosity to be with us in the first issue of *Politika*. The fact that the initiative for the magazine has proceeded in international relations has encouraged us to adopt a bi-lingual standard. Completing the editorial frame of the *Politika* are two elements which we believe to be of interest to all in the context of an essentially technical publication: a contribution from the Pernambuco poet Antonio Marinho, and finally, the profile of Governor Eduardo Campos, prepared by the journalist Ricardo Leitão.

We believe that, as a whole, the reader will have before him a publication of immense acuteness, in tune with the challenges presented to Brazil, including that which refers to the immediate political situation; and harmonious in the sense that sections are reserved to address non technical issues. This last statement allows me to finally open a small space to remember and celebrate the memory of Governor Eduardo Campos, who was working shoulder to shoulder with the team that produced the *Politika*. We dedicate this first issue to his memory, in the expectation that the succession of publications will lessen, no matter how little it may be, the feeling of being left as orphans that befell the country, with the loss of his generous leadership.



Within the spirit that animated the partnership with the of Humboldt-Viadrina School of Governance Berlin, we had the pleasure of having two German writers - Gesine Schwan and Wilfried Grolig, both of whom we

and democracy, in this case German. the cities and finally, the relations of political foundations promoting intelligent bureaucracies in their relations with German people coming from schools into the labor market; property and financial transactions; the entry of young order to inhibit the concealment of information regarding logic of creating databases on public powers of attorney, in by Eduardo Campos; the topic of transparency, under the of the Covenant for Life Program, set up in Pernambuco reform in Brazil; the theme of security from the perspective Politika, which in order, deal with the challenges of urban cities. The reader will find six (6) articles in the first issue of aware of the urgency of improving the quality of life in our as their reference the urban question, to make the public take The articles that are presented to the public take

with which to build the first issue of Politika. acute in cities. Urban reform, therefore, is the guiding thread various dimensions is a phenomenon which is particularly the countryside still have, it is a fact that exclusion in its here the immense problems that the Brazilians who live in the way urban space is built on in Brazil. Without lessening inequality and the neglect of public authorities in relation to not been simple and has always been riddled with injustice, in cities today. The process that led us to this condition has among us: the first is the fact that over 85% of Brazilians live pragmatic reasons for the priority that such a banner has the general public through the party propaganda. There are



As we all know, this has been a topic which has been very dear to the PSB and the João Mangabeira Foundation, who have already dedicated various publications and seminars, as well as bringing this topic to the knowledge of

first major theme. David Harvey fame align, we elected Urban Reform as our facing Brazil, with those to which such theoreticians of 2013; with a more elaborate diagnostics as to the challenges such as those demonstrated by the Manifestations of June what has been one of the priority agendas of Brazilians, choices we make for the first issue of *Política*. Attuned to the In this context it is necessary to call attention to the

policies. the magazine is to operate within the applied social science sphere, in the concrete experiences of implementing public because there already is a specific forum for such. The goal of take. One does not intend to produce a theoretical journal, because it is central to the editorial style that *Política* will It is fundamental that this aspect be highlighted,

addressed permits. details that only the praxis that involves every public policy but to present the issues and discuss them in depth, with to giving news about the issues that affect our people, strategic framework. Our magazine will not be dedicated the polls. We can not, however, just limit ourselves to the immense challenges that Brazil has left unanswered at this initiative is associated with the overall picture of the public: the *Política* Magazine. The strategic importance of up finally allowed us to obtain the result that today is made The fostering of approximation that has been building



Following the tender there was a joint initiative called the Night of International Politics, held at the Headquarters of the João Mangabeira Foundation on 17.10.2013, which was attended by Gesine Schwan, President of the Humboldt-Viadrina School of Governance, Berlin, who spoke on the topic of Federalism in Germany and Europe, Peter Eigen, Founder and President of the Transparency International ONG, former Director of the World Bank in Africa and political adviser to various governments in Africa, who dealt with the theme of International Transparency and the transparency initiative of the Extractive Industry.

In this context the possibility of forging a partnership with the Humboldt-Viadrina came up. The first concrete activity as regards this development of closer relationships, was related to the opening of a tender or letter of intentions, in order to select Brazilian students for the Masters course in Public Policy at Humboldt-Viadrina School of Governance. This is an academic activity that combines distance education with classroom activities at its headquarters in Berlin.

The set of reflections that came up have given the PSB and the João Mangabeira Foundation irrevocable reasons to effectively put into practice that which had already figured in their respective internal planning: that of developing mechanisms for international cooperation, which will qualify the PSB as an actor of the first order in the implementation of the changes that Brazil can no longer wait for.



It is not enough, at the end of every election, to remember that economic power has an excessive presence in the Brazilian electoral scene. It is of little help after the fact, to learn from the lesson that democracy which is not zealous as to its principles, runs the risk of a stifling dominance on the part of a few political parties which monopolize the State and put it at the service of interests that may differ from those of the people.

We are therefore brought to the inevitable conclusion that will apply to all, be it society, political parties or government, that is, a pedagogical activity which is fundamental to the Country: learn how to make changes, that take us beyond the levels that we have already achieved, and which at the level they are now, are no longer enough for Brazilians. It befalls us, in this scenario, to start from scratch, to rebuild the building from its very foundations. This first and foremost requires a rethinking as to the nature of our democracy and its shortcomings.

To demonstrate this fact, all one needs to do is to remember that the demands for change in our social, economic and political life are not new. For every parliamentary term, in every taking of office of the federal executive, the thesis of political, fiscal and social security reforms are presented, in order to restrict or limit ourselves to a few of the many popular demands. The June Movements of last year are still in the minds of everyone. Nevertheless, in spite of the innumerable warnings and cautions coming from the streets, the fact is that we have not been able to carry out any changes worthy of note.

Editorial

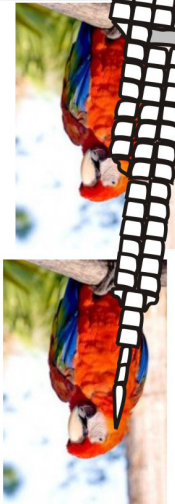
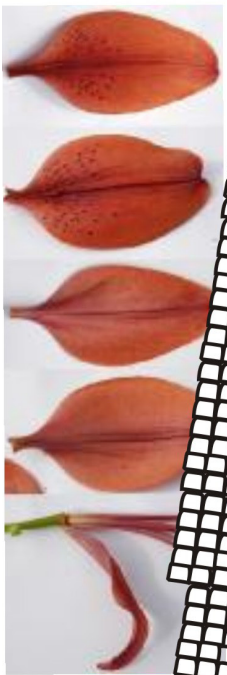
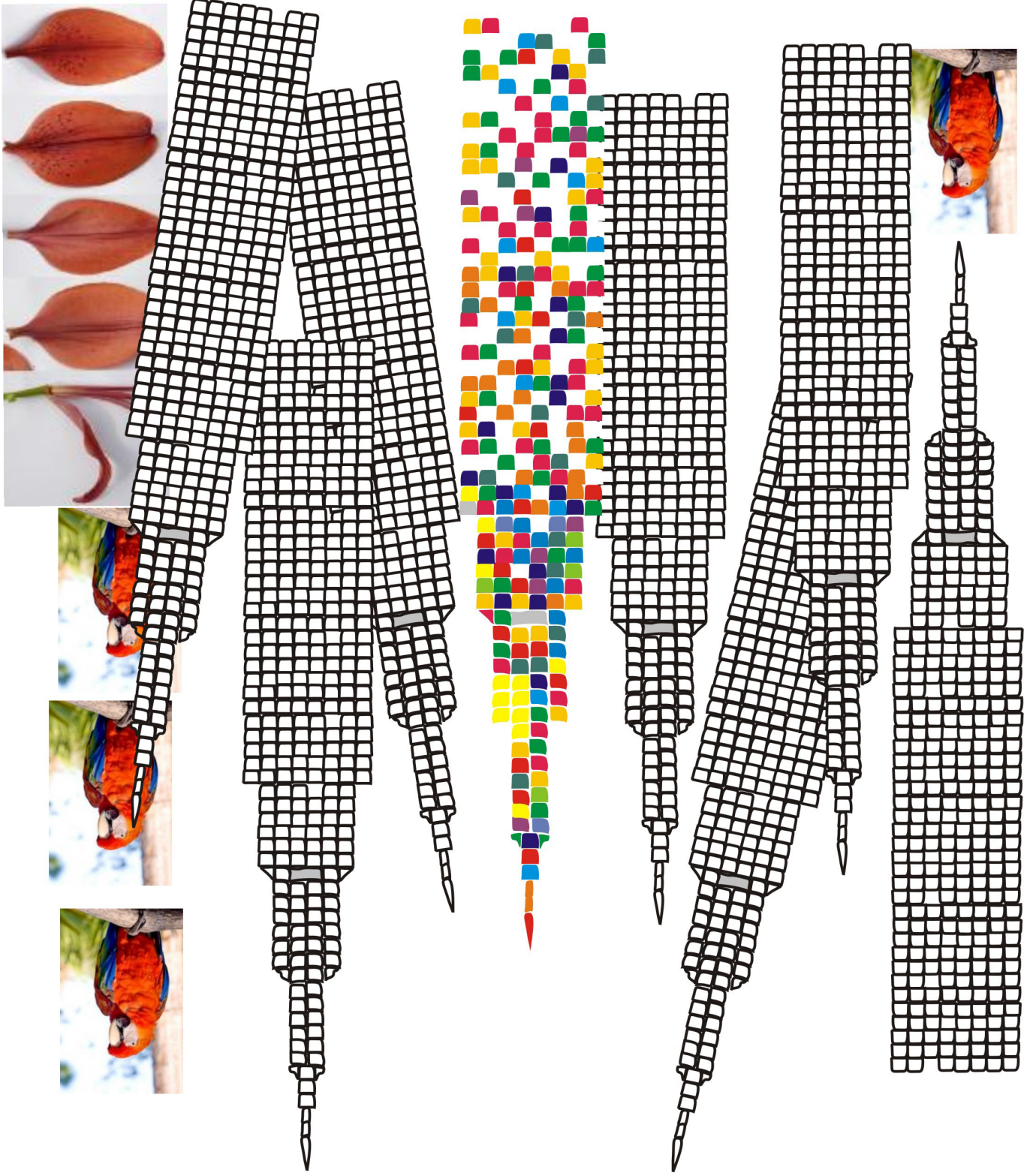
By Carlos Siqueira - Presidente do Conselho Curador da Fundação João Mangabeira e Presidente do Partido Socialista Brasileiro - PSB

The PSB and the João Mangabeira Foundation have for a long time believed that the development of international relations is essential for good quality political activity and, in particular, that which helps political parties mature. Such a conviction has various foundations, beginning with the obvious need for contact with the experiences of other countries and, within them, the experiences of their sub-national levels. It is equally a must to experience the amazing diversity that the world contains, that finds repercussion in culture; that has expression in ethnic differences, in the ways of organizing governments, parties, public policy systems of representation and elaboration.

If we consider the immediate issues, our emergencies as a Country, international relations become even more relevant. One of the things that the electoral contest that has just ended gave us was the clear news that the real changes, those that have objective effects on people's lives, occur in the long-term and require planning of an equal nature or magnitude.



Ilustração: Carlos Alberto Bachiega



Summary

7	• • •	Editorial - by Carlos Ciqueira
15	• • •	Poem - by Antônio Marinho
21	• • •	City, Nation and Market: corporate challenges of urban reform in Brazil - by Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
67	• • •	A Great Program. The <i>Pact (Covenant) for Life (Pacto Pela Vida - PPV)</i> , the initiative to combat crime in the state Government of Pernambuco, has completed seven years and should be seen as an example - by Raimundo Pereira
90	• • •	"We will not give up on Brasil" - by Ricardo Leitão
99	• • •	Creation of database for public powers of attorney - by Alex Henry
105	• • •	"Dual training" [<i>DualeAusbildung</i>] in Germany - an example for the transition of young people from school to the labor market - by Gesine Schwan
115	• • •	Promoting "Smart Bureaucracies" for our Intelligent Cities: Unleashing the Potential and Skills of Public Servants in the Digital Era - by Oswaldo Saldias
131	• • •	Ambassadors of a Dynamic Democracy: Political Foundations in Germany - by Wilfried Grogig

Fundação João Mangabeira

Diretoria Executiva

Diretor Geral: **Carlos Siqueira**

Diretor Administrativo: **Milton Coelho da Silva Neto**
Diretor de Assessoria: **Jocelino Francisco Menezes**

Diretor de Cursos: **Vivaldo Vieira Barbosa**

Diretor-Financeiro: **Renato Xavier Thiebaut**

Conselho Fiscal

Cacilda de Oliveira Chequer

Ana Lúcia de Faria Nogueira

Gerson Bento da Silva Filho

Conselho Fiscal (Suplentes)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

Conselho Curador

Roberto Atíla Amaral Vieira

Carlos Roberto Siqueira de Barros

Luíza Erundina de Souza

Serafim Fernandes Corrêa

Dalvino Troccoli Franca

Kátia Born Ribeiro

Alvaro Cabral

Adilson Gomes da Silva

Eliane Novais Eleutério Teixeira

Paulo Afonso Bracarense Costa

Manoel Antônio Vieira Alexandre

Joilson Antônio Cardoso do Nascimento

Bruno da Mata e Souza Carvalho

James Lewis Gorman Junior

Silvânio Medeiros dos Santos

Francisco de Assis Cortez Gomes

Gabriel Maia Gelpke

Conselho Curador (Suplentes)

Jairon Alcir Santos do Nascimento

Paulo Blanco Barroso

Felipe Rocha Martins

Henrique José A. de Carvalho

Lygia Ribeiro Pacheco di Moura



Ficha Técnica

Conselho editorial

Fundação João Mangabeira: Carlos Siqueira; Paulo Bracarense; Rafael Carneiro;
Roberto Amaral; Tania Bacelar de Araújo; Raimundo Pereira

Humboldt-Viadrina Governance Platform iG: Gesine Schwan; Alexander
Blankenagel; Manfred Nitsch; Osvaldo Saldias; Manouchehr Shamsrizi

Diretor Responsável: Carlos Siqueira

Editores: Sinoel Batista; Marcelo Peron Pereira

Jornalista Responsável: Frédi Vasconcelos

Revisão: Edméa Garcia Neiva

Projeto gráfico, capa e diagramação: José Luis Hernandez

Ilustrações: Carlos Alberto Bachiega

Humboldt-Viadrina
School of Governance
(Humboldt-Viadrina)

Wilhelmstraße 67, 10117

Berlin / Alemanha

www.humboldt-viadrina.org

Fundação João Mangabeira

Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CPF 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-5277 / 3365-5279

www.fjmangabeteira.org.br

www.tvjoaomangabeira.com.br

fjm@fjmangabeteira.org.br



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

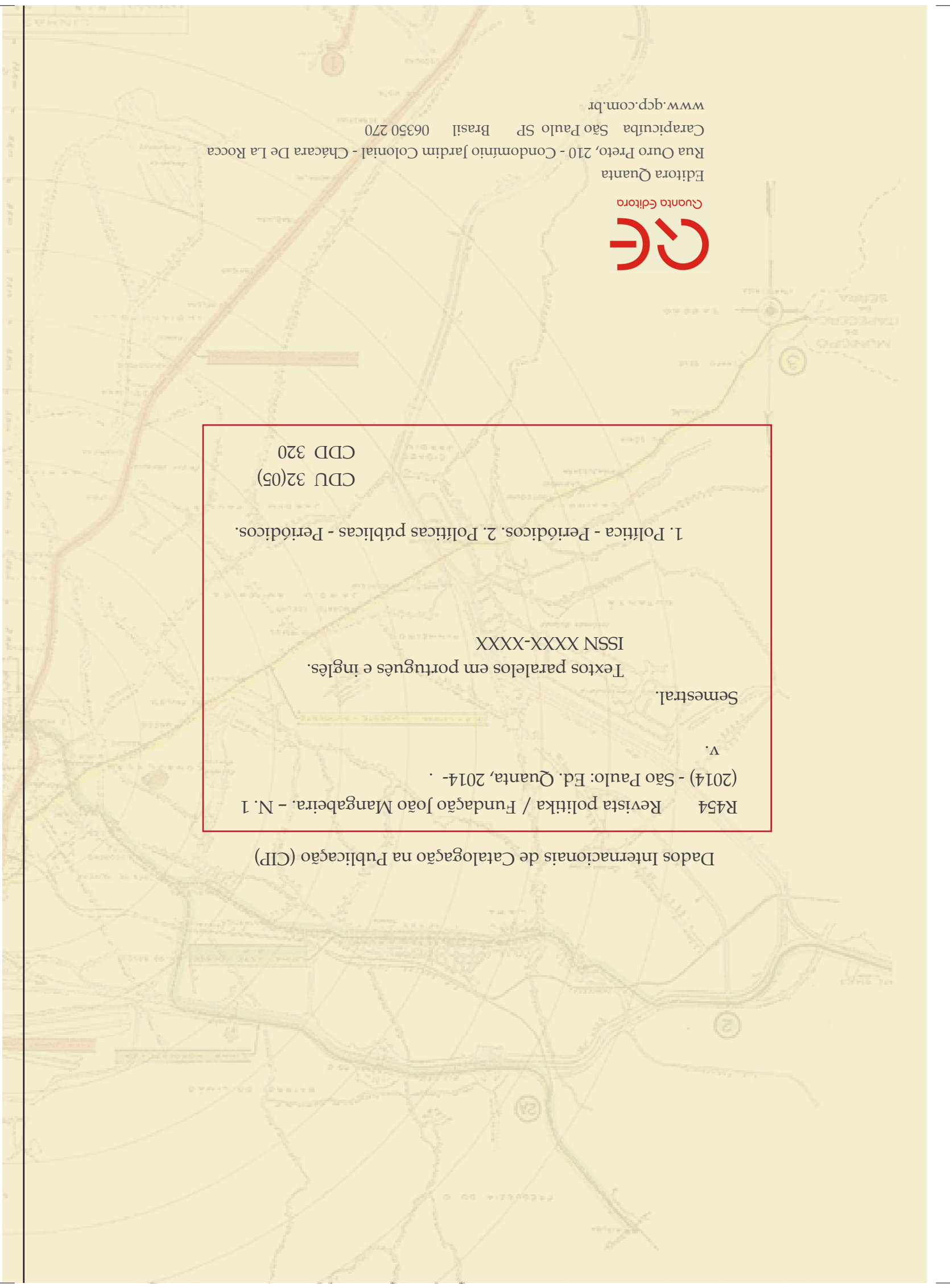
R454 Revista política / Fundação João Mangabeira. - N. 1
 (2014) - São Paulo: Ed. Quanta, 2014. -
 V.
 Semestral.
 Textos paralelos em português e inglês.
 ISSN XXXX-XXXX
 1. Política - Periódicos. 2. Políticas públicas - Periódicos.
 CDU 32(05)
 CDD 320



Quanta Editora

Editora Quanta

Rua Ouro Preto, 210 - Condomínio Jardim Colonial - Chácara De La Rocca
 Carapicuíba São Paulo SP Brasil 06350 270
 www.qcp.com.br





NOVEMBER

2014

Nº 01

ISSN 0000-0000

POLITIKA

Magazine



HUMBOLDT-UNIVERSITÄT
Governance Platform

Collaboration



Fundação João Mangabeira

Organization



Cover:

Gerardo Lazzari - photographer





HUMBOLDT VIADRINA
Governance Platform



Fundação João Mangabeira



P O L I T I K A

N 01 | 2014 | NOVEMBER

Magazine

ISSN 0000-0000