

## POLÍTICA DE MOBILIDADE DO RECIFE: ATORES SOCIAIS, ESPAÇOS E ESTRATÉGIAS DE EXERCÍCIO DE PODER<sup>1</sup>

Rafael dos Santos Fernandes Sales<sup>2</sup>

Jackeline Amantino de Andrade<sup>3</sup>

### RESUMO

Este trabalho buscou investigar como a influência exercida por atores e grupos sociais locais interfere na implementação da Política de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana do Recife. A pesquisa apresentada tem caráter eminentemente qualitativo, tendo como ferramental teórico-metodológico o Neoinstitucionalismo Sociológico e da Teoria da Estruturação. São identificados os atores que participam de alguma maneira da negociação da política, os espaços de negociação, assim como as principais estratégias (formais e informais) de exercício do poder relativas à Política de Mobilidade Urbana na Região Metropolitana do Recife. Verifica-se que nesses espaços de negociação alguns indivíduos podem ter maior acesso ao poder governamental do que outros, podendo ter maior capacidade de implementar estratégias devido aos recursos (alocativos e/ou de autoridade) que estão à sua disposição.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas; Mobilidade Urbana; Desenvolvimento Urbano; Sociologia Política.

<sup>1</sup> Trabalho submetido em 27/04/18 e aprovado em 16/11/18. Para citar este artigo: SALES, R. S. F.; ANDRADE, J. A. Política de mobilidade do Recife: atores sociais, espaços e estratégias de exercício de poder. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 34, n. 1, [in press], jan./jul., 2019. DOI: 10.33148/CES2595-4091v.34n.120191739. Disponível em: <http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CAD>. Acesso em: dia mês, ano. [v. em edição].

<sup>2</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba. É graduado em Ciências Sociais (UFPE) e possui Mestrado em Administração (UFPE). Atualmente é Visiting Researcher Fellow no Institute of Development Studies, na University of Sussex (UK). E-mail: [rafaeldossantosfs@gmail.com](mailto:rafaeldossantosfs@gmail.com)

<sup>3</sup> Programa de Pós-Graduação em Administração (PROPAD/UFPE). Doutora em Sociologia, professora adjunta do departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFPE. E-mail: [jackeline.amantino@gmail.com](mailto:jackeline.amantino@gmail.com).

# **MOBILITY POLICY OF RECIFE: SOCIAL ACTORS, SPACES AND STRATEGIES FOR EXERCISING POWER**

## **ABSTRACT**

This research study sought to investigate how the influence exerted by actors and local social groups interferes in the implementation of the Urban Mobility Policy of the Metropolitan Region of Recife. The research presented is eminently qualitative, having as theoretical-methodological tools the conceptions of Sociological Neoinstitutionalism and Structuring Theory. The study identifies the actors that participate in some capacity in the negotiating politics, the negotiation spaces, as well as the main strategies (formal and informal) of exercising power regarding the Urban Mobility Policy of the Metropolitan Region of Recife. In these negotiating spaces, some individuals may have greater access to governmental power than others, and thus may have greater capacity to implement strategies as a result of the resources (allocative and / or authority) that are available to them.

**KEYWORDS:** Public Policies; Urban mobility; Urban Development; Political Sociology.

## **POLÍTICA DE MOVILIDAD DE RECIFE: ACTORES SOCIALES, ESPACIOS Y ESTRATEGIAS DE EJERCICIO DE PODER**

## **RESUMEN**

Este trabajo buscó investigar cómo la influencia ejercida por actores y grupos sociales locales interfiere en la implementación de la Política de Movilidad Urbana de la Región Metropolitana de Recife. La investigación presentada tiene carácter eminentemente cualitativo, teniendo como herramientas teórico-metodológicas los conceptos de Neoinstitucionalismo Sociológico y la Teoría de la Estructuración. Se identifican los actores que participan de alguna manera de la negociación de la política, los espacios de negociación, así como las principales estrategias (formales e informales) de ejercicio de poder relativas a la Política de Movilidad Urbana en la Región Metropolitana de Recife. Se observa que en estos espacios de negociación, algunos individuos pueden tener mayor acceso al poder gubernamental que otros, pudiendo tener mayor capacidad de implementar estrategias debido a los recursos (asignadores y / o de autoridad) que están a su disposición.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas Públicas; Movilidad urbana; Desarrollo Urbano; Sociología Política.

## **1 INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho foi investigar como a influência exercida por atores e grupos sociais locais interfere na implementação da Política de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana do Recife. Muitas das pesquisas que analisam a implementação das Políticas Públicas consideram ou o Estado como executor impessoal ou o ator governamental como entidade pública personificada, focando apenas no ator organizacional responsável por colocar as políticas em prática (LOTTA, 2010). Neste trabalho, porém, buscou-se compreender o papel do Estado e dos demais atores sociais no contexto de implementação de uma política pública específica, de maneira articulada.

As políticas de Mobilidade Urbana no Brasil foram historicamente articuladas em nível nacional (GOMIDE, 2008), mas é no nível local que elas se operacionalizam<sup>4</sup>, cabendo aos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988).

Assim, considerando o processo de implementação dessas políticas como uma construção política e social onde os atores e instituições interagem para definir as Políticas Públicas mais adequadas, interferindo diretamente na sua forma e conteúdo. Implementação que deve ser vista como um processo executado a todo o momento pelas pessoas envolvidas, e não como um produto técnico somente mas um processo de negociação política, sobretudo. A análise aqui proposta buscou entender o processo de implementação da Política de Mobilidade Urbana, especificamente na Região Metropolitana do Recife, procurando responder a seguinte questão: “Qual a capacidade dos atores e grupos sociais locais de interferirem na implementação da Política de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana do Recife?”. Tais reflexões foram orientadas fundamentalmente pelo modelo Neoinstitucional e pela Teoria da Estruturação, de Anthony Giddens.

## 2 NEOINSTITUCIONALISMO E TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO COMO LENTE ANALÍTICA

A abordagem Neoinstitucional surgiu como uma crítica ao institucionalismo influente nos anos 1960 e 1970 (HALL; TAYLOR, 2003). Já a Teoria da Estruturação foi proposta por Anthony Giddens no livro “A Constituição da Sociedade” (1986), e é uma tentativa de reconciliar níveis analíticos tradicionais das teorias sociais tais como, agência/estrutura, subjetivo/objetivo e micro/macro perspectivas.

O Neoinstitucionalismo (NI) se opõe a ideia de que a soma das preferências individuais explicaria o comportamento coletivo. Assim, argumentam que a ação social é

---

<sup>4</sup> Compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. (Art. 30, inciso V, Constituição Federal); A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Art. 182, caput, Constituição Federal); No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido (Art. 41, parágrafo 2º, Estatuto da Cidade - LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001).

determinada por instituições, e não meramente pelo somatório das preferências individuais. Mas, por outro lado, rejeitam também o estruturalismo, o qual atribui a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais (NASCIMENTO, 2009).

A Teoria da Estruturação (TE), de Anthony Giddens, é convergente com o Neoinstitucionalismo, nesse sentido. Nela, argumenta-se que os aspectos estruturais e individuais interagem, oferecendo aos indivíduos uma margem de possibilidades que eles podem utilizar ou não. Assim, os interesses individuais e coletivos, em consonância com aspectos mais amplos em que os atores estão inseridos compõem, a partir da interação mútua entre essas dimensões, uma agenda de atuação política (LOBATO, 2006; SUBIRATS, 2006).

Em termos teóricos, o NI e a TE se situam como uma reação tanto às perspectivas voluntaristas, quanto às perspectivas estruturalistas dentro das ciências sociais (POWELL; DIMAGGIO, 1991), buscando um caminho intermediário. Assim, os fenômenos sociais são, por conseguinte, tanto o produto dos resultados das condutas individuais, bem como o reflexo de determinadas estruturas. Em outras palavras, o NI e a TE representam uma reação em considerar o sujeito social como um ator completamente autônomo, por um lado, ou como um elemento passivo, absolutamente sujeitado pelas estruturas sociais que delimitam suas possibilidades de ação, por outro (NASCIMENTO, 2009; HALL et al., 2003; GIDDENS, 2003; WHITTINGTON, 2010).

O argumento central dos Neoinstitucionalistas é que as instituições moldam a ação, em alguma medida. Logo, a ação, jamais ocorre no vácuo institucional (NASCIMENTO, 2009). Contudo, eles rejeitam a concepção de que as instituições são um reflexo de forças sociais, recusando a ideia de que as instituições são meros instrumentos que podem ser manipulados pelos atores.

Embora as diversas vertentes do Neoinstitucionalismo não possuam consenso sobre a noção de agência, elas parecem concordar que os atores adaptam seu comportamento à estruturas institucionais previamente existentes. Estes atores, embora inseridos em um contexto institucional que os constrege, também têm liberdade de ação consciente que lhes permite traçar estratégias que modificarão o ambiente institucional, embora nem sempre o resultado das mudanças seja aquele inicialmente pretendido. O resultado alcançado depende igualmente da interpretação e absorção das mudanças por outros atores organizacionais, assim como de sua interação na construção de normas, valores e significados; ou seja, de instituições sociais. De outro modo, os atores sociais são reconhecidos como agentes das mudanças sociais e organizacionais (GAZZOLI, 2005).

Tal argumento corrobora com o corpo teórico proposto por Giddens. Para ele, os atores sociais<sup>5</sup> executam a todo o momento o que ele chama de ‘monitoramento reflexivo da atividade’. Ou seja, eles avaliam e controlam continuamente o fluxo de suas atividades, assim como monitoram rotineiramente aspectos sociais e físicos dos contextos em que se movem, e esperam isso dos outros indivíduos<sup>6</sup> (WHITTINGTON, 2010).

A chave conceitual de Giddens para esse processo se localiza na interação social. Giddens coloca três dimensões nas quais a agência humana se estabelece: a comunicação, o exercício do poder, e a sanção. Essas três formas de interação são analiticamente associadas a três dimensões estruturais correspondentes no sistema social – significação, dominação e legitimação (WHITTINGTON, 2010).

Assim, no processo de interação social os indivíduos, através da comunicação executam aspectos estruturais relacionados à significação, estando condicionado a seu posicionamento específico nas possibilidades de dominação e, a partir de sanções, legitimando comportamentos desejados (WHITTINGTON, 2010). Ou seja, é no nível do discurso que os indivíduos demonstram seu entendimento da sua própria ação, e é no fluxo da interação social que ele se coloca em relação aos padrões de dominação socialmente estabelecidos, executando sanções para os comportamentos que ele considera desejáveis ou indesejáveis. (GIDDENS, 2003). Nesse sentido, os discursos proferidos pelos atores (entendo isso aqui também como uma prática social) durante a interação estão condicionados pela estrutura social, refletindo seus interesses (WHITTINGTON, 2010).

Em um sentido convergente com a argumentação de Giddens, todas as perspectivas do Novo Institucionalismo compreendem uma profunda relação entre ação individual e campo institucional, a partir de uma influência mútua (embora desigual, em alguns casos) em termos normativos, simbólicos, de recursos e de poder. Assim, tanto a esfera individual influencia, em maior ou menor grau, as instituições, quanto as instituições influenciam, em alguma medida, a ação individual. Ora limitando, ora possibilitando situações novas. Por outro lado, nenhuma delas deixa muito claro como isso acontece. Motivo pelo qual recorreremos a Teoria da Estruturação.

---

<sup>5</sup> O autor usa o termo atores sociais (ou humanos) e agentes de maneira indistinta. Trata-se, da noção de que os indivíduos agem de maneira consciente, avaliando suas possibilidades e executando conscientemente suas escolhas (embora de maneira parcialmente clara em alguns níveis). Esse conceito é particularmente importante nas ciências sociais por refutar a compreensão de que os indivíduos são determinados a agir, a depender das situações. Ou mesmo na argumentação central da teoria da contingência, no campo da Administração.

<sup>6</sup> É possível observar um claro diálogo com a noção dramaturgica da interação social, conforme proposta por Goffman (2007).

As instituições sociais são tanto ferramentas da busca auto interessada dos indivíduos, quanto palco dessa disputa. Assim, as Políticas Públicas seriam uma função das interações institucionais e de atores sociais, exercidas durante uma disputa utilitarista (mas influenciada por características simbólicas e valorativas institucionais), com implicações sobre o poder dos atores políticos e afetando, conseqüentemente, as instituições políticas (THÉRET, 2003).

No decorrer das práticas, os indivíduos dispõem de recursos diferenciados e distribuídos de maneira desigual. Para Giddens, recursos são as facilidades ou bases de poder a que o agente tem acesso e que ele manipula para influenciar o curso da interação com os outros. Ele compreende dois tipos de recursos: a) os alocativos e b) os de autoridade.

Giddens continua, recursos de autoridade são capacidades que geram o comando sobre as pessoas (oportunidades na vida, posicionamento espaço-temporal, organização e relação entre os seres humanos). Os recursos alocativos são capacidades que geram o comando sobre os objetos materiais (matérias-primas, meios de produção). Os recursos são veículos através dos quais o poder é exercido, como um elemento rotineiro da exemplificação da conduta na reprodução social. Mas a manipulação dos recursos não ocorre em práticas distintas; sua mobilização sempre envolve aspectos semânticos e normativos do conhecimento mútuo.

Outro ponto importante é sobre como aspectos estruturais influenciam a ação individual. Esse argumento se coaduna com a perspectiva Neoinstitucionalista, no sentido de que tanto as relações sociais quanto as funções institucionais são mutuamente influenciadas. Essas dimensões oferecem um espaço de atuação para os atores, que, na medida em que agem, os alteram e ressignificam o que está posto na estrutura, através do que Giddens chama de estruturação (GIDDENS, 2003).

A convergência entre Neoinstitucionalismo e Teoria da Estruturação apresentada até aqui será útil para compreender o processo de implementação da Política Pública selecionada. Contudo, ainda é preciso explicitar a relação entre discurso, agência e instituições, tendo em vista os objetivos desse trabalho.

Instituições, como argumentam ambas vertentes abordadas, são construídas principalmente através da produção de textos, ao invés de diretamente através de ações. Ações não permitem facilmente a leitura por vários indivíduos, que são necessárias para que as ideias sejam transmitidas através do tempo e do espaço na organização. Textos, no entanto, permitem que pensamentos e ações transcendam o caráter essencialmente transitório dos processos sociais e alcancem configurações locais distintas e diversificadas. Em outras palavras, as ações tem a possibilidade de formar a base de processos institucionalizados (ou a

práxis, como diz Giddens). Mas sendo observadas e interpretadas, escritas ou falada, ou descritas de qualquer modo, as ações geram textos, que mediam a relação entre a ação e discurso (PHILLIPS; LAWRENCE, 2009).

Assim, as instituições são, portanto, constituídas pelas coleções estruturadas de textos que existem em um determinado campo e que produzem as categorias sociais e normas que moldam os entendimentos e comportamentos dos atores. Isto é, o mundo social e as relações de poder que o caracterizam são determinados pelas formações discursivas que existem em determinado tempo histórico. Em outras palavras, os discursos "não apenas descrevem as coisas, eles fazem as coisas", através da forma como eles fazem sentido do mundo para seus habitantes, dando-lhe significados que geram determinadas experiências e práticas (PHILLIPS; LAWRENCE, 2009, p. 636).

Assim, acreditamos que a junção do Neoinstitucionalismo e da Teoria da Estruturação nos fornecem robustez teórica suficientes para compreendermos a influência exercida por atores e grupos sociais locais no processo de implementação da Política de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana do Recife, conforme demonstraremos a seguir

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa apresentada teve caráter eminentemente qualitativo, e fez parte da Dissertação de Mestrado, defendida no curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Pernambuco (PROPAP/UFPE). Nesse trabalho foi adotado como método de pesquisa o estudo de caso único, que consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentos, ou de um acontecimento específico, tendo como foco o esclarecimento de uma decisão ou de um conjunto de decisões, o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados (YIN, 2004). Foram utilizados dados documentais (legislação vigente, dados quantitativos secundários, registros de reuniões e eventos, e informações cedida por órgãos governamentais através de pedido de acesso à informação) e notícias da imprensa (localizadas por meio digital, entre 01 de janeiro de 2001 e 31 de dezembro de 2011), além de dados provenientes da observação realizada (espaços de discussão em Recife sobre o tema da Mobilidade Urbana nos anos de 2011 e 2012)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Detalhamento sobre o *corpus* de pesquisa disponível no texto original.

A análise dos dados foi realizada à luz do referencial teórico delineado, utilizando a técnica de análise do discurso, na perspectiva da análise social-hermenêutica, buscando organizar a reconstrução dos sentidos dos discursos em sua situação – micro e macrossocial – de enunciação. Trata-se de buscar no texto concreto a historicidade de suas proposições, desde a reconstrução dos interesses dos atores que estão implicados no discurso e do contexto social em que é proferido (GODOI, 2005, p. 95). No que tange a esse trabalho, não nos interessou o discurso em si, mas aquilo que essas narrações têm como objetivo conseguir. Nessa visão, o discurso proferido pelos atores, pelos textos institucionais, etc., é visto como prática social. As pessoas empregam o discurso para fazer coisas, para reivindicar questões que consideram relevantes, para defender posições, acusar, para pedir desculpas, etc. Nesse sentido, essa abordagem foi útil para analisar o significado dos discursos e as considerações sócio históricas de produção, evidenciando a relação entre o dizer e as condições de produção desse dizer (BRANDÃO, 2004), traduzido nos discursos dos atores locais envolvidos na discussão sobre a Política de Mobilidade do Recife e/ou nos documentos que foram analisados.

#### **4 ACHADOS EMPÍRICOS: ATORES, ESPAÇOS E ESTRATÉGIAS DE PODER**

Um conjunto bastante variado de atores sociais (seja como indivíduos, grupos de indivíduos ou organizações) participam com níveis diferenciados de influência sobre a definição de estratégias das Políticas Públicas, em um amplo processo de disputa de interesses, e em um cenário de recursos limitados (NASCIMENTO, 2009; HALL et al., 2003; GIDDENS, 2003; WHITTINGTON, 2010).

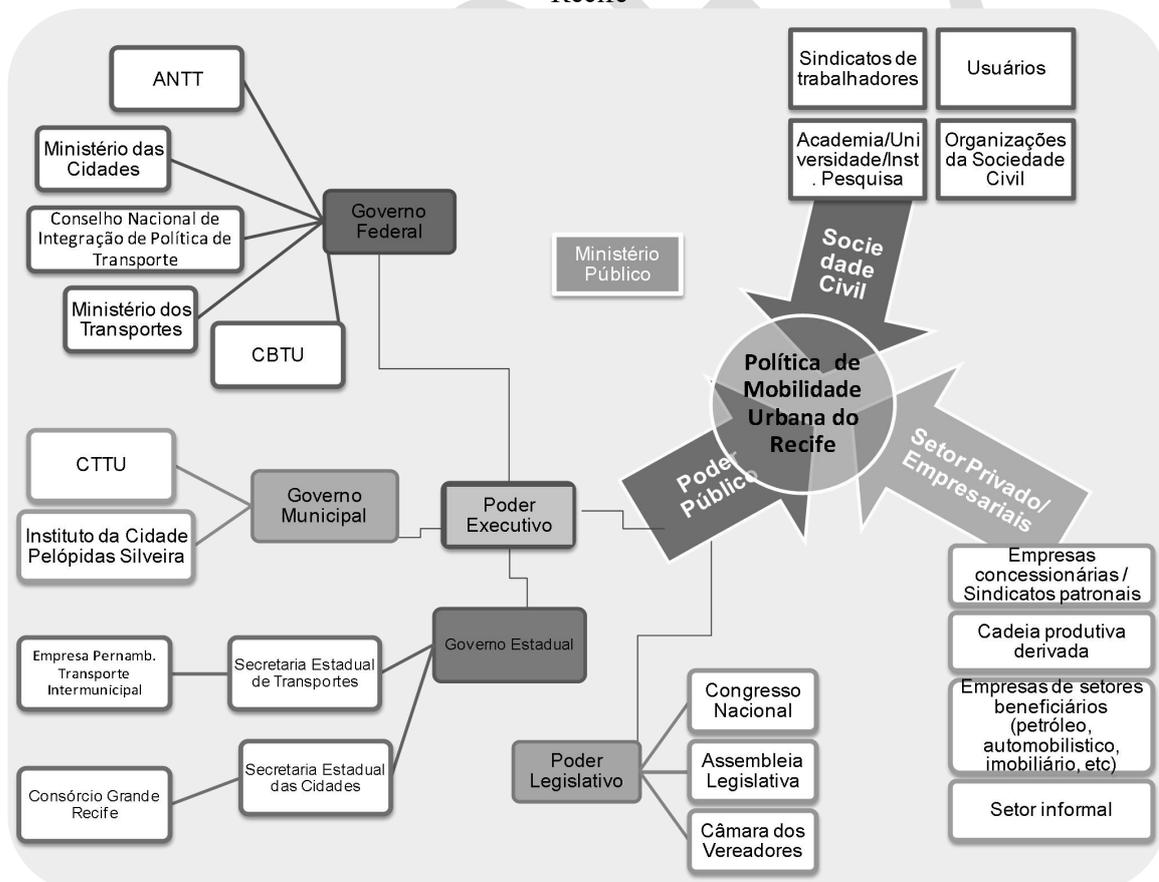
Se, conforme dito anteriormente, são os atores sociais que implementam as Políticas Públicas em nome do Estado, então, suas ações e interações são fundamentais para o entendimento do próprio processo de implementação da Política Pública. Contudo, como postulam os Neoinstitucionalistas, tal ação jamais ocorre no vácuo institucional, sendo moldada, em alguma medida, pelas instituições (NASCIMENTO, 2009).

Nesse sentido, procuramos identificar quais são os atores que participam de alguma maneira da negociação da política, quais os espaços de negociação em os indivíduos atuam, assim como as principais estratégias (formais e informais) de exercício do poder relativas à Política de Mobilidade Urbana na Região Metropolitana do Recife.

#### 4.1 Os atores capazes

Na arquitetura institucional do Estado Brasileiro é ao Poder Executivo que cabe exercer a função administrativa, operacionalizando as diretrizes previstas na legislação, implementando as Políticas Públicas e “administrando os interesses públicos” (BRASIL, 1988). Assim, o Estado, através do Poder Executivo, operacionaliza as Políticas Públicas, exercendo essa atividade através de suas instituições e atores políticos. Contudo, não apenas atores governamentais interferem na Política Pública, mas um conjunto diversificado de atores busca influenciar sua implementação. Alguns deles têm competência institucional para isso, outros fazem parte de grupos sociais interessados nos resultados da política. A partir dos documentos oficiais e notícias coletadas, foi montada a o mapa de atores que incidem ou procuram incidir sobre a política de Mobilidade Urbana do Recife:

**Figura 1** - Mapa de atores envolvidos na definição da Política de Mobilidade Urbana do Recife



Fonte: Elaboração própria.

A partir da análise dos dados documentais e das observações realizadas, foi possível perceber que a atuação dos atores identificados é exercida de maneira distinta, a depender da localização institucional que ocupam. No âmbito federal do Poder Executivo estão localizados os ministérios que dialogam com o tema (Ministério das Cidades e Ministérios dos Transportes), a agência reguladora relacionada ao setor (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT), instâncias colegiadas de acompanhamento da política (Conselho Nacional de Integração de Política de Transporte<sup>8</sup>), e empresas públicas executoras de serviços públicos (CBTU). O papel fundamental desse nível é de dar unidade aos esforços nacionais e locais em termos de Mobilidade Urbana.

No âmbito subnacional, até a década de 1980, o nível metropolitano teve o enfoque principal. Localmente, a Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem) e o Instituto de Planejamento de Pernambuco (Condepe) tiveram papel fundamental na Política Urbana local como um todo. Com a Constituição de 1988, o papel metropolitano ficou sob responsabilidade, sobretudo, dos estados, resguardadas as competências e autonomia dos demais entes federados. No cenário atual a atuação dessas instituições é de reduzida importância, ficando, inclusive, fora da Figura 1.

Ao nível estadual do Executivo coube, portanto, uma “metavisão” do território, exercendo um papel integrador, inclusive no que se refere à mobilidade. Coube ao estado, portanto, implementar as políticas relativas à mobilidade que extrapolem os limites territoriais da capital pernambucana, buscando, sobretudo, ampliar a integração da Região Metropolitana. Os últimos investimentos em Mobilidade Urbana indicam isso. Os corredores Norte/Sul e Leste/Oeste, por exemplo, desenvolvidos pelo estado no escopo da preparação para a Copa 2014, atravessam vários municípios, não cabendo às autoridades municipais a responsabilidade na gestão das obras (ESPORTE, 2010).

Dois Secretarias Estaduais são centrais nesse processo: Secretaria das Cidades e Secretaria de Transportes. De acordo com a secretaria das cidades, a primeira foi criada em 2007, em substituição à antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Incorpora à sua missão valores como a promoção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis, o combate às desigualdades sociais, ampliação do acesso à moradia, saneamento e transporte. Em geral, a ela cabe planejar desenvolver e acompanhar as ações relativas à habitação, ao transporte público de passageiros da RMR, e a engenharia e fiscalização de trânsito do estado. É também essa secretaria que tem desenvolvidos os projetos estruturadores da Mobilidade

---

<sup>8</sup> O Conselho é formado pelos seguintes integrantes: Ministro dos Transportes, Ministro da Justiça, Ministro da Defesa, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Ministro de Orçamento e Gestão, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministro das Cidades, Secretário Especial de Portos da Presidência da República.

Urbana no âmbito do Executivo estadual, além de ter o Consórcio Grande Recife<sup>9</sup> atrelado ao seu organograma.

A segunda, se refere especificamente à atividade de implementação das políticas relativas às atividades de transportes, com foco nas rodovias estaduais. Existe ainda no contexto estadual uma empresa pública (Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal) que exerce o papel regulador do transporte público intermunicipal no Estado de Pernambuco. É responsável pelo planejamento, operação e fiscalização das linhas que operam interligando as cidades entre si e à capital.

Em relação especificamente ao transporte público metropolitano da cidade do Recife, entre 1979 e 2008, foi gerido por uma empresa pública estadual, a Empresa Metropolitana de Transporte Urbano (EMTU (Lei Estadual nº 7.832/1979). Na época, as linhas de ônibus funcionavam em regime de concorrência, uma vez que não tinham restrições de circulação e a maioria operava apenas em horário de pico, gerenciadas isoladamente pela prefeitura e o Estado, fazendo, muitas das vezes, itinerários idênticos, o que acabava limitando o atendimento em locais de acesso mais difícil (GRANDE RECIFE CONSÓRCIO, s/d).

Com a instituição do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife - STPP/RMR, gerenciado pela EMTU, foi definido um zoneamento da RMR e as empresas (algumas em consórcio) passaram a operar em áreas específicas, através de termo de permissão (GRANDE RECIFE CONSÓRCIO, s/d). Os usuários começaram a participar do funcionamento do serviço em 1983, com a criação da Central de Informações e Reclamações, mas apenas para tirar suas dúvidas, dar sugestões e registrar suas críticas. Em 1985 eles passam a ter espaço no Conselho Administrativo da EMTU, juntamente com o Sindicato dos Rodoviários. Em 1989 foi criado o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos - CMTU, que através de representantes da sociedade, passou a definir as diretrizes, condições e normas gerais relativas ao STPP/RMR.

Em 2008, a EMTU foi extinta, dando lugar a um Consórcio Público, envolvendo estado e municípios, e operacionalizado por dezessete empresas privadas, através de contrato de permissão (GRANDE RECIFE CONSÓRCIO, s/d). O Consórcio adotou o antigo Conselho Administrativo da EMTU, nomeado atualmente de Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM). A ele, cabe propor políticas e diretrizes gerais, implementar e monitorar políticas e diretrizes aplicáveis ao Sistema de Transporte Público de Passageiros. Ao substituir a EMTU, o Consórcio passa a ter papel central na gestão do

---

<sup>9</sup> O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano é a empresa responsável pelo gerenciamento do transporte por ônibus na Região Metropolitana de Recife. Foi criada a partir da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de Recife.

transporte de passageiros da RMR, prescindindo, inclusive, da participação de alguns municípios. Embora a estrutura colegiada no interior da EMTU seja datada da década de 1980, a centralidade do Executivo estadual nesse contexto é inquestionável. Mesmo com o poder de gestão da EMTU sendo repartido com a realização do Consórcio, a centralidade do Executivo estadual não diminuiu. Inclusive devido ao fato da empresa pública (anteriormente) e do Consórcio (atualmente) estarem localizados no interior da estrutura organizacional das secretarias estaduais.

Nos dados coletados, o Grande Recife Consórcio de Transporte aparece, sobretudo, nas discussões relativas a reajustes de passagem. Não é frequente a vinculação da instituição a projetos estruturantes de grande porte. Em disputas sobre a tarifa, a responsabilidade é repassada em níveis institucionais. Em um dos casos, a interferência ministerial foi requisitada, solicitando desoneração de impostos para redução da tarifa. A atuação do poder judiciário e do ministério público também foi constante em questões relativas ao reajuste tarifário, mediando conflitos.

Porém, as políticas relativas à Mobilidade, no sentido amplo que tem sido abordado aqui (e não apenas no que se refere ao transporte de passageiros, como no caso do Consórcio grande Recife), foram desenvolvidas por diversas secretarias e órgãos ao longo dos anos, com uma articulação “presumida”, ao menos no interior de cada nível do Poder Executivo (SALES, 2013). Nesse momento cabe apenas evidenciar os principais atores que tem feito parte desse processo.

No âmbito municipal, a prefeitura tem papel central na definição da política, operacionalizando-a, sobretudo, através da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU). O órgão municipal é responsável pelas atividades relativas à gestão, operação e fiscalização da circulação de veículos, e do transporte público de passageiros, no Recife. Ela opera através de agentes municipais (com o apoio de policiais do BPTran, da Política Militar – Estadual), tanto autuando infrações de trânsito (processadas pelo Detran, sob coordenação da Prefeitura, através de convênio com o Executivo estadual), quanto gerenciando a Engenharia de Tráfego (implantação e manutenção da sinalização gráfica e semafórica da cidade, definição de áreas de circulação de veículos e pedestres, bem como definição de espaços para estacionamento) (SALES, 2013).

Recentemente (2009), foi criado, no âmbito municipal, um instituto com a função de “pensar o Recife do futuro”. Trata-se do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (IPS), cujo foco é o “bem-estar do cidadão, o meio ambiente, as áreas de interesse histórico-social e com o crescimento ordenado e sustentável, respeitando as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor” (Lei Municipal Nº 17.568/09). Durante os últimos anos o Instituto foi responsável por desenhar as ações estratégicas em termos de Mobilidade Urbana e uso e ocupação do solo

na cidade do Recife, lançando, inclusive, o Plano de Mobilidade Urbana, em 2011. O Plano foi lançado no âmbito da prefeitura, não do Consórcio Grande Recife (embora a prefeitura seja um dos entes consorciados), e parte das obras propostas foram iniciadas, posteriormente, pelo Executivo estadual (SALES, 2013).

O Poder Legislativo tem exercido, nesse contexto, como era de se esperar, o controle das definições do Executivo. Foi observado o protagonismo do poder legislativo em relação ao tema, inclusive com realização de audiências públicas, além da realização de seminários e de posicionamento político na mídia. A relação entre Executivo e Legislativo tem se dado de forma controvertida, a depender da força política da bancada governamental em cada casa (Assembleia Legislativa ou Câmara dos Vereadores), e da capacidade dos gestores municipais e estaduais de exercer “consenso”. No caso do executivo municipal, o fracasso ao tentar aprovar o Plano de Mobilidade proposto demonstra um pouco desse cenário (SALES, 2013).

No que se refere à Sociedade Civil (diferenciada aqui do setor empresarial), alguns atores merecem destaque na análise. Os primeiros são os usuários do Sistema de Mobilidade. Entende-se aqui como sendo todas as pessoas que circulam pela cidade: pedestres, ciclistas, motoristas, etc (SALES, 2013). Diversos atores e grupos tem buscado influenciar a política local de Mobilidade Urbana, com relativo sucesso, em alguns casos. A depender do nível de organização, atores e grupos sociais tem se destacado nesse processo. Primeiramente, por se constituírem em eleitores, o que lhes conferem maior importância no processo político durante os ciclos eleitorais. Como argumentaria Max Weber, os liderados são vistos pelos líderes enquanto coletividade (ALVES apud WEBER, 2004). E são, portanto, percebidos por suas demandas ao longo do processo de implementação. Secundariamente, pelo pertencimento social e legitimidade dos grupos, suas formas de pressão política e acesso a espaços de negociação.

Outro grupo historicamente relevante tem sido os Sindicatos de Trabalhadores, que reivindicam, em geral, melhores condições de trabalho, tendo impactos importantes em definições tarifárias do transporte público. Tais reivindicações geram negociações entre trabalhadores e empresas de transporte, mediados pelo Consórcio Grande Recife e, em último caso, por instâncias jurídicas (SALES, 2013).

A academia cumpre um papel clássico nesse processo, fornecendo análises, legitimando ou não escolhas políticas, e acrescentando densidade a debates públicos. Sua participação no processo local tem sido pontual, quando solicitada, ou individual, quando é do interesse do ator específico (área de pesquisa, atuação profissional, etc.). É comum sua requisição em Audiências Públicas e Seminários, sendo requerida por entidades governamentais e não governamentais (SALES, 2013).

Por último, cabe destacar, no que se refere à Sociedade Civil, a atuação mais sistemática de entidades (que muitas vezes partem da atuação mais organizada de grupos de interessados) e organizações sociais. Várias têm atuado politicamente em relação à Mobilidade Urbana, procurando definir prioridades para atuação pública, avaliando e monitorando a implementação, inclusive com a utilização de ferramentas como indicadores, articulação de Fóruns e Grupos de trabalho, etc (SALES, 2013).

Dentre esses grupos, se destacaram na análise os grupos relacionados à defesa da utilização de meios não motorizados (sobretudo, bicicletas) com forma de transporte (Grupo Bicicletada Recife, Cicloação, BikeAnjo, etc.), e o GT Mobilidade Urbana do Observatório do Recife. Além disso, foi possível observar o reposicionamento político de algumas organizações e movimentos sociais que discutiam historicamente na região temas conexos (habitação, reforma urbana, moradia, etc.), e incorporaram a discussão sobre Mobilidade Urbana à sua pauta mais ampla. Observou-se também a mobilização pontual de pessoas em torno de questões específicas (existência de buracos, mudanças no trânsito, etc.), mas sem continuidade da atuação (SALES, 2013).

Em relação ao setor empresarial, vários grupos também têm se destacado. Um grupo que tem atuado diretamente no processo de implementação da Política de Mobilidade são os Sindicatos Patronais de empresas de transporte (URBANA-PE), e suas empresas, isoladamente.

Outro grupo bastante relevante, de atuação mais atomizada, são os empresários do setor imobiliário. Ao definirem espaços de maior ou menor interesse comercial para fins imobiliários, e investirem neles, criam polos geradores de demanda para o transporte, e para toda estrutura decorrente necessária para circulação de bens e pessoas (calçadas, sinalização, disponibilidade de transporte coletivo, etc.). Sua atuação é regulada pelo Plano Diretor da Cidade, em termos de limites construtivos (coeficientes de utilização, taxa de solo natural, etc.), mas continuam definindo os locais de interesse para moradia e impactando nas necessidades locais de mobilidade sobre o critério da lucratividade (SALES, 2013).

Outros grupos se destacam pela sua atuação mais nacional, como a cadeia produtiva de derivados do petróleo (posto de gasolina, empresas de pavimentação asfáltica, indústria de pneus, etc.) e a indústria automobilística (montadoras, redes de serviços e fornecedores de peças relacionadas ao setor, etc.). Ambos, ao definirem suas prioridades em termos de negócios e produtos, influenciam o consumo nas cidades. É o caso da priorização de combustíveis fósseis em detrimento de combustíveis de base renovável, a indisponibilidade de combustíveis renováveis no transporte público, o impacto da venda de derivados de petróleo na economia nacional, a pressão do setor automobilísticos através de demissões e seu impacto no Produto Interno Bruto, etc. Constitui-se como uma atuação indireta, mas que influencia a

política. A redução de IPI para automóveis<sup>10</sup>, por exemplo, é uma resposta governamental à pressão de demissões em massa colocada pelas montadoras de automóveis, e o impacto dessa atividade na taxa de crescimento do país.

Por fim, destacamos que alguns atores têm maior possibilidade de “alterar” a estrutura a partir dos recursos que dispõem. Em outras palavras, alguns atores têm maior capacidade de influência na política do que outros, sendo reconhecidos como agentes das mudanças sociais e organizacionais. Procuraremos delinear esse argumento nas próximas sessões.

#### 4.2 Espaços de interação

Os espaços de interação representam configurações institucionais que podem ser acessadas (ou não) pelos indivíduos. Eles são o campo onde a interação social ocorre, com níveis diferenciados de institucionalização. Neles, os indivíduos, a partir dos recursos alocativos e/ou de autoridade que disponham, podem interferir, em medidas distintas, no processo de implementação da Política Pública. Alguns desses espaços fazem parte da atuação cotidiana do poder público, outros são construídos com o intuito de gerar acesso a espaços não disponíveis, ou de influenciar, direta ou indiretamente, outros atores. Partamos, então, para uma descrição mais detalhada desses espaços (SALES, 2013).

Nesse contexto, procuramos identificar algumas configurações institucionais em que essa disputa é operacionalizada. O Quadro a seguir apresenta uma categorização dos espaços identificados, considerando as formas de atuação neles.

---

<sup>10</sup> Em notícia do jornal O Globo, de 30 de março de 2013, a questão da redução do IPI é abordada: “A desoneração do IPI para automóveis foi anunciada em maio de 2012 e tinha vigência prevista de três meses. Com os sucessivos indicadores negativos da economia, o Ministério da Fazenda decidiu, em agosto, postergar a medida por mais um trimestre. Em outubro/2012, anunciou outro pacote, mas com recomposição gradual da alíquota, em três aumentos ao longo de todo o primeiro semestre de 2013” (BONFANTI, C.; BECK, M. Governo prorroga IPI reduzido para carros até dezembro. O Globo - Caderno Economia, São Paulo, 30 março 2013. s/n.).

**Quadro 1 - Espaços de atuação política identificados.**

<b>ESPAÇOS IDENTIFICADOS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Espaços com previsão de participação multissetorial e sem periodicidade definida</b>	Audiências e Consultas Públicas, Conferências de políticas setoriais, etc.
<b>Espaços com previsão de participação institucionalizada</b>	Conselhos de Políticas Públicas, instâncias colegiadas, fóruns, etc. Ex.: Conselho Nacional de Integração de Política de Transporte, Conselho Superior de Transporte Metropolitano.
<b>Espaço sem previsão de participação institucionalizada</b>	Reuniões técnicas de secretarias e órgãos públicos
<b>Manifestações e protestos</b>	Passeatas, bloqueios de ruas e avenidas, realização de greves, etc.
<b>Mobilizações autônomas da Sociedade Civil</b>	Espaço de discussão constante, grupos de trabalho sobre a temática.
<b>Mídia</b>	Jornais impressos, televisivos, programas de rádio, etc.
<b>Espaços variados de discussão</b>	Seminários, debates, fóruns temáticos, grupos de pesquisa, etc.
<b>Espaços Virtuais de manifestação individual e/ou coletiva</b>	Seminários, debates, fóruns temáticos, grupos de pesquisa, etc.

Fonte: (SALES, 2013).

Os espaços com previsão de participação multissetorial institucionalizada funcionam, em grande medida, como espaços legitimadores de decisões políticas específicas, com possibilidade restrita de definir aspectos mais amplos da política. Eles podem chegar a gerar princípios e diretrizes para a Política Pública (como no caso das Conferências temáticas), mas, embora possuam legitimidade, geralmente não possuem força vinculativa, muitas vezes não sendo implementadas. Em geral, o espaço desse tipo com mais evidência no que se refere à Política de Mobilidade Urbana na Região Metropolitana do Recife é o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM). Ele é formado por vários segmentos da sociedade e está vinculado ao Consórcio de Transportes Grande Recife. Sua participação mais consistente nos últimos anos tem sido sobre casos relativos ao reajuste das tarifas de ônibus, tendo reduzida influência na implementação da política. Outros espaços do tipo são os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, mas que não se destacaram durante nossa análise. No âmbito nacional também é possível observar a existência de um espaço desse tipo, o Conselho Nacional de Integração de Política de Transporte, conforme apresentado na sessão anterior.

Os espaços sem previsão de participação institucionalizada, por sua vez, são, geralmente, de acesso restrito ao poder público, sem participação de atores externos. Compreendem espaço privilegiado no que se refere à implementação da política, sendo bastante característico do exercício da atividade do Poder Executivo. Em geral, definem os contornos gerais, orçamento, e prioridades da política. Reuniões entre níveis distintos do

Poder Executivo (prefeituras e governo federal, estado e municípios, etc.) são os principais exemplos desse tipo de espaço.

Outro espaço identificado é o das manifestações e protestos. Eles constituem um processo de pressão social coletiva (passeatas, bloqueio de ruas, utilização de faixas, etc.), baseados na ampliação da visibilização de pautas específicas. Em geral, visam capacitar atores para interlocução em espaços de acesso restrito, ampliando a importância de demandas específicas. Correspondem, em grande medida, a forma de atuação clássica dos movimentos sociais, embora seja possível observar mais recentemente a diversificação de atores nesse tipo de espaço. A atuação difusa de entidades estudantis nesse contexto foi evidente, quase sempre abordando, sobretudo, o tema do transporte público de qualidade, mas motivados por reajustes pontuais da tarifa. As negociações decorrentes dos protestos foram, em geral, acompanhadas por entidades consideradas legitimadas para mediar o conflito (OAB, ALEPE, Câmara de Vereadores, MPPE), e ocorreram em espaços mais restritos.

Um espaço característico da atuação da Sociedade Civil identificado, mas distinto do anterior, é o que nomeamos de ‘mobilizações autônomas da Sociedade Civil’. Nessa categoria, nos referimos aos locais onde são realizadas discussões permanentes sobre determinado assunto (mobilidade, acessibilidade, etc.), com o objetivo de formar conceitos e capacitar atores para interlocução no espaço público. São exemplos desse tipo de espaço os Grupos de Trabalho de organizações sociais (como o GT de Espaço Urbano e Mobilidade, do Observatório do Recife, ou mesmo o próprio Observatório), Grupos de Pesquisa Vinculados a universidades, ou mesmo fóruns específicos formados autonomamente para discutir determinado tema. São, em geral, desconexos do poder público, embora requeiram com frequência a participação de atores governamentais. São caracterizados também pela fluidez e rotatividade da participação que, em geral, possui vínculos relativamente fracos. Ao se constituírem como espaço coletivo, contudo, conferem maior legitimidade (recurso de autoridade) para atuação dos atores em outras instâncias. Isto é, ampliando a capacidade dos atores de intervir sobre a Política Pública. A convocação de representantes desse tipo de espaços para reuniões e discussões foi bastante evidente durante a observação realizada, seja por outros fóruns, seja por gestores.

A Mídia também é considerada aqui como um espaço em que a disputa é operacionalizada. Em grande medida ela funciona como canal de posicionamento político, capitaneado dos diversos atores. É corriqueiramente utilizada para lançamento de políticas, propagação de opiniões contrárias ou a favor de ações específicas. Contudo, sua atuação não se restringiu a veiculação de conteúdos e notícias. Embora não seja o foco desse estudo, foi possível perceber a inserção da questão da Mobilidade Urbana como tema de interesse da

mídia, aparecendo com mais frequência nas pautas cotidianas e, assim, atuando de maneira seletiva, repercutindo notícias que considera de maior interesse para si ou para a população. Assim, deve ser considerado também como ator, na medida em que atua de maneira autônoma, gerando, inclusive, espaços derivados, como Seminários e Debates, com atores centrais na política<sup>11</sup>.

Porém, os espaços de discussão (Seminários, debates, etc.) assumem dinâmica própria, sendo construídos por vários atores, em momentos diferenciados, com o intuito de influenciar, direta ou indiretamente a Política Pública. Eles constituem uma importante estratégia de demarcação conceitual, formação e acúmulo de conteúdo. O mesmo pode-se dizer, guardadas as devidas proporções, acerca dos Espaços Virtuais de manifestação individual e/ou coletiva. Referimo-nos aqui a espaços autônomos de comunicação virtual entre atores (blogs, redes sociais, sites, etc.). Funcionam como espaço de discussão, troca de materiais e mobilização para atuação *in loco*. A atuação virtual dos indivíduos começou a ser considerada no processo eleitoral de Recife de 2012. Alguns grupos virtuais também começaram a participar de discussões sobre Direitos Urbanos, mobilidade não motorizada, contando, inclusive, com manifestações públicas não virtuais. Geralmente organizados por temática e pautas específicas, são geridos de maneira independente, com adesão voluntária, mas podendo compreender a participação de organizações sociais.

Todos esses espaços funcionam como cenário para exercício do poder, podendo ser configurados para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras, favorecendo certos interesses e desfavorecendo outros, como argumenta o Neoinstitucionalismo. Em todos esses espaços de negociação alguns indivíduos podem ter maior acesso ao poder governamental do que outros. Contudo, eles não compreendem, obviamente, todas as possibilidades de se influenciar a Política Pública. Nesse contexto, em uma organização (ou mesmo fora dela), alguns atores (líderes, políticos, lobistas, empresários, etc.) podem ter maior capacidade de implementar estratégias devido aos recursos (alocativos e/ou de autoridade) que estão à sua disposição. Tentamos identificar algumas das estratégias engendradas pelos atores em alguns desses espaços, ou mesmo fora deles, conforme discutiremos adiante.

---

<sup>11</sup> Por exemplo, na notícia do dia 11 de fevereiro de 2011, o Diário de Pernambuco comunica o lançamento de um Fórum para discutir o assunto: “No Fórum Permanente - Desafios para o Trânsito do Amanhã, que o Diário de Pernambuco lança hoje às 9h, no auditório do Diários Associados, no Recife, se abre uma série de discussões do nosso desafio de melhorar o tráfego e ajudar no processo de educação dos motoristas antes da Copa de 2014. Está lançado então o desafio” (DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Diário lança hoje fórum permanente Desafios para o Trânsito do Amanhã. DIÁRIO DE PERNAMBUCO, Recife-PE, 11 fev. 2011. s/n.).

### 4.3 Formas e estratégias de exercício do poder

Como argumenta Lipsky (1980), a ação individual dos implementadores acaba por tornar-se o comportamento da instituição pela qual responde e representam. Ou seja, para compreender a ação efetiva do Estado, é necessário entender a ação e a interação realizada por seus implementadores.

Durante as observações realizadas, ficou evidente que alguns atores consideram a reação popular (nos espaços identificados ou nas urnas) para a implementação da Política Pública. Contudo, Poder pode envolver também estratégias, como a troca ou a cooperação. A doação de campanha é, nesse sentido, uma estratégia de “troca”, onde a busca por legitimidade para exercer um cargo eletivo (isto é, adquirir recursos de autoridade através do processo eleitoral), pode ser influenciada por atores que possuem recursos alocativos (financeiros, no caso) e, portanto, ampliar sua capacidade de influenciar processos políticos geridos por “aliados”. Os recursos alocativos podem dar ao indivíduo, nesse sentido, acesso privilegiado aos atores que possuem recursos de autoridade, frequentando espaços mais restritos, e influenciado (ou não) mais diretamente determinada Política Pública (SALES, 2013).

Embora essa relação não seja claramente estabelecida através de dados, a presença de setores específicos dentre os principais doadores de campanha evidenciam ao menos o interesse de determinados atores no processo de definição do gestor local (SALES, 2013). Na eleição de 2012 para a prefeitura do Recife, por exemplo, dentre os doadores não anônimos (que corresponde a apenas a cerca de 50% do total de doações ao candidato eleito), no que se refere a atores relacionados ao tema da mobilidade mais diretamente, é possível observar forte presença do setor da construção civil (construtoras, empresas especializadas em engenharia, etc.), do setor imobiliário e de empresas relacionadas aos serviços de transporte (de passageiros e de mercadorias) (SALES, 2013).

Outra estratégia possível relacionada à posse de recursos alocativos é o investimento direto na própria Política Pública em que se está interessado. O sindicato de empresas de transporte público, por exemplo, financiou a realização do projeto do Corredor Norte/Sul, no valor de dois milhões (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2010).

Seguindo esse argumento, em 2003, observou-se forte pressão do empresariado de ônibus para restringir o transporte alternativo de passageiros, fortemente taxado de clandestino. Algumas estratégias foram a solicitação de reajuste da tarifa para compensar o suposto prejuízo, a solicitação de intensificação da fiscalização e a retirada imediata do transporte. O que resultou em um rápido (apesar das resistências) e tenso processo de

regulamentação do transporte complementar de passageiros, que teve sua área de atuação reduzida em grande medida (SALES, 2013).

Nesse contexto, o reconhecimento do conflito de interesses é claro para os atores. Como argumentou a Promotora Belize Câmara na Audiência Pública do Projeto Novo Recife, “os interesses são diversos, tem interesse financeiro, tem interesse da sociedade, enfim, que se contrapõem a todo momento”<sup>12</sup>. Um exemplo desse processo de “negociação” ou disputa pode ser encontrado em um caso ocorrido na Zona Norte do Recife. Em julho de 2012, um trecho de trezentos e cinquenta metros de ciclofaixa foi implantado na Estrada do Arraial, Zona Norte e área nobre do Recife. Durante cerca de dois meses após a implantação da ciclofaixa nesse trecho, diversos grupos sociais se manifestaram a favor e contra a faixa, tanto em espaços oficiais (audiência), quanto em espaços não oficiais (protestos) (NE10, 2012; SOARES, 2012; LUCENA, 2012; SOARES, 2012). No dia trinta de agosto de 2012, a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano<sup>13</sup> (CTTU) decidiu remover os 350 metros da ciclofaixa que cortam a Estrada do Arraial para dar mais fluidez ao tráfego, revendo a posição tomada anteriormente (quando a implantou), e atendendo a demanda de um grupo social específico, que reivindicava maior fluidez no trânsito para os automóveis.

Como argumenta o Neoinstitucionalismo, o resultado alcançado, dependeu igualmente da interpretação e absorção das mudanças pelos atores envolvidos, assim como de sua interação na construção de normas, valores e significados. Isso pode ser estendido a um outro caso. Trata-se de um esforço engendrado para impedir a discussão de um projeto com impacto direto na Mobilidade de uma região central do Recife: O Projeto Novo Recife. Ele compreende a construção de um empreendimento imobiliário considerado de alto impacto ambiental, em uma área degradada da cidade, mas de grande beleza e importante valor para a regulação térmica do Recife. Nesse caso, os princípios de funcionamento da instância colegiada impediram o prosseguimento, ao menos temporariamente, de um projeto considerado inadequado por parcelas da população. Logo, o espaço que seria legítimo para tratar do tema, tornou-se ilegítimo (SALES, 2013).

Outra estratégia possível identificada no âmbito do poder público é o atrelamento da disponibilização de recursos ao atendimento de exigências conceituais específicas, o que constitui uma estratégia clara de influenciar diretamente a Política Pública local verticalmente. A Via Mangue, por exemplo, é um projeto inicialmente voltado para o transporte individual

---

<sup>12</sup> Belize Câmara, Promotora do Ministério Público de Pernambuco, durante Audiência Pública sobre Projeto Novo Recife, realizada no dia 27 de fevereiro de 2013, no Auditório do Anexo I da ALEPE, Recife-PE.

<sup>13</sup> Órgão municipal responsável pelas atividades relativas à gestão, operação e fiscalização da circulação de veículos e do transporte público de passageiros, no Recife. Lei Municipal No. 16.534/99; Art. 1º, inciso II.

motorizado, mas teve seu projeto modificado por solicitação do Ministério das Cidades, sob risco de não ser financiado.

Isso remete à própria discussão sobre a influência mútua entre esfera individual e instituições, operacionalizada através de aspectos normativos, simbólicos, de recursos e de poder. A definição conceitual sobre Mobilidade Urbana federal, que influencia no nível do discurso as políticas locais, é complementada com o atrelamento dos recursos aos aspectos normativos e simbólicos definidos. O Ministério, nesse caso, sabia dos obstáculos e procurou interferir nos valores que orientavam a ação política local, buscando restringir e redirecionar a ação dos agentes públicos, em um nível discursivo. Porém, o discurso não necessariamente tem força impositiva (sanção), sendo necessário o atrelamento financeiro (SALES, 2013).

Os argumentos do Neoinstitucionalismo e da teoria da Estruturação são convergentes, nesse sentido. Isto é as instituições políticas afetam a distribuição dos recursos, o que por sua vez afeta o poder dos atores políticos, afetando, conseqüentemente, as instituições políticas. Em outras palavras, os resultados do processo político modificam as reputações de poder, as quais, por sua vez, modificam os resultados políticos (MARCH; OLSEN, 2008; HALL; TAYLOR, 2003; GIDDENS, 2003). Nesse sentido, as restrições preservam, representam e distribuem diferentes recursos de poder a diferentes grupos e indivíduos.

A prefeitura do Recife lançou um Plano de Mobilidade com a intenção de se tornar uma ação mais duradoura, independente da gestão, mas teve seu desejo “travado” pela ação do poder legislativo municipal. Assim, o caso específico aponta para o fato de que a autonomia relativa dos atores e a capacidade específica de interferir na Política Pública requer uma maior capacidade de se estabelecer uma concertação política, executada por atores legitimados socialmente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição da Política de Mobilidade Urbana do Recife é operacionalizada a partir da interação de atores distintos, dotados de diferenciados recursos alocativos e hierárquicos, que exercem seu poder em espaços formais e informais, e estratégias legítimas e ilegítimas de dominação. Compreender esse contexto específico demonstra a complexidade da atuação estatal institucional e os limites da visão do ator governamental como entidade pública personificada.

A partir de sanções, os atores procuram legitimar os comportamentos que eles consideram desejáveis ou indesejáveis, exercendo tal capacidade em espaços de negociação que são, nesse sentido, o *locus* onde a definição da política pública ocorre e onde as principais

estratégias são realizadas. Eles representam configurações institucionais que podem ser acessadas (ou não) pelos indivíduos, e onde a interação social ocorre, com níveis diferenciados de institucionalização.

Em alguns desses espaços a participação multissetorial é institucionalizada, isto é, a capacidade de alguns indivíduos é antecipadamente prevista, embora o desempenho específico de cada ator seja variável. Embora funcionem, em grande medida, como espaços legitimadores de decisões políticas específicas, com possibilidade restrita de definir aspectos mais amplos da política, a capacidade de agência dos atores, mesmo que reduzida, é claramente estabelecida. Enquanto espaço de implementação da política, ainda que possuam legitimidade institucional, suas definições geralmente não possuem força vinculativa, muitas vezes não sendo implementadas, o que aponta para uma reduzida capacidade de agência. Por outro lado, nos espaços em que não há previsão de participação multissetorial a capacidade de agência é geralmente concentrada nos agentes governamentais, sendo espaços privilegiados de implementação da política.

Os demais espaços identificados funcionam no sentido de capacitar atores para interlocução em espaços de acesso mais restrito, conferindo maior legitimidade (recurso de autoridade) para atuação em outras instâncias. Isto é, ampliando a capacidade dos atores de intervir sobre a Política Pública. Isso ocorre, portanto, através processo de pressão social coletiva (manifestações e protestos), da formação de conceitos e capacitação de atores para interlocução no espaço público (espaços de discussão), do posicionamento político midiático para demarcação conceitual, formação e acúmulo de conteúdo, etc.

Assim, todos os espaços em questão funcionam como cenário para exercício do poder, podendo ser configurados para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras, favorecendo certos interesses e desfavorecendo outros, como argumenta o Neoinstitucionalismo. Em todos esses espaços de negociação alguns indivíduos podem ter maior acesso ao poder governamental do que outros. Nesse contexto, em uma organização (ou mesmo fora dela), alguns atores (líderes, políticos, *lobistas*, empresários, etc.) podem ter maior capacidade de implementar estratégias devido aos recursos (alocativos e/ou de autoridade) que estão à sua disposição. Dito de outra forma, os conteúdos da política são o *output* de uma complexa interação política entre atores e grupos sociais diversos. E compreender os processos que geram esses conteúdos é fundamental para compreender a própria política pública e seus resultados práticos.

## REFERÊNCIAS

- ALBATROZ. **Mobilidade Urbana Sustentável: O impacto das empresas e dos seus trabalhadores**. BCSD, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável. [S.l.]. 2005.
- ALVAREZ, L.; SILVA, L.; SOTO, M. Spatial Dimension of University Students Daily Commuting: Greater Valparaiso Case Study. **Revista INVI**, Santiago, v. 24, n. 65, p. 19-77., 2009. DOI: 10.4067/S0718-83582009000100002. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-83582009000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582009000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 Sept. 2012.
- ANTT. **Desenvolvimento Urbano e Políticas de Transporte e Trânsito**, s/d. Acesso em: 03 abr. 2012.
- BOARETO, R. A política de mobilidade urbana e a construção de cidades sustentáveis. **Revista dos Transportes Públicos**, v. 30/31, p. 143-160, 2008.
- BRANDÃO, H. H. N. **Introdução à análise do discurso**. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.
- BRASIL. **Constituição federal**. República federativa do Brasil. Brasília: [s.n.], 1988.
- DIÁRIO DE PERNAMBUCO. O universo urbano do papel. **Diário de Pernambuco**, Coluna Sinal Fechado, Recife, 10 jun. 2010. s/n.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- DIREITOS URBANOS. **Suspensão da segunda reunião do CDU que tentava aprovar o Projeto Novo Recife ainda em 2012**. **Direitos Urbanos**, 2012. Disponível em: <http://direitosurbanos.wordpress.com/2012/12/24/vitoriacdu/>. Acesso em: 2012 dez. 29.
- FERNANDES, A. S. A. Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro. *In*: DANTAS, H.; JUNIOR, J. P. M. (orgs.). **Introdução à política brasileira**. [S.l.]: Paulos, 2007.
- GAZZOLI, P. O Neoinstitucionalismo abre espaço para o ator social: uma exigência da investigação empírica. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., n. 1991, 2005, Brasília. **Anais [...]** Brasília: ANANPAD, 2005.
- GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GODOI, C. K. Análise do discurso na perspectiva da interpretação social dos discursos: uma possibilidade aberta aos estudos organizacionais. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Recife, v. 03, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/137/119>.

GOMIDE, A. de Á. **Agenda governamental e processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: IPEA, abr. 2008. (Texto para discussão n. 1334). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4891](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4891).

GRANDE RECIFE CONSÓRCIO, s/d. Disponível em: <http://www.granderecife.pe.gov.br/>.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova**, v. 58, 2003.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.) **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 289-313. (Coletânea, v. 1).

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, p. 121-142, 2008.

NASCIMENTO, E. O. de. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 1, p. 95-121, 2009.

OLIVEIRA, J. A. P. D. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, 2006.

SALES, R. dos S. F. **Políticas públicas e sua implementação : Um estudo de caso da Política de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana Do Recife**. 2013. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração, Departamento de Ciências Administrativa, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

SOARES, R. **Em Recife, ciclovía ganha adeptos na Zona Norte**. Mobilize - Mobilidade Urbana Sustentável, 07 set. 2012. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/noticias/2699/em-recife-ciclovía-ganha-adeptos-na-zona-norte.html>. Acesso em: 07 set. 2012.

SOARES, R. O Transporte do Futuro. Ônus político - o futuro do corredor em número. **Diário de Pernambuco** - Reportagem Especial, Recife, 21 nov. 2009. [s/n].

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas**

**Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 199-218. (Coletânea, v. 1).

WHITTINGTON, R. Giddens, struturaaction theory and Strategy as Practice. *In*:  
GOLSORKHI, D. et al. **Cambridge Handbook of Strategy as Practice**. Nova York:  
Cambridge University Press, 2010. p. 109-125.

IMPRESS