

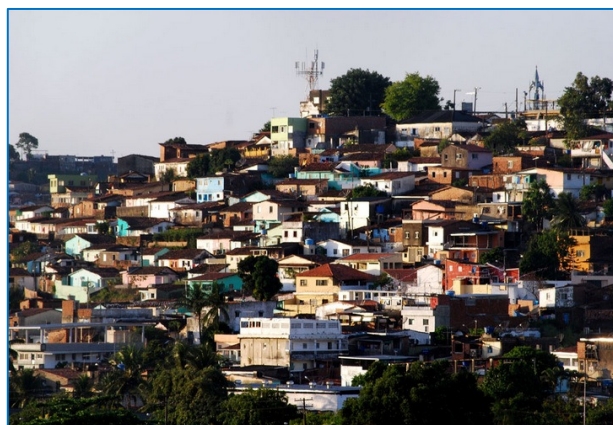


UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

PLANEJAMENTO URBANO NO RECIFE:

FUTURO DO PRETÉRITO

Sandra Marília Maia Nunes



Recife / PE
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PÓSGRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

PLANEJAMENTO URBANO NO RECIFE:

FUTURO DO PRETÉRITO

Sandra Marília Maia Nunes

**Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em
Desenvolvimento Urbano.**

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Suely Ribeiro Leal

Recife / PE

2015

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

N972p Nunes, Sandra Marília Maia
Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito / Sandra Marília
Maia Nunes. – Recife: O Autor, 2015.
292 f.: il., fig.

Orientador: Suely Maria Ribeiro Leal.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de
Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2015.

Inclui referências e anexos.

Planejamento urbano. 2. Governança corporativa. 3. Capitais
(Cidades). 4. Administração pública. 5. Crescimento urbano. I. Leal,
Suely Maria Ribeiro (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2015-76)

PLANEJAMENTO URBANO NO RECIFE: FUTURO DO PRETÉRITO

Sandra Marília Maia Nunes

Tese submetida à Banca Examinadora como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada ()

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Amélia Reynaldo - UNICAP _____
(Examinador externo)

Prof. Dr. Jan Bitoun – UFPE-PPG _____
(Examinador externo)

Prof. Dr. Orlando Alves Santos Júnior _____
(Examinador externo)

Profa. Dra. Maria Ângela Souza – UFPE-MDU _____
(Examinador interno)

Profa. Dra. Suely Ribeiro Leal– UFPE-MDU _____
(Presidente da Banca – orientadora)

Recife, 05 de março de 2015

*Aos meus pais, Lino e Terezinha, e ao meu filho, Felipe,
pelo incondicional e constante amor e apoio.*

*Aos meus colegas da Prefeitura do Recife, que tentam,
insistem em fazer planejamento urbano, para um Recife
melhor.*

AGRADECIMENTOS

Ao término desta jornada, tenho que reconhecer que um objetivo como este não se alcança sozinho. Portanto agradeço:

A **DEUS**, por estar sempre ao meu lado nesta caminhada.

A **MINHA FAMÍLIA** pelo permanente incentivo e apoio.

A **minha orientadora PROFA. DRA. SUELY LEAL**, pela orientação e pela paciência com minha impaciência e teimosia. Os possíveis equívocos desta tese se devem, certamente, ao fato de eu não ter me permitido aceitar todas as suas considerações.

A **TACIANA SOTTO MAYOR PORTO CHAGAS**, pela amizade, incentivo e apoio indispensável, enquanto titular na Diretoria de Urbanismo da Prefeitura do Recife e na Secretaria-executiva de Licenciamento e Urbanismo, da Prefeitura.

A **MARIA DAS GRAÇAS SÁ BARRETO**, Secretária-executiva do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife e seu auxiliar técnico **TIAGO DE ARAÚJO SILVA**, pelo apoio, incentivo e total franquia aos documentos do Conselho, competentemente por eles registrados e elaborados.

A **JORGE AMAURY MAIA NUNES**, irmão e amigo, pela correção gramatical. A persistência de erros, certamente foi por adições ao texto, ocorridas depois de sua correção.

Aos amigos **SÉRGIO BORGES**, pelos diagramas e entrevista; **EMILIA AVELINO** pela entrevista, capa e formatação da tese e elaboração de figuras; **RICARDO PEREIRA DA SILVA**, pelos mapas e **JAIDETE CARVALHO**, pela digitação das entrevistas.

Aos meus 36 **Entrevistados: ex-Prefeitos, ex-Secretários, Presidentes de Empresas, Diretores, Técnicos da Prefeitura, Vereadores**, membros do **Movimento Popular**, de **ONGs**, do **Mercado Imobiliário** e **Universidade**, listados no final desta tese. Destaco os meus colegas e amigos da Prefeitura do Recife: **Iracilde Souza, Mira Meira, Edilene Venâncio, Carlos Ernesto Matos, Noé Sérgio do Rego Barros, Maria José de Biase e Pedro Cavalcanti Filho**. A este agradeço, especialmente, o apoio e a facilitação do acesso a alguns dos entrevistados, notadamente os ex-prefeitos do Recife.

Aos **PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS DO MDU**.

*As cidades são como as sombras; são
construídas de desejos e medos, embora o fio do seu discurso seja
secreto e suas regras, absurdas, as perspectivas enganosas e todas
as coisas escondam outra.*

Ítalo Calvino. As cidades invisíveis.

RESUMO

A tese objetiva explicitar o papel do planejamento urbano na gestão da cidade do Recife para oferecer elementos à discussão sobre os avanços, as facilidades e os obstáculos a essas atividades na administração municipal, no início do século XXI. O marco temporal adotado é o período de 2001-2012. A escolha deveu-se a dois fatores principais. Primeiro, porque há uma continuidade de gestões, com um partido – o Partido dos Trabalhadores, governando a cidade por três gestões contínuas (2001-04; 2005-08; 2008-12. Em segundo lugar, porque a partir de 2001, entrou em vigor o Estatuto da Cidade, depois de 13 anos da promulgação da nova Constituição Federal, trazendo maiores expectativas para a atividade de planejamento urbano. A Constituição e o Estatuto trouxeram a expectativa da implantação de um processo de planejamento nas cidades, inclusivo e democrático, com foco na função social da cidade e da propriedade. A tese trata do planejamento como um processo que tem várias fases; elaboração, execução, avaliação, monitoramento. Quer dizer, aquilo que é pensado para o futuro é implantado, há, então, um processo de gestão. Assume-se e entendimento de que o planejamento urbano contemporâneo no Recife é configurado por ações pontuais que protagonizam o processo de gestão urbana, em detrimento daquelas definidas no processo e instrumentos de planejamento e pelos canais de gestão democrática, oriundos da reforma urbana e da constituição do Estado democrático de direito. O planejamento e as ações implantadas seguem a mesma lógica da acumulação urbana, onde predominam os interesses capitalistas e políticos na gestão e governança urbana. O estudo da gestão pública, com foco no planejamento urbano foi a escolha para entender o desenvolvimento desta atividade no Município e o contexto em que é praticada, interno e externamente. Internamente, porque o planejamento é uma atividade do Estado e, externamente, porque a perspectiva adotada é a do planejamento democrático. Assim há que haver a participação dos diversos atores da sociedade. Nessa perspectiva é que são adotados os conceitos de planejamento urbano e governança, condutores do estudo. A tese procurou, então, analisar qual é o ambiente institucional que condiciona o exercício do poder público no planejamento urbano para explicitar as condições de governança e governabilidade, relativas a essa atividade, identificando os avanços, os obstáculos, os conflitos existentes nesse processo. Ao mesmo tempo, explicita os atores que interferem no planejamento urbano, procurando identificar os conflitos de governança que se apresentam à atividade. A pesquisa aponta como dificuldades ao planejamento urbano, o processo político partidário, interferindo diretamente na estrutura governamental e, portanto, nas condições para o exercício do planejamento; a falta de articulação e as superposições entre os diferentes órgãos que interferem no espaço urbano; a influência do capital imobiliário no processo e instrumentos de planejamento e a próprio entendimento da gestão sobre a atividade de planejamento urbano.

Palavras-chaves: Planejamento Urbano, Governabilidade, Governança, Gestão Pública, Democracia, Recife.

ABSTRACT

This thesis aims to make clear the role of urban planning in the administration of the city of Recife as a means to offer elements to the discussions concerning advancements, the facilities and the obstacles to this activities at the level of municipal administration, at the beginning of the 21st century. The timeframe adopted is the period between the years of 2001 and 2012. This choice was due to two main factors. First, there is continuity in the administrations, with a single party – the Worker's Party (Partido dos Trabalhadores), in office for three consecutive terms (2001-04; 2005-08; 2008-12). The second factor is that, as of 2001, the City's Statute entered into force, 13 years after the promulgation of the Federal Constitution, creating higher expectations to the activity of urban planning. The Constitution and the Statute created the expectation that an actual planning process would be put into practice in the cities, one that should be both inclusive and democratic, with a focus on the social function of the cities and of property. This thesis treats planning as a process with multiple phases; conception, execution, evaluation, monitoring; meaning, that what is conceived for the future is actually implemented, and is followed by a process of continuous management. This thesis understands that contemporary urban planning in Recife is defined by punctual actions that have a central role in the process of urban management, in detriment of the actions defined by the process and instruments of urban planning and by the proper channels of democratic administration, which originated in urban reform and (the constitution of the democratic State of law) (under the Rule of Law). The planning and the actions put into practice both follow the same logic of urban accumulation, in which political and capitalist interests prevail in urban management. The study of urban management, with a focus on urban planning was the methodology chosen as a means to understand the practice of this activity in Recife and the context of its undertaking, both internally and externally. Internally, because planning is an activity of the State and, externally, because the point of view adopted is that of democratic planning, which demands the involvement of the many parties in society. In this point of view the concepts of urban planning and governance are adopted and act as guidelines to this study. In this manner, this thesis aims to analyze what is the institutional setting surrounding the exercise of governmental power in the process of urban planning, as a means to make clear the conditions for governance and governability where this activity is concerned, identifying the advancements, the obstacles, and the conflicts within the process. Moreover, this thesis names the parties that interfere with the process of urban planning, with the objective of identifying the governance conflicts that are faced in the undertaking of this activity. This thesis identifies as the main difficulties faced in the process of urban planning: the partisanship of the political process, interfering directly in the structure of the government and, therefore, in the conditions for fruitful planning; the lack of cooperation between the agencies that interfere in urban planning, which have overlapping powers and responsibilities; the influence of real estate capital in the process and the instruments of planning and the views on urban planning and management particular to the then current administration.

Key Words: Urban Planning, Governability, Governance, Public Management, Democracy, Recife.

LISTA DE SIGLAS

Agência CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco

ABIH – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis

ABONG – Associação Brasileira das Organizações não-Governamentais

ACP – Associação Comercial de Pernambuco

ADEMI – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário

CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas

CCU – Comissão de Controle Urbanístico

CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife

CODECIR – Comissão de Defesa Civil do Recife

COMAM – Conselho de Meio Ambiente do Recife

CONCIDADES – PE – Conselho das Cidades de Pernambuco

CORECON – Conselho Regional de Economia

CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

CSURB – Companhia de Serviços Urbanos

DAS – Diretoria de Administração Setorial

DEM – Democratas

DEIP – Departamento de Informações e Projeções

DIRBAM – Diretoria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

DIRCON – Diretoria de Controle Urbano

DIRHAB– Diretoria de Habitação

DIRINF – Diretoria de Informações

DIRORC – Diretoria de Orçamento

DIRPRO – Diretoria de Programação das Ações Governamentais

DGZ – Divisão de Gestão de ZEIS

DIUR – Diretoria de Integração Urbanística

DP – Diretoria de Projetos

DPU – Diretoria de Projetos Urbanos

DUZ – Divisão de Urbanização de ZEIS

EMPREL – Empresa Municipal de Processamento Eletrônico
ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social
FERU – Fórum de Reforma Urbana
FIJ – Federação Ibura-Jordão
GERALDÃO – Ginásio de Esporte Geraldo Magalhães
GDT – Gerência de Desenvolvimento Territorial
GN – Gerência de Normatização
GPU – Gerência de Projetos Urbanos
GRF – Gerência de Regularização Fundiária
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei do Orçamento Anual
LOM – Lei Orgânica do Município
MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
MDU/UFPE – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano/ Universidade Federal de Pernambuco
OP – Orçamento Participativo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PTB– Partido Trabalhista Brasileiro
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB– Partido da Social Democracia Brasileira
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PSC – Partido Social Cristão
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PRP – Partido Republicano Progressista
PPS – Partido Popular Socialista

PV – Partido Verde

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PP – Partido Progressista

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PCO – Partido da Causa Operária

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PSL – Partido Social Liberal

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PR – Partido da República

PSD – Partido Social Democrático

PPL – Partido Pátria Livre

PEN – Partido Ecológico Nacional

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDCR – Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PPA – Plano Plurianual

RPA – Região Político-administrativa

RMR – Região Metropolitana do Recife

SANEAR – Autarquia de Saneamento do Recife

SCDUO– Secretaria de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras

SEHAB – Secretaria de Habitação

SEPLAM – Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental e Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

SPPODUA – Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental

SPOGC – Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã

SPU – Secretaria de Planejamento e Urbanismo

URB – Empresa de Urbanização do Recife

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E MAPAS

Figura 1. Ciclo do Orçamento Participativo	88
Figura 2. Territórios do Diálogo	89
Figura 3. Coligação dos Partidos Políticos eleita no País, no Estado e no Município.	96
Figura 4. Estrutura Administrativa em janeiro de 2001	98
Figura 5. Estrutura Administrativa e Engenharia Política em julho de 2001	99
Figura 6. Estrutura Administrativa e Engenharia Política em janeiro de 2005	108
Figura 7. Estrutura Administrativa e Engenharia Política em janeiro de 2009	111
Figura 8. Estrutura Administrativa (Reforma Lei 17568/2009)	112
Figura 9. Estrutura de Planejamento Urbano na Administração Municipal em jan/2001	117
Figura 10. Estrutura para Planejamento Urbano na Administração Municipal em jul/2001	118
Figura 11. Área de Intervenção do Prometrópole	135
Figura 12. Estruturas para Planejamento Urbano – 2005	136
Figura 13. Estrutura da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA	138
Figura 14. Área de Intervenção do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda	145

Figura 15. Área de Intervenção do Programa do Capibaribe Melhor	149
Figura 16. Estruturas para Planeamento Urbano – 2009	152
Figura 17. Área dos Programas Prometrópole, Capibaribe Melhor e Complexo Turístico Cultural.	154
Figura 18. Propostas dos Viadutos da Agamenon Magalhães	158
Figura 19.Comparativo das Propostas para os Viadutos da Agamenon Magalhães	159
Figura 20. Evolução das Estruturas de Planeamento – 2001-2012	163
Figura 21 Canais de Participação da Sociedade	170
Figura 22. Plano Diretor. Evolução do Processo Participativo	181
Figura 23. Estrutura de Gestão Democrática	188
Figura 24. Comparativo Linha Verde e Via Mangueira	193
Figura 25.Complexo Viário para a acesso à alça da Ponte Paulo Guerra/Alargamento do Viaduto Capitão Temudo	196
Figura 26. Via Mangue – Traçado Geométrico	197
Figura 27. Via Mangue – Seção Transversal	197
Figura 28.Crianças brincando na pista sem uso da Via Mangue	199
Figura 29. Parque Ecológico Estação Rádio Pina	200

Figura 30. Comunidades atingidas pelo traçado da Via Manguê	201
Figura 31. Riomar Shopping. Localização e Acessos.	218
Figura 32. Projeto Novo Recife. Localização	221
Figura 33. Projeto Novo Recife. Implantação dos Usos	221
Figura 34. Projeto Novo Recife. Imagens da Proposta	226
Mapa 1 – Lei 16.719/01 (lei dos 12 bairros)	172
Mapa 2. Plano Diretor – Áreas Especiais	185
Mapa 3. Empreendimentos de Impacto, por tipo de uso	212
Mapa 4. Empreendimentos de Impacto, com ou sem Ação Mitigadora, por gestão	213
Quadro 1. Quadro 1. Entrevistados por segmento e classificação	32
Quadro 2. Níveis de Planejamento, Instrumentos e Canais de Diálogo	123
Quadro 3. Matriz de Responsabilidades Copa – 2010	157
Quadro 4. Participação na Conferência do Plano Diretor – 2005	177
Quadro 5. Comparativo da Linha Verde e Via Manguê	193
Quadro 6. Empreendimentos de Impacto, com ou sem ação mitigadora, por gestão.	207
Quadro 7. Projeto Novo Recife. Características.	220

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
O Sujeito frente ao objeto	19
As ideias sobre o objeto	21
As razões e as questões	26
A Hipótese	28
O Caminho Percorrido	28
A Estrutura da Tese	35
 CAPÍTULO 1	 37
GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO URBANO	
1.1 Estado, Governança e Gestão Pública	38
 1.2 Democracia Participativa e Novos Movimentos Sociais	 57
 1.3 Do Planejamento Racionalista aos Planejamentos Estratégico e Progressista	 62
 1.4 Planejamento Urbano no Brasil e no Recife	 73
 CAPÍTULO 2	 86
AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS INTERNAS PARA A GOVERNANÇA NO PLANEJAMENTO URBANO	
2.1 Os Pressupostos estabelecidos nos Planos Plurianuais	87
 2.2 A Engenharia Política e os Conflitos no Planejamento Urbano	 95
2.2.1 1ª Gestão João Paulo – 2001-2004	97
2.2.2 2ª Gestão João Paulo – 2005-2008	102
2.2.3 Gestão João da Costa – 2009-2012	109

2.3 A Estrutura Administrativa e o Planejamento Urbano	115
2.3.1 1ª Gestão João Paulo – 2001-2004	116
2.3.2 2ª Gestão João Paulo – 2005-2008	136
2.3.3 Gestão João da Costa – 2009-2012	146
 CAPÍTULO 3	 167
PLANEJAMENTO URBANO E GOVERNANÇA NO RECIFE	
 3.1 Planejamento, Ação do Estado e Arranjos Democráticos	 168
 3.2 Empreendimentos de Impacto: Ação do Mercado e Arranjos Empreendedores	 204
 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 234
 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 243
 ANEXOS	 259

INTRODUÇÃO

O Sujeito frente ao Objeto

[O] espanto perante a ordem é a primeira inspiração da ciência.

(RUBEM ALVES, 2000)

Zelmelman (2006, p. 458) argumenta que a função que o sujeito cumpre no processo de construção do conhecimento é sua incorporação no próprio discurso, colocando-se perante as circunstâncias, o que significa “abrir-se ao inédito, saber pensar a partir do desconhecido, isto é, a partir do que excede os limites conceituais [...]”. De forma semelhante a Rubem Alves, na epígrafe, esse autor afirma que o conhecimento vem de algo muito profundo: “atrever-se a estar em desassossego, a perder a calma ou a paz interior”(Id. p. 464). O desafio do conhecimento seria não se deixar levar pelos conhecimentos já codificados e também, afastar-se da realidade observada, questionando o empírico que, recortado, pode ocultar a maior parte do problema.

Neste objeto de estudo, o desassossego do sujeito é grande e a proximidade com o objeto traz a impressão do conhecimento das respostas. Então por que pesquisar? Aqui, concorda-se com Moles e Bachelard. O primeiro afirma, “para o cientista, a verdadeira mola da sua apreensão do mundo é, portanto, menos que a crença gratuita em um mundo real que ele desvelaria, a contradição que emerge espontaneamente do exame objetivo” (MOLES, 1981, p. 19); o segundo, referido pelo primeiro, observa que “convém conservar preciosamente e cultivar na ciência a ambiguidade fundamental entre experiência e raciocínio de onde jorram as oposições dialéticas em lugar de empenhar-se em combatê-las à força de ideias claras [...] a observação científica é sempre polêmica” (BACHELARD, 1981, p.21).

O desassossego e o espanto originaram o interesse pelo estudo que objetiva explicitar o papel do planejamento e gestão urbanos na cidade do Recife, via implantação de políticas urbanas e ações de governo, para oferecer elementos para a discussão sobre os avanços, as facilidades e os obstáculos a essas atividades na administração municipal, no início do século XXI.

O atrevimento ao espanto, pelo sujeito, vem do exercício profissional na área de planejamento urbano, em órgão público, há mais de 25 anos, assistindo a planos e programas se sucederem e serem esquecidos, tornando-se apenas planos sem ação, enquanto ações sem plano são executadas (VILLAÇA, 2004, p.180). No meio técnico, há certa dose de conformismo, fruto dessas experiências negativas; e, no meio científico, há a constatação de que a atividade de planejamento, como prospecção de (para o) (ação no) futuro, mesmo sob os auspícios da democracia, venha se tornando um futuro do pretérito, configurando-se em uma abstração, fechando-se em si própria e trazendo poucos resultados sobre a realidade em que, pelo processo de gestão, pretende atuar.

No momento da defesa do projeto de tese, a autora foi alertada para o fato de que a experiência profissional, se por um lado, traria uma dimensão orgânica do problema e um conhecimento processual do objeto proposto, poderia trazer, por outro lado, um risco de tornar o objeto sujeito à própria subjetividade, às vivências e apreensões circunstanciais em torno do fazer planejamento urbano no Recife. O exercício profissional na Prefeitura do Recife, na área de planejamento urbano, realmente traz para a autora o risco de deixar-se levar pela subjetividade, originada desta prática profissional, mas cabe concordar com o que afirma Lefebvre (LEFEBVRE, 1975, p. 235)

A teoria emerge da prática e a ela retorna. A natureza se revela a nós pela prática, pela experiência; e tão somente pela prática é que a dominamos de modo efetivo. A prática, portanto, é um momento de toda teoria; momento primeiro e último, imediato e inicial e retorno ao imediato. E, vice-versa, a teoria é um momento da prática desenvolvida, daquela que supera a simples satisfação dos carecimentos imediatos.

É evidente que houve a compreensão da necessidade de superar a sensação de conhecer as respostas; houve necessidade de afastar-se da realidade observada e de conhecimentos já codificados; a compreensão de que a experiência não podia ser desperdiçada e deveria ser aproveitada para os fins de uma reflexão crítica, aproximando a prática da teoria, adquirida ao longo da vida acadêmica. Assim, a experiência da autora trouxe a possibilidade de reunir os dois olhares, o conhecimento empírico e o conhecimento teórico, superando a visão estanque, fruto do privilégio a um ou a outro, ou mesmo de visões embaçadas pelo excesso de conhecimento empírico ou teórico.

O marco temporal adotado foi o período de 2001-2012. A escolha deveu-se a dois fatores principais. Primeiro, porque há uma continuidade de gestões, com um partido – o Partido dos Trabalhadores, governando a cidade por três gestões (2001-04; 2005-08; 2008-12), quando o mesmo partido governava o país, quase ao mesmo tempo, também por três gestões seguidas (2003-06; 2007-10; 2011-14). Em segundo lugar, porque, a partir de 2001, entrou em vigor o Estatuto da Cidade, depois de 13 anos da promulgação da nova Constituição Federal, trazendo maiores expectativas para a atividade de planejamento urbano.

As ideias sobre o objeto

O Brasil teve uma fase dita áurea do planejamento (em verdade, fase de elaboração de planos) durante a ditadura militar. Na época, foram elaborados diversos planos, principalmente de desenvolvimento econômico, e muitos careceram de implantação. Essa fase se estendeu também para o planejamento urbano, quando foram elaborados (e não implantados) planos para as cidades, de âmbito geral ou setorial, com diferentes denominações. Vilaça afirma, ao tratar da evolução conceitual dos instrumentos de planejamento urbano: “o planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las.”(VILLAÇA, 2004, p.. 222).

Os anos oitenta, com o fim da ditadura e a transição democrática, representaram um momento de inflexão, no qual o planejamento passava por uma fase de descrédito, com estruturas importantes na área do desenvolvimento urbano, como o BNH, sendo extintas. Vale ressaltar, porém, que também foi a década em que houve o movimento pelo retorno da democracia, com a campanha das Diretas Já; a formação da Assembleia Nacional Constituinte e, a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, que, ao dedicar um capítulo à política urbana, trouxe novas expectativas sobre o planejamento. Vale lembrar que, um projeto de lei sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, elaborado em 1983 (PL 775/83), com a participação do Instituto dos Arquitetos do Brasil, havia trazido essas expectativas.

A nova Constituição Federal, de 1988 traria uma nova fase de planejamento ao estabelecer no § 1º do artigo 182 que “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, exigência que só foi regulamentada 13 anos depois com o Estatuto da Cidade. A Constituição trouxe o planejamento como estratégia de enfrentamento dos problemas urbanos. Além disso, trouxe arranjos institucionais, que dizem respeito à administração pública. Um novo modelo de planejamento foi disposto no título da Tributação e Orçamento, composto, hierarquicamente, pelos instrumentos PPA – Plano Plurianual (para médio prazo – quatro anos), LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei do Orçamento Anual (para o curto prazo – 01 ano), previstos para os 03 (três) níveis de governo.

O PPA foi concebido como o elemento central desse novo modelo, devendo estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada, para o período de um governo, devendo ser elaborado no primeiro ano de cada governo, tendo validade até o primeiro ano do governo seguinte, baseando-se no princípio da continuidade administrativa, vindo romper com a descontinuidade de planejamento entre duas gestões, pelo menos em tese.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conforme disposto no artigo 165, § 2º da Constituição Federal, compreende as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Significa que esse instrumento foi criado para “assegurar uma função estratégica aos orçamentos, tradicionalmente inerciais” (PARES; VALLE, 2006, p. 229).

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, tirou a centralidade do PPA no novo sistema de planejamento, pelo menos no que se refere à política urbana municipal, quando definiu em seu artigo 40, § 1º, que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor (para o longo prazo – 10 anos). Essa lei define, no seu artigo 44, que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual deverão incorporar a participação da sociedade mediante a realização de debates, audiências e consultas públicas, como condição

obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. O Plano Diretor (disposto na Constituição no título da Ordem Econômica e Financeira) passou a ser o principal instrumento do sistema legal de planejamento local, com foco no planejamento urbano participativo. Esse modelo de planejamento significa a articulação dos diferentes níveis de planejamento (estratégico/normativo, tático e operativo) e entre planejamento, disciplina fiscal e programação financeira.

Em tese, o planejamento urbano deixaria de ser uma atividade opcional e passaria a ser uma função de governo permanente, e, também, deixaria de ser apenas uma atividade técnica para se transformar em uma atividade de natureza política (também pela exigência da participação dos cidadãos) e, jurídica, pois seus instrumentos têm caráter de lei. Quer dizer, o planejamento passaria a ter maior efetividade, já que existe um sistema legal a ser obedecido.

A retomada da democracia no país possibilitou a incorporação do discurso da participação da população no planejamento, que está expressa, também, na Constituição Federal. A população teria vez e voz no processo planejamento, nas diversas fases que o compõem, desde a sua concepção, identificação dos problemas, definição de prioridades, à construção de alternativas e ao acompanhamento da implantação. Os conteúdos, sempre na direção da justiça social, poderiam variar, mas o processo seria o democrático. Novos arranjos institucionais, que se referem à ampliação da democracia, foram estabelecidos na nova constituição, como os Conselhos, Fóruns, Orçamentos Participativos, Fundos, etc. A exigência da participação no planejamento urbano seria o motor para sucesso do planejamento.

Outros fatores que trouxeram a mesma expectativa foram a promulgação do Estatuto da Cidade – Lei 10257/01, a criação do Ministério das Cidades, em 2003 e a realização das Conferências das Cidades, nos três níveis de governo, com o propósito primeiro de discutir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, nos moldes exigidos pela lei federal. O Ministério das Cidades lançou, em 2005, a campanha dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de ajudar os municípios a cumprirem as exigências da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. Em 2005, o Ministério mudou de direção, quando o governo, para manter a sustentação no Congresso Nacional, entregou a pasta a um partido conservador. Segundo Maricato “...the change interrupted the transformative

momentum that had originally defined the public agency as a builder of federal policies an urban development”. (MARICATO, 2009, p. 205).

A partir daí, enquanto a PNDU ficava no âmbito da discussão nas conferências e no Conselho Nacional das Cidades, o governo federal lançava e implantava programas como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007 e 2009) e o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV (2009 e 2011). Reforçando uma das ideias centrais deste estudo, sobre a distância entre o planejamento e a ação, Maricato afirma que o “MCidades constitui uma central pródiga em anunciar obras, gerenciadas pela Caixa, que entretanto guardam pouca coerência entre si ou com uma orientação que defina um adequado e sustentável desenvolvimento urbano ou metropolitano [...]”(MARICATO, 2011, p. 28).

O planejamento urbano e seus instrumentos, destacando-se o plano diretor, seriam a orientação requerida para trazer essa coerência entre planos de ação e obras, implantados no espaço urbano local, cuja gestão é de responsabilidade do poder público municipal, segundo a constituição de 1988, respeitadas as diretrizes gerais para a política urbana, definidas pelo governo federal, mas, os três níveis de governo interferem no espaço urbano, com seus planos, programas, projetos e instituições; conseqüentemente, o poder local, quase sempre, é atravessado por interesses que podem divergir dos seus, pois “o jogo de distribuição dessas competências e sua relação com as condições de exercício das mesmas, também tem sido um enorme campo de disputa e de dificuldade de construção de políticas claras, estáveis e duradouras.” (ROLNIK, 2005,p. 275).

Há que se expor o entendimento de planejamento e de planejamento urbano. É disso que é o que a tese trata. Planejamento é visão de futuro

Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com o modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmitada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. “E a mão invisível que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a ‘mão invisível’ é incompetente, ou não existe. A confusão que se criou em

torno do que seja planejamento é terrível e tem preço muito alto. (Matus, 2012, Entrevista realizada por Franco Huertas).

Planejamento urbano é entendido como um processo, quer dizer, tem continuidade no tempo. É um processo que se materializa no espaço, ou seja, o produto do planejamento – plano, programa, projeto – torna-se ação, é executado e o que é executado reflete um pensar sobre a cidade, nos aspectos do ordenamento territorial, do patrimônio histórico e ambiental, da habitabilidade, da mobilidade, etc. Assim, entende-se que somente a elaboração de planos não significa planejamento. Ou seja, o plano deve orientar a ação, os investimentos do poder público. Do mesmo modo, considera-se que a elaboração de projetos específicos, que se rebatem no território, como programas e projetos de infraestrutura de saneamento e mobilidade, que não estejam inseridos dentro de um processo e articulados à diretrizes gerais para o desenvolvimento de uma cidade, não se constituem planejamento urbano. Além disso, a perspectiva que esta tese adota para o planejamento urbano, na atualidade, é que este, enquanto conteúdo, deve ser inclusivo, ou seja, o planejamento urbano é elemento para a organização do espaço, tendo em vista a redução das desigualdades socioterritoriais, para que a população tenha acesso à terra, à habitação, com condições adequadas de habitabilidade, mobilidade, etc e, enquanto processo, deve ser democrático e participativo, sendo, portanto, um processo político.

Planejamento urbano é um processo que tem várias fases: elaboração, execução, avaliação, monitoramento; quer dizer, aquilo que é pensado para o futuro é implantado. Há, então, um processo de gestão ou, como afirma Maricato (2001, p. 116)

Não interessa um plano normativo apenas, que se esgota na aprovação de uma lei, mas sim que ele seja comprometido com um processo, uma esfera de gestão democrática para corrigir seus rumos, uma esfera operativa, com investimentos definidos, com ações definidas, e com fiscalização.

Assim, o estudo da gestão pública, com foco no planejamento urbano foi uma escolha para entender o desenvolvimento desta atividade no Município e o contexto em que é praticada, interna e externamente. Internamente, porque o planejamento urbano é uma atividade praticada e de responsabilidade do Estado, via poder público municipal, que tem a responsabilidade definida constitucionalmente e, externamente, porque a perspectiva adotada

é a do planejamento democrático. Assim há que haver a participação dos diversos atores da sociedade.

Planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, constituindo uma *síntese técnico-política*. Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo, e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e definição de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais.(Buarque, 1999, p. 37)

As razões e as questões

Os estudos sobre o planejamento urbano (BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R., 2007. BURNETT, 2011; SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), emergentes a partir do Estatuto da Cidade, têm-se centrado, via de regra, (i) nos produtos — planos, programas ou projetos urbanos —, procurando identificar os avanços que se apresentam nos seus conteúdos, suas consequências no espaço urbano, a busca pela reforma urbana e a justiça social na cidade e para os cidadãos, etc., e (ii) nos processos de elaboração desses instrumentos, focando a atenção sobre o papel desempenhado pela sociedade na sua elaboração e implementação, mediante a análise da atuação dos canais de gestão democrática, como conselhos, orçamentos participativos, fóruns, etc., centrando-se, muitas vezes, mais nesses arranjos institucionais do que no conteúdo e processo do planejamento e privilegiando a fase de elaboração. A necessidade de democratização do planejamento e da gestão explica esse enfoque.

A reação ao planejamento autoritário privilegiou a participação da sociedade no processo de formulação e controle das políticas públicas, com os estudos e pesquisas seguindo essa linha de análise. Desse modo, criou-se uma lacuna nos estudos no que concerne aos aspectos institucionais e gerenciais do planejamento, entendidos como os instrumentos de que a administração pública dispõe para implantar as decisões tomadas no processo democrático e instituídas nos produtos de planejamento, ou seja, as condições institucionais para a governabilidade e governança no planejamento urbano. Essa lacuna corresponde à falta de análise sobre o sistema de planejamento urbano governamental e os

instrumentos que possibilitam a concretização das decisões expressas nos produtos do planejamento. Esta tese procura fazer a junção entre os três aspectos: instrumentos, processos e estrutura organizacional, no campo do planejamento urbano.

A cidade do Recife se constitui um palco privilegiado de análise pela sua característica de vanguarda na área do planejamento urbano, pela presença de importantes inovações na gestão urbana. Destacam-se: (i) a legislação urbanística do Recife que, desde as Leis 7427/1961 e 14551/1983, tem sido inovadora; (são fruto dessa legislação, as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, criadas em 1979 e reforçadas pelo PREZEIS – Plano de Regularização das ZEIS, instituído em 1987, oriundo de pressão do movimento popular); (ii) o Programa Prefeitura nos Bairros, criado na gestão de 1986-88, que é um embrião do Orçamento Participativo na cidade; (iii) a elaboração do plano diretor, em 1991, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal, já incorporando instrumentos que estariam presentes no Estatuto da Cidade, 10 anos depois (Recife foi uma das poucas cidades brasileiras a elaborar o plano diretor, nesta época). Neste século XXI, novos arranjos institucionais, como referenciais para o planejamento e a gestão, favoráveis à governança democrática têm sido adotados na cidade. Além disso, o crescimento econômico do estado de Pernambuco, com grande projetos nos municípios metropolitanos e o fato de Recife ser uma das sedes da Copa do Mundo, (embora a Arena da Copa esteja em outro município da região metropolitana) têm trazido repercussões para a cidade, para o seu planejamento e gestão urbana. Enfim, tudo isto justifica a cidade como objeto de estudo. Admite-se que as questões tratadas nesta tese, a forma como os conflitos e os obstáculos presentes no planejamento e gestão urbana do Recife são discutidos, trazem a expectativa de contribuição à compreensão dos mesmos problemas em outras cidades brasileiras.

O estudo pretende dar resposta as seguintes questões:

- Que conflitos de governança se rebatem sobre o planejamento urbano?
- Os ideários que norteiam a gestão urbana no Recife, incorporam, na prática, o planejamento urbano como instrumento e *praxis* de política governamental?
- Qual o ambiente institucional e que elementos norteiam o exercício do poder público na atividade do planejamento urbano?
- Quais os pressupostos da organização político-institucional que agem como limitadores ou estimuladores para a atividade de planejamento urbano?

- Quais são atores sociais que interferem (e como) na atividade de planejamento?

A HIPÓTESE

A distância entre o discurso(planejamento) e a prática(gestão) trazem o interesse pela pesquisa no doutorado. O foco de investigação transita entre planejamento e gestão urbanos, tendo como objeto o planejamento urbano inserido no sistema de planejamento e gestão governamental, nas instituições por ele responsáveis e nos atores que influenciam a ação do poder público e traz a hipótese de que o processo de planejamento e gestão urbana estabelecem padrões de governança, que decorrem de uma lógica em que predominam os interesses capitalistas e políticos. Nesta lógica, a ação no Estado é pontual, seja voltada para o capital ou para a população mais pobre, em detrimento daquelas definidas no processo e instrumentos de planejamento e pelos canais de gestão democrática, oriundos da reforma urbana e da constituição do Estado democrático de direito.

O Caminho Percorrido

O objeto de estudo é o planejamento urbano inserido no sistema de planejamento e gestão governamental para a cidade. Entender o processo de planejamento urbano, seu papel e suas manifestações na gestão pública, frente às questões apresentadas neste estudo, significa admitir a dinamicidade e complexidade da realidade e que não existe uma resposta pronta, definitiva, um modelo ideal. Buscou-se respostas possíveis a essas questões, com a consciência de que são provisórias, pertinentes ao momento estudado e parciais, pois a perspectiva dialética, que é adotada nesta pesquisa admite a impossibilidade da compreensão da totalidade.

Minayo (MINAYO, 2004, p. 70) percorrendo sobre a totalidade, afirma que, metodicamente, deve-se:

- i. Compreender as diferenças numa unidade ou totalidade parcial;

- ii. Buscar a compreensão das conexões orgânicas, isto é, do modo de relacionamentos entre as várias instâncias da realidade e o processo de constituição da totalidade parcial;
- iii. Entender, na totalidade parcial em análise, as determinações essenciais e as condições e efeitos de sua manifestação.

Lefebvre (LEFEBVRE, 1975,p. 116) tratando da lógica dialética afirma que o conhecimento

[...] parte do concreto, do global e confusamente apreendido, na percepção sensível, e que se apresenta como o primeiro grau de abstração; caminha através da análise, da separação dos aspectos e dos elementos reais do conjunto, através portanto do entendimento de seus objetos distintos e de seus pontos de vista abstratos e laterais; e, mediante o aprofundamento do conteúdo e da pesquisa racional, dirige-se no sentido da compreensão do conjunto e da apreensão do individual na totalidade: no sentido da verdade concreta e universal.

O processo dialético do conhecimento utiliza-se da análise e da síntese, dois movimentos, inseparavelmente ligados, já que existe “[...] no curso do trabalho do conhecimento que penetra no concreto, uma acentuação colocada ora sobre a diferença (mediante a análise), ora sobre a unidade (mediante a síntese)” (Idem, p. 121). A análise vai do complexo ao simples, decompondo-o em elementos ou em momentos do real, que por sua vez, também são complexos e, portanto, passíveis de análise, já que esta, sendo infinita, não pode ser exaustiva. A análise dialética deve captar a originalidade desses momentos, seu diferencial e a relação, complexa, contraditória dos momentos entre si com a totalidade. A síntese refaz, em sentido contrário, o caminho perseguido pela análise, reconstituindo o todo, partindo do simples para o complexo. Lorau (1975, p. 15), observa que

[...] articular lacunas, ver relações nos lugares onde só se percebiam elementos coerentes e homogêneos, comprovar um problema onde se julgavam existirem soluções, não será este o caráter próprio de todo método novo, aquilo que, segundo a palavra de Bachelard, justifica o caráter polêmico da prática científica?

O estudo tem como foco o planejamento e gestão urbana, entendidos como dois termos complementares, sendo diferentes apenas na questão do tempo, pois, segundo Souza (2002, p.46), o planejamento refere-se ao tempo futuro e a gestão, ao presente; o autor

afirma que “o planejamento é a preparação para a gestão futura [...], a gestão é a efetivação ao menos em parte [...] das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir”. Nesse sentido, esses são o caminho abstrato para apreender o concreto, no momento escolhido. Segue-se Lefebvre (1975, p. 113), na afirmação de que o “abstrato [...] um momento do movimento, uma etapa, um meio para captar, analisar determinado concreto”.

Os campos principais do estudo são governança e planejamento urbano, vistos no Capítulo 1. Aceita-se, de acordo com diversos autores, que o conceito de governança está ligado ao de governabilidade, e que os dois são polissêmicos, o que dificulta seu uso. Alguns autores tentam fazer uma distinção entre eles, mas as superposições e a polissemia permanecem. Por ora, aceita-se que os conceitos vão além das condições institucionais do exercício do poder ou da forma como este poder é exercido; que não se restringem aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, ou seu funcionamento eficaz, que serão vistas no Capítulo 2, mas incorporam padrões de articulação e cooperação entre a sociedade e o Estado, objeto do Capítulo 3. Como está se estudando governança, traz-se a questão da gestão democrática, com os conselhos gestores de políticas públicas e um novo tipo de participação – a originada das redes sociais.

Discute-se o papel do Estado, que tem, no caso brasileiro, a prerrogativa do planejamento urbano, mesmo considerando-se a abertura para a participação da sociedade e seus movimentos para influenciar o planejamento. Aceita-se a tese de que é um papel exercido de forma contraditória: por um lado, dá suporte ao processo de acumulação, atuando nas condições para a reprodução do capital e, de outro, procura se legitimar, buscando atender aos diferentes interesses da sociedade civil, utilizando-se do orçamento participativo, por exemplo. Esse papel do Estado no planejamento urbano, é limitado, pois,

[...] O poder de organizar o espaço advém de todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais. É um processo tão mais conflituoso quanto mais variada a densidade social num determinado espaço ecológico (HARVEY, 1996, p. 52).

Ainda no campo da teoria, discute-se as diversas abordagens sobre planejamento urbano e as formas assumidas mais recentemente, como o planejamento estratégico e o

progressista, concluindo com o planejamento urbano no Brasil e no Recife.

O campo teórico situa-se no nível da abstração, mas o conhecimento precisa, além do abstrato, do concreto, segundo Lefebvre (1975, p. 12). Este autor afirma que concreto e abstrato “são dois aspectos solidários, duas características inseparáveis do conhecimento. Convertem-se incessantemente um no outro: o concreto determinado torna-se abstrato e o abstrato aparece como concreto já conhecido.”

Saindo do abstrato para o concreto, mas apoiado no primeiro, são discutidos os tipos de planejamento urbano e gestão pública, na escala local. Adota-se como marco temporal, os primeiros anos do século XXI, correspondendo ao período 2001-2012 (3 gestões municipais).

O caminho da análise abre para as três gestões e as estruturas administrativas correspondentes, como objetivo de entender o planejamento urbano, ou seja, quem executa a atividade, de que forma e em que contexto político. Admite-se que a cada governo correspondem estruturas governamentais, tipos de ação e modelos de planejamento e gestão e modos de participação específicas, que se traduzem em formas diferenciadas de governança, entendidas além do formato institucional adotado pelo Estado, e arranjos institucionais para relação com a sociedade. Para cada gestão, foram analisadas as estruturas administrativas e os instrumentos de planejamento operados no período, identificando os avanços e os conflitos emergentes.

No caminho da síntese, o estudo centrou-se nos instrumentos de planejamento elaborados pela Prefeitura do Recife, como o Plano Diretor (definido legalmente como o instrumento principal do planejamento urbano e o de maior grau hierárquico do sistema de planejamento) e sua relação com os outros instrumentos previstos neste sistema. Além do Plano Diretor, foram analisados os Empreendimentos de Impacto, que são elementos que interferem concretamente na organização do espaço urbano. Esses dois instrumentos permitem vislumbrar o tipo específico de governança, estabelecido no seu processo de discussão.

Os arranjos institucionais, no plano local, foram analisados, com base nas atas de reuniões do conselho que trata da questão urbana, o Conselho de Desenvolvimento Urbano

do Recife. Foram ainda analisados: relatórios de gestão e informações nos sites oficiais de governo e notícias de jornais.

Para superar a intimidade entre sujeito e objeto e buscando outros olhares sobre o problema, efetuou-se uma série de entrevistas com atores que trabalham ou são afetados pelo planejamento urbano. Não se personalizou nenhum dos entrevistados, todos foram escolhidos com base no papel exercido pela instituição que representam e no seu relacionamento com a Prefeitura do Recife. Em obediência à Resolução 466/2012, manteve-se o anonimato dos entrevistados; assim, todos assinaram um Termo de Permissão, no sentido de definir a forma como seriam citados, qual seja, Dirigente 1, Dirigente 2, Legislativo, Técnico, Mercado, Movimento Popular, ONG e Órgão de Classe, conforme quadro a seguir; essa classificação foi completada por números, para diferenciar cada um deles.

Quadro 1. Entrevistados por segmento e Classificação

Entrevistados	Qtde.	Classificação
Poder Público		
Ex-Prefeitos	2	Dirigente 1
Ex-secretários(de planejamento, habitação e saneamento)	6	Dirigente 1
Ex-presidentes e diretores(URB, CTTU, Instituto Pelópidas da Silveira, DIRURB)	7	Dirigente 2
Técnicos	6	Dirigente 2
Legislativo	2	Legislativo
Governo do Estado	1	Dirigente 2
Sociedade		
ONG(Habitat, FASE, Etapas)	3	ONG
Movimento Popular(Fórum do PREZEIS e Federação Ibura Jordão)	2	Movimento Popular
Universidade	4	Universidade
Órgãos de Classe (CAU, IAB)	3	Órgãos de Classe
Mercado (ADEMI, Sinduscon)	2	Mercado
TOTAL	38	

Organizado pela autora

Deu-se ênfase aos gestores que passaram pela Secretaria de Planejamento – SEPLAM (não importando a denominação da secretaria), ao longo dos 12 anos da pesquisa; dessa forma, todos os secretários de planejamento foram entrevistados; o mesmo não aconteceu com as outras três áreas do planejamento urbano no sentido amplo, e que interferem na área do planejamento urbano no sentido específico – habitação, transportes e saneamento (apenas um de cada setor). O representante do Governo do Estado foi a Secretária-executiva da Secretaria das Cidades, que exercia a presidência do CONCIDADES/PE e também foi diretora da Diretoria de Projetos Urbanos, da Empresa de Urbanização do Recife – URB, citada como Dirigente 2. Entrevistou-se dois vereadores (um do PT e outro do DEM). A escolha dos dois vereadores foi baseada em dois critérios: representarem o governo e a oposição e terem sido membros da Comissão do Plano Diretor no legislativo.

Todas as entidades da sociedade e do mercado que foram entrevistadas fazem ou fizeram parte dos arranjos institucionais de participação da sociedade, como membros do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU, da Comissão de Controle Urbanístico – CCU e, a partir de 2013, do Conselho da Cidade do Recife.

O objetivo das entrevistas foi identificar quais os conflitos na estrutura e no planejamento urbano e como esses se rebatem na produção do espaço e nas relações de governabilidade e governança. A entrevista foi baseada em um roteiro com perguntas abertas, que permitiram, ao mesmo tempo, o entrevistado falar com espontaneidade, embora com o direcionamento aos eixos da pesquisa e, o acréscimo de outras indagações que surgiram no decorrer das conversas.

Os métodos utilizados na pesquisa foram a análise documental, complementada pela análise de conteúdo. A análise documental (OLIVEIRA, 2010, p.69)

caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação. Na análise documental, documento é tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado como documento ou fonte.

Segundo Cellard a análise documental deve seguir uma fase de pré-análise que é composta de cinco etapas: (a) contexto histórico no qual foi produzido o documento; (b) identidade do autor; (c) procedência do documento; (d) natureza do texto, ou seu suporte; e (e) conceitos-chave e a lógica interna do texto. A análise documental, partindo da pré-análise executa o processamento das informações, procurando articular os objetivos, o referencial teórico e as informações obtidas (CELLARD, 2008, apud SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.8 et.seq.). O método da análise documental foi utilizado na documentação utilizada na pesquisa: leis, decretos e instrumentos de planejamento.

A pesquisa empírica para análise da estrutura governamental e instrumentos de planejamento, levantou a legislação que apoiava as reformas administrativas, referentes ao planejamento urbano. Para a análise, o material, foi organizado de forma a identificar a legislação para cada gestão e os conteúdos das atribuições dos órgãos relativos à área do planejamento urbano. Na análise dos documentos, foi possível listar as mudanças havidas na estrutura de planejamento e, com base nas atribuições, as superposições, que permitiam inferir a possibilidade da existência de conflitos entre os órgãos e as condições de governança, aprofundadas pelas entrevistas. Para cada período de gestão, foram identificados os instrumentos de planejamento – planos, programas, projetos e legislação urbana– elaborados durante a vigência de cada estrutura administrativa.

Os instrumentos de planejamento foram analisados, com o aprofundamento daqueles que trouxeram maior repercussão na sociedade e conflitos de governança, como o plano diretor, e Empreendimentos de Impacto – EI, como o Projeto Novo Recife e o Shopping Riomar. Os conflitos de governança foram considerados com base na análise dos canais de participação da sociedade, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife.

As entrevistas e as atas do CDU, que dizem respeito ao plano diretor e aos EI, foram tratadas com o método da Análise de Conteúdo, que é apresentado por Bardin (2004,p. 42) como “um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”. A análise documental, na pesquisa qualitativa, procura a presença ou ausência de uma dada característica ou de um conjunto de

características num determinado fragmento da mensagem, para a compreensão da construção dos significados que são exteriorizados em determinados discursos.

Diversos autores (BARDIN, 2004; BAUER, 2004; PAGÈS, M. 1987) estabelecem, de maneira geral, como etapas da análise de conteúdo:

▲ Pré-análise – baseada em considerações teóricas e textos, onde a teoria e o problema são responsáveis pela seleção e categorização dos materiais de texto.

▲ Definição e amostragem de unidades de texto. Nesta fase é feito o recorte dos conteúdos. Os elementos recortados serão as unidades de análise ou de classificação ou de registro.

▲ Categorias e codificação – função da teoria e do material da pesquisa; os conteúdos são agrupados por parentesco. As categorias podem ser formadas *a priori*, no curso da análise, ou podem ir sendo modificados no decorrer da pesquisa.

▲ Análise – Fase do tratamento dos resultados, onde se procura aprofundar o conteúdo latente, revelando ideologias e tendências, revelando o dito pelo não-dito.

O roteiro das perguntas já indicava, em princípio, as unidades de texto e categorias de análise, que foram sendo modificadas com as respostas dos entrevistados, quando foi possível identificar novas categorias, agrupadas segundo o critério de semelhança ou oposição (conflitos). Os resultados alcançados com as entrevistas, permitiram dar robustez às análises realizadas com base nas informações documentais.

A Estrutura da Tese

Além desta introdução, o trabalho é composto de 03 (três) capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico do estudo, com base nas categorias: planejamento urbano e governança. Relaciona-se os conceitos de Estado, Governança e Gestão Pública no contexto da crise do capitalismo; introduz-se a questão da democratização dos espaços públicos, com os conselhos gestores e a participação oriunda das redes sociais; elencam-se as diversas teorias sobre planejamento urbano, para alcançar o século XXI, destacando-se duas abordagens – o planejamento estratégico e o progressista, presentes no planejamento urbano brasileiro contemporâneo.

A parte empírica do estudo é apresentada nos capítulos 2 e 3. O capítulo 2 trata das condições institucionais para a governança no planejamento urbano, para cada uma das três gestões analisadas. Os pressupostos estabelecidos nos planos plurianuais de cada gestão são a base para o entendimento do ideário destas. A engenharia política de cada governo permite identificar os conflitos que emergem a cada reforma administrativa e como se refletem na atividade do planejamento urbano. Ainda neste capítulo, analisam-se o planejamento urbano no Recife e as ações, que se refletem no espaço urbano, executadas nas três gestões e sob que suporte institucional.

O Capítulo 3 mostra a ação da prefeitura, na atividade de planejamento urbano, opondo dois modelos de planejamento, além do planejamento regulatório: um, baseado no ativismo democrático, tendo o plano diretor como referência; outro, em grandes projetos urbanos (neste caso, a Via Mangue), voltados para o sistema viário. Assim, o capítulo apresenta aquilo que deveria se expressar (o dever ser, baseado no plano diretor) e o que realmente se expressa (aquilo que é – projetos urbanos) no espaço. Acrescentam-se na análise, os Empreendimentos de Impacto – EI (aquilo que é) estabelecidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, como elementos que interferem concretamente no espaço urbano. O capítulo apresenta o padrão de governança originado na discussão desses instrumentos, em que os acordos e os conflitos emergem.

Nas Considerações Finais a tese aponta como dificuldades ao planejamento urbano, o processo político partidário, interferindo diretamente na estrutura governamental e, portanto, nas condições para o exercício do planejamento e a falta de articulação e as superposições entre os diferentes órgãos que interferem no espaço urbano. Não obstante o discurso de fazer diferente, as gestões lançaram mão de arranjos de governança, adequados ao capital, ao mesmo tempo em que construíam e destruíam processos participativos no planejamento urbano.

CAPÍTULO 1

GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO URBANO

O capítulo apresenta os conceitos e teorias condutores da tese: governança e planejamento urbano. O conceito de governança é apresentado na sua inserção na discussão sobre o Estado e a gestão pública.

Introduz-se o conceito de governança, fazendo considerações sobre a crise o Estado, o debate sobre os conceitos de governabilidade e governança, no contexto da emergência do neoliberalismo. Mostra-se que os conceitos, tanto de governabilidade quanto de governança, são polissêmicos e, por vezes, são confundidos um com o outro, trazendo dificuldades na sua utilização. A democracia participativa, com a discussão sobre os canais de participação da sociedade, quais sejam os conselhos gestores de políticas públicas e um novo tipo de participação, que usa a internet como seu veículo propulsor, antes de chegar aos espaços públicos concretos, complementam os conceitos discutidos no primeiro item.

Apresentam-se algumas correntes que dominaram o pensamento sobre o urbano, no século XX e se estenderam nesses primeiros anos do século XXI. Inicia-se a abordagem com algumas considerações a respeito do espaço, feita por autores marxistas, para, em seguida, introduzir essas correntes de planejamento. Enfatiza-se dois modelos de planejamento que emergiram ao final do século passado e perduram no novo século: o planejamento estratégico e o planejamento progressista. O primeiro de cunho neoliberal e, o segundo, amparado na ideia do direito à cidade. Os dois modelos trariam, ou trouxeram, um novo padrão de governança nas cidades, notadamente as parcerias público-privadas e a inclusão da participação social na discussão dos destinos da cidade.

Em seguida, são feitas algumas considerações sobre o planejamento urbano no Brasil, o seu histórico racionalista e tecnocrático, até a ação do Movimento pela Reforma Urbana, que resultou na introdução, na Constituição Federal, de um capítulo dedicado à política urbana, da exigência da elaboração do Plano Diretor, que deve ser construído dentro de um processo de governança democrática.

1.1 Estado, Governança e Gestão Pública

O objetivo de estudar a governança no planejamento urbano, entendida, em princípio como a interação entre Estado e sociedade, exige tratar do Estado e seu papel na sociedade capitalista. A reflexão teórica permitiu situar os conflitos de governança que se rebatem no planejamento urbano do Recife, no seio da administração pública e, entender como a engenharia institucional e política origina conflitos de governança, que se constituem obstáculos à implantação de um processo de planejamento urbano eficaz.

Para embasar a discussão da relação Estado e sociedade, inicia-se com Rousseau, considerado o pai das teorias da democracia. Segundo ele, o Estado assume o papel de garantidor da igualdade, razão do contrato social, pelo exercício do poder, instrumentalizado pelas leis.

A respeito da igualdade não se deve entender que os graus de poder e riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, esteja acima de toda a violência e não se exerça jamais senão em virtude da classe e das leis; e quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro e nem tão pobre para ser constrangido a vender-se. (1975, p.60)

O contrato ou pacto social substituiria a igualdade natural, por uma igualdade moral e legítima, onde os homens se tornariam iguais por direito, mesmo que não o fossem em força ou talento. No contrato social, o homem perde a liberdade natural, aquela limitada por suas forças e que o leva a tentar alcançar tudo o que pode e ganha a liberdade civil, que é limitada pela liberdade geral. A associação a um contrato social significaria uma forma de proteger os interesses privados, na medida em que cada indivíduo, e todos os indivíduos, alienando-se em favor da comunidade, ganham o equivalente ao que perdem e maior força para conservar o que têm. Assim, os indivíduos aprendem que não devem pensar somente em si mesmos, mas devem votar por todos, para que a vontade geral não perca sua retidão natural. A vontade geral é diferente da vontade de todos. Esta corresponde ao interesse privado, enquanto que aquela considera o interesse comum e somente ela tem a possibilidade de dirigir o Estado na busca do bem comum (Idem. p. 31-38).

Na Ideologia Alemã, os autores, caracterizando a evolução da propriedade, mostram que existe oposição entre interesses, a partir da divisão do trabalho e do desenvolvimento das forças produtivas, destacando a oposição entre o trabalho industrial e comercial e o trabalho agrícola, referindo-se, também, a oposição entre trabalho industrial e comercial. Isso significa que interesses individuais entram em contradição com o interesse comum ou coletivo. Para superar essa contradição, o interesse coletivo assume a forma de Estado, “como comunidade ilusória, mas sempre sob a base real dos laços existentes [...] das classes desde logo condicionadas pela divisão do trabalho e que se diferenciam em qualquer agrupamento desse tipo e entre os quais existe uma que domina as outras.” (ENGELS; MARX, 2005, p. 42) “O Estado burguês é o organismo protetor da sociedade capitalista”, diz o *Manifesto do Partido Comunista* (ENGELS; MARX, s/d.). A classe dominante seria a classe que tem a propriedade dos meios de produção e o Estado sua expressão prática idealista. A classe dominante, além da propriedade dos meios de produção – poder material dominante, teria também a propriedade dos meios de produção espiritual. Nesse sentido, é asseverado que

Em todas as épocas, os pensamentos dominantes são os pensamentos da classe dominante, a classe que tem o poder material dominante da sociedade, é ao mesmo tempo, o seu poder espiritual dominante. As idéias dominantes são apenas a expressão ideal das relações materiais dominantes concebidas como idéias; portanto a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, as idéias do seu domínio (ENGELS; MARX, 2005, p. 63).

A classe dominante seria então responsável pela formulação da ideologia dominante, aquela que abrange os interesses coletivos. Isto seria fruto da evolução da divisão do trabalho, que passa pela divisão do trabalho entre os sexos, na família, entre atividades no campo, entre campo e cidade e entre trabalho material e intelectual, o momento em que “a divisão do trabalho, se torna realmente divisão do trabalho. A partir desse momento, a consciência pode fantasiar, ser algo mais do que a consciência da práxis existente, de representar de fato alguma coisa sem representar algo de real” (Idem, p. 39). Seria uma falsa consciência, decorrente da ideologia dominante. Segundo Chauí (1989, p. 65).

[...] agora nasce a ideologia propriamente dita, isto é, o sistema ordenado de idéias ou representações e das normas e regras como algo separado e independente das

condições materiais, visto que seus produtores – os teóricos, os ideólogos, os intelectuais – não estão vinculados diretamente à produção material das condições de existência [...] As idéias podem parecer estar em contradição com as relações sociais existentes, com o mundo material dado, mas é uma consequência do fato de que o mundo social é contraditório.

A concepção de ideologia está presente em Gramsci, quando trata da questão da hegemonia, como sendo o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna da sociedade civil e, também, quando procura entender que processos foram utilizados pela classe dominante para conquistar o consentimento das classes subalternas, no desenvolvimento das relações capitalistas. Nesse processo, Gramsci ressalta o papel do Estado como um instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva (sociedade política), que mantém os grupos subordinados fracos e desorganizados. O Estado seria “todo complexo de atividades práticas e teóricas com a qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sob os quais exerce sua dominação” e “extensão do aparelho hegemônico, como parte do sistema desenvolvido pela burguesia para perpetuar e expandir seu controle sobre a sociedade no contexto da luta de classes” (GRAMSCI, 1971, p. 90-100).

Referindo-se à hegemonia, no modo de produção capitalista, Leborgne & Lipietz (1988, p. 19) afirmam que “um bloco social é hegemônico quando faz, de modo mais ou menos coercitivo, reconhecer seu dispositivo como aquele conforme o interesse da grande maioria de um território”. O fordismo seria um exemplo desse dispositivo, o regime de acumulação que se instalou após a segunda guerra mundial, que se caracteriza não só pela elevação do investimento, como pelo consumo, como por um novo modo de vida, econômico, político e cultural (LEBORGNE; LIPIETZ, 1988; HARVEY, 1998, 2004, 2008). Harvey, baseando-se em Aglietta, Lipietz e Boyer, caracteriza um regime de acumulação como a “estabilização por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação, tanto das condições de produção, como das condições de reprodução dos assalariados” e esse regime de acumulação precisa de um modo de regulamentação para funcionar, que “toma a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação etc., que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução”

(1998, p. 117). Na mesma obra (Idem, p. 121), traz Gramsci, em *Os Cadernos do Cárcere*:

[...] o americanismo e o fordismo equivalem ao maior esforço coletivo, até para criar, com velocidades sem precedentes e com uma consciência de propósito sem igual na história, um novo tipo de trabalhador e um novo tipo de homem[...] os novos métodos de trabalho são inseparáveis de um modo específico de viver e pensar a vida.

Segundo OFFE, o “Estado se compõe de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e das normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade”(OFFE, 1976, *apud* CARNOY, 1988,p. 167). Porém,

o Estado não é um conjunto de instituições que podem ser facilmente separadas de outras instituições 'privadas', mas sim uma 'rede historicamente acumulada de formalismos jurídicos e institucionais que abrange e condiciona (quase) todos os processos e interações que ocorrem numa sociedade [...] o Estado (capitalista é) a estrutura dessas sociedades históricas que se reproduzem através da concorrência e da produção exploratória de mercadorias' (Idem, p. 171).

Completando essa definição, Harvey, citando Miliband, afirma que o Estado deveria ser visto como um processo, “o Estado é muito mais que um exercício de poder por um governo, tendo de incluir todas as possibilidades pelas quais o poder pode ser exercido. Nisso, a estrutura específica das instituições é importante (embora não fundamental)” (HARVEY, 2005, p. 88).

Miliband (1999, p. 486) afirma que

Por mais não-intervencionista que o Estado queira ser na vida econômica, ainda assim ele desempenha papel crucial, nesse âmbito, quando mais não seja para atenuar os custos sociais da empresa capitalista, que está na natureza dessa empresa ignorar.

Esse papel do Estado aconteceu de forma desigual no mundo, em especial nos países social-democratas, no que se refere às políticas econômicas, às relações de trabalho, etc., mas significou, além de políticas fiscais e monetárias, investimentos públicos “em

setores como transporte, os equipamentos públicos, etc. – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno” (HARVEY, 1998, p. 129-132). A atuação do Estado se fez presente, também, na seguridade social, educação, saúde, habitação, etc., ou seja, o Estado agia ao nível da reprodução da força de trabalho, através da criação dos meios de consumo coletivo, que, segundo LOJKINE (1981, p. 132) são considerados “supérfluos, do ponto de vista da reprodução do capital”, pois suas características o impedem de inserir-se no processo de circulação de mercadorias.

Harvey (2006, p. 86) assevera que o capitalismo sempre procura acelerar o tempo de giro do capital, para “aniquilar o espaço por meio do tempo, com o diz Marx, mas só pode fazê-lo por meio da produção de um espaço fixo”, fruto de investimentos que se transformam em capital fixo, entrando em contradição com sua necessidade de agilizar a circulação do capital. Desta forma, o capitalismo constrói e reconstrói paisagens geográficas “[...] apropriadas à sua própria dinâmica de acumulação num momento particular de sua história, simplesmente para ter que reduzir a escombros e reconstruir essa paisagem geográfica a fim de acomodar a acumulação num estágio ulterior.”

No neoliberalismo, as inovações, as transferências de tecnologia, a revolução nas comunicações e informações, produzem a dispersão e fragmentação geográfica do processo de produção, com a desvinculação espacial entre o processo de produção e o de decisão, a “desmaterialização” do espaço; “as corporações têm mais poder de controlar o espaço, tornando lugares individuais bem mais vulneráveis aos seus caprichos” (HARVEY, 2006, p. 82). No Brasil, grandes empresas internacionais, na onda das privatizações das estatais, dominam grandes projetos e empreendimentos, conforme sugere Vainer (2008. s/ numeração)

[...] não há como desconhecer o fato de que, quando essas grandes agências setoriais territoriais se privatizam, a totalidade do território que fica sob seu controle direto se desnacionaliza; em outras palavras, os grandes projetos continuam portadores de um grande potencial de modernização e transformação dos espaços; tem um grande potencial de decompor e recompor regiões; projetam sobre os espaços locais e regionais, interesses quase sempre globais.

Nas últimas décadas do século passado, o papel do Estado foi bastante debatido,

no sentido de que este atravessava uma crise. A constatação era de que, o Estado, no modelo fordista, assumira uma posição de destaque, intervindo na regulação econômica, nas relações de trabalho, nas políticas e planejamento: intervinha no mercado regulando-o, através de política de preços e, também, através da política de subsídios; de dotação de infraestrutura para aumento da rentabilidade do capital; na força de trabalho através da legislação social, das políticas de emprego e renda, essenciais para a dinamização do consumo de massa; na dotação dos meios de consumo coletivo, principalmente aqueles vitais para o crescimento da produção e na socialização do bem-estar social.

A ação do Estado teria sido desigual, pois nem todos tinham acesso aos benefícios do fordismo, o que veio provocar reações por parte dos excluídos, principalmente quando da diminuição dos investimentos públicos do Estado, em função da crise. (HARVEY, 1998, p. 132).

Essa crise do Estado foi aproveitada por duas correntes de pensamentos opostos, apresentados aqui como neoliberais e progressistas para definirem o seu modelo de Estado. Para os neoliberais, a crise passou a ser explicada como decorrente da atuação do Estado do bem-estar social: as políticas adotadas teriam criado um excesso de demandas que este não teria capacidade para responder, em função do hiato entre sua capacidade de arrecadação e os gastos necessários, o que veio trazer o seu endividamento. Esta seria uma das explicações para a ingovernabilidade do Estado. Outra questão seria o excesso de regulação do Estado na economia. O neoliberalismo, segundo Harvey (2008, p. 12) é

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [...] Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes deverão ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do

Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício.”

Nessa perspectiva, a sociedade civil liberal (ou neoliberal) é comandada pelo mercado, onde a competição é realizada em termos exclusivamente privados, sem maiores interferências públicas ou estatais; o Estado que lhe corresponde é o Estado mínimo. A sociedade civil aparece como um espaço fora do Estado e contraposto a ele, “não há ações visando à conquista do Estado, mas ações contra o Estado [...] mais liberal e representativo do que democrático e participativo” (NOGUEIRA, 2003, p. 224).

O projeto neoliberal, traduzido no Consenso de Washington, encontro realizado em 1989, recomendava para os países em desenvolvimento, como solução para a crise do Estado e a retomada da economia, entre outros: diminuição do tamanho do governo (demissões, terceirização e privatização das estatais); desregulamentação da economia, reforma tributária e disciplina fiscal; incentivo ao investimento estrangeiro, com a derrubada das estruturas protecionistas, o que afinal caracteriza o chamado Estado-mínimo. Estes foram os pressupostos adotados pelos países, inclusive o Brasil, para discutir sua reforma do Estado e como solução para a ingovernabilidade.

No contexto da crise do capitalismo, transportaram-se algumas ideias executadas no setor privado para o interior da administração pública, tendo como ícones os governos Thatcher e Reagan e as reformas empreendidas em suas administrações, conhecidas como *New Public Management* – *NPM* – ou, em português, Nova Administração Pública.

O modelo da *NPM* – *New Public Management* passou a ser aplicado no Brasil durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995 (MATIAS-PEREIRA, 2008). O Plano Diretor da Reforma do Estado adota explicitamente este modelo, colocando-o como solução para superar a rigidez e ineficiência da administração pública burocrática brasileira, pela implantação de uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, de modo a reforçar a governança.

O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1995, p. 7-13).

A reforma do Estado, definida nesse Plano Diretor, parte do princípio de que o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento, de forma semelhante ao que estava acontecendo em grande parte do mundo, substituindo os modelos anteriores de administração pública, quais sejam a administração patrimonialista e a burocrática. Na primeira, não há distinção entre o que é público e privado; é o tipo de administração que domina até quando o capitalismo e a democracia se tornam dominantes e o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado, surgindo, na metade do século XIX, a administração burocrática racional-legal, na terminologia weberiana. Nessa, a ênfase é no formalismo, nos controles, no profissionalismo, na técnica, para combater a corrupção e o nepotismo. A respeito desse tipo de administração, Diniz (2001, p. 20) afirma:

[...] no Brasil nunca houve uma burocracia propriamente weberiana. A reforma implantada por Getúlio Vargas, nos anos 30, não teve êxito no sentido de garantir a vigência da burocracia racional – legal. Desde o início, tivemos um sistema híbrido, marcado pela coexistência dos princípios universalistas e meritocráticos, com as práticas clientelistas, tradicionalmente presentes no padrão de expansão da burocracia brasileira.

Na administração gerencial, buscada pela Reforma do Estado, a ênfase é na eficiência, buscada com a redução dos custos e aumento da qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário e, no desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p. 12 et seq.).

O mentor dessa reforma, o então Ministro Bresser Pereira afirmava que “a inércia, o capital investido e uma ideologia burocrática entrincheirada representam os obstáculos principais à gestão pública ou à reforma gerencial do aparelho do Estado” (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 6). Defendendo suas ideias contra a crítica de adesão aos postulados neoliberais, Bresser Pereira (2002, p. 6) afirma que “a administração pública gerencial cresce em países democráticos, onde as regras da lei são bem estabelecidas e nas quais o desafio é fazer a administração mais eficiente e mais accountable à sociedade”.

Os conceitos de governabilidade e governança surgem explicitamente nesse

contexto de crise e reforma do Estado, nos anos 1970 e 1980. O primeiro surge como crise de governabilidade ou ingovernabilidade, nos trabalhos de Huntington, que, no final dos anos 1960 e década de 1970, interpreta a crise de governabilidade como fruto dos excessos de participação e sobrecarga nas demandas: “existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las” (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 6). A frustração pela não existência desse equilíbrio traria a ingovernabilidade e seria fruto do excesso de democracia.

Diniz (1995, 1997, 2001) trata da questão da governabilidade no bojo da crise e reforma do Estado, nos anos 1980 e na transição de um regime autoritário para um democrático. A crise do Estado é considerada em seus aspectos externos – o impacto da estruturação de uma nova ordem mundial e, internos – uma crise fiscal e fatores estruturais (formas predominantes de articulação entre Estado e a sociedade; as relações entre capital e trabalho, o padrão da acumulação e o relacionamento entre os setores público e privado). A autora situa as mudanças que ocorriam nas relações entre Estado e sociedade, a partir dos anos 1979, quando a sociedade civil encontrava-se com uma densidade organizacional em expansão, resultando na exacerbação das tensões ligadas ao processo de modernização, fruto do “hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada” (DINIZ, 1997, p. 116). A perspectiva que a autora adota é de uma crise institucional centrada na questão do hiato entre Estado e sociedade civil e a ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes, que trazem implicações para a crise da governabilidade.

A crise de governabilidade ou ingovernabilidade, segundo a autora, é explicada, por diversos enfoques como decorrente da democratização que possibilitou o aumento da participação e a explosão das demandas e a incapacidade do governo em respondê-las, interferência excessiva do congresso e expansão exagerada do quadro partidário. No seu entender, porém, a crise de governabilidade deve ser entendida considerando o descompasso entre a hiperatividade decisória do governo (ao contrário da paralisia decisória defendida por outros enfoques) e sua falência executiva.

Diante desse quadro, a autora propõe uma nova forma de gestão, com a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação, acordos e parcerias; uma gestão por um Estado dotado de maior flexibilidade, com funções

descentralizadas, transferência de responsabilidade e aumento do universo de atores participantes, combinando as noções de governabilidade e governança, para repensar a reforma do Estado.

Diniz (2001, p. 21) afirma, ainda, que governabilidade e governança são conceitos distintos, mas interligados, da ação estatal, devendo, portanto, ser usados como complementares. O primeiro se refere às condições sistêmicas mais gerais sobre as quais se dá o exercício do poder e governança refere-se “a capacidade de ação estatal na implementação das políticas públicas e na consecução de metas coletivas [...] à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental.”

Nogueira (1995, p. 106) tratando da governabilidade observa que este é um termo com muitos significados, que tem evoluído ao longo do tempo e que surgiu na ciência política, a partir de seu contrário – a ingovernabilidade, conforme exposto por Diniz. O autor afirma que algumas correntes dos estudos políticos tenderam a tratar a questão de forma fechada, sem relação com o ambiente externo, com a sociedade, sendo tomada nos seus aspectos internos, procedimentos administrativos, na busca da eficácia e eficiência governamental. Segue nessa mesma direção de Diniz, quando concorda que não são os excessos de demandas e de democracia e a incapacidade de resposta do Estado, que dificultam a governabilidade, mas, que há um complicado circuito onde essas demandas e respostas não são manejadas como integrantes de uma relação virtuosa entre Estado e sociedade; um ambiente de uma cultura hostil à política por parte da sociedade, reagindo à incapacidade do sistema político [...] de agregar suas reivindicações para alcançar resultados concretos. Nessa perspectiva, o autor produz um conceito que se aproxima do de governança:

Governabilidade não se resume a “capacidade de governar”. É bem mais do isso. Antes de tudo, é a capacidade de governar com os olhos na realidade, em correspondência com as tendências e os movimentos da vida social, com as “imposições” da época.[...] é fundar uma nova dinâmica e uma nova relação Estado-sociedade: o governo que governa não é o governo dos “decisionistas” e dos líderes determinados, que impõem à sociedade um dado programa de ação; é, ao contrário, o governo que sabe entrar em sintonia com as tendências e forças da sociedade para com elas implementar um audacioso programa reformador; é o

governo capaz de assegurar parcerias, aliados, base de sustentação e recursos de poder (NOGUEIRA, op. cit., p. 123).

Assim, a governabilidade afasta-se da eficiência administrativa e aproxima-se da eficácia democrática, exercida por governos competentes para processar, arrimados em novos procedimentos, demandas, conflitos e contradições da sociedade, e implantar políticas voltadas para a promoção da justiça social, do bem-estar e do desenvolvimento.

Bresser Pereira (1998, p.6) menciona que existe governabilidade “quando o governo tem legitimidade assegurada por instituições políticas capazes de representar e intermediar interesses setoriais legítimos”. Esse autor afirma (1998, p. 33)

[...] governabilidade e a governança são conceitos mal-definidos, frequentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política derivada da relação da legitimidade do Estado e do eu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em seu sentido amplo de implementar políticas.

O termo governança se apresenta mais sistematicamente a partir do livro do Banco Mundial *Governance and development*, publicado em 1992. Segundo esse texto, “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management”. Uma nota de rodapé, a respeito do conceito, expressa:

Both definitions are from *Webster's New Universal Unabridged Dictionary* (London: Dorset & Baber, 1979). Governance, in general, has three distinct aspects: (a) the form of political regime (parliamentary or presidential, military or civilian, and authoritarian or democratic); (b) the processes by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources; and (c) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies, and, in general, to discharge government functions. The first aspect clearly falls outside the Bank's mandate. The Bank's focus is, therefore, on the second and third aspects.

O texto prossegue com uma definição geral de governança: "exercise of

authority, control, management, power of government. [...] the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.”

Melo (1995, p. 30), citando o conceito formulado pelo Banco Mundial para *governance*, e aproximando-se das ideias de Diniz, já apresentadas, assevera que este “se distingue do de governabilidade, que descreve as condições sistêmicas de exercício de poder em um sistema político. Enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade.” Governança ultrapassa o modo de o Estado operar as políticas e, de modo semelhante ao que Nogueira dispõe sobre governabilidade, afirma que governança engloba questões mais amplas relativas à cooperação entre Estado e sociedade. O autor assevera que os estudos contemporâneos apontam para as limitações do mercado enquanto modo de *governance* e incluem redes sociais, hierarquias e associações, além do mercado.

Reis (1995, p. 41) afirma que o termo governabilidade se popularizou e se vulgarizou com uma conotação de capacidade estatal de governar, como uma característica da máquina do Estado. Para ela, 'governabilidade' é um atributo daquilo que é governado, isto é, da sociedade; quer dizer, a “*sociedade* é mais ou menos governável, enquanto o Estado se mostra mais ou menos capaz de governar — mais ou menos eficiente no exercício das funções governamentais”. Para essa autora, *governance* é a “capacidade governamental para superar resistências políticas e levar à frente reformas consideradas indispensáveis, reformas consideradas justas e meritórias, universalistas; capacidade do exercício efetivo da autoridade” (1995, p. 50).

Fiori (1997, p. 46) afirma que o termo governabilidade variou de condições gerais para o exercício do poder, para a boa maneira de gerir os recursos públicos; o que trouxe, como consequência, a sua indeterminação do ponto de vista teórico.

Nos anos 60, apontou normativamente para a necessidade de restringir as demandas “democráticas excessivas” [...] nos anos 80, ele recomendou que se reduzisse o papel do Estado e se desregulassem os mercados [...] nos anos 90, a preocupação com a ingovernabilidade acabou transformada num programa de políticas públicas e reformas, visando assegurar a homogeneização internacional das políticas econômicas de corte liberal-conservador.

Santos Jr. (2001, p. 67) refere-se a mudança de abordagem no tema governança, original, com um deslocamento do debate sobre eficiência e bom governo, para a inclusão de

questões ligadas às transformações nas instituições de governo local, com novos processos políticos e administrativos e novas formas de governo. O autor, analisando Hamel (p. 62) afirma que

[...] a noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis.

Após analisar as contribuições de Hamel, o autor propõe o entendimento de governança como um processo de “interação entre governo e sociedade, de modo a identificar os novos arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais no interior da reforma institucional do sistema político democrático brasileiro”.

DALLABRIDA afirma que governance é

uma nova forma de governar e de formulação de políticas públicas, tendo por base a interação em rede de instituições e atores públicos, associativos, mercantis e comunitários, como um arquétipo de regulação coletiva, não mais sustentado na dominação nem na violência legítima do Estado soberano, senão na negociação e cooperação, tendo preferencialmente, como princípios basilares a priorização dos interesses coletivos e a prática democrática (2003, apud CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013)

Governança urbana significa, para Harvey, muito mais que “governo” urbano. Afirma “[...] o poder real da reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos, numa coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador.”(2005, p. 169).

A perspectiva de governança como uma forma mais ampla que governo, também é exposta por Rosenau (2000, p. 16), que a considera, além das instituições governamentais, os “mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinante, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”. O autor, expressando outras formulações correntes sobre governança, aduz que há formulações que tratam o conceito do ponto de

vista funcional, como tarefas necessárias para manter os entendimentos da ordem prevalecente e não necessariamente são de responsabilidade dos governos; outros, tratam governança como a capacidade de regulamentar esses entendimentos e outros, associam governança às circunstâncias em que o poder é exercido.

Leal (2011, p. 4) estabelece a seguinte tipologia para padrões de governança

(i) aqueles nos quais os segmentos das elites mantêm o *tipo clássico ou tradicional* de articulação com o Estado; os padrões de governança *informal – oculta e exterior*, por onde transitam, clandestinamente e por fora do espaço institucional, interesses de múltiplos especuladores e de numerosos grupos econômicos excluídos; (ii) aqueles que ocupam os *territórios democráticos – popular*, em que se fazem representar, além dos segmentos populares, as elites modernas (capital imobiliário, comercial e de serviços), o setor público (dirigentes e quadros técnicos); um terceiro, cujo traço principal é *associação entre o público e o privado* (representado por frações das elites) nas formas de gestão compartilhada (parcerias) e, finalmente, (iii) o *tipo neoliberal* nos quais as articulações dos agentes econômicos se fazem diretamente com o mercado. Os dois últimos levam a uma tendência de direcionamento à privatização do Estado.

Azevedo (2000, p. 66) baseando-se, principalmente em Melo e Diniz, resume capacidade de governança, em dois campos: um, interno, ligado à capacidade operacional da administração pública e, outro, externo, centrado na relação governo e sociedade, vinculado aos canais de participação da sociedade.

[...] a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas, e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na capacidade efetiva de regulação.

Marques (2013), considerando que os estudos sobre o ambiente em que ocorrem as políticas públicas são raros no Brasil e que o conceito de governança poderia ajudar a superar essa lacuna, procura construir um conceito de governança baseado nos debates locais e na literatura internacional. O autor recupera a evolução do conceito e o apresenta como: (i) estrutura (regras e instituições); (ii) processo, (modo de produzir políticas); (III) mecanismo

para a cooperação; (iv) estratégia. O autor lembra que o conceito surge para designar um processo específico de ação política, envolvendo agências estatais e atores privados, com uma clara associação com a reforma do Estado e a Nova Administração Pública. No Brasil, o conceito seria utilizado como uma mistura de descentralização, democratização e participação, no nível local. O autor define governança “as sets of State and non-State actors interconnected by formal and informal ties operating within the policy-making process and embedded in specific institutional settings” (p. 16).

A crise e reforma do Estado propiciou o surgimento do debate sobre a questão da descentralização, como resposta aos modelos de centralização do Estado, nos países de democracia estável, como caminho para restauração da democracia, nos países latino-americanos e, também, como suporte para os modelos de gestão pública. Significa uma redistribuição de poder do governo central aos governos locais, objetivando a busca de maior eficiência e controle dos gastos públicos, possibilitados pela proximidade com a demanda local, ou seja, em tese, a democracia e a eficiência são apresentadas como objetivos da descentralização: à medida que o governo se aproxima da população, pode conhecer melhor os seus problemas e ser, portanto, mais eficiente. Esta correlação tem sido estudada por diversos autores (ARRETCHE, 1996; BORJA, 1988; MASSOLO, 1998) que observam que embora a descentralização seja um elemento importante, não garante uma maior democratização.

A descentralização também é vista sob a perspectiva de sua aproximação com o conceito de federalismo, que focaliza o tema na questão das transferências governamentais. A Constituição de 1988 estabeleceu o modelo federativo brasileiro: a federação é composta pela união indissolúvel da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Ao mesmo tempo em que a União perdeu recursos tributários, os Municípios receberam funções e encargos, em uma situação em que havia (e há) a necessidade de garantir a coordenação entre os níveis de governo; assim, “as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo” (ABRUCIO, 2005, p. 4). É estabelecida a competência comum, entre os entes da federação, em questões relativas ao desenvolvimento urbano, como a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A política de desenvolvimento urbano, no entanto, permanece centralizada, em função do

volume de recursos necessários para implantar ações nesta área.

O papel do governo federal como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais.[...] o conselho gestor do FGTS define as regras de operação dos programas, assim como o agente financeiro do Fundo – a CEF – detém o poder para autorização definitiva. Nem o Conselho Curador do FGTS nem a CEF contam com representação federativa em suas principais instâncias decisórias. São órgãos com controle majoritário do governo federal. A ausência de uma representação institucionalizada dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais permite ao governo federal razoável autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos federais (ARRETCHE, 2007, p. 103).

A descentralização é conceituada de duas maneiras. Para o projeto neoliberal trata-se de uma descentralização em que há a transferência da execução de ações, através da privatização, terceirização e da desregulamentação; no projeto da governança democrática, há a expectativa de maior controle social, da ampliação dos direitos, de participação na definição, planejamento e controle das políticas públicas, ao lado do Estado. A descentralização, na primeira abordagem, significa transferir responsabilidades públicas para o setor privado, segundo a lógica da eficiência e do lucro; na segunda, a descentralização significa a transferência de competências e de funções para as estruturas regionais e locais, implicando maior divisão de poder Decisório (LEAL, Op. Cit. 51). A Descentralização na Nova Administração Pública “foca-se na modernização administrativa, ou seja, descentralização como um instrumento de integração interna, de responsabilidade técnica e financeira, orientada para o cliente, a eficiência e resultados sociais.” (DALLABRIDA, 2011, p.47). A participação cidadã não é elemento importante nesse enfoque.

A outra abordagem entende descentralização e gestão social como conceitos convergentes, já que ambos buscam a gestão democrática, e a relação entre esses dois conceitos, mediada por uma cidadania ativa, protagonista, faz parte da democracia deliberativa, segundo Tenório que entende a gestão social de forma oposta à gestão estratégica, defendida pela Nova Administração Pública:

[...] gestão social enquanto processos decisórios coletivos, ou seja,, a democratização das relações sociais quer nos sistemas sociais organizados, quer na

definição das políticas públicas. Portanto o conceito de gestão social que aqui defendemos e que vai ao encontro da acepção da descentralização e participação cidadã é compreendido como a gerência de espaços públicos, de arranjos institucionais participativos, projetados para promover uma matriz social de todos os concernidos à determinada situação-problema-público, uma visão sóciocêntrica do mundo. Por sua vez, também vamos entender a gestão social como antitético à gestão estratégica, processo gerencial implementado pelo cálculo utilitário das consequências, uma perspectiva mercadológica do mundo” (TENÓRIO, 2013, p. 75).

Este tipo de gestão social é apresentada como Administração Societal (PAES DE PAULA, 2005, p. 115) e, também, como Reforma do tipo Governança (PETERS, 2008, p. 290) opostas à Administração Gerencial e utilizadas no âmbito do poder local, alicerçada nas experiências de gestão democrática, com os novos arranjos institucionais para ampliação da democracia, como os orçamentos participativos, conselhos gestores, etc. Baseia-se, também, na defesa da justiça social e na crítica da ação do Estado, no sentido de que este privilegiava os interesses econômicos, sem conseguir atender aos interesses sociais, que dizem respeito à maioria da população, razão da insatisfação e das reações que vieram dos novos movimentos sociais, na época. Tenório (2011, p.76) adota o conceito de gestão social, “como uma organização racional por meio de arranjos institucionais que promovam o bem comum republicano”, e o bem comum

[...] implica a busca pela deliberação consensual entre os diferentes agentes/atores de dado processo decisório e que, aliado à descentralização, promove o controle social da sociedade em relação ao Estado, democratizando, portanto, as relações sociedade-Estado.

Segundo ainda esse autor (Idem, 2008, p.158, apud CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013) gestão social é entendida como

um processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privada ou de organizações não-governamentais). O adjetivo *social* qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais, no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Os dois tipos de gestão pública, embora opostos, têm sido utilizados ao mesmo tempo, como uma mesclagem das duas abordagens, onde governos de esquerda adotam parâmetros da administração gerencial e governos de direita veem-se obrigados a assumir instrumentos e mecanismos de participação, para conferir legitimidade a sua ação. (FREY, 2007, p. 141). LEAL (2003) constata esta situação na gestão do Recife, na década de 1990. A autora, analisando as duas gestões de Jarbas Vasconcelos em Recife (1986/88 e 1993/96), constata que a primeira gestão era baseada no ideário ativismo democrático, centrado na participação popular e na descentralização político administrativa, enquanto a segunda, voltou-se para o empreendedorismo urbano. Fato semelhante esta tese também observa, nos primeiros anos do século XXI; a primeira gestão do PT era voltada para a radicalização da democracia, segundo exposto no PPA 2002/05, no discurso e na prática, enquanto a segunda gestão aproximou-se do ideário do empreendedorismo, embora continuasse com o discurso e a ação, é preciso reconhecer, do orçamento participativo.

Ao final do século XX, o termo gestão, passou a assumir, no âmbito governamental, a conotação de um período de governo e se associar à questão da democracia. No entendimento de Souza (2002, p.46), “Gestão aparece como um substituto do planejamento, com a conotação de um controle mais democrático.” Tem sido comum aos administradores municipais, articulados à linha progressista, privilegiar o termo gestão no sentido democrático da participação e da inclusão da população nas discussões sobre a formulação de políticas públicas, no qual a gestão parece prescindir do planejamento.

Gestão significa administração, que sugere/requer instrumentos e ações concretas de gerência. Buarque (BUARQUE, 1999, p. 60), ao tratar do desenvolvimento local sustentável, afirma que gestão seria também um:

(...) sistema institucional e arquitetura organizacional adequados e necessários para implementar a estratégia e o plano de desenvolvimento local sustentável, mobilizando e articulando os atores (organizações da sociedade) e os agentes (instâncias públicas) com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo, para a execução e acompanhamento das ações.

Planejamento e gestão são dois termos complementares, sendo diferentes apenas na questão do tempo: o planejamento refere-se ao tempo futuro e a gestão, ao presente, pois

o planejamento “é a preparação para a gestão futura [...], a gestão é a efetivação ao menos em parte [...] das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir”(SOUZA, 2002, p 46).

Sobre planejamento e gestão Buarque (1999, p. 49) afirma:

[o planejamento é a fase] de elaboração dos planos, reunindo, portanto, as etapas de conhecimento e tomada de decisão. [...] a etapa de execução e de acompanhamento, entendendo que a definição sobre a forma e os mecanismos a serem utilizados nestas duas constitui um dos produtos do planejamento e, portanto, uma decisão dos atores que planejam, contida no modelo de gestão. Como o modelo de gestão deve corresponder às prioridades de ações e aos pressupostos políticos definidos pela sociedade – na fase de elaboração – constitui um resultado das duas primeiras etapas do processo de planejamento: os atores definem a forma em que devem se organizar para a execução e acompanhamento do plano.

O planejamento urbano e a gestão pública estão mediados por relações internas e externas ao aparato estatal, que estabelecem diferentes padrões de governança, de acordo com a maneira que o Estado e a sociedade se relacionam; os pressupostos políticos sobre os quais o Estado age e a sociedade age e reage.

Aqui, é importante esclarecer, para concluir este item que o conceito de governança que esta tese adota segue aqueles que a posicionam como a relação no governo e entre governo e sociedade, através de arranjos institucionais. A relação no interior do governo é ligada à sua capacidade operativa, à estrutura institucional e as condições internas para executar as políticas públicas. A relação entre governo e sociedade é considerada como aquela que é exercida buscando a ampliação da democracia, pelos canais de participação, formais ou informais.

1.2 Democracia Participativa e Novos Movimentos Sociais

No item 1.1 viu-se, a partir do final dos anos 1970, que houve a dominação das ideias neoliberais, trazidas pelo Consenso de Washington e aplicadas ao redor do mundo. Ao final da década de 90 e início do século XXI já havia mudanças no discurso, inclusive daqueles que foram defensores das decisões, estabelecidas naquele encontro de Washington. Os resultados alcançados pela adoção daqueles princípios deixavam antever que não era possível seguir com modelo de desenvolvimento baseado naquelas diretrizes, pois as reformas propostas não seriam capazes de levar os países a um modelo sustentável, equilibrado e com equidade social. Segundo o ex-economista chefe do Banco Mundial Joseph Stiglitz, “as políticas que têm sido impostas aos países em desenvolvimento no processo de globalização deveriam ser repensadas” (STIGLITZ, 1998, p. 691, *apud* DINIZ, 2007, p. 9); a agenda deveria incluir outras metas, tais como o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento equitativo e o desenvolvimento democrático e buscar estratégias que sirvam para promover avanços simultâneos em todas as direções” (STIGLITZ, 1998, p. 691, *apud* NOGUEIRA, 2005, p. 81).

A mudança de um ideário para o outro, mostra, do ponto de vista das relações de governança, uma inflexão na questão da participação. Na proposta neoliberal, a participação da sociedade, mas especificamente do mercado, era baseada no processo de transferência de responsabilidades, pela terceirização e execução de ações, com o controle decisório sob a responsabilidade do Estado. Nesse segundo momento, de acordo com o que defendia a corrente progressista, o debate volta-se para a participação social na definição, planejamento e controle das políticas públicas, ao lado do Estado.

Esse debate reconhecia a participação da sociedade como uma maneira de ampliar a democracia, de trazer maior equidade e desenvolvimento para a sociedade e, o Estado-mínimo, defendido pela agenda neoliberal deveria ter o seu papel revisto, centrando a discussão não mais no tamanho do Estado, mas nas atividades e métodos de governo (NOGUEIRA, 2005, p. 81).

Quando do debate da crise do Estado, as duas correntes – liberais e progressistas – haviam se voltado contra o Estado, apontando a sociedade civil como o espaço de

realização da democracia, de cooperação, de solidariedade, de autonomia, o polo de virtude, o bem em oposição ao Estado, a encarnação de todo mal.

Ao reconhecido excesso de Estado iria se contrapor uma postura tendencialmente hostil a qualquer Estado e, em sentido oposto, um deslocamento da sociedade civil do seu campo principal (o da organização de novas hegemonias) convertendo-se num espaço de cooperação, gerenciamento de crise e implementação de políticas, num contexto de planejamento e gestão, que passou a valorizar a ideia de participação (NOGUEIRA, 2003, p. 217).

A sociedade civil é apresentada por Nogueira (2003, p.224) em três tipos ou conceitos: (i) sociedade civil democrático radical, baseada em Gramsci, com ênfase política; disputa-se o poder e a dominação, no contexto de um Estado máximo, democraticamente radical e participativo; (ii) sociedade civil liberal, comandada pelo mercado, sem maiores interferências públicas ou estatais; o Estado é o mínimo, mais liberal e representativo do que democrático e participativo; (iii) sociedade civil social, situada entre as duas anteriores. A política está presente e se destaca, mas esta sociedade não integra o sistema político e partidário; os novos movimentos sociais (ligados às questões étnicas, culturais e de gênero) que se situam entre o Estado e o mercado são características dessa sociedade. Aparece como um espaço situado além da política, do mercado e do Estado. As duas últimas, sociedade civil liberal e sociedade civil social, estão no centro do debate sobre o papel do Estado e são decorrentes da expansão da cultura democrática na sociedade, fruto da crise da democracia representativa, com o surgimento de novos movimentos sociais e de novos sujeitos sociais.

Gohn também distingue três modos de compreensão de sociedade civil: (i) forma pós-medieval, pós-hobbesiana, que abrangia uma série de instituições fora do Estado, incluindo o mercado capitalista, associações e organizações públicas e privadas; (ii) corresponde às ideias de Marx e seus seguidores, fundadas nas discussões sobre Estado, lutas de classe e pobreza; (iii) retorno às teorias democráticas, em função de mudanças que estavam ocorrendo no mundo, na busca pela democratização; nesta, a sociedade civil passa a ser compreendida não “apenas como espaço para ações individuais, mas ela deve construir um senso coletivo de obrigações sociais, de responsabilidade social que declinaram na segunda etapa” (GOHN, 2005, p. 68).

No Brasil, a sociedade civil atuou contra a ditadura do regime militar e teve papel fundamental na redemocratização do país, com a Campanha das Diretas Já. Com o fim da ditadura, a garantia dos direitos civis e políticos, a sociedade civil se concentra em demandas relativas aos direitos sociais. Nesse contexto de luta, surgem arranjos institucionais, como os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos e as conferências de políticas públicas, nos vários níveis de governo. Esses arranjos buscam um aprofundamento da democracia representativa, de cunho liberal na direção de uma democracia participativa, que busca uma nova forma de relacionamento entre sociedade e Estado, com vistas a um compartilhamento do poder decisório. Vários autores (DAGNINO, 2002, 2006; GOHN, 2003, 2004, 2005; TATAGIBA, 2002; RIBEIRO; SANTOS JR. 2004) têm estudado esses arranjos, seu funcionamento e o sucesso ou fracasso dessas experiências.

Esses arranjos surgem na expectativa de um novo relacionamento com o Estado e visam à promoção da discussão de temas de interesse da sociedade e a ampliação da democracia. São adequados para a explicitação dos conflitos, por representarem a heterogeneidade da sociedade. São lugares de debates, de exposição e confronto de ideias e projetos diferentes, que possibilitam revisão de opiniões e posições. (DAGNINO 2006, p. 24)

Os conselhos gestores de políticas públicas são um tipo desses arranjos de participação da sociedade; definidos pela Constituição Federal ou pelas Leis Orgânicas Municipais, de caráter deliberativo ou consultivo, com representação paritária ou não, entre poder público e sociedade e têm a característica de serem vinculados, em geral, à estrutura do poder público. Gohn (2004, p. 74) destaca que esses espaços são locais para os cidadãos exercerem a fiscalização sobre o governo eleito e neles, a participação cidadã tem ocorrido num contexto de tensões e conflitos, de explicitação de interesses.

Os anos 1990 vieram a institucionalização de vários conselhos de políticas públicas; aqueles exigidos constitucionalmente, no nível federal – de saúde, educação e assistência social e os exigidos no nível local. No caso do Recife, esta tese foca no Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU, órgão máximo de discussão da política urbana e seus instrumentos. A heterogeneidade das representações e os diferentes interesses presentes nesses canais de participação e, particularmente no CDU, permitem identificar conflitos nas relações de governança.

Deve-se ressaltar, também, que os governos locais passaram a se relacionar com organismos internacionais, pelos empréstimos destinados a programas de desenvolvimento urbano, tendo que, muitas vezes, promover ajustes nas suas estruturas de gestão, de acordo com os manuais elaborados por esses organismos. Desse modo, o poder local passa a participar, organizar e articular diferentes arranjos institucionais no desenvolvimento das atividades de planejamento e gestão pública, arranjos esses que não podem prescindir da participação da sociedade civil.

Um novo tipo de arranjo democrático foi implantado, no início deste século – as conferências setoriais para discussão das políticas públicas. No que se refere ao objeto deste trabalho, destaca-se as conferências das cidades, nos três níveis de governo¹.

O novo século assiste, no entanto, o despontar de um novo tipo de participação, complementar ou como evolução ou reação aos arranjos da década anterior: são as redes sociais na internet.

Segundo Lemos

(http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?od_canal=41&cod_noticia=18864)

[...] as mídias sociais difundido-se cada vez mais, multiplicam-se as questões substantivas e a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos de maneira contínua. Isso obviamente abre um descompasso entre os mecanismos formais de legitimação com a possibilidade permanente de debate substantivo das políticas públicas.

Esse autor afirma que “para além das formas de participação ampliadas, acredito que a tecnologia abre o caminho para o compartilhamento de responsabilidades pela tomada de decisões políticas”.

Gohn tratando dos movimentos sociais na atualidade, no Brasil e na América Latina, com destaque para os movimentos em educação, afirma que, “os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais ou transnacionais, e utilizam-se muito dos novos meios de comunicação e informação, como a internet” (2011, p. 336)

Essas novas formas de sociabilidade avançaram no sentido da ampliação da

¹ Esta tese não discute as Conferências da Cidade, mas ressalta que o cumprimento das resoluções das conferências foram cobradas, sem sucesso, no Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife.

democracia. A mídia expôs vários exemplos, que são discutidos por Castells (2012) e Harvey (2014).

Castells analisa os movimentos na Tunísia, onde tudo teria começado, Islândia, no mundo árabe, Espanha, Nova York. O autor faz um posfácio à edição brasileira, comentando os movimentos no Brasil, acontecido em meados de 2013, iniciados a partir do aumento das passagens dos ônibus e expandidos para outras áreas do direito à cidade e à dignidade humana e contra a corrupção.

Esses movimentos no mundo denunciaram e derrubaram governos, denunciaram a corrupção, expondo os políticos. É um movimento iniciado nas redes sociais na internet, que não está sujeita ao controle da política ou do capital, onde todos podem expressar-se livremente. O movimento ganhou as ruas, primeiro na Tunísia e Islândia; depois se espalhou pelo mundo. “Da segurança do ciberespaço, pessoas de todas as idades e condições passaram a ocupar o espaço público, num encontro às cegas entre si e com o destino que desejavam forjar, ao reivindicar seu direito de fazer história” (CASTELLS, 2013, p. 8)

O movimento

nasceu do desprezo por seus governos e pela classe política, fossem elas ditatoriais ou em sua visão pseudodemocrática. Foi estimulada pela indignação provocada pela cumplicidade percebida entre as elites financeira e política. Foi desencadeada pela sublevação emocional resultante de algum evento insuportável. E tornou-se possível pela superação do medo, mediante a proximidade construída nas redes do ciberespaço e nas comunidades do espaço urbano.

Harvey (2014, p. 211) lembra que os movimentos acontecidos ao redor do mundo, no Cairo, Madri, Bolívia, Londres, Santiago, em Nova York e outras cidades americanas sugerem que “há algo de político no ar das cidades, lutando para se expressar.” Seria a luta anticapitalista com base na cidade e o direito à cidade poderia ser uma palavra de ordem para mobilizar esta luta (Id., p. 244). O autor lembra o conceito de heterotopia defendido por Lefebvre, como espaços sociais onde algo diferente pode acontecer e não decorre necessariamente de um projeto consciente, mas do sentimento das pessoas, na sua vida cotidiana. Esses espaços seriam uma nova revolução urbana. Ressaltando a importância dos espaços públicos nesse processo, afirma que, “a ideia do direito à cidade [...] surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo das pessoas oprimidas em tempos de desespero”(Idem, p. 15). O Occupy seria uma expressão disso, com a

ocupação de Wall Street, perto de onde se encontram as instituições de poder, transformando o espaço, dando um uso “[...] um lugar para debates e discussões abertas sobre o que esse poder está fazendo e qual seria a melhor maneira de se opor a ele. [...] os corpos nas praças e nas ruas e não a tagarelice sentimental do Twitter ou Facebook é o que importa”(Ibid, p. 281). Quer dizer, os movimentos devem avançar, saindo da rede, para ser efetivos.

O movimento Occupy veio no sentido não só da ampliação da democracia, mas na busca de uma democracia plena, verdadeira, criando “novas formas de organização, deliberação e tomada de decisão [...] com uma ausência deliberada de liderança formal” (CASTELLS, 2013, p. 138).

Os movimentos possibilitam e demonstram esse avanço, quando algo diferente é feito, a partir de um evento ou situação específica ou pela consciência de que a situação precisava ser mudada, com o rompimento do status quo.

No Recife, em 2012, portanto antes dos movimentos de meados de 2012, ocorridos em todo o país, aconteceu o movimento #ocupeEstelita, na esteira dos movimentos que ocorriam no mundo, para impedir a instalação de um projeto imobiliário – o Projeto Novo Recife – na área do Cais José Estelita, que será analisado no item 3.2. Por ora, é importante frisar que o movimento conseguiu frear as ações do mercado imobiliário, a despeito da aprovação do projeto pelos canais competentes na prefeitura, inclusive dos canais de participação democrática. Esse movimento significa um passo a mais na direção da ampliação da democracia, além dos canais institucionalizados, estabelecidos naquele momento, no início do processo de redemocratização.

1.3 Do Planejamento Racionalista aos Planejamentos Estratégico e Progressista

Como o capitalismo atua na organização do espaço urbano? Por meio de que instrumentos e ações? Os autores marxistas consideram que o urbano deveria ser compreendido como espaço socialmente produzido, assumindo diferentes configurações, de acordo com os vários modos de organização socioeconômica e de controle político em que

está inserido, assumindo, o Estado, um papel fundamental no processo.

Autores marxistas dedicaram-se a elucidar as relações entre capital, Estado e espaço. Para Lefebvre (1973 apud CARNOY, 2010, p. 48)

[...] o Estado age de forma contraditória no espaço. De um lado precisa intervir a fim de preservar as coerências do espaço social em face de sua destruição pelas transformações capitalistas dos valores de uso em valores de troca – isto é, de espaço social em espaço abstrato. De outro, suas intervenções são explicadas pela relação de dominação. Por conseguinte, as intervenções do Estado não resgatam o espaço social; ao contrário, ele apenas ajuda a hegemonia do espaço abstrato, produzindo alguns de seus próprios espaços através do planejamento.

Lefebvre assume uma postura de rejeição ao planejamento quando afirma que o pior inimigo do urbano é o planejamento, pois este é “o instrumento estratégico do capitalismo e do estado para a manipulação da realidade urbana fragmentada e a produção do espaço controlado” (Idem, 149).

Castells (1978, p. III.) embora afirme que o marxismo não proporcionou as categorias adequadas para analisar a questão urbana, porque os problemas urbanos estão mais na esfera da reprodução e a contribuição do marxismo nesta área é limitada, ressalta que a referência à tradição marxista é obrigatória como ponto de partida. Para esse autor, o papel central do Estado em todo novo processo de urbanização, exige uma teoria capaz de integrar a análise do espaço com a das lutas sociais e dos processos políticos. Assim, Castells considera, no debate sobre a teoria do espaço, que existem quatro elementos da estrutura urbana:

- O espaço da produção, que trata da localização das atividades econômicas e, portanto, o espaço onde se realizam as relações de produção ou, como disporia a teoria marxista, o local do conflito entre o capital e o trabalho;
- O espaço de consumo, ou o local onde a força de trabalho se reproduz; o espaço onde se materializam as diferenciações sociais;
- O espaço de circulação ou elemento de troca – as redes de transportes

- O espaço da gestão ou espaço institucional.

Lipietz (1987, p. 105) analisa a atividade do Estado observando que este assume a produção da infraestrutura ou os meios de consumo coletivos – que são condições gerais para todos os produtores e consumidores e necessários à reprodução social; então só o Estado pode assumir a sua produção. A distribuição espacial desses bens, assim como a prioridade na sua produção estão vinculados à sua importância para o processo de reprodução do capital, de acordo com os autores marxistas.

Lojkin (1981, p. 168) discute essas e outras questões, focando no Estado e tomando como base a hipótese de que a urbanização, como uma forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado, sendo a sua intervenção “a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas”. O autor analisa o papel do Estado na urbanização capitalista, a relação da política urbana e suas dimensões com a luta de classes e a questão dos movimentos sociais urbanos diante do Estado e ressalta que a atuação do Estado vai refletir e agravar as contradições entre as classes e segmentos estatais (centrais e locais). Ressaltando o seu objeto – a política urbana dos Estados capitalistas desenvolvidos, o autor afirma que:

A socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e de aglomeração espacial, conservará pois todas as taras da relação social capitalista. Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamentos urbanos, de acordo com o grau de utilidade e rentabilidade imediata para o capital. [...] agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classe, o Estado monopolista vai, portanto, refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos (Idem, p. 171).

Na linha marxista, no Brasil, Paul Singer (1978, p. 23) afirma que o uso do solo na economia capitalista, é regulado pelo mecanismo de mercado, no qual se forma o preço desta mercadoria *sui generis* que é o acesso à utilização do espaço. Se é regulado pelo

mercado, o acesso ao solo depende do preço que os consumidores querem e podem pagar e este preço é função de vários fatores, como presença de infraestrutura, amenidades, acessibilidade, vizinhança, etc.

O Estado tem, então, um papel fundamental nessa “fisionomia” espacial do fordismo, na medida em que é o responsável pelo provimento dos bens de consumo coletivo, necessários seja à reprodução do capital, seja para a força de trabalho, como maneira de atenuar os custos sociais da empresa capitalista.

A dotação de infraestrutura, pelo Estado, em qualquer área da cidade, provoca uma valorização, que atrai demandas, de habitação ou de atividades econômicas, por aqueles que podem pagar o preço do solo urbano. Àqueles que não podem pagar, resta ocupar áreas desprovidas de infraestrutura, localizadas na franja urbana, trazendo, de maneira geral, um novo desenho às cidades – a formação de periferias cada vez mais distantes da faixa urbanizada, com áreas intersticiais vazias, à espera de valorização.

Assim, o espaço espelha a sociedade hierarquizada, dividida em classes; um produto apropriado diferentemente pelos cidadãos. A cidade aparece “como o palco privilegiado da luta de classes. Se por um lado o espaço urbano é cada vez mais socializado[...] por outro lado sua apropriação é privada (a diferenciação entre bairros expressa isso claramente)” (CARLOS, 1992, p. 78).

Henri Lefebvre refletindo sobre o urbanismo, afirma que no período burguês nasce ou renasce a reflexão urbanística, sucedendo a um período sem reflexão e trazendo uma nova racionalidade. Esta racionalidade é organizadora, operacional e parte de uma análise metódica dos elementos da realidade social e os subordina a uma finalidade. Esta finalidade é sujeita a um processo de decisão, justificada por uma ideologia. O produto dessas análises, do ponto de vista do racionalismo tecnicista, representa o caos. “Na realidade que eles observam de modo crítico – subúrbios e tecido urbano e núcleos subsistentes – esses racionalistas não reconhecem as condições de sua própria existência. É apenas diante deles que a contradição é desordem” (2001, p. 30).

Lefebvre afirmava que não existia uma marcha única ou unitária de reflexão urbanística, mas diversas tendências e ressaltava três: (i) urbanismo dos homens de boa vontade (arquitetos, escritores) ligam-se ao humanismo clássico e liberal e seu idealismo,

baseado em antigos modelos agrários, pretende transpor esse modelos para a escala da cidade, sem pensar no mundo moderno; (ii) Urbanismo estatal, que se pretende científico, tecnocrático, sistematizado, “com seus mitos e sua ideologia (a saber, o primado da técnica)”;

(iii) Urbanismo dos promotores de vendas, em que com ou sem ideologia, o urbanismo torna-se valor de troca; vende-se “lugar de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada”(2001, p. 31-32). Parece o prenúncio do discurso do planejamento estratégico, a cidade como mercadoria, em que o marketing desempenha um papel fundamental, para a sua venda.

Esse é o pensamento que seria o motor do planejamento urbano até a maior parte do século 20, no contexto do desenvolvimento do capitalismo, baseado no pensamento positivista de Comte. Para esse autor, é necessário conhecimento das leis da natureza para saber prever e modificá-la. “Os planejadores têm, assim, a tarefa de orientar o curso do progresso social de acordo com essas leis” (FRIEDMANN, 2006, p. 92). Nesse entendimento, assim como o capitalismo se baseia na propriedade dos meios de produção e requer o desenvolvimento e conhecimento da técnica, esse planejamento pressupõe o conhecimento técnico, que também significa poder – a propriedade do conhecimento, do saber. Segundo Chauí (1989, p. 29)

[...] o positivismo declara que uma sociedade ordenada e progressista deve ser dirigida pelos que possuem o espírito científico, de sorte que a sociedade política é um direito dos sábios, uma tarefa de técnicos ou administradores competentes. Em uma palavra, o positivismo, anuncia, no século XIX, o advento da tecnocracia, que se efetiva no século XX.

Ainda segundo a mesma autora, no positivismo o lema é “saber para prever, prever para prover” (Idem, p.27). O saber se daria pela teoria, que é carregada de ideologia, para prever os acontecimentos, elaborar regras e normas, de forma a manipular, controlar e adequar a realidade aos desejos expressos pela ideologia. A prática, a realidade, seria comandada pelas ideias, pressupondo que haveria “harmonia entre teoria e ação [...] quando as ações humanas – individuais e sociais contradisserem as idéias, serão tidas como desordem, caos anormalidade, perigo [...] só há ordem onde a prática estiver subordinada à teoria” (Ib. id. p. 28).

John Friedmann (2006, p. 70) ao elaborar uma sistematização das teorias de planejamento, que serão apresentadas em seguida, elegeu Saint Simon como o pai do planejamento científico, ressaltando que este considerava a possibilidade de estabelecer o curso futuro da sociedade de acordo com um plano abrangente feito pelos cientistas (médicos), que teriam a

[...] capacidade de prever os resultados futuros de ações presentes, o que permitiria que a sociedade controlasse seu destino [...] os engenheiros, empresários e banqueiros-financeiros o construiriam; os artistas, escritores e músicos[...] seus ideólogos; e os líderes políticos, que regeriam o seu conjunto.

O pensamento positivista é a base para o planejamento racional compreensivo, que foi forte até década de 1970, nos países europeus e Estados Unidos. Friedmann (2011, p. 15) afirma que essa corrente do planejamento não considerava o dinamismo do mundo e neste, os planejadores, de modo objetivo, teriam acesso ao conhecimento pertinente sobre o futuro e poderiam efetivamente comunicar o que eles sabiam sobre tomada de decisão política, através de documentos escritos, tais como rascunhos de políticas ou um plano. Criticando essa abordagem, Friedmann propôs um planejamento que significasse uma ligação entre conhecimento e ação, que ele denomina de *transactive planning*. O ponto de partida de sua teoria é a imprevisibilidade do futuro e, portanto, “risk is inherent in action, and that to be effective, planners must get as close as possible to the action itself”. Nessa abordagem, o planejador processa o conhecimento abstraído do mundo e manipulando de acordo com postulados da teoria e do método científico; seria uma resposta para o abismo na comunicação entre técnicos planejadores e seus clientes. Esse modelo, segundo o autor, reapareceria 20 anos depois, em nova forma, influenciada pelo pensamento de Habermas. Seria o chamado planejamento colaborativo ou comunicativo, que aceita a multiplicidade de interesses combinados com um interesse comum duradouro para encontrar soluções viáveis, politicamente legítimas, defendido por Healey e citado por Friedman, Fainstein e Allmendinger (HEALEY, 2012; FRIEDMANN, 2011; FAINSTEIN, 2012; ALLMENDINGER, 2002).

A teoria dos sistemas no planejamento, muitas vezes tratada conjuntamente com o planejamento racional, é defendida, segundo Allmendinger, por McLoughlin, com a

argumentação de que as cidades podem ser modeladas, se houver bastante entendimento e poder computacional para isto e os instrumentos tais como planos não podem ser vistos como documentos estáticos, mas dinâmicos e mutáveis, como os sistemas. Nessa teoria

Planning seeks to regulate or control the activity of individuals and groups in such a way to minimise the bad effects which may arise, and to promote better 'performance' of the physical environment in accordance with a set of broad aims and more specific objectives in the plan (MCLOUGHLIN, 1969, Apud, ALLMENDINGER, 2004, p.45).

Em oposição a isso, Allmendinger (Idem, p. 45) afirma que a cidade não pode ser modelada, dada a sua complexidade, pois há muitas inter-relações e centenas de efeitos indiretos e com defasagem temporal. Essa complexidade e a extensão desse sistema seriam a justificativa para o entendimento de Hayek e o neoliberalismo, de que o planejamento era indesejável e deveria ser deixado para o mercado, abordagem adotada, anos depois, no planejamento estratégico de cidades, que viria a ter como parceiros Estado e Mercado.

Tratando ainda das teorias dominantes de planejamento até a década de 1970, Fainstein argumenta que o modelo racional de planejamento requeria um nível de conhecimento, análise e organização muito complexo, o que trouxe a crítica e o questionamento sobre se os planejadores teriam a capacidade especial de coordenar todos os especialistas; essa crítica daria origem a Teoria do Incrementalismo de Lindblom, ou Incrementalismo Desarticulado, no dizer de Healey (2012, p. 226). Além disso, o planejamento racional compreensivo presume um interesse comum mas, frequentemente, dá voz somente aos interesses dos poderosos e ignora as necessidades dos pobres e fracos. Para Fainstein (2012, p.10), essa crítica dá origem Advocacy Planning, de Davidoff.

Lindblom apresentou o seu modelo teórico, em 1959, no artigo “The Science of Muddling Through” que, segundo Friedmann (2012, p. 3), é um dos artigos mais amplamente citados em planejamento, já escritos. O planejamento incremental trataria os problemas com aproximações, em vez de grandes passos para grandes objetivos. Lindblom descarta uma visão de totalidade, que é irrealista e trata o planejamento como sucessão de processos, mas isso, segundo Souza (2002, p. 134) traz uma fragmentação excessiva, de

maneira oposta à abordagem racional compreensiva, que é mais abrangente, caracterizando-se numa megalomania tecnocrática.

John Friedmann cita um tipo de planejamento que ele chama de radical, cuja prática é dedicada à mudança das relações de poder existentes, se exercidas pelo Estado ou por corporações globais. O “planejamento radical cresceu em uma miríade de organizações da sociedade civil: além do alcance do Estado, frequentemente seria uma oposição ao Estado e às vezes aos interesses corporativos” (FRIEDMANN, op. cit., p. 61). Este planejamento seria estendido para a luta das populações marginalizadas do direito à cidade, comunidades pobres, e indígenas. Segundo seus argumentos, ao final do século XX, décadas de mudança social e experimentação de planejamento radical, via participação da sociedade civil, alcançaram o seu apogeu com o orçamento participativo de Porto Alegre. Esse autor ainda lembra outras abordagens de planejamento, que englobam as ideias de justiça social ou participação, como por exemplo, a Just City de Fainstein, o planejamento comunicativo, de Healey, o planejamento advocatício de Davidoff (Idem, p. 220), inserido na categoria de planejamento popular progressista por Souza (2002, p. 125).

A abordagem Just City, trazida por Fainstein, nasceu em resposta à ênfase na comunicação, considerando que embora os planejadores não possam sozinhos superar a desigualdade, eles podem evitar contribuir para ela, sempre pressionando para resultados mais justos e elaborando políticas que possam melhorar a situação de desigualdades.

Friedmann que (Op. Cit., p. 219) cita que o *New Urbanism*, outra corrente de planejamento, propagou a ideia de novas cidades ou subdivisões, cujas virtudes percebidas estava na sua definição clara de espaço e compacidade, em contraste às edge cities, de baixas densidades e layouts abertos, dos subúrbios americanos. Fainstein, afirma que o *New Urbanism* tem uma preocupação com o desenho arquitetônico, promovendo uma visão revitalizada da alta densidade, como um antídoto à expansão suburbana. O *New Urbanism* seria uma

alternativa aos suburbs, forma de assentamento de baixa densidade típica do entorno das grandes cidade americanas, usualmente elitizada, que congrega conjunto de escritórios a moradia unifamiliares, complexos de apartamentos e shopping centers (2002, p. 143).

Para Harvey, o novo urbanismo

enaltece a venda da comunidade e o “estilo boutique” como modo de vida como um produto criado pelos agentes imobiliários para satisfazer sonhos urbanos. [...] antídoto ao desenvolvimento incoerente, insípido e monótono das áreas suburbanas, que continua a prevalecer em muitas partes do mundo (2014, p.47).

Souza lista as várias vertentes de planejamento urbano, existentes: planejamento físico territorial clássico; planejamento sistêmico; perspectivas mercadófilas; new urbanism; desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico; planejamento colaborativo/comunicativo; planejamento rawlsiano; planejamento e gestão urbanos social-reformistas e apresenta como sua proposta, o planejamento autonomista, baseado em Castoriadis. Já Allmendinger(2004) apresenta uma tipologia de planejamento composta das abordagens de mercado e a pós-positivista, que inclui o planejamento pós-moderno, o pragmatismo e o planejamento colaborativo.

Healey, tratando das tradições em planejamento, discorre sobre o planejamento econômico, como modo de planejamento centralizado, baseado nas ideias de Keynes de estímulo da demanda, pela manutenção do pleno emprego, ou desemprego em 2 a 4%, aliada às políticas do bem-estar social, no sentido de acesso à educação, saúde e habitação. Com a crise fiscal dos anos 1970, a estratégia keynesiana esgotou-se, havendo o reaparecimento das ideias liberais sobre a organização econômica, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, que depois se espalharam pelo mundo. Essas ideias baseavam-se em estratégias de privatização e desregulamentação, com a retirada do poder intervencionista do Estado. “Qualquer programa de governo que que criasse bloqueios à atividade do lado da oferta foram removidos. Isto incluiu regulações burocráticas, tais como controles do uso da terra, e a concentração de propriedade do desenvolvimento da terra em mãos públicas nas cidade”. A estratégia neoliberal sugeria o fim do planejamento e o retorno ao mercado como a chave principal da organização da vida econômica.

Em verdade, até a crise capitalista mundial da década de 1970, o planejamento estava inserido em um Estado que tinha um papel forte em todos os setores, conforme abordado no item anterior. A abordagem do mercado, ligada ao planejamento, emergiu nesse tempo de crise e de repensar o papel do Estado, nas economias anglo-saxônicas, que eram mais abertas para as ideias de abertura de mercado que os países de centro-esquerda e social-

democracias da Europa, segundo Allmendinger (2004, p. 103).

Nas últimas décadas do século passado, emergiram duas propostas para o tratamento da questão urbana: a perspectiva da cidade como ator econômico (cidade-mercado), com base nas ideias do neoliberalismo econômico e do Estado-mínimo e a perspectiva da justiça social, adotada pelos progressistas. Nas duas correntes, o planejamento viria a assumir um papel de destaque: na primeira, com a adoção do planejamento estratégico de cidades e do empreendedorismo urbano e, na segunda, com a ênfase no direito à cidade e na democracia participativa.

Na perspectiva de cidades como ator econômico, as cidades devem ser competitivas para assumirem um lugar na ordem global. Castells e Borja (1997) trouxeram a visão da cidade como ator, protagonista da vida econômica, política e social; a visão da competitividade entre cidades e atuaram como consultores em diversas partes do mundo (inclusive no Rio de Janeiro), baseados na experiência do Plano Estratégico de Barcelona.

No papel de protagonistas de sua história, segundo esses autores, as cidades superariam a sensação de crise, expressa pelos problemas urbanos (congestionamentos no trânsito, insegurança e violência urbana, poluição, déficit habitacional e de serviços básicos, etc). As cidades, no exercício desse papel deveriam responder a cinco desafios ou objetivos: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Para a consecução desses objetivos dever-se-ia ter um projeto de cidade, impulsionado por uma liderança política, em geral, os prefeitos, que construiriam o consenso cidadão e executariam o projeto conjuntamente a iniciativa privada. Esse plano estratégico seria eficaz se: (i) mobilizasse atores públicos ou privados e se concretizasse em ações que podem ser implementadas imediatamente; (ii) modificasse a imagem que a cidade tem de si mesma e o exterior; (iii) trouxesse uma reforma política, nas competências, organização, mecanismos de relacionamento com a sociedade e outros governos. (Idem, p. 142-150).

Vainer assevera que o discurso que defende o planejamento estratégico se alicerça em considerar a cidade como uma mercadoria, uma empresa e uma pátria. A cidade não seria apenas mercadoria, mas uma mercadoria de luxo, atrativa para investimentos, para o capital internacional, para compradores solventes. Para isso, seria necessário investimentos para mudar a imagem da cidade, potencializar suas singularidades, seus atributos específicos,

etc. A cidade como empresa logicamente é parceira dos empresários. Entram aí, a parceria público-privada e os atores capitalistas no processo de planejamento, o qual substitui o modelo ideal do urbanismo modernista, baseado na racionalidade, ordem e funcionalidade da fábrica taylorista, para um novo modelo de planejamento, no qual a cidade toma as características de empresa, com subordinação à lógica de mercado. A cidade como pátria é a cidade que se une para superar a sensação de crise, participando do consenso em torno de um plano estratégico (2007, p.25).

Segundo Compans (2005, p. 25) “é a suposta ineficácia do planejamento urbano moderno, racionalista e normativo, o principal argumento utilizado pelos consultores internacionais para anunciar a sua crise e justificar sua substituição pelo planejamento estratégico aplicado ao setor público”.

Harvey discorre sobre a mudança do administrativismo urbano para o empreendedorismo urbano, afirmando que essa mudança tem a ver com a crise da economia capitalista, no final da década de 1970. O autor enfatiza três características do empreendedorismo. O empreendedorismo tem como elemento “principal 'a parceria público-privada', em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego”(HARVEY, 2005, p. 170). O empreendedorismo urbano, nas experiências dos Estados Unidos, teria se tornado o modelo para a formulação da política urbana e estratégias de desenvolvimento urbano. Foram formuladas estratégias para tornarem as cidades mais atrativas, para investimentos, consumo, para viver, fazer turismo, etc. Outra característica seria que a parceria público-privada é empreendedora, pois é especulativa, mesmo que, em alguns casos, o público assuma os riscos e o privado, os benefícios. Por fim, o empreendedorismo enfocaria muito mais a economia política do lugar do que do território, como a construção de um centro cívico, um parque industrial, que podem ter um impacto maior ou menor, do que no território onde se localizam. Para o autor (Idem, p. 181), pode-se articular uma conexão entre o empreendedorismo e

a inclinação pós-moderna para o projeto de fragmentos urbanos em vez do planejamento urbano abrangente, para a efemeridade e o ecletismo da moda e do estilo em vez da busca de valores duradouros, para a citação e ficção em vez da

invenção e da função, e, finalmente, para o meio em vez da mensagem e para a imagem em vez da substância.

Os projetos deste tipo de urbanismo seriam aqueles que podem dar uma ideia de novo, de modernidade, que atendem ao apelo consumista das cidades e afastam a imagem de crise, como shopping centers, centros de convenções, museus, teatros, etc. Exemplo disso é a busca das cidades para terem um Museu Guggenheim no seu território. Houve um projeto no Rio de Janeiro e Recife também teve esta pretensão, nos anos 1990. Nos anos 2000, Projetos como o Parque Dona Lindu, elaborado pelo escritório de Oscar Niemeyer e a Via Mangue são exemplos da adesão das gestões analisadas ao discurso deste tipo de urbanismo.

1.3 Planejamento Urbano no Brasil e no Recife

O planejamento urbano no Brasil seguiu, durante décadas a tradição do planejamento racional compreensivo, modernista, funcionalista, e de cunho positivista, depois de ter praticado as ideias do higienismo, do embelezamento e do zoneamento, que permanece praticando. A essência do planejamento modernista baseava-se na solução dos problemas da cidade, reflexo do seu “crescimento caótico, sem planejamento, e na crença de que um planejamento 'integrado' ou de 'conjunto', segundo técnicas e métodos bem-definidos seria indispensável para solucioná-los” (VILLAÇA, 2004, 183)). Na análise do autor o planejamento urbano passa por diferentes denominações, no Brasil. Nos anos 1960 e 1970, foi o auge do planejamento local integrado, dos superplanos, que objetiva o conhecimento amplo, completo do objeto de estudo, a cidade, que não poderia ser encarada somente nos seus aspectos físicos. Este tipo de planejamento deu origem aos volumosos planos diretores ou de organização territorial, que vieram a enfeitar as prateleiras dos órgãos públicos, porque não foram assumidos pelo poder público.

Esse planejamento teve seu apogeu, sob o governo militar, apresentando características tecnocráticas e centralizadoras. O planejamento estatal, focado no desenvolvimento econômico, foi considerado como a condição essencial para a

concretização do desenvolvimento nacional e “tratado como método que garanta racionalidade à administração pública” (BARBOSA; SILVA, 2010, p. 69), o que vem confirmar a “preocupação do governo militar com a institucionalização, do planejamento como elemento fundamental para o desenvolvimento econômico do país e para racionalização do aparelho estatal”.

A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas e que embasou a prática de planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção de infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.) (MARICATO, 2007, p. 126).

O planejamento, na década de 60, do século XX, foi operacionalizado por estruturas criadas para este fim, como o Banco Nacional da Habitação – BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU e o Ministério do Interior, processo que continuou na década seguinte. Houve, também, a formulação de planos e políticas para o país como um todo, para regiões e para os Municípios. Na década de 1970, criaram-se estruturas como a CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, os órgãos metropolitanos nos estados da federação, a EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos.

A característica centralizadora, no planejamento, ficou bastante evidente quando o Decreto nº 71.353, de 1972, criou o Sistema Federal de Planejamento – SFP, em que os objetivos eram: i) coordenar a elaboração de planos e programas e acompanhar sua execução; ii) assegurar a aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades; iii) modernizar a administração pública; e, iv) estabelecer um fluxo permanente de informações. O SFP deveria, ainda, articular as ações a cargo de estados e municípios. (Idem, p. 183). O planejamento era voltado, basicamente, para as questões econômicas e sociais, traduzidas, entre outros, no I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento – 1972-1974 e II PND – 1975-1979 (este já dedicava um capítulo à política urbana). Maricato, corroborando a posição de Vilça de que os planos não foram orientadores da ação do Estado, na organização do espaço

urbano, Maricato (2007, p. 140), afirma que foi “durante o período da implementação do SFP que as cidades mais cresceram ... fora da lei”.

No que se refere à questão urbana, Schimdt (1983, p. 105) afirma que o PAC – Programa de Ação Concentrada, elaborado em 1969, foi a primeira tentativa de tratar essa questão de maneira integrada, procurando “assegurar plena coordenação entre agências municipais, estaduais e federais, atuando em programas de desenvolvimento urbano, através de um gigantesco plano de desenvolvimento determinado pelas autoridades federais.” e procurava “dar atenção às questões de saneamento, habitação e reformas administrativas ao nível local” (p.116). O II PND tratou da política urbana, com base em uma abordagem metropolitana, em que, a partir da definição “de um modelo de ocupação territorial ajustado à política nacional de desenvolvimento, deveriam ser construídos os programas de investimentos intra-urbanos, com definição de normas e critérios para sua aplicação” (SOUZA, 2004, p. 124).

Segundo Rolnik (1994, p. 352), os pressupostos urbanísticos dessa visão de planejamento eram: (i) uma estratégia clara de desadensamento, concebida a partir da casa unifamiliar isolada no lote; (ii) uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado saudável e portanto legítimo; (iii) a montagem de um sistema legal que corresponde simultaneamente ao modelo exposto acima, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos, como é o caso do zoneamento; (iv) a progressiva morte dos espaços coletivos não-programados, como ruas, calçadas e praças e sua captura pelos sistemas de circulação, processo correlatos a uma superprogramação dos espaços privados e públicos.

O Estado, brasileiro, na busca da correção dos problemas urbanos, utilizou-se, notadamente, da planificação e da legislação urbana, que traziam (e ainda trazem) normas aplicáveis à cidade legal ou formal; elaborou planos de embelezamento, de melhoramentos, desenvolvimento, diretores, urbanísticos, setoriais, etc, que eram a expressão de sua política urbana. Porém, as cidades foram crescendo, estendendo os limites de sua área urbana, em uma lógica de “ordem/desordem”, de acordo ou a despeito das leis urbanísticas por ele formuladas. Esse planejamento foi ineficaz e incapaz de dar respostas às demandas da população e de lhe conceder condições dignas de vida. “Álibi ou convicção positivista, o

planejamento foi tomado como solução para o caos urbano e o crescimento descontrolado. Essas ideias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse caos”(MARICATO, 2007, p. 139). O planejamento urbano de então era um modelo exclusivamente técnico e autoritário; no dizer de Gondim (1990, p. 84)

[...] um método racional e neutro de estabelecer determinados meios para a consecução de objetivos previamente estabelecidos, com base no conhecimento exaustivo da realidade” enquanto a democracia “pressupõe a convivência de grupos de interesses que divergem não somente quanto os meios, mas também quanto aos próprios objetivos a serem atingidos pela sociedade e governo.

Nos anos 1980, foi elaborado um projeto de lei sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (1983) e foi criado o Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano (1985), o que dava a impressão que o planejamento teria maior vitalidade, já que o país entrava no processo de transição democrática, mas, nesse período, foram extintos, o BNH (1986) e a CNPU, que foi substituída pelo CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nos outros níveis de governo também foram criadas estruturas específicas para fins de planejamento. Mesmo assim, nessa década, houve o desmonte dos órgãos de planejamento e arrefecimento do seu papel; “a segunda metade dos 1980 deu continuidade ao processo de esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo”(REZENDE, 2011, p. 186).

Depois de um período de declínio, na década de 80², o planejamento de maneira geral e o planejamento urbano voltaram à cena, ao final da mesma década. Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer uma hierarquia dos instrumentos de planejamento, já referidos na Introdução (PPA, LDO, LOA), trouxe a possibilidade da efetiva implantação daquilo que é planejado, não mais deixando esse mister ao voluntarismo dos gestores de plantão. Até a Constituição e o Estatuto da Cidade, o planejamento e seus instrumentos – os planos, não tinham conotação nem legal, nem fiscal, pois não precisavam da aprovação do legislativo e nem de associar os recursos necessários à execução de suas

² O colapso do planejamento deve ser compreendido no contexto da crise do capitalismo, tal como referida nos itens 1.1 e 1.2.

propostas com a previsão orçamentária. Em vista disso (e não só por isso) muitos foram engavetados.

A Constituição trouxe a esperança de que o planejamento seria diferente do praticado até então, ao introduzir a questão da função social da cidade e da propriedade. Estavam lançadas as bases para a substituição do planejamento modernista, funcionalista, para um planejamento inclusivo e progressista.

O planejamento urbano, até então, centrou-se, principalmente e inclusive no Recife, na figura do zoneamento, de raiz funcionalista e natureza excludente, com base na separação funcional para o ordenamento das cidades. “O caráter funcionalista do zoneamento convencional incorpora e acoberta a sua dimensão socialmente excludente e conservadora, a qual pode ser menos ou mais forte ou explícita” (SOUZA, 2002, p. 256). O caráter excludente e conservador do zoneamento também está presente na crítica de Villaça ao afirmar que este corresponde a “interesses específicos das elites brasileiras” e “[...] para atender interesses claros e específicos dos bairros da população de mais alta renda” (VILLAÇA, 2004, p. 178). Maricato (2001, p.114) afirma a necessidade do zoneamento, “não como instrumento de segregação e aumento do preço da terra, mas, ao contrário, de ampliação do direito à cidade”.

A experiência deste tipo de planejamento, baseada em legislações e planos ineficazes e incapazes de criar condições dignas de vida para os habitantes e estabelecer um crescimento justo e equilibrado das cidades, e o predomínio do planejamento tecnocrático em detrimento da participação popular, são alguns dos argumentos presentes nas análises que criticam a ação do Estado no planejamento das cidades.

Vários autores reconhecem a existência deste tipo de análise, mas advertem que não se pode culpar a falta de participação ou defender a ausência de um planejamento. Souza, por exemplo, (Op. cit., p. 29) qualifica a crítica marxista de infantil, por denunciar o planejamento como um instrumento a serviço da manutenção do *status quo* capitalista. Nesse sentido, pergunta: “por que dever-se-ia excluir, a priori, a possibilidade de um planejamento que, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, contribua, material e político-ideologicamente, para superação da injustiça social?” Na mesma linha, Maricato (2001, p. 48) afirma “aceitar a interpretação generalizante e ortodoxa sobre a inevitabilidade do

planejamento reproduzir o *status quo*, leva à condenação de qualquer urbanismo (propositivo) de esquerda”. GONDIM (1990, p. 14) observa que

é preciso evitar a tentação de fazer do planejamento (ou da sua falta) o bode expiatório de uma situação causada por fatores de natureza histórica e estrutural [...]. mais do que nunca não se pode agir sem pensar, há que se planejar; há que se ter em mente a necessidade de se planejar.

Maricato (2007) afirma que as cidades cresceram ao largo dos planos existentes, a despeito de sua qualidade e defende, em função das mudanças econômicas, políticas, territoriais, decorrentes do processo de globalização, um novo tipo de planejamento e gestão, embora reconheça que é uma atividade que enfrenta muitas dificuldades. No seu entendimento, “face às mudanças, reais ou somente alardeadas, as matrizes do planejamento urbano também são chamadas a mudar. E esse processo está sujeito às mesmas influências de produção ideológica de idéias que mascara o conflito político” (2007, p.133).

No âmbito do planejamento urbano, a Constituição, trouxe a exigência para que as cidades de mais de 20 mil habitantes elaborassem planos diretores, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Segundo, ainda, Rolnik (1994, p.357), essa determinação constitucional, foi a resposta à proposta da Emenda de Reforma Urbana, no processo constituinte, baseada em uma aliança entre tecnocracia estatal e os congressistas, mediadores do conflito entre a proposta, os interesses do capital imobiliário e as corporações técnicas da administração pública brasileira. A Emenda pela Reforma Urbana trazia um novo olhar sobre as cidades, com a questão urbana vinculada às questões sociais, trazendo a necessidade do rompimento do padrão de cidade como espaço de reprodução das desigualdades sociais, e buscando um modelo baseado no direito à cidade, na luta pela posse da terra e contra a especulação imobiliária. O Estatuto da Cidade, 13 anos depois da Constituição, viria reforçar a busca desses ideais, pelo plano diretor. Harvey ressalta que o Direito à Cidade, disposto na Constituição Brasileira³ “tem que ser atribuído ao poder e importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização” (2014, p. 14).

O processo de elaboração e implementação do plano diretor deveria amparar-se

³ Na verdade, como Harvey cita o ano de 2001, ele está se referindo ao Estatuto da Cidade.

nos canais de gestão democrática – conselhos, conferências, fóruns e audiências públicas – o que reforçava a tese de que o planejamento é um processo político e não somente técnico, como indicava a história do planejamento urbano no país. A partir do Estatuto, o país viu planos diretores serem elaborados com participação da sociedade, em diversas cidades brasileiras. A questão que se apresenta é: foram implantados e de que forma? Maricato afirma que os planos diretores não fugiram “do destino tradicional: boas intenções, descoladas de implementação” (2001, p. 116). Villaça realizou um estudo, sobre o plano diretor de São Paulo, aplicável às cidades grandes e médias brasileiras, em que trata do plano diretor como uma ilusão, que “decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica”(2005, p. 90).

Embora a exigência da elaboração dos planos diretores, os anos 1990, veriam florescer um novo tipo de planejamento, na contramão da agenda da reforma urbana, arrefecendo a questão do direito à cidade, que seria o planejamento estratégico de cidades e o empreendedorismo urbano, conforme abordado no item anterior. Cidades como Rio de Janeiro, Vitória e Recife elaboraram seus planos estratégicos. O Rio teve a consultoria dos urbanistas catalães, responsáveis pelo plano de Barcelona, enquanto Recife promoveu encontros com os coordenadores do plano do Rio de Janeiro, no processo de elaboração do seu plano estratégico, chamado Projeto Capital. Esse planejamento viria concorrer com o planejamento progressista, politizado, participativo, baseado nos pressupostos da reforma urbana e tem a preocupação com a efetiva participação da sociedade e com a função social da cidade, estabelecida pela Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Além do planejamento estratégico, e na esteira dele, ações de grande impacto no espaço urbano, sem vinculação a um plano ou processo de planejamento também têm sido levadas a efeito nas cidades. Trata-se o que na literatura especializada foi cunhado de Grandes Projetos Urbanos – GPU.

Vainer mostra as dicotomias que se instalam no campo do planejamento urbano: planejamento compreensivo racionalista versus planejamento estratégico, o plano diretor (master plan)/zoneamento versus GPU (master project)/flexibilidade regulatória. O autor observa que existem tentativas de combinar os dois modelos, mas, no Brasil, onde modelos e práticas coexistem, a convivência tem sido sempre tensa e o equilíbrio tem se tornado

impossível. (2013, p.138). O autor discorrendo sobre o conceito dos GPU, afirma que existe uma variedade de definições e nomenclaturas para esses: grandes intervenções ou operações urbanas, projetos estruturantes, megaprojetos, intervenções sobre peças urbanas. No conceito, ressalta-se o tamanho da intervenção, o volume do investimento, impactos sobre as rendas fundiárias, etc. Os GPU da atualidade diferem, segundo o autor, das grandes intervenções executadas pelo Estado, no campo do urbano (projetos de renovação urbana, higienistas, modernistas) em função da relação entre o Estado e o capital privado, através das parcerias público-privadas – PPP, e “aí estaria o vício de origem, que submeteria o Estado, e através dele, o espaço e os interesses públicos aos capitais privados dominantes no mercado imobiliário” (Idem, p. 142-143). O autor lista alguns tipos de rupturas que os GPU promovem intencionalmente ou não: a) rupturas institucionais – novos tipos de arranjos institucionais, em particular a PPP; b) rupturas urbanísticas, pela geração de espaços que produzem descontinuidades na malha ou paisagem preexistente; c) rupturas legais, pela criação de regras ad hoc; rupturas no mercado imobiliário e no gradiente dos valores fundiários; d) rupturas políticas, ao instaurar coalizões políticas que disputam legitimidades e hegemonia no espaço urbano; e) rupturas simbólicas, pela produção de novas representações e imagens da cidade; f) rupturas escalares, introduzindo novas relações entre as esferas local, nacional e internacional. Uma ressalva é feita: os GPU não necessariamente provocam todas essas rupturas (Idem, p. 145)

O texto do autor é parte de uma pesquisa que avaliou GPU no Brasil. Para ela e com base nela, apresenta quatro dimensões dos GPU, separadas apenas para fins analíticos: política, institucional, simbólica e fundiária. O autor declara ir na contramão dos defensores do planejamento estratégico, quando declara que há uma dimensão política a ser considerada e que é demonstrada pela experiência brasileira, que tem casos de conflitos entre governo dos municípios e estado, ou entre diferentes coalizões político-partidárias, em torno dos GPU. Muito ligada à dimensão política está a dimensão institucional e o papel do Estado e sua relação com o privado, no processo com o poder de flexibilizar legislações ou de viabilizar as intervenções. A dimensão simbólica capaz de reinventar identidades, superar crises, tornar a cidade mais competitiva. A dimensão fundiária que, em muitos casos, não é uma consequência do GPU, mas um objetivo. Aqui, o autor ressalta que nesses projetos, modifica-se o processo de expulsão branca da população original, em decorrência da

valorização da terra; trata-se, aqui, de retirar a população original como objetivo de valorizar a terra.

Esse tipo de projeto está em acordo com Ascher (2010, p. 82-83), que defende um novo tipo de urbanismo, com a passagem do planejamento urbano à gestão urbana estratégica. Esse novo urbanismo, considerando a complexidade da sociedade, elabora projetos e constrói uma gestão estratégica para sua implantação. O projeto é “um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e execução revelam as potencialidades e as limitações impostas pela sociedade, pelos atores envolvidos, pelos lugares, circunstâncias e acontecimentos. O projeto é simultaneamente uma ferramenta de análise e negociação”. Reconhecendo as dificuldades para o exercício desse novo urbanismo e a pluralidade de interesses, propõe a “requalificação do poder público, tornando-o mais sensível às demandas, interesses e ações dos diversos atores sociais”, reconhecendo a complexidade.

É mais uma tentativa de substituir o planejamento pela gestão, seja estratégica ou democrática. Será visto que, no Recife, a percepção de gestão democrática, com ampliação dos espaços de deliberação sobre obras públicas, substitui a percepção de planejamento participativo. Essa percepção seria acompanhada com o correr das gestões pela percepção de gestão estratégica, enquanto o planejamento progressista vai perdendo importância, até no discurso.

● **Planejamento Urbano no Recife, até o final do Século XX**

Recife, até o final da década de 70, tinha uma tradição importante na área do planejamento urbano, com a elaboração de vários planos, desde a década de 1930. Ressalta-se aqui, planos dentro da perspectiva do Higienismo e do Embelezamento, do final do século XIX e primeira década do século XX, embora tenha havido propostas desde a dominação holandesa. Diversas foram elaboradas nesse período. (FIDEM, 1987)

Rompendo com a perspectiva do embelezamento e do higienismo, o estudo do Prof. Antônio Bezerra Baltar “Diretrizes de um Plano Regional do Recife”, para a cátedra de Urbanismo da Escola de Belas Artes de Pernambuco, em 1951, apoiava-se no pleno emprego

dos recursos naturais e urbanos, completados pelo conceito humanista de cidade e apresentava uma avançada preocupação com os problemas regionais, denotando uma lógica metropolitana. Em 1955, foi elaborado pelo Padre Lebrete o “Estudo sobre o Desenvolvimento e Implantação de Indústrias Interessando a Pernambuco e ao Nordeste”, que considerava a necessidade de um plano para o Recife e sua área metropolitana, em função do crescimento demográfico das época.(Idem, p. 33).Foram estabelecidas diretrizes para a expansão do porto e localização de indústrias, que resultaram em um zoneamento para a cidade do Recife (PONTUAL, 2001, 155). A partir dos anos 1960/70, vários planos e legislação urbanística foram elaborados, na dentro da perspectiva do planejamento regulatório, seja o planejamento físico territorial clássico, ou o planejamento sistêmico e racional, usando a classificação de Souza (2002, p. 208).

Nesse período, no Brasil e Recife, o planejamento urbano, do ponto de vista substantivo, referia-se à organização físico territorial; do ponto de vista processual, era um planejamento técnico e, por realizar-se no contexto do regime militar, era autoritário e centralizador. Predominava a organização espacial, mas pensava-se em abranger as áreas econômicas e sociais, dentro da perspectiva de um planejamento global, iniciada com os Planos de Desenvolvimento Integrado da década de 60 e fortalecida na década de 70, quando da institucionalização das regiões metropolitanas. Esse processo foi deflagrado, no Governo do Estado de Pernambuco, pelos estudos para a constituição da região metropolitana, já indicada na tese do Professor Antônio Baltar, em 1951. O Plano de Organização Territorial da área Metropolitana do Recife, de 1972, resultou desses estudos.

Em 1973, pela Lei Complementar 14, foram instituídas as regiões metropolitanas no país. Em seguida, em Pernambuco, pela Lei Estadual 6890 de 03/07/1975, foi instituída a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM e, em 02/12/1975, o FUNDERM – Fundo de Desenvolvimento da RMR. Em 1975, a FIDEM elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Recife. Com base nesse, foram elaborados diversos planos diretores de desenvolvimento setorial, de Organização Territorial; de Transportes; de Limpeza Urbana; de Recursos Hídricos; de Ordenamento das Faixas de Praia; de Preservação das Áreas Verdes; de Macrodrenagem; dos Distritos Industriais; de Preservação dos Sítios Históricos; de Esgotamento Sanitário, de Assentamentos Sociais de Baixa Renda. Na década de 80, a FIDEM procedeu a revisão do

seu PDI, elaborando o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM, 1987,p. 51); a Lei nº9860 de 12/08/86 – Proteção dos Mananciais e Preservação dos Recursos Hídricos da RMR; a Lei nº 9931 de 11/12/86 – Áreas de Proteção Ambiental do Estado de Pernambuco; a Lei 9960 de 17/12/86 – Áreas de Interesse Especial e seu parcelamento para fins de ocupação urbana; a Lei 9989 de 13/01/87 – Áreas de Reserva Ecológica da RMR e procedimentos para preservação e, a Lei nº 9990 de 13/01/87 – Normas para Anuência Prévia para Parcelamento na RMR, em obediência a LF 6766 de 19/12/79.

Atendendo as determinações da Constituição Federal, Recife elaborou seu plano diretor – PDCR, no período 1989/1991, com validade para 10 anos. O processo de elaboração do plano teve a participação da sociedade, mesmo considerando-se que era um governo de direita, com um prefeito do PFL. A participação aconteceu com três comissões, num total aproximado de 80 representantes de órgãos públicos e de entidades representativas dos diversos grupos sociais. Embora legitimada por essa participação da sociedade, a proposta do Executivo foi profundamente modificada durante sua tramitação no Legislativo. Com efeito, o processo de elaboração do plano havia sido deixado sob a responsabilidade de uma pequena equipe técnica da SPU e das empresas de consultoria contratadas; a participação dos outros órgãos da instituição dava-se somente nas reuniões da Comissão dos Órgãos Públicos. Na época, uma situação inusitada ocorreu: o plano era defendido, na Câmara, por vereadores da oposição, enquanto a bancada da situação, em conjunto com representantes do mercado imobiliário e técnicos da Empresa de Urbanização do Recife, elaborava um plano substitutivo⁴. O Plano foi criticado nos jornais, como “um filho sem pai e o único trabalho do prefeito foi elaborá-lo e enviá-lo para aprovação”, ao que o prefeito respondia que “não podia impedir que os vereadores fossem a entidades municipais e solicitassem um substitutivo”(NUNES, 2002, s/n). Essa questão foi bastante recorrente nos jornais da época que cobravam do prefeito um posicionamento em relação ao plano por ele encaminhado à Câmara, ressaltando o seu desconhecimento sobre esse produto. O plano foi promulgado ao final de 1991 e permaneceu na prateleira durante o ano de 1992.

O processo de elaboração desse plano diretor e o produto final, qual seja, seu projeto de lei, estavam de acordo com o pensamento de (2001, p. 63) Souza quando afirma

⁴ Um substitutivo ao Plano Diretor aprovado nos canais de gestão democrática, também foi elaborado na 2ª gestão do PT.

que existe uma “tendência a se superestimar a importância das leis e dos planos, a se subestimar as contradições sociais e a se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimentos pacíficos e novos pactos territoriais e consensos”. Com efeito, o plano foi construído dentro dos ideais da reforma urbana, de democracia e das exigências legais de participação da sociedade, mas desconsiderou as relações de poder, que levaram a uma descaracterização total do projeto, quando da tramitação no legislativo, no que se refere, principalmente, à organização espacial. O plano condicionou a revisão de toda a legislação urbanística na gestão 1993-1996.

O PDCR trazia a preocupação com sua implantação, ou seja, com o planejamento enquanto processo, dedicando um capítulo ao Sistema de Planejamento e Gestão do Plano, e colocando a Secretaria de Planejamento como o órgão central deste sistema. Segundo Leal (2003, p. 267), a secretaria “não conseguiu impedir o processo de fragmentação institucional que tradicionalmente impera na máquina pública” [...] que se observa pela ausência de ações estratégicas de caráter global para a cidade, por ações realizadas de maneira dispersa e desigual pelo território e pela falta de implementação de projetos prioritários. Assim, o plano não logrou consequências além da já referida legislação urbanística e a gestão voltava-se para o empreendedorismo urbano.

Enquanto na gestão 1993-1996 apenas se ensaiavam os passos para o planejamento estratégico, a gestão 1997-2000 assume essa corrente de planejamento quando elabora o Plano Estratégico do Recife – Projeto Capital. De acordo com Bitoun (2001, s/n), “O Projeto Capital, [...] expressa uma adesão sem restrição à globalização e à inserção competitiva do País”. Sem vinculação ao plano diretor vigente, o Projeto Capital pretendeu reproduzir o modelo adotado no Rio de Janeiro, que havia elaborado seu plano estratégico, com a consultoria dos urbanistas catalães, responsáveis pelo plano de Barcelona. O Projeto Capital, que não chegou a ser implantado, indicava, entre suas propostas, áreas de importância para a cidade. Tentando dar consequência a isso, duas áreas foram objeto de lei, para formulação de planos urbanísticos: Lei nº 16.477/99, cria a Área Temporária de Reurbanização do Polo de Saúde da Ilha do Leite e Lei nº 16.550/2000, cria a Área Temporária de Reurbanização do Cais José Estelita. O Cais José Estelita⁵ já havia sido objeto de intervenção na gestão anterior, dentro da perspectiva do planejamento estratégico,

⁵ O Cais José Estelita é abordado no item 3.2.

com o foco na imagem (ou maquiagem) da cidade. Foi recuperada a estrutura do cais, construído um passeio público e realizada a pintura das fachadas dos velhos armazéns existentes. Os estudos para as duas áreas de reurbanização foram iniciados, mas sem a devida consequência, fruto da pouca importância dada ao plano pela própria gestão.

Um ponto importante a se destacar no planejamento e governança urbana do Recife é o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. As ZEIS têm sua origem nas AEIS -Áreas Especiais de Interesse Social, instituídas por decreto em 1980 e transformadas em ZEIS pela Lei Nº 14 511/83 (Lei de Uso e Ocupação do Solo). A lei regulamentou 27 ZEIS. Na década de 1980, os movimentos sociais em Recife, que reivindicavam o reconhecimento e a ampliação dos direitos sociais urbanos, com o apoio de assessorias especializadas, elaboraram uma proposta, que foi entregue aos candidatos à prefeitura, na primeira eleição para prefeitos das capitais. A proposta foi encampada pelo prefeito eleito e, em 1987, foi sancionada a lei do PREZEIS, que prevê um sistema de gestão, coordenado pelo Fórum do PREZEIS, composto por membros do poder público e da sociedade civil organizada. Essa lei é uma prova incontestável da força da organização popular no Recife, que viria a ser, de certo modo, enfraquecida pelas gestões do PT, que desconheceu o acúmulo da experiência do Fórum, no planejamento das áreas pobres do Recife, desconheceu uma vivência na luta pela reforma urbana, pela inclusão social e urbana, temas dos seus programas de governo.

CAPÍTULO 2

AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS INTERNAS PARA A GOVERNANÇA NO PLANEJAMENTO URBANO

Este capítulo procura analisar o planejamento urbano no Recife, nos 12 primeiros anos do novo século, período que abrange 3(três) gestões municipais, relacionando as condições institucionais para o exercício do planejamento urbano, identificando os conflitos de governança (questão presente em toda a tese), que impactam e obstaculizam a atividade. A análise vai sendo aprofundada, ao longo dos três itens que compõem o capítulo.

O primeiro item apresenta, de maneira breve, as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual de cada uma delas, no sentido de situar a estratégia de gestão adotada, que será aprofundada nos itens seguintes. Enfatizam-se, apenas, os aspectos que se referem ao modelo de gestão e planejamento urbano.

As reformas administrativas realizadas pelas três gestões e as engenharias políticas correspondentes, são elementos importantes para elucidar e compreender as disputas políticas no período, que são apresentadas no segundo item. Buscou-se explicitar os conflitos de governança com base nas engenharias políticas e administrativas, para cada gestão. O terceiro item faz a relação da estrutura administrativa com o planejamento urbano e aprofundando o item anterior, procura responder algumas das questões que orientam esta tese e que começaram a ser respondidas nos itens anteriores: (i) Qual o ambiente institucional e que elementos condicionam o exercício do poder público na atividade do planejamento urbano? (ii) Quais os pressupostos da organização político-institucional que agem como limitantes ou estimuladores para a atividade de planejamento urbano? Que conflitos de governança se estabelecem na atividade do planejamento urbano?

É importante ressaltar que a análise sempre parte do órgão que era definido legalmente como responsável pelo planejamento urbano, no início do marco temporal adotado, ou seja, a Secretaria de Planejamento, que, ao longo do tempo, foi mudando de denominação.

2.1 Os Pressupostos estabelecidos nos Planos Plurianuais

O instrumento legal que, em tese, norteia a atuação de um gestor é o Plano Plurianual, o qual concretiza as promessas de campanha e o seu programa de governo. Este plano dispõe, de modo geral, as diretrizes, estratégias e ações que serão realizadas no período de quatro anos (na verdade três anos, já que o último ano fica para o próximo gestor) e o seu modelo de gestão.

A 1ª Gestão do PT, com João Paulo de Lima à frente da prefeitura, elaborou o PPA 2002–2005: RECIFE, CIDADE SAUDÁVEL. Na mensagem que encaminha o plano ao legislativo, está explicitado, que esse está centrado na inversão de prioridades. Os valores orientadores do Governo Municipal eram: valorização da ética e busca da transparência; a construção do sentido de equipe (solidariedade); orientação pelo senso de urgência da população. O plano estabelecia seis opções estratégicas, sendo que as duas primeiras se debatiam na área do planejamento urbano: 1) Gestão pública radicalmente democrática apoiada na mobilização popular; 2) Valorização do meio ambiente, dos espaços públicos, da habitabilidade e da acessibilidade para todos; 3) Promoção da cidadania e luta contra a exclusão e as desigualdades; 4) Ampliação de oportunidades através da educação; 5) Defesa da vida na promoção da saúde pública e do saneamento básico; 6) Apoio à criatividade e às iniciativas da sociedade para o desenvolvimento da economia, da cultura, do lazer e dos esportes.

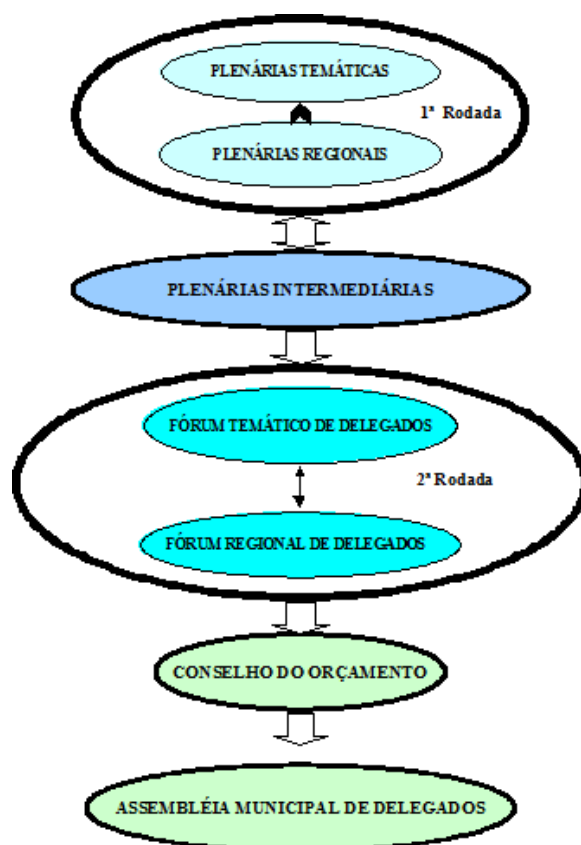
A 1ª opção estratégica Gestão pública radicalmente democrática apoiada na mobilização popular tinha como macro-objetivos: a) Implantar uma gestão radicalmente democrática; b) Instituir um modelo de governo transparente, participativo e solidário; d) Assegurar um modelo de gestão que amplie o poder dos cidadãos e valorize a influência da sociedade civil nas decisões do poder municipal; e) Implementar um modelo de gestão em que o Orçamento Participativo seja instrumento central de planejamento das políticas públicas e de descentralização das ações do Governo.

O PPA dispunha que esse modelo de gestão baseava-se em instâncias de diálogo⁶, compostas de: Plenárias Microrregionais, Reuniões Intermediárias, Fóruns (18) dos

⁶ Ver item 2.3.1

Delegados Regionais, Plenárias Temáticas (Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Saúde, Mulher e Cultura), Conselho do Orçamento e Assembleia Municipal dos Delegados. A estrutura, que foi sendo mudada ao longo das gestões, em função da experiência, tinha o seguinte desenho:

Figura 1– Ciclo do Orçamento Participativo



Fonte: RECIFE. PPA – 2002-05

Territórios dos Diálogos

- ✓ Orçamento Participativo
- ✓ Legislativo
- ✓ Conselhos Setoriais
- ✓ Conferências Municipais
- ✓ Preços
- ✓ Ouvidoria
- ✓ Balcões das Regionais e PCR
- ✓ Internet e Telefones
- ✓ Estação dos Morros
- ✓ Escritório do Bairro do Recife



O diagrama ilustra os territórios de diálogo através de círculos coloridos que se sobrepõem, representando a interação entre diferentes níveis e tipos de participação. Os círculos incluem:

- Executivo** (círculo branco central)
- Legislativo** (círculo azul)
- Conselhos Setoriais** (círculo amarelo)
- Escritório do Bairro do Recife** (círculo laranja)
- Regionais** (círculo verde)
- Internet e Telefones** (círculo roxo)
- Preços** (círculo verde-claro)
- Ouvidoria** (círculo verde-escuro)
- Orçamento Participativo** (círculo amarelo)
- Estação dos Morros** (círculo verde-claro)
- Conferências Municipais** (círculo verde-escuro)

O Programa Guarda-chuva originou-se do Programa Viva o Morro, elaborado pelo governo do Estado, em parceria com a SUDENE, com a consultoria da ATEPE - Associação Tecnológica de Pernambuco, em atendimento às prioridades estabelecidas pelo CONDERM – Conselho da Região Metropolitana do Recife. O Programa Guarda-chuva se destacou nos depoimentos dos entrevistados, como uma das ações mais importantes da primeira gestão do PT.⁷

[...] o único plano integrado que realmente teve consequência foi o programa guarda-chuva. O resto ficou tudo no papel, né? (Técnico 3)

Eu acho que o grande êxito foi o guarda-chuva, um exemplo de ação integrada: 1) tinha a urgência da população e 2) tinha um prefeito patrocinador. Ele havia se comprometido com morte zero, uma meta muito arriscada; ele botou na praça, essa meta. Isso deu força à articulação, porque era em nome disso que a gente conseguia juntar agente de saúde, misturado com o pessoal do controle urbano ... quando chovia, o prefeito ligava para todo mundo que tava no campo. (Dirigente 1.3)

Programas integrados ... é, tinha ... mas, é aquela história... não funcionava, mas não lembro Ficaram no papel... (Universidade 1)

O sucesso do Programa Guarda-chuva, como ação integrada, fez com que ele se repetisse nos dois planos seguintes, mesmo considerando-se o rompimento de João da Costa com João Paulo. O PPA 2010-13 (RECIFE, 2009, p. 68) o traz como um modelo a ser adotado na busca de maior eficiência da gestão pública, quando dispõe:

Estender o modelo de gestão integrada do Programa Guarda Chuva para outras áreas do governo, como forma de melhor aproveitar as potencialidades das diversas políticas públicas para atingir resultados cada vez mais efetivos, tendo como base a gestão territorial integrada.

Os Programas Integrados deveriam ter três componentes fundamentais: seriam projetos estratégicos de alta prioridade, definidos pelo comando político e estratégico da Prefeitura: Prefeito, Comissão de Coordenação Geral de Governo e Fórum de Secretários; teriam um gerente de programa, que seria responsável pela articulação entre todos os órgãos que tivessem interface com o programa; teriam um grupo executivo do programa, com

⁷ Ver item 2.2

membros das várias secretarias e órgãos participantes do programa. A integração e articulação enfrentou problemas e não só na 1ª gestão do PT.

[...] Integrar os trabalhos não era fácil... os desentendimentos ... muitas vezes havia disputa entre os próprios gestores, as dificuldades... Eu lembro que era muito mais, não no sentido da separação, mas da gestão, da execução de determinado projeto; não era em cima de uma visão geral da prefeitura, mas em cima de determinados projetos. (Dirigente 1.1)

[...] Não é de nossa cultura política, o tratamento integrado, mesmo do PT, porque a cultura política conservadora, também é fragmentadora, porque eles também loteiam. O que se esperava é que um partido progressista não tivesse essa cultura, mas tem. Parece que é uma cultura mais ampla que a ideologia. São práticas mais culturais, mesmo. (Dirigente 1.3)

Percebi demais a falta de articulação [...] Cada secretaria é uma prefeitura. É um lado muito característico do Estado brasileiro – é uma máquina extremamente fragmentada por corpos profissionais, por grupos, mas é inerente à máquina. (Universidade 4)

[...] Uma coisa que é presente, e não só nas administrações do PT, é a falta de diálogo dentro da própria administrativa ... a gente vê logo na reforma administrativa. (Legislativo 2)

Quer dizer, os Programas Integrados, foram concebidos como uma questão inovadora, fruto da consciência da necessidade de superar a falta de articulação, presente na máquina pública, ao longo do tempo, em que cada um e todos querem marcar seu espaço, independente do conjunto. Esta característica foi mais forte e impediu que fosse rompido esse histórico.

O PPA não se refere explicitamente a uma estrutura de gestão interna, mas percebe-se, da leitura do material resultante das entrevistas, a existência de uma Comissão Geral de Governo e Fórum de secretários. O PPA da 2ª gestão apresenta essa estrutura de forma explícita.

O PPA 2006-2009 RECIFE: MAIS TRABALHO, MELHOR QUALIDADE DE VIDA, estabelece como parâmetros para a gestão: a) Foco no cidadão em oposição à gestão centrada em normas e procedimentos, em geral alheia às necessidades da população; b)

orientação para resultados e não a procedimentos e rotinas que são difíceis de terem sua eficácia mensurada; c) ampliação da responsabilização gerencial para valorizar o exercício da atividade profissional dos gestores e servidores públicos; d) ampliação da formação dos profissionais como forma de gerar níveis maiores de autonomia e iniciativa; e) instituição de um processo de aprendizagem organizacional gerador de mudanças em métodos e processos de trabalho; f) desenvolvimento de lideranças e competências organizacionais que impulsionem o “saber fazer” existente na administração; g) criação de formas participativas de gerenciamento que reforcem o trabalho coletivo, a delegação e a descentralização; h) aproximação da prestação dos serviços ao cidadão através da descentralização regional; i) ampliação da flexibilidade administrativa para responder com mais agilidade e eficácia às demandas da cidadania e; j) ampliação da transparência administrativa e do controle social, de forma combinada com o aprofundamento de processos de descentralização, para permitir maior proximidade entre Estado e Sociedade.

As estruturas de gestão criadas para dar concretude à metodologia foram: a) Coordenação de governo: Prefeito, Vice – Prefeito, secretários das secretarias consideradas estratégicas; b) Secretariado; c) Fórum de Governo – secretários, presidentes de empresas e autarquias e coordenadores; d) Comitê Gestor – trabalha na construção das marcas de governo, identificando os símbolos concretos que permitirão à população reconhecer e perceber o resultado dos trabalhos realizados pela organização ao longo da gestão. Isso exige a priorização de eixos gerais de atuação que orientam os projetos e demais ações; e) Fóruns Temáticos – Instâncias de formulação e deliberação de políticas integradas (políticas sociais, infraestrutura, atividades-meio, planejamento/desenvolvimento). Esses fóruns eram núcleos de formulação das políticas, responsáveis pela resolução de problemas complexos, que a setorialidade não dava conta de esgotar. Nele se realizam as “disputas conceituais e de articulação de políticas e ações para a constituição do projeto (RECIFE, 2006, p. 28) político”.

João Paulo ... para tomar uma decisão ... ele juntava 3 ou 4, de áreas afins, que tinha confiança na forma de pensar ... “o que você diz?” o que vocês acham? Nos vamos seguir essa linha aqui, tão de acordo? Todo mundo entrava, unido, eu digo isso, porque tive oportunidade de fazer com minha ideia fosse acatada. Se outro venceu, o outro trouxe mais argumentos ... agora, nem por isso eu não vou acreditar; eu vou acreditar, tamo junto. (Dirigente 1.5)

Na 2ª gestão, é declarado no PPA que os Programas Integrados do plano anterior foram suprimidos em função da estratégia de dar o caráter da transversalidade e integração ao conjunto das ações operadas no governo, para estender a intersetorialidade a todos os projetos do governo, que a discussão das diversas políticas entendesse necessário, tendo como base a metodologia de Fóruns Integrados, abordada anteriormente. Cada Programa deveria ser discutido dentro daquele Fórum Temático específico que o acolhia, recebendo a atenção de todos os órgãos envolvidos. Na verdade, segundo os depoimentos apresentados, os Programas Integrados da 1ª gestão não haviam funcionado, embora fosse uma ideia inovadora. As disputas internas, a engenharia política, as divisões dentro do próprio partido, inviabilizaram a ideia de haver um gerente do programa, para articular as ações de todos os outros; cada secretário defendia o seu espaço político, conseqüentemente, o programa não teve eficácia.

O PPA estabelecia cinco Eixos Estratégicos: Cuidar das Pessoas; Cuidar da Cidade; Cidade do Futuro; Gestão Democrática, e Eficiência Administrativa. Destaca-se no primeiro eixo, a Política da Habitação e o Programa Guarda-chuva; este, se repete no eixo Cuidar da Cidade, que contempla os programas destinados à manutenção urbana. No terceiro eixo – Cidade do Futuro, destacam-se os seguintes programas, que têm rebatimento no planejamento urbano: 1. Qualificação do Sistema Viário; 2. Plano Diretor; 3. Complexo Turístico Cultural Recife Olinda; 4. Reorganização do Centro da Cidade; 5. PROMETRÓPOLE; 6. Capibaribe Melhor; 7. Recife sem palafitas. No eixo Gestão Democrática, destaca-se o Planejamento Participativo, enquanto no eixo Eficiência Administrativa, destaca-se a Escola de Gestão Pública, a reforma administrativa, a descentralização regional e a Política de Comunicação e Informação à Sociedade, entre outros.

A terceira gestão do PT, com João da Costa como Prefeito, formulou o PPA 2010-2013 NOSSA CIDADE É A GENTE QUEM FAZ. O plano tinha as seguintes diretrizes estratégicas: Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Políticas Sociais e, Gestão Democrática e Eficiente.

No Eixo Estratégico – Desenvolvimento Urbano e Ambiental as principais linhas de ação propostas referem-se ao planejamento urbano participativo, ao fortalecimento do controle urbano e ambiental – com foco tanto no espaço natural quanto no construído, e

especial atenção a áreas de riscos –, o exercício da gestão e os sistemas de informação, e a descentralização e integração urbana. No eixo da Gestão Democrática e Eficiência destaca-se a gestão democrática, apoiada no OP e no discurso do fortalecimento dos conselhos, Fóruns e Conferências e no eixo da Eficiência, destaca-se o desenvolvimento de métodos e padronização de procedimentos. O plano não explicita o modelo de gestão interna, como o prefeito anterior. Diferente de João Paulo, João da Costa era muito centralizador e, segundo depoimentos, ouvia o “nucleozinho” para dizer que ouviu.

Ao assumir o poder, o PT enfatizara que a gestão seria voltada para a radicalização da democracia e a inversão das prioridades, que se traduziriam em ações integradas e articuladas. A estrutura criada para viabilizar esse discurso estaria, principalmente, nas secretarias de Saneamento e do Orçamento Participativo. A articulação aconteceria através de programas integrados e nos fóruns temáticos de governo.

Na segunda gestão, embora continuasse o mesmo discurso da inversão de prioridades e da participação, que levou o prefeito a reeleição, outros parâmetros foram apresentados no 2º PPA, que já significavam mudanças, em relação ao plano anterior, no sentido de avançar numa administração gerencial e estratégica, orientada para resultados e não para procedimentos; delegação e descentralização; desenvolvimento de lideranças e competências, flexibilidade administrativa, de maneira semelhante aos princípios da reforma do Estado, levada a efeito nos anos 1990. O prefeito reeleito discursava na sua posse: “Valorizar a cidade do Recife no plano nacional é uma das prioridades desta nova gestão. O Recife projeta-se a partir de agora num plano estratégico e prioritário na consolidação de parcerias.”⁸ Os parâmetros e as ideias expressas no PPA e nesse discurso, viriam justificar a nova organização administrativa da segunda gestão, com criação da Secretaria de Gestão Estratégica e Coordenadoria de Descentralização, na também criada, Secretaria de Planejamento Participativo; esta coordenadoria seria extinta na gestão de João da Costa.

Um parâmetro que não foi explicitado, mas, adotado pela gestão, foi a terceirização, utilizado na 2ª gestão com a reforma da URB. A empresa ficou quase restrita a contratação e fiscalização de obras, com a transformação da Diretoria de Planejamento Urbano, transformando-se em Diretoria de Projetos, com a atribuição básica de analisar os

⁸ Discurso de posse de João Paulo Lima. 2005

projetos por ela contratados.

A terceira gestão segue, em certa medida, esses parâmetros, porém, de acordo com o perfil do novo prefeito, muito mais centralizador, mais aberto ao público externo do que ao interno.

Cada gestão tinha suas estratégias, que foram mudando, a despeito do discurso da continuidade e a mesma ideologia partidária. E, a cada mudança de gestão, mudava-se a estratégia, embora permanecendo as de maior impacto popular, e a estrutura acompanhava este processo, pois, a cada gestão havia, pelo menos, uma reforma administrativa. Essas mudanças na estrutura, as razões, os conflitos e o caminho do planejamento urbano, serão apresentados a seguir.

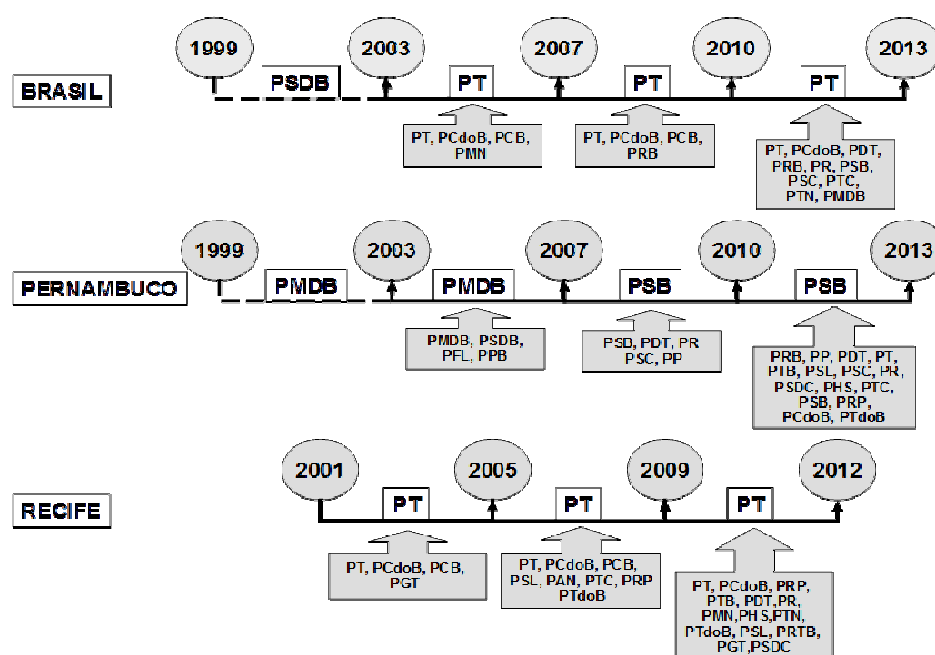
2.2 A Engenharia Política e os Conflitos no Planejamento Urbano

Em Pernambuco, constatava-se a existência de um padrão político polarizado entre dois partidos ou entre duas frentes, no processo de disputa eleitoral, que acontecia até a última década do século XX. Havia também, um confronto ideológico entre um grupo de esquerda e um de direita.

Nas primeiras eleições para prefeito das capitais, Jarbas Vasconcelos saiu do PMDB e filiou-se ao PSB, contra a Aliança Democrática, formada pelo PMDB e PFL. Jarbas venceu a eleição e como Prefeito do Recife, apoiou a eleição de Arraes ao Governo do Estado, em 1986. Em 1988, apesar do apoio do prefeito e do governador do Estado, o PMDB perdeu as eleições para a prefeitura do Recife. Em 1993, Jarbas Vasconcelos candidatou-se, novamente à prefeitura do Recife. Nessa eleição, deu-se o rompimento da antiga aliança Jarbas/Arraes, quando Jarbas recusou a indicação de Eduardo Campos, neto de Arraes, como seu vice e se elegeu facilmente. A conclusão de Jarbas Vasconcelos foi que “o espaço político e eleitoral em Pernambuco era limitado, à esquerda, por Miguel Arraes – que tinha então o PT, ainda sem expressão eleitoral significativa, gravitando em torno dele –, e, à direita, pelo PFL”. (BARRETO, s/ data, p. 4)

Em 1994, como uma segunda opção à esquerda e avaliando suas chances nesse contexto, Jarbas Vasconcelos formalizou uma aliança com o PFL – a União por Pernambuco, apoiada por Marco Maciel, Roberto Magalhães e Gustavo Krause, no momento em que Arraes foi eleito para governar o estado pela terceira vez. Essa aliança levaria o PFL à vitória em 1996, na disputa da prefeitura do Recife, que, em troca, apoiaria o PMDB de Jarbas Vasconcelos, ao governo do estado. A aliança, que tinha como objetivo derrotar Arraes e o PSB, principal líder das esquerdas em Pernambuco, conseguiu o seu objetivo, com a eleição do PMDB ao governo, em 1998.

Figura 3. Coligação dos Partidos Políticos Eleitos no País, no Estado e no Município do Recife.



Fonte: TRE
Organizado pela autora

O item a seguir, mostra a mudança nesse quadro, quando o PT assume a prefeitura, em 2001, e governa por 12 anos. A evolução desse processo, as coligações, o crescimento do número de partidos que apoiavam o PT e as disputas de poder político, daí decorrentes, são aqui apresentadas, e o que se refere ao planejamento urbano é aprofundado

no item 2.3.

2.2.1 1ª Gestão João Paulo – 2001-2004

O Partido dos Trabalhadores – PT, coligado com o PCdoB (indicação do vice), PCB e PGT, assume a Prefeitura do Recife, no início do século XXI, em 2001, derrotando o candidato à reeleição Roberto Magalhães, da União por Pernambuco que era apoiado pelo governador do Estado e pelo Vice-presidente da República. Participavam da disputa, Roberto Magalhães do PFL, na coligação União pelo Recife (PFL, PMDB, PSDB, PPB, PRTB, PSC, PSL, PSD, PV, PST, PSDC, PRP, PTN), tendo como vice, o PSDB; João Paulo Lima e Silva, do PT, na coligação Frente de Esquerda do Recife (PT, PCdoB, PCB, PG) tendo o PCdoB, como vice; Carlos Wilson, do PPS, na coligação Frente de Oposição Recife Melhor (PPS, PSB, PTB), tendo o PSB como vice; Vicente André Gomes, do PDT, na coligação Força Popular do Recife (PDT, PMN, PTdoB, PAN), tendo o PDT como vice; e mais, Pantaleão Panta, do PSTU e Fred Brandt, do PHS. O PT e o PFL disputaram o segundo turno, tendo o primeiro vencido por uma diferença de apenas 5.835 votos⁹. No segundo turno, os partidos mais à esquerda se aglutinaram em torno da candidatura de João Paulo.

[...] a eleição foi tão polarizada, os vermelhos contra os amarelos, porque tinha de um lado, Roberto Magalhães, que galvanizava um conjunto de forças tratadas como direita, do outro lado, João Paulo tratado como se fosse esquerda, o que é uma simplificação da realidade, mas isso ganhou importância e portanto apareceu como a vitória da esquerda (ONG 2)

A maneira como João Paulo se elegeu – ele era uma zebra e virou prefeito [...] ele era zebra e isso marcou muito a 1ª gestão dele. Porque ele não tinha muitas amarras. (Dirigente 1.3)

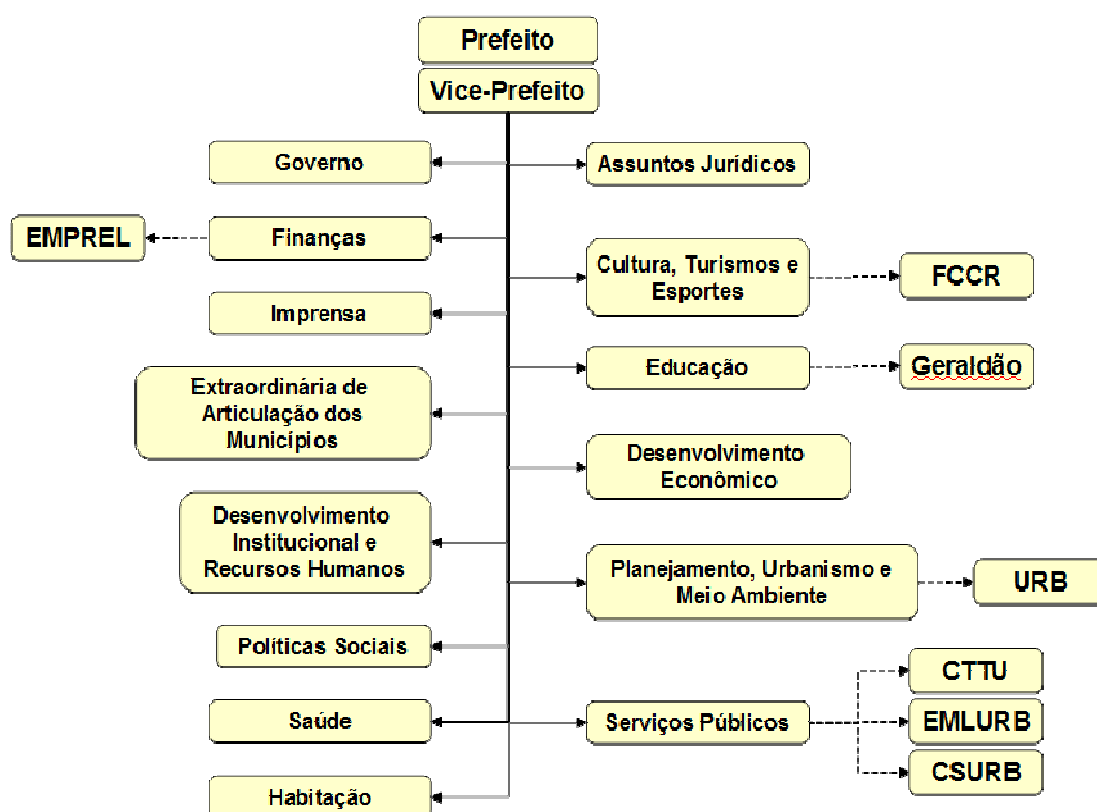
A vitória do PT veio carregada de simbolismo; o eleito era pobre, operário, que chegava vencendo uma poderosa aliança, formada por setores da esquerda e da direita, com nomes de peso no cenário local e nacional e que nunca estiveram à margem do poder. Roberto Magalhães, prefeito do Recife derrotado, advogado de prestígio, ex-deputado

⁹ TRE – PE

federal, ex-governador de Pernambuco, era o favorito na disputa e tinha a sua disposição a máquina da prefeitura e o apoio do governo estadual e federal.

Ao assumir a gestão, o PT trabalhou os seis primeiros meses na estrutura anterior.

Figura 4. Estrutura Administrativa em janeiro de 2001

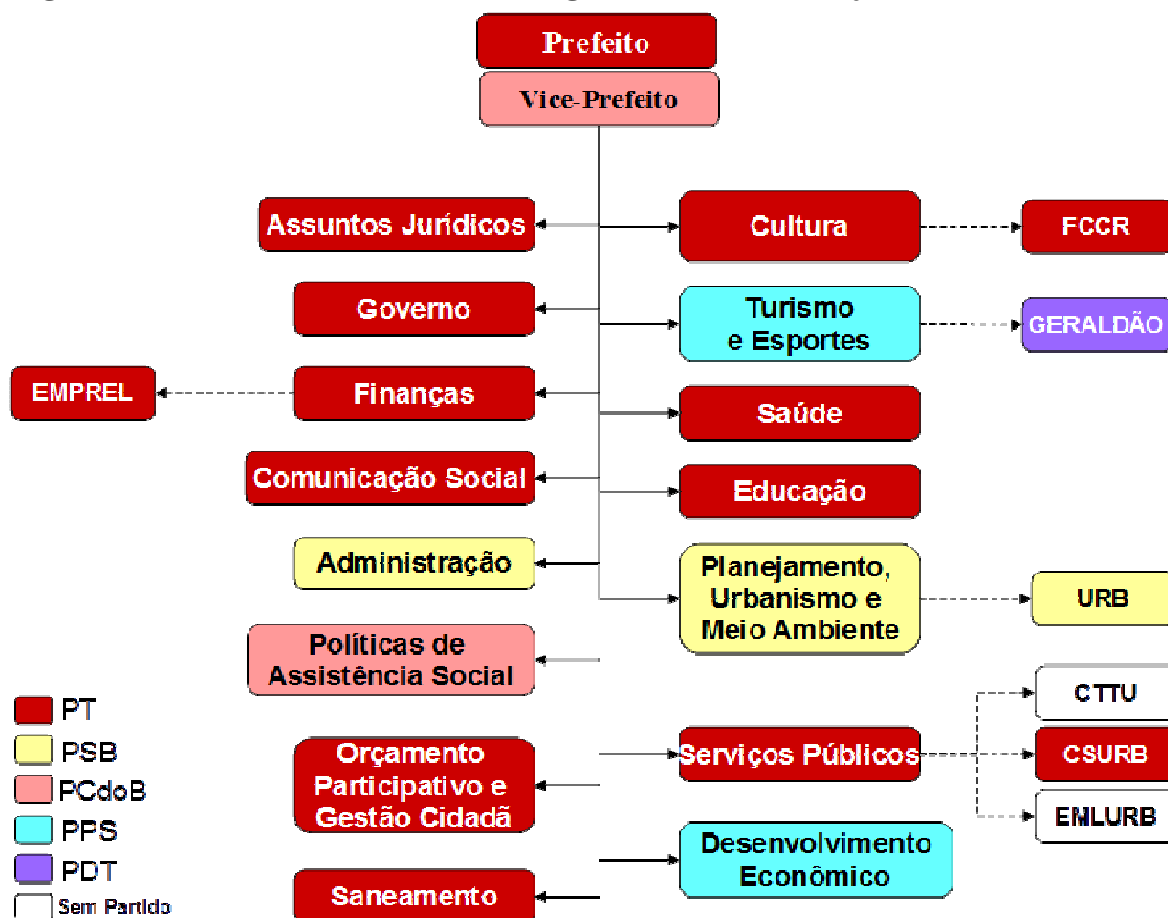


Fonte: Leis 16282/1996 e 16387/1998

Organizado pela autora

A partir daí, foi implantado um novo modelo de gestão, até que se realizasse uma reforma administrativa para adequar a estrutura ao programa de governo

Figura 5. Estrutura Administrativa e Engenharia Política em julho de 2001



Fonte: Recife, 2001 e Executiva do PT
Organizado pela autora

A reforma executada em 2001 buscava a racionalização da administração, adaptando a estrutura organizacional às prioridades de governo, ampliando as atividades dos órgãos da prefeitura, com o aproveitamento eficiente das suas potencialidades e otimização da estrutura e do funcionamento da administração com vistas ao atendimento mais eficaz das demandas apresentadas pela sociedade (base para o orçamento participativo, carro-chefe da gestão).

A estrutura da prefeitura passava a contar com 15 secretarias (uma a mais que na gestão anterior). A Secretaria Ordinária de Articulação com os Municípios, que já estava ocupada com o orçamento participativo, transformou-se em Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã; a Secretaria de Cultura, Turismo e Esportes dividiu-se em duas; a Secretaria de Habitação foi extinta e deu lugar à Secretaria de Saneamento. Embora

houvesse o discurso da inversão de prioridades e a atenção aos mais pobres, a extinção da Secretaria de Habitação, naquele momento, se justificava pela criação da Secretaria de Saneamento e a proposta do saneamento integrado, que englobava além do saneamento, a urbanização e a habitação popular. Essa proposta e os conflitos dela decorrentes serão apresentados ainda neste capítulo.

O PT concentrou em seu poder 10 das 15 secretarias e mais órgãos da administração indireta: secretarias de Governo, Finanças, Comunicação Social, Assuntos Jurídicos, Cultura, Educação, Serviços Públicos, Saúde, Secretaria de Saneamento e Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. As secretarias de Turismo e Esporte e a de Desenvolvimento Econômico ficaram com o PPS; o partido do vice-prefeito; o PCdoB ficou com a secretaria de Políticas de Assistência Social. As secretarias de Administração e Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, ficaram com o PSB, o partido de Arraes, sempre apoiado pelo PT.

Dois pontos se destacam na adaptação da administração ao programa de governo: a criação da Secretaria de Saneamento e a do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã – SOPGC e o COP – Conselho do Orçamento Participativo, arranjo institucional, não formalizado legalmente, a ela vinculado¹⁰. A criação SOPGC mostrava a importância que a gestão daria ao instrumento. Esta secretaria ficava responsável pelo desenvolvimento do processo participativo, articulando-se com a população recifense, na definição de prioridades, para aplicação de parte dos recursos para investimentos da prefeitura. As duas secretarias viriam concretizar mais fortemente a inversão de prioridades, com ações de saneamento nas comunidades carentes, eleitas como prioritárias no processo do orçamento participativo. Essas duas secretarias concorreriam com a SEPLAM no que se refere ao planejamento urbano, principalmente do ponto de vista do planejamento das áreas pobres.¹¹

As necessidades de atendimento dos interesses da coligação que levou João Paulo ao poder trariam conflitos na governança, restringindo-se o conceito a questão institucional interna da prefeitura.

Dentro da prefeitura tinha secretarias que eram de tendências [...] coisas que me

¹⁰ O OP, em Recife, teve um antecessor – o Programa Prefeitura nos Bairros, na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1986-1988), denominado de Orçamento Participativo, na sua segunda gestão (1993-96).

¹¹ Ver item 2.3

surpreenderam: segmentos criticarem a ação de outros segmentos. Eu dizia: gente, vocês estão no mesmo governo; se essa secretaria, que é dessa corrente se der mal, é o governo que se dá mal, não é a corrente; mas havia uma disputa entre as correntes, que não era fácil. (Dirigente 1.3)

A gestão publica fica partida pelos interesses que se agregam... alguém vai dizer: “mas isso nunca foi diferente”, mas a diferença é que isso passa a ser parte de uma lógica institucional na gestão publica, quer dizer é admissível que um partido X assumia uma secretaria Y, porque aquela corresponderia ao seu lobby, então, ai, sim, tem um problema ético, no meu ponto de vista (ONG 2)

[...] o cara não governou só; ele é uma coligação; os outros elementos da coligação ficaram, como é que se diz, unidos e topando essa discussão durante um período; depois, isso se esgarça e ai começa a história de cada secretaria querer ser um feudo de um grupo político, de um ente, qualquer coisa desse tipo. (Dirigente 2.6)

A necessidade de dar respostas às bases de apoio, ou como disse um dos entrevistados, para manter as condições de governabilidade, justificou o loteamento da estrutura pelos partidos. Essa lógica trouxe disputas por espaço político, visões diferenciadas de cidade e gestão pública, que se traduziram em modos de atuação diversos, disputa por recursos públicos e, conseqüentemente, sua pulverização, dificultando uma ação de enfrentamento dos problemas urbanos de forma mais completa. O PT, um partido que tinha um discurso reformista, com propostas de fazer diferente, seguiu a lógica antiga, conservadora, patrimonialista, distribuindo os vários setores da prefeitura entre as forças políticas que apoiaram a sua eleição e constituíam a sua base de sustentação no legislativo; lógica que se repetiria nas outras duas gestões.

O OP foi a base para a reeleição de João Paulo e também da eleição, para deputado estadual em 2006, do secretário desta pasta, João da Costa, que seria futuramente prefeito do Recife. O PT começava a concretizar o seu projeto de governar Recife pelo menos por duas décadas.

2.2.2 2ª Gestão João Paulo – 2005-2008

Em 2004, houve a reeleição de João Paulo para a Prefeitura do Recife, para o período 2005-08. Concorreram: João Paulo, pela coligação Frente de Esquerda (PT, PCdoB, PCB, PSL, PSB, PAN, PTC, PRP, PTdoB); Carlos Eduardo Cadoca, pela coligação União pela Mudança (PMDB, PFL, PSDB, PV, PP, PRONA, PPN, PRTN); Joaquim Francisco (ex-PFL), pela coligação Oposições do Recife (PTB, PDT, PL); Raul Jugmann, pelo PPS; Kátia Teles, pelo PSTU; Irmão Araújo, pelo PSC; Sílvio Costa, pelo PMN e Henrique Conde, pelo PHS. João Paulo foi eleito, no 1º turno, com o dobro dos votos do segundo colocado (458.846 para 225.847 votos). Vale ressaltar que, nesta segunda eleição, o candidato do PT teve forte apoio do governo federal, com o Presidente Lula, eleito em 2002, tendo subido ao seu palanque e aportado recursos para obras na cidade. Diferentemente do 1º turno da eleição anterior, a Frente de Esquerda era composta com um número bem maior de partidos (nove), o que traria limitações à liberdade que o prefeito tinha na primeira gestão.

[...] o governo de João Paulo, acredito que ele não teria feito, no segundo governo, o que fez no primeiro, porque o determinante foi as condições em que ele entrou e isso permitiu a ele ousar em algumas direções. [...] Nós vivemos muitos conflitos, muitos atritos, inclusive com a base de sustentação dele na Câmara de Vereadores. Tivemos algumas vitórias interessantes, exatamente porque ele tinha poucos compromissos anteriores. (Dirigente 1.3)

[...] para a segunda gestão já não foi mais assim, então a governabilidade exige que esse sistema de coalizão seja mais poroso, ou seja, que ele absorva mais e especialmente os chamados partidos nanicos. (ONG 2)

[...] entra esse problema da coligação, porque você cria a secretaria para acomodar politicamente, parceiro político, vê que aquele parceiro político não dá resultado, porque não tinha competência para gerir, você pega o que era para ele fazer e dá pra outro fazer [...] (Dirigente 1.5)

O discurso de campanha do candidato à reeleição era apoiado na continuação da inversão das prioridades, com a ampliação dos programas sociais que contribuía para a melhoria de vida das camadas mais pobres da população. O discurso do candidato Cadoca

apoiava-se em promessas não cumpridas pelo PT, nas prioridades definidas pelo OP que não se transformaram em obras e no sucesso das gestões Jarbas Vasconcelos (que apoiava o candidato), que havia sido eleito, por duas vezes, o melhor prefeito do Brasil, posição jamais alcançada por João Paulo.

A coligação que levou João Paulo à reeleição havia crescido em número, com a adesão de partidos pequenos, mas perdia apoios importantes como o PPS e o PTB, que o haviam apoiado no 2º turno, em 2000 e participaram da primeira gestão, mas, agora, lançavam candidatos próprios. Essa mudança na coligação trouxe alterações na engenharia política da segunda gestão do PT.

A nova gestão concentrava 12 (doze) das 16 (dezesesseis) secretarias da prefeitura; duas secretarias ficaram com o partido do vice-prefeito PCdoB: Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e Política da Assistência Social; a Secretaria de Gestão e Administração das Pessoas saía do PSB para o PCB. A Secretaria de Finanças ficou a cargo de um técnico de carreira da instituição, que anteriormente ocupava o cargo de Secretário Adjunto. Apesar de um número maior de partidos coligados, o PT concentrou um número maior de secretarias, certamente, porque, diferente da eleição anterior, em 2004, João Paulo tinha uma legitimidade política maior, fruto do trabalho com o OP e de ações de impacto na cidade, tanto na classe baixa, como na média, como o Programa Guarda-chuva e a retirada do transporte alternativo (kombeiros) da cidade, por exemplo.

Na primeira eleição, o PT entrara quase como um azarão, com poucos recursos e apoios políticos e financeiros. No caminhar da primeira gestão, a situação foi se modificando, havendo uma maior aproximação com o capital, notadamente o imobiliário, que foi um grande doador de recursos na campanha política¹². O apoio financeiro desse setor trouxe uma maior aproximação com os empresários do mercado imobiliário, já iniciado ao final da gestão anterior, com aprovação de projetos polêmicos no Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU (SILVA, 2009, p. 90) e no processo de discussão e aprovação do Plano Diretor, nessa segunda gestão e que será tratado especificamente no item 3.1. Essa aproximação com o capital era evidente e mostrava que a gestão estava se

¹² Na eleição de 2004, o candidato do PT gastou aproximadamente 10 vezes mais que na anterior. 86% originaram-se de doações de empresas privadas, sendo que 75% vieram de empresas do mercado imobiliário (SILVA, R. M. 2009, p. 88)

afastando dos caminhos que o conduziram à prefeitura na 1ª eleição, embora continuasse com as ações nas áreas pobres, fruto da atuação com o OP. A mudança é constatada pelos diversos depoimentos:

A perspectiva da reeleição fez com que ele se aliasse ao setor imobiliário. (Universidade 1)

A 1ª eleição de João Paulo foi uma surpresa! Ele ganhou de 5 mil votos! Quando no poder ... já fizeram as relações. É muito difícil nas representações políticas... precisa bancar a campanha... (Universidade 4)

A gestão, que se iniciou uma gestão progressista, participativa, que olhava mais para a cidade como um todo, ela terminou meio que se amoldando a todas as gestões que passaram, no sentido de que o capital privado era quem exercia uma certa força, por ser a força motora das campanhas políticas – não existe o financiamento público de campanha, praticamente, são as grandes empreiteiras que gestionam essa questão de doação (ONG 3)

Na sua 2ª gestão, aí o balcão de negócio já estava muito maior[...] vai ter sempre isso; um ano antes das eleições, eles vão abrir tudo da cidade, para o setor da construção civil porque a construção civil é o banco que financia as campanhas, mas não se pode dizer que é... então fica uma coisa muito ... não fica às claras, né? (ONG 1)

A contrapartida da sociedade civil organizada se deu até o final da primeira gestão, depois foi se esgarçando e rompeu em definitivo, [...] porque eles precisavam de uma parceria, em um lugar que contrastava com esse campo da reforma urbana, foi exatamente o empresariado, vamos dizer assim, as grandes financiadoras de campanha. (ONG 2)

A aproximação com o capital imobiliário foi considerado pelos atores que atuam no campo da reforma urbana, como um recuo na proposta de inversão de prioridades, no que se refere, principalmente, a um olhar mais ativo sobre as ZEIS e à luta pela regularização fundiária. Apesar dessa aproximação, o discurso da inversão de prioridades, esteve presente nas três gestões e o OP, como instrumento básico para concretizar esse discurso, seguia elegendo as prioridades, mesmo com as críticas de que essas não se transformaram em ação ou o calendário de sua execução estava defasado.

[...] havia muitas reclamações de que a partir de determinado tempo, a escala de

aprovações do OP, ela não seguiu o calendário cronológico [...] (Dirigente 1.1)

Vale destacar, nessa segunda gestão do PT, o fortalecimento do OP como estratégia de governo e do titular da pasta, como homem importante para João Paulo. Isso ficou claro quando esse foi nomeado para responder cumulativamente pelas Secretarias de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã – SOPGC e de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM. Assim, o secretário João da Costa ficava próximo do segmento popular que participa do OP, e do segmento imobiliário, que interage com a SEPLAM, pela necessidade de aprovação de projetos. Continuava a preparação para a continuidade do PT ao poder, com João da Costa como o principal candidato ao cargo.

Os estudos para uma nova reforma administrativa estavam em curso, mas, em julho de 2005, criou-se a Autarquia de Saneamento SANEAR, com atribuições semelhantes às da SESAN, criada em 2001.

Às vezes, os arranjos políticos para a governabilidade terminam influenciando na estruturação do governo. A existência da SANEAR e da Secretaria de Saneamento talvez não fosse necessária, duas estruturas paralelas, que foram criadas, em determinado momento para acomodar alguma situação; na verdade se tinha alguns conflitos, principalmente no início. (Dirigente 1.2)

[...]Tinha também um nível da disputa política; essas mudanças também aconteceram por conta de tensionamentos internos, um tensionamento entre as tendências dentro do governo, então, isso foi separado, porque às vezes, essas disputas atrapalham [...], porque você tinha uma administrada pelo PCdoB e outra pelo PT; tinha uns conflitos internos... por isso que houve essas divisões, no sentido de equacionar esses impasses internos. (Dirigente 1.1)

SANEAR e SESAN também foi uma conveniência política de João Paulo e depois João da Costa.. No caso de João da Costa foi porque ele agregou o pessoal de Inocência Oliveira do PR como apoio; o secretário era pessoa dele [...] Ele abriu espaço maior para o PCdoB, que assumiu a SANEAR. (Dirigente 1.7)

As disputas políticas foram muito fortes no setor de saneamento. A SESAN havia sido criada na primeira gestão; mas, havia o entendimento e a demanda da Conferência de

Saneamento que uma autarquia traria mais agilidade e eficiência para o setor. Assim, foi criada a SANEAR em 2005, com as duas estruturas permanecendo com atribuições semelhantes e ambas sob a tutela do PT. O saneamento era uma das prioridades da gestão e que demandava muitos recursos; a concentração de um grande volume de recursos, que significava maior poder ao titular daquela pasta, exacerbou as disputas partidárias internas, especificamente entre as várias facções do PT. Esta tese ratifica posição de Ferreira (2012) que analisou o setor de saneamento nas três gestões do PT e mostra a criação da SESAN e sua substituição pela SANEAR, sua quase desativação (em 2006) e sua reativação, em 2007¹³. O autor afirma que

Em 2007, a SANEAR foi entregue ao o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) como forma de abrigar o partido enquanto membro da aliança política de que fazia parte. A autarquia centralizaria todos os recursos destinados ao saneamento, totalizando aproximadamente, em 2008, cerca de 200 milhões (LOA, 2008). No entanto, a cúpula do PT se deu conta deste fato e ainda em 2007 a SESAN foi reativada/recriada.

A atribuição dos dois órgãos – SESAN e SANEAR – era a mesma e sua ação foi equacionada com a divisão dos recursos pelos diferentes programas, que correspondia a uma divisão da cidade para a atuação desses órgãos. Quer dizer, o espaço urbano e a ação para resolução dos problemas urbanos ficavam vinculados aos interesses políticos e partidários.

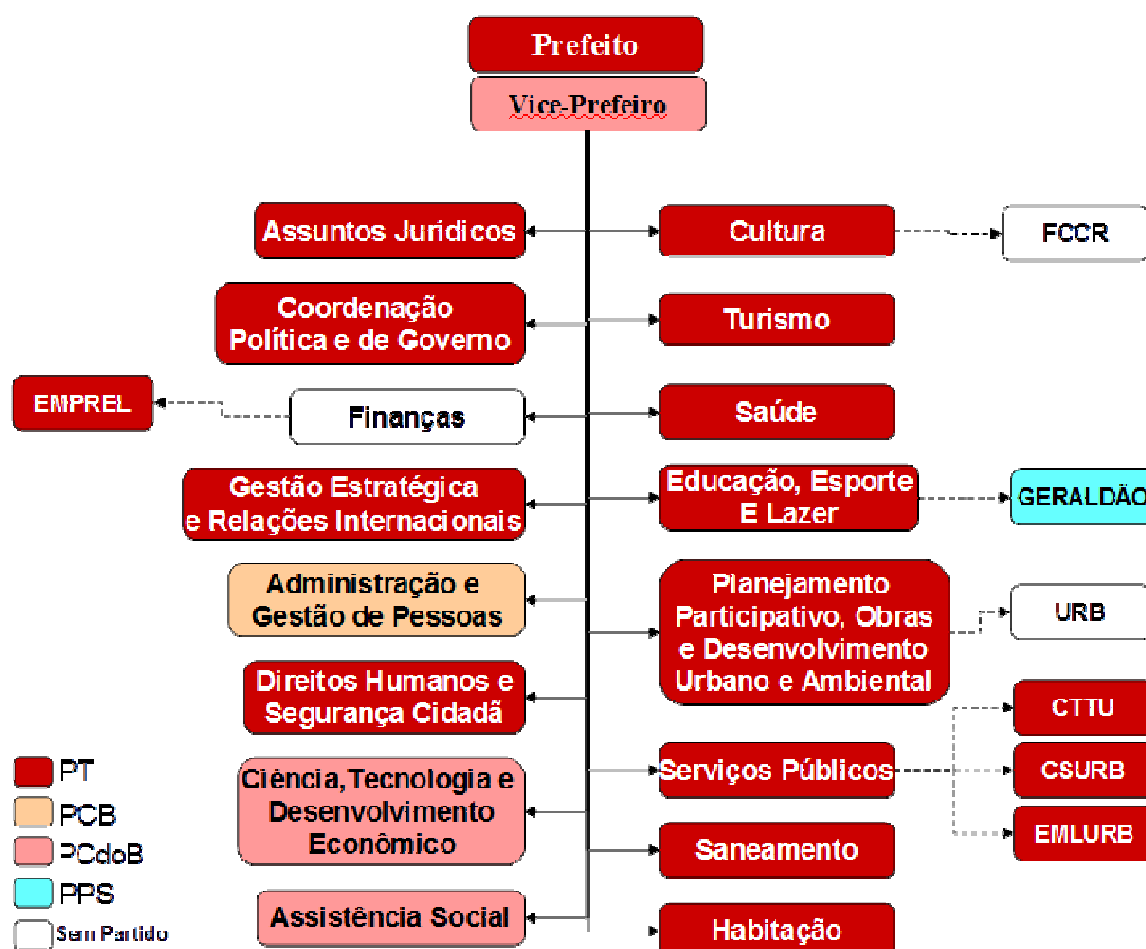
Em 2005, uma nova reforma administrativa aconteceu com a Lei 17108/05, de 10/08/2005. Foram criadas a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, com base em um projeto que já era desenvolvido no Gabinete do Vice-prefeito e a Secretaria de Habitação, que deixava de ser uma diretoria da SEPLAM. A Secretaria de Comunicação transforma-se em Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social; o segmento de esportes deixa de fazer parte da Secretaria de Turismo e passa para a de Educação e as Secretaria de Orçamento Participativo e SEPLAM foram fundidas, dando origem à Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA, com João da Costa assumindo a titularidade da pasta.

¹³ A Lei 17108/05 que dispõe sobre a reforma administrativa não apresenta a SESAN e a SANEAR na listagem dos órgãos da administração direta ou das autarquias, mas nas Disposições Gerais a SESAN fica mantida, até que suas atribuições sejam transferidas por outro órgão que fosse criado. Vale lembrar que a SANEAR já havia sido criada.

Na reforma apresentada na figura a seguir, merecem destaque a criação da Secretaria de Habitação, a Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social e a Secretaria de Planejamento Participativo, Desenvolvimento Urbano e Obras.

A Secretaria de Habitação, que havia sido extinta durante a 1ª gestão, foi criada em decorrência da ação nos morros, capitaneada pelo Programa Guarda-chuva. O programa incidia sobre as áreas de risco e, entre outras ações, retirava a população dessas áreas, que passavam a participar do auxílio-moradia. Com o crescimento das ações e dos dependentes desse auxílio, foi necessário conceber uma política habitacional e uma estrutura mais robusta do que uma diretoria. O PPA 2006-2009 estabeleceu como parâmetros para a política habitacional: promoção/provisão de habitações, utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, para democratização do acesso ao solo, integração dos projetos de habitação às demais políticas, consolidação dos assentamentos populares pela transformação em ZEIS, elaboração do Plano Municipal de Habitação e criação do Conselho de Habitação, com base nas Conferências Municipais de Habitação, etc. No item 2.3 serão abordados os entraves à atuação da SEHAB.

Figura 6. Estrutura Administrativa e Engenharia Política em 2005



Fonte: Prefeitura do Recife, Lei 17 108/05 e Executiva do PT
Organizado pela autora

A Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais foi mais uma indicação da adequação da estrutura da prefeitura ao programa de governo. A secretaria seria núcleo central do sistema de gestão estratégica, responsável por coordenar a estratégia e metodologia de gestão e acompanhar os projetos prioritários do Governo Municipal, desde a captação de recursos até sua formulação, execução e monitoramento. A aproximação com o planejamento o ideário do planejamento estratégico ficou bastante clara, quando da criação e vinculação a ela, da Unidade – executora do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, que será analisado no item 2.3. Por ora, é suficiente informar que se tratava de um plano elaborado nos moldes do empreendedorismo urbano.

A criação da Secretaria de Orçamento Participativo, na 1ª gestão, como a principal estrutura responsável pela implantação do ideário do modo petista de governar, havia trazido conflitos para a área do planejamento urbano, conforme será visto no item 2.3. A criação da SPPODUA unindo, em tese, o OP e o planejamento, resolveria esses conflitos, inclusive por ter o mesmo João da Costa como seu titular, mas, não houve avanços nessa direção.

A SPPODUA, quando foi criada, foi criada para eleger João da Costa. A SPPODUA era a prefeitura, tudo tava ali, tudo... cuidava da sociedade, das comunidades, então, o OP é uma máquina de articulação [...] (Dirigente 1.5)

E quando João da Costa veio ser secretário de planejamento, na segunda gestão, o poderio veio para a secretaria de planejamento com o codinome de Secretaria de Planejamento Participativo. Na realidade, é a ação política do PT na ponta das plenárias do OP, nos líderes comunitários e da ação política do partido nas comunidades. (Técnico 3.)

Acho que a coisa ficou muito poderosa; juntou o planejamento com a execução do planejamento, com o OP; (Dirigente 1.1)

O planejamento continuava tendo o seu papel diminuído e o OP continuava a ser o carro-chefe da gestão, e a base para a eleição do secretário João da Costa como deputado estadual nas eleições de 2006; este, que já tinha ambições de tornar-se prefeito, se fortalecia no Recife, mesmo com as críticas no atraso das obras do OP. Além disso, o secretário passara a ter o controle sobre um grande orçamento¹⁴ da prefeitura, se for considerada a empresa a ela vinculada, URB-Recife.

2.2.3 Gestão João da Costa – 2009-2012

Nas eleições de 2008, João Paulo lança o seu candidato, que vinha sendo preparado desde a gestão anterior – João da Costa Bezerra Filho. A chapa PT-PSB era apoiada pela coligação “Frente do Recife”, que reunia 16 partidos: PT, PSB, PTB, PDT, PR,

¹⁴ As Secretarias de Educação e Saúde, em função das determinações constitucionais e a Secretaria de Serviços Públicos, que trata da manutenção e limpeza urbana da cidade, tradicionalmente detêm os maiores orçamentos. Em seguida, vem a URB, órgão vinculado à Secretaria de Planejamento.

PMN, PHS, PTN, PRB, PT do B, PSL, PRP, PRTB, PGT, PSDC e PC do B. Os outros candidatos na disputa eram: Mendonça Filho, do DEM; Raul Henry, do PMDB, apoiado pela coligação Por um Novo Recife (PMDB, PSDB); Carlos Eduardo Cadoca, pelo PSC, apoiado pela coligação Amor pelo Recife (PSC, PP, PTC, PPS, PV); Edilson Silva, pelo PSOL. Kátia Teles, PSTU e Roberto Numeriano, PCB. A cada eleição, crescia o número de partidos que apoiavam o PT, no nível nacional e local.

O candidato entrava na disputa apoiado pelo Presidente da República, que gravou um depoimento para o seu guia eleitoral, e pelo prefeito, ambos do mesmo partido e o governador do Estado, do partido do candidato a vice-prefeito, o PSB. O programa de governo do candidato - “A Grande Mudança Vai Continuar” - destacava a união dos três níveis de governo, em busca de um desenvolvimento comum, que tornaria o Recife um polo de desenvolvimento urbano de referência nacional e internacional.

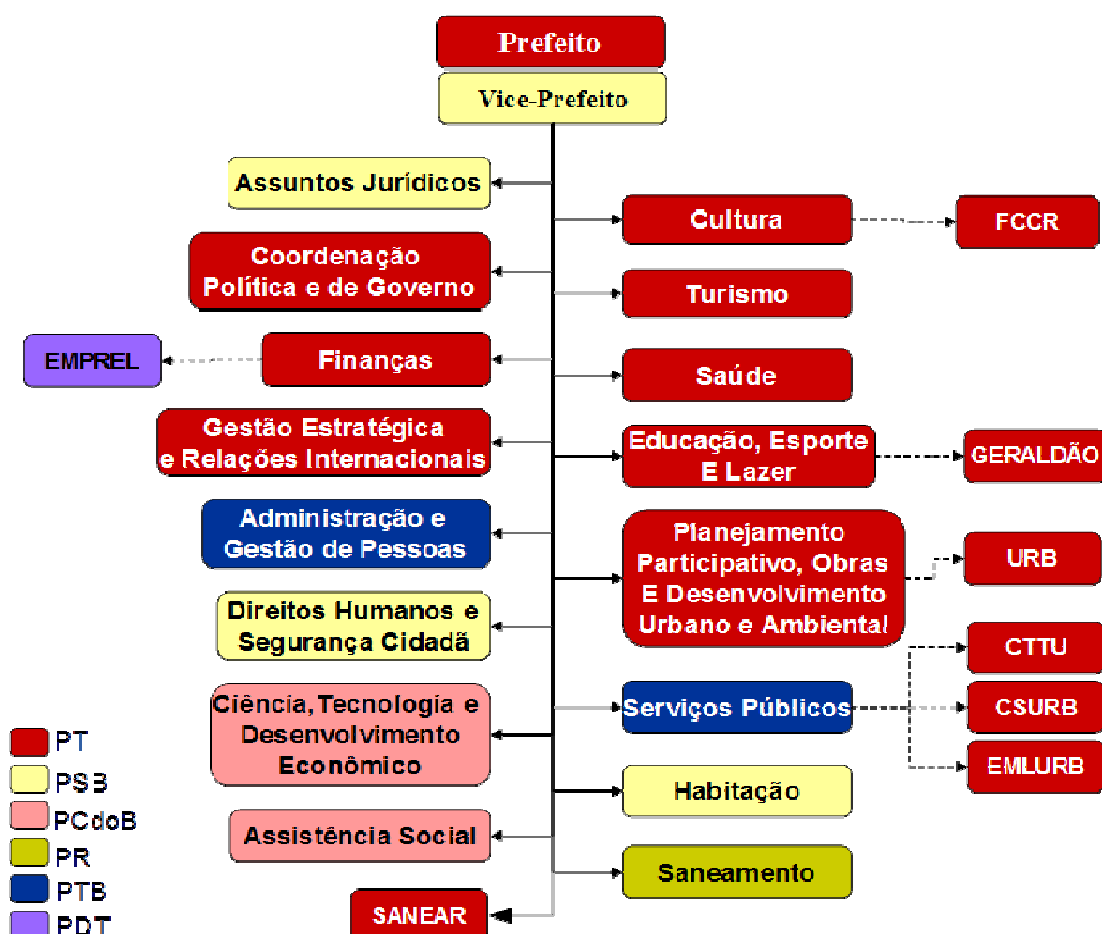
Diferente do acontecido na eleição de 2000, quando o candidato Roberto Magalhães, que tinha apoio dos três níveis de governo e foi derrotado, João da Costa foi eleito prefeito, levando o PT à sua terceira gestão na cidade. João da Costa obteve 432.707 votos (51,5%) contra 206.827 votos (24,6%) dos democratas. À semelhança do que ocorreu na reeleição de João Paulo, o eleito teve mais do dobro dos votos do segundo colocado.

Assim, em 2009, assume a Prefeitura do Recife – João da Costa, secretário da SOPGC, em 2001; secretário da SPPODUA, em 2005; 3º deputado estadual mais votado em 2006; e prefeito eleito em 2008, com os votos auferidos pelo trabalho com o orçamento participativo e do seu padrinho político, o prefeito João Paulo.

O apoio de 16 partidos trouxe uma composição política diferente do secretariado. Enquanto o PT, na gestão anterior, que fora apoiado por 9 (nove) partidos, concentrava 12 (doze) das dezesseis secretarias, a nova gestão assumia 9 (nove): Coordenação Política de Governo; SPPODUA; Finanças; Turismo; Gestão Estratégica e Relações Internacionais; Cultura; Saúde; Educação, Esporte e Lazer e, Assistência Social. O partido do vice-prefeito e do governador ficaram com 3(três) secretarias: Direitos Humanos e Segurança Cidadã, Assuntos Jurídicos e Habitação. O PTB assumiu as pastas de Serviços Públicos e Administração e Gestão das Pessoas; o PR assumiu a secretaria de Saneamento e o partido do ex-vice-prefeito, ficou com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento

Econômico. Nessa divisão, o PT ficava com o controle dos maiores orçamentos da Prefeitura – Saúde, Educação e SPPODUA/URB.

Figura 7. Estrutura Administrativa e Engenharia Política em janeiro de 2009



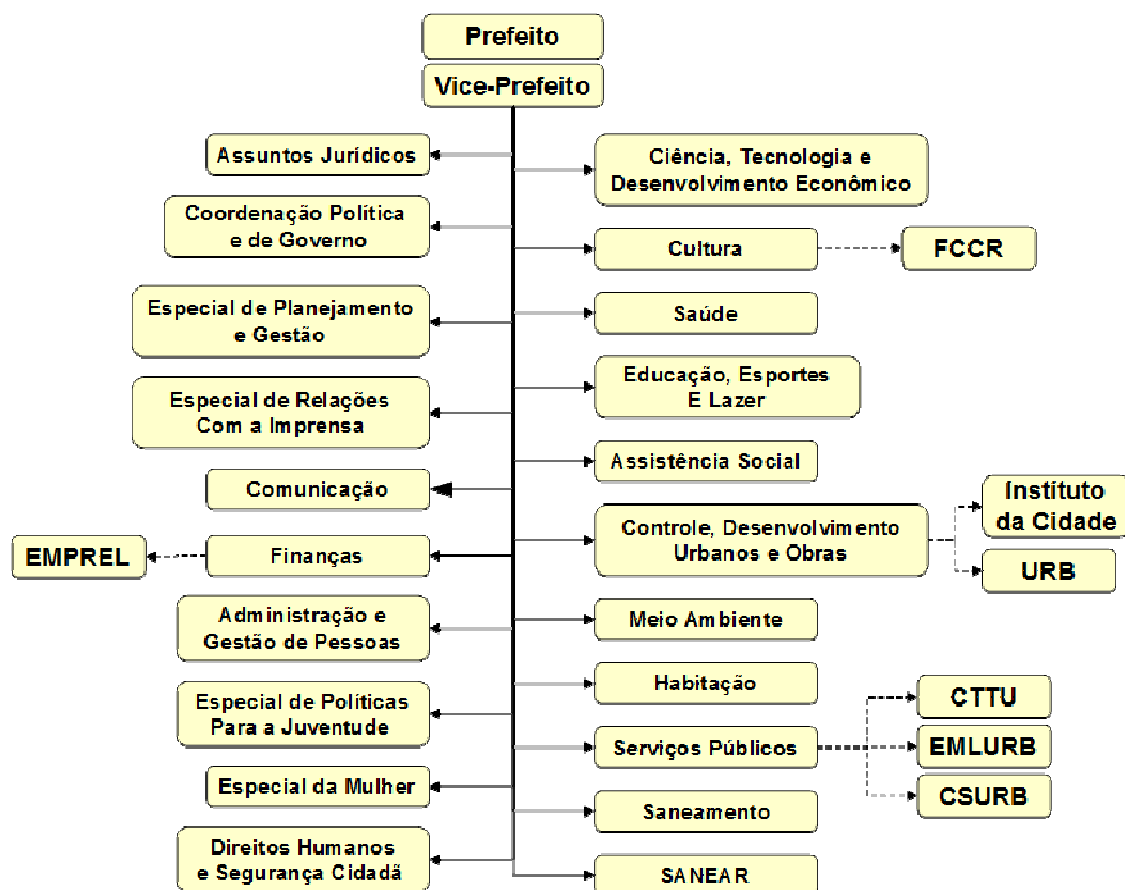
Fonte: Prefeitura do Recife e Executiva do PT
Organizado pela autora

O Prefeito João da Costa, em 2009, à semelhança dos seus antecessores, também realizou a sua reforma administrativa, para adaptar a estrutura aos objetivos da gestão apresentados no programa de governo. O novo prefeito procurava imprimir sua marca ou cara à gestão, para se desvincular da imagem do seu antecessor e principal cabo eleitoral, com quem rompeu relações logo no início do seu governo.

[...] o governo estava com 88% de aprovação e as pessoas diziam – eu contribuí para estes 88%, porque vou sair agora? A gente dizia: tem um prefeito novo, a

gente tem que dar a cara do prefeito novo, mesmo que o projeto seja o mesmo; ele se elegeu com maior dificuldade do que a gestão anterior, com maior leque de composição... (Dirigente 1.1)

Figura 8. Estrutura Administrativa (Reforma – Lei 17.568/2009)



Fonte: RECIFE, 2009.
Organizado pela autora.

Esta reforma trouxe a transformação e criação de novas secretarias. Na gestão anterior, a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA havia sido criada, em tese, com a intenção de o orçamento participativo dar um salto para o planejamento participativo; nesta reforma, a tese se desfaz, definitivamente, quando a SPPODUA é transformada em Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano – SCDUO. Assim, a ex – secretaria de planejamento parecia ficar responsável somente pelo controle urbano e a administração direta, deixava, novamente de

ser responsável pelo planejamento urbano da cidade, tal como aconteceu na década de 1970, quando da criação da URB. A necessidade de maior eficácia e eficiência na área de controle urbano, com um órgão exclusivo para tal, era uma ideia presente na prefeitura, há muito tempo. Justificava-se que as duas vertentes do controle urbano – fiscalização e licenciamento – demandavam muito tempo e recursos humanos e materiais, além de ser objeto de muitas interferências políticas¹⁵.

Essa transformação da SPPODUA em SCDUO corrobora a ideia de que sua criação foi uma estratégia para a manutenção do PT no poder com a eleição de João da Costa. Essa estratégia ficou ainda mais clara, com a transferência do OP para a então criada Secretaria Especial de Gestão e Planejamento.

O planejamento urbano ficou sob a responsabilidade do Instituto Pelópidas da Silveira, criado nessa reforma e vinculado à SCDUO. O Instituto da Cidade ficaria com a responsabilidade de: (i) coordenar e acompanhar a implantação do plano diretor da cidade e os programas e projetos dele decorrentes; (ii) coordenar a elaboração dos projetos estratégicos da cidade; (iii) coordenar a elaboração de projetos com vista à realização da Copa do Mundo de 2014; e, (iv) coordenar a reabilitação de áreas centrais, inclusive, com responsabilidade de gerir, no plano municipal, o Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda. Essas duas últimas atribuições são datadas, extinguindo-se no momento da conclusão dos programas. O Instituto ficando com a responsabilidade do plano diretor, ficaria responsável pelo planejamento urbano da cidade, já que por definição o plano é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. O planejamento saía assim, da administração direta para a indireta.

A Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais transformou-se em Secretaria Especial de Gestão e Planejamento, assumindo o OP, conforme mencionado anteriormente. A Coordenadoria da Mulher passou a ter status de Secretaria Especial da Mulher. A Diretoria de Meio Ambiente, da antiga SPPODUA, deu origem à Secretaria de Meio Ambiente. Houve, também, a criação de outras secretarias especiais: de Relações com a Imprensa, de Comunicação, de Políticas para a Juventude. Essas secretarias especiais ficaram ligadas diretamente ao gabinete do prefeito, o que evidencia a característica

¹⁵ A gestão que assumiu a prefeitura em 2013 separou o planejamento do controle urbano.

centralizadora deste gestor, “uma solução que permite não somente maior intervenção do prefeito, como dá visibilidade às políticas que se quer implementar com uma estrutura mais enxuta.”(JORNAL DO COMMERCIO, 14/08/2009).

O objetivo da reforma era instituir um modelo de gestão gerencial, cujos parâmetros já estavam estabelecidos, de certa forma, no PPA 2006-09, embora a gestão ainda tivesse como carro-chefe o OP. Isso lhe confere, também, as características do modelo de gestão societal, para utilizar as duas denominações de Paes de Paula (2005, p. 18), de forma um pouco semelhante à segunda gestão de Jarbas Vasconcelos, que pretendeu aglutinar o ideário do ativismo democrático com o empreendedorismo urbano, segundo a análise de Leal (2003, p. 226). Entre esses parâmetros estão, conforme afirmado no item 2.1, a busca por resultados, flexibilidade e transparência administrativa, busca da eficácia e descentralização, parâmetros semelhantes aos estabelecidos na reforma do aparelho do Estado, em 1995.

A gestão adotou, em parte, o modelo de administração gerencial, com a busca de resultados e desempenhos; nesse sentido, transformou a Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social em Secretaria Especial de Gestão e Planejamento, retirando a questão da comunicação; a secretaria ficou com as atribuições de, principalmente formular e coordenar o planejamento estratégico municipal; coordenar projetos e programas voltados às relações internacionais e organizar o Orçamento Participativo Municipal. O Programa de Governo já explicitava a continuação da administração gerencial, para estabelecer em Recife, um ambiente favorável aos negócios, a novos investimentos e ao empreendedorismo, estimulando os setores com vantagens competitivas e efeito multiplicador.

Em 2011, a gestão procede mais uma reforma, criando a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo de 2014; a Controladoria Geral do Município – CGM e, a Coordenadoria do Parque Dona Lindu.

A Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo de 2014 é um órgão temporário, que seria extinto em até 180 dias¹⁶ após o término da copa, responsável pelo planejamento, coordenação e gestão das iniciativas dos órgãos e entidades da Administração Municipal e

¹⁶ A gestão que assumiu o governo em 2013 (fora do marco temporal desta tese) criou a Secretaria de Esportes e Copa do Mundo.

pela articulação com os diversos setores econômicos e sociais e com a sociedade civil organizada, visando a realização e o atendimento das exigências de adequação do Município para a Copa do Mundo 2014.

Foram cinco reformas e mais alguns pequenos ajustes, com a criação de unidades específicas. Este item se concentrou nas estruturas que foram criadas ou adaptadas para atuarem na área de planejamento urbano, de acordo com a estratégia de governo e os arranjos necessários para sustentar as coalizões políticas que levaram o PT ao poder. É evidente e está claro nos depoimentos que, a necessidade de apoio político-partidário nas eleições influencia significativamente no formato, na engenharia institucional de cada gestão. A engenharia institucional adotada é solução e problema; ou seja, é criada para solucionar conflitos e é, ao mesmo tempo, criadora de conflitos. O planejamento fica a reboque e sujeito às estratégias para a manutenção do poder.

2.3 A Estrutura Administrativa e o Planejamento Urbano

Nos itens anteriores, deste capítulo, foi possível observar que, embora houvesse uma continuidade, com o mesmo partido e discurso, cada gestão tinha sua estratégia e para alcançá-la procedia a uma reforma administrativa, que afetava, sobremaneira, o planejamento urbano.

As coligações políticas demandavam arranjos na governança interna com criação e extinção de órgãos, para acomodação dos partidos políticos, que trouxeram como consequência a fragmentação das políticas, sem a devida articulação. Assim, o planejamento urbano ficou sujeito a esses arranjos. Além disso, o discurso e a ação incorporavam os pressupostos de uma administração e planejamento voltado para a vertente estratégica, mesmo permanecendo o discurso e algumas ações no sentido da inversão de prioridades.

Os próximos três subitens aprofundam essas questões. A análise será feita sempre com a perspectiva de identificar os conflitos, obstáculos e as oportunidades para o planejamento urbano na prefeitura. A análise parte da SEPLAM (e sucessoras), conforme já

referido, para as estruturas que têm relação com o espaço urbano, quais sejam: sua empresa vinculada – URB, SESAN, SANEAR, SEHAB, SSP/CTTU.

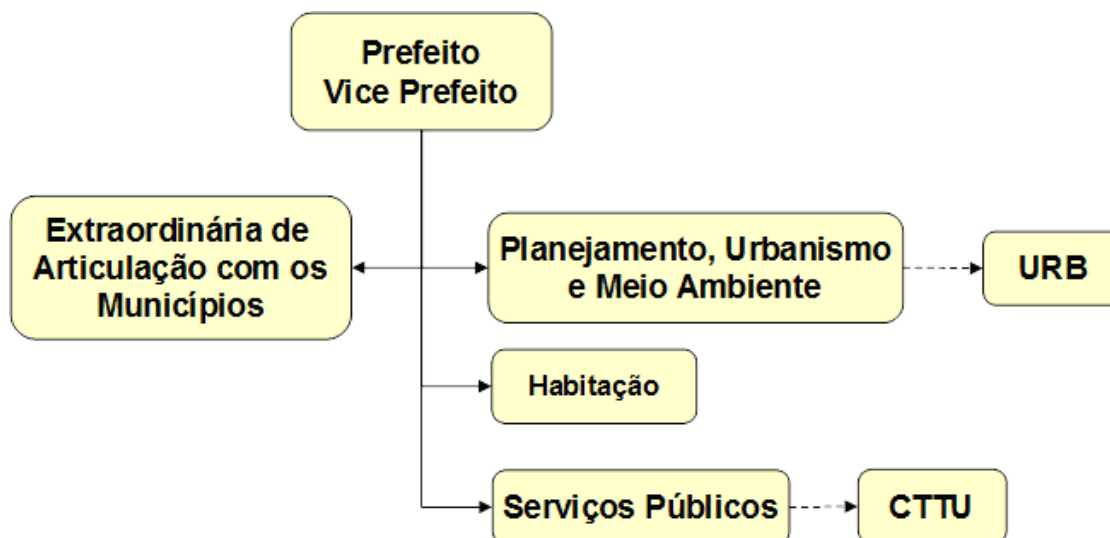
2.3.1 1ª Gestão João Paulo – 2001-2004

Novos ares políticos tomaram a Prefeitura do Recife, a partir de 2001, quando chegou ao poder uma gestão do Partido dos Trabalhadores. O planejamento urbano parecia que também ganharia novos ares. A expectativa era de um planejamento democrático e progressista, baseado na participação e justiça social, de acordo com o ideário da reforma urbana.

A estrutura administrativa, da área do planejamento urbano, em 2001, quando uma nova gestão assume a Prefeitura do Recife, era composta das seguintes secretarias: Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, Habitação e Serviços Públicos¹⁷, com os órgãos da administração indireta URB e CTTU, conforme apresentado na figura a seguir. Em função da importância dada pela gestão ao OP, como o instrumento central do planejamento e das políticas públicas (inclusive a urbana), considerou-se a Secretaria Extraordinária de Articulação com os Municípios, responsável pelo processo, como integrante da estrutura de planejamento urbano.

¹⁷ Secretaria de Serviços Públicos é aqui considerada em função de sua entidade vinculada – CTTU, responsável por análise de projetos viários, em conjunto com a SEPLAM (e sucessoras)

Figura 9 – Estrutura de Planejamento Urbano na Administração Municipal em janeiro/2001



Fonte: Recife, 1996.
Organizado pela autora

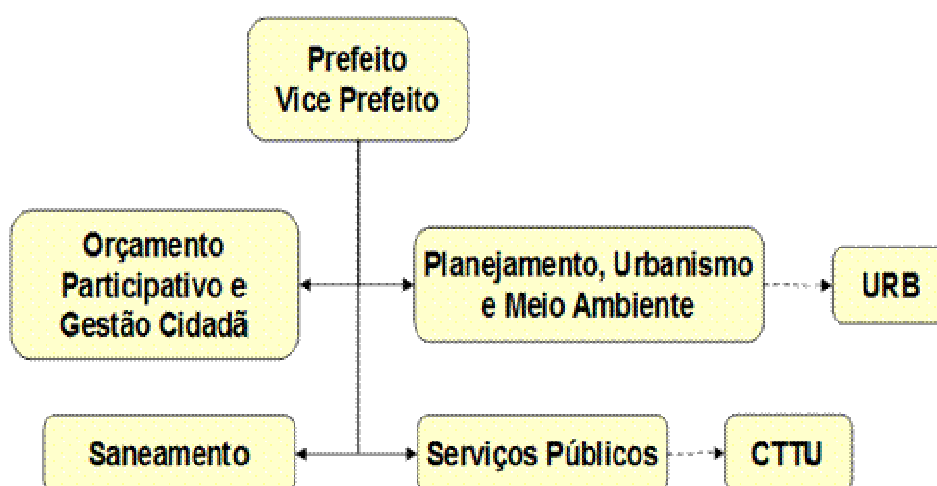
A partir da primeira reforma administrativa, realizada em julho/2001, a estrutura organizacional da área do planejamento urbano passa a ser composta pelas secretarias: Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM, Serviços Públicos, a responsável pelo OP, agora denominada de Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã – SOPGC e mais, a então criada Secretaria de Saneamento. Essa reforma extinguiu a Secretaria de Habitação, transformando-a em diretoria da SEPLAM. A secretaria seria recriada na 2ª gestão de João Paulo. As razões desse movimento de criação e recriação estão explicitadas no item 2.2.2.

A Secretaria Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, nessa primeira reforma, permanece sendo o núcleo central dos sistemas de planejamento, de orçamento, de obras de infraestrutura e de controle urbano e ambiental do Município, de acordo com os instrumentos legais. Destacam-se entre suas atribuições, as de elaborar instrumentos normativos, em articulação com a Secretaria de Assuntos Jurídicos, que assegurem o ordenamento do espaço urbano e a preservação do meio ambiente e elaborar, coordenar, atualizar e controlar a execução de planos e programas de planejamento da ação governamental, assim como a execução das ações de desenvolvimento social, urbanístico e de meio ambiente, e sua adequação às prioridades estabelecidas na política de

desenvolvimento do Município, de duração anual ou plurianual (RECIFE, 2001).

A SEPLAM absorve as funções da Defesa Civil, que sai da URB e da política habitacional, com a extinção e transformação em Diretoria, da Secretaria de Habitação. Além disso, em função de sua competência de elaborar o orçamento, recebe a atribuição de avaliar e encaminhar as demandas de infraestrutura das comunidades carentes, em articulação com as Secretarias de Políticas da Assistência Social e do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã – SOPGC.

Figura 10. Estrutura de Planejamento Urbano na Administração Municipal em jul/2001



Fonte: Recife, 2001.
Organizado pela autora

Com esta reforma e com base no discurso de campanha, da inversão de prioridades e o sentido de urgência da população, a SEPLAM cria o programa Guarda-chuva, executado pela CODECIR¹⁸ e com a participação de outros órgãos da Prefeitura. Pode-se dizer que o programa foi um exemplo de ação articulada, um Programa Integrado, tal qual definido no PPA 2002-05, que realmente funcionou. O programa foi citado por todos os entrevistados, sem exceção, como uma das ações mais impactantes das gestões do PT.

Investimos num trabalho permanente de defesa civil. Um foco grave eram as mortes nos morros da cidade. Fizemos um trabalho permanente, dentro de uma

¹⁸ A CODECIR, vinculada à SEPLAM, não é considerada aqui como integrante das estruturas de planejamento, e m função do seu papel eminentemente operativo.

visão de planejamento; então, o inverno não era tratado só quando ele chegava; o inverno era tratado o ano inteiro. Dirigente 1.1

A investida foi muito grande nos morros e mais importante que tudo – não houve mortes, ninguém morreu! Houve prevenção nos morros, com o Programa Guarda-chuva. Foi a ação mais valiosa da Prefeitura. Porque com os invernos que a gente tem ... (Movimento Popular 1)

Não se pode negar o sucesso do Programa Guarda-chuva, mas, entende-se que ele se caracteriza como planejamento de ações, que se realizam de maneira integrada, objetivando o controle de risco e o atendimento das necessidades emergenciais. Não se caracteriza como um planejamento urbano, na medida em que trabalhava no futuro imediato, sem uma perspectiva de médio ou longo prazo; também, não avançou com propostas de requalificação das áreas, de organização ou redesenho das ocupações, dos espaços públicos, etc.

O destaque foi o Programa Guarda-chuva,[...] que foi uma transformação da defesa civil com trabalho permanente. [...] O guarda-chuva se manteve, mas não avançou no sentido qualitativo, no sentido de que o planejamento urbano se envolvesse na requalificação dos espaços construídos, nas áreas de morro e, portanto, ficou só um projeto de defesa civil e, portanto essa evolução qualitativa que estava assinalada como necessária, essa mudança não se concretizou nos outros governos do PT. (Universidade 4).

A única herança para o território, que eu vejo nesses anos, foi o plano dos morros, foi o guarda-chuva. Que foi um plano excelente, mas que também foi um plano esquizofrênico. Ele não foi um plano de urbanismo, ele foi um plano de engenharia urbana. Então, se perdeu uma chance imensa de se fazer um urbanismo. (Técnico 7)

Ainda na esteira da inversão de prioridades, o OP assumiria um papel central nos discursos e ações do governo. Com efeito, no discurso de posse, o Prefeito João Paulo afirmava que se iniciava uma gestão pública radicalmente democrática apoiada na mobilização popular; discurso ratificado no PPA 2002-2005, nos macro-objetivos: (a) Implantar uma gestão radicalmente democrática; (b) Instituir um modelo de governo

transparente, participativo e solidário; (c) Assegurar um modelo de gestão que amplie o poder dos cidadãos e valorize a influência da sociedade civil nas decisões do poder municipal; e, (d) Implementar um modelo de gestão em que o Orçamento Participativo seja instrumento central de planejamento das políticas públicas e de descentralização das ações do Governo. Nas Mensagens Anuais do Governo à Câmara, o centro da participação era o OP

[...] um novo modelo de gestão onde o Orçamento Participativo será o **instrumento central de planejamento** (grifo nosso) das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo. (RECIFE, 2002)

A participação popular é a grande marca da atual gestão. A transparência e o compromisso da Prefeitura do Recife com seus cidadãos reflete-se na consolidação definitiva do Orçamento Participativo como **instrumento maior da participação popular na definição, planejamento e acompanhamento das ações do governo**.(grifo nosso) [...] Reforçando o processo participativo, foram realizadas as Conferências, [...]. O fortalecimento dos Conselhos Municipais, que estiveram sempre presentes no processo de gestão, se mostraram arenas privilegiadas de discussão e debates no processo de interlocução entre a sociedade civil organizada e o poder público, contribuindo de forma decisiva nas decisões de governo (RECIFE, 2004).

Utilizando novos mecanismos de participação popular, e tendo no Orçamento Participativo, **o instrumento central de planejamento das políticas públicas** (grifo nosso) [...] A participação popular nas decisões e definição das ações de governo, demonstra, de forma bastante clara, o fortalecimento da democracia e o pleno exercício da cidadania (RECIFE, 2006).

A Constituição Federal estabelece o plano diretor como o principal instrumento do desenvolvimento urbano e o norteador das políticas públicas e o Estatuto da Cidade, estabelece em seu artigo 40, § 1º, que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor. Embora o próprio Estatuto da Cidade estabeleça a gestão orçamentária participativa, o plano diretor permanece com a mesma definição de instrumento central da política urbana, mas, o OP foi considerado, pela gestão, como o instrumento central das políticas públicas. Depreende-se daí, que uma nova estrutura – a SOPGC e outra proposta de governo viria

interferir na atividade do planejamento urbano.

A criação dessa secretaria repercutiu de forma negativa na SEPLAM, pois “com o discurso de colocar o planejamento da cidade na ponta, ou seja, o povo planejar a cidade, se desmontou a estrutura de planejamento técnico da prefeitura, com essa justificativa que o planejamento seria feito no orçamento participativo” (Técnico 3). A partir daí, começava a ocorrer a perda do papel do planejamento, que cedeu espaço ao fortalecimento de uma estrutura criada e movida por interesses políticos, eleitoreiros, importante para a manutenção do partido no poder, situação que prevaleceu nos 12 anos de gestão do PT.

Todo poder a João da Costa! A diretriz era essa. A lógica era política! A cultura política é atrasada na esquerda e na direita. O que aconteceu no PT, depois, não é diferente das outras gestões ... o próprio OP ficou muito politizado; criticava-se a gestão de Roberto Magalhães, que aquilo era um exército do PFL e ele virou um exército do PT. (Dirigente1. 3)

Nesses 12 anos, a sociedade participou, disse onde queria as obras e o prefeito cumpriu. Mas, deveria ter visto que só o OP não dá conta do desenvolvimento urbano de uma cidade, de maneira alguma. ... Eu perguntei para o João Paulo e ele disse: você quer que eu faça o que? Eu disse: tem que fazer alguma coisa a mais pela cidade. Não só é o orçamento participativo, não. (Movimento Popular 1)

O OP era uma causa e o planejamento era outra, que não andava muito junto; uma parte pensava a cidade e a outra, era questão de obras, na parte mais pobre da cidade. (ONG 3)

A centralização da participação, com base no OP, não obstante o discurso de ampliar a democracia e criar e fortalecer coelhos, repercutiu, certamente, em outras áreas. O saneamento que era um setor prioritário, na direção da inversão de prioridades, também foi afetado pelo processo. Ferreira (2012, p. 133) afirma que

a participação social na política de saneamento se deu de forma incompleta, através unicamente de instâncias em nível de mobilização comunitária, de forma pontual. Foi incipiente na criação de canais de interlocução direta com a sociedade, nos processos decisórios. Entretanto, vale ressaltar o papel inicial que o discurso da participação social teve na política, através da 1º Conferência Municipal de

Saneamento que foi o eixo definidor da criação dos principais instrumentos de gestão municipal, o FMSAN e Conselho de Saneamento, sendo este último desconsiderado por não funcionar até a presente data(2012).

Enquanto o OP era experimentado na cidade, estava em elaboração o PPA, sob a coordenação da SEPLAM. Este PPA 2002-05 definiu uma estrutura de planejamento para a prefeitura em três níveis, baseados na participação popular e catalisados pelo processo do orçamento participativo:

- Um nível global, que trata a cidade como um todo e sua inserção metropolitana, pensando-a para o futuro através de ações estruturadoras.
- Um nível microrregional, que pensa a cidade a partir de espaços regionais, sem perder de vista o geral, e que tem nos planos urbanísticos microrregionais seus principais instrumentos.
- Um nível comunitário, que contempla o resgate da cidadania através de projetos locais, com ênfase, sobretudo, na melhoria das condições de habitabilidade do cidadão.

Considerando-se o planejamento urbano, os instrumentos que corresponderiam, em tese, a esses níveis, seriam o plano diretor e projetos e ações estruturadoras, para o nível macro ou global; os planos microrregionais, para o nível intermediário e planos locais, a exemplo dos planos urbanísticos das ZEIS, para o nível local e comunitário. Os Canais de Diálogo seriam o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, os Conselhos Setoriais (Saúde, Educação, Assistência Social, entre outros) a Comissão de Controle Urbanístico (CCU), no nível global; os conselhos regionais estariam no nível intermediário (nunca foram criados) e no nível local, o Conselho do OP e o Fórum do PREEIS.

Quadro 2 – Níveis de Planejamento, Instrumentos e Canais de Diálogo

NÍVEIS DE PLANEJAMENTO	INSTRUMENTOS	DIÁLOGO
Global	Plano Diretor Projetos Estruturadores Legislação Urbanística	CDU Conselhos Setoriais CCU
Regional Microrregional	Planos Microrregionais	Conselhos Regionais
Local Comunitário	Planos Urbanísticos de ZEIS Planos e Projetos Locais	Fórum do PREZEIS OP

Fonte: PPA 2002-2005
Organizado pela autora.

A ênfase dada pela gestão ao OP, permitiu que essa ideia ficasse apenas no discurso. Houve, pelos decisores, a compreensão de que o OP, era mais que um espaço de diálogo, era um planejamento local, portanto, estaria na escala micro.

A visão dessa tese é de que o OP não é planejamento na escala micro ou local; o OP é uma programação de ação, uma distribuição de recursos, no espaço das áreas pobres, principalmente; o OP é pontual e, portanto, não substituiu a visão de conjunto, em uma escala maior, nem de uma visão micro, local.

Sempre foi uma briga. Eles colocavam o OP como uma forma de fazer planejamento e nós contestávamos muito, porque, apesar de você ter a ideia de inversão de prioridade e trabalhar com a camada mais pobre da população, no entanto, você tinha uma prioridade que era localizada e não um planejamento de uma cidade como um todo. (Dirigente 1.4)

[...] priorizando ações que a comunidade elegeu como importante, mas, na verdade, ela não tem relação com o todo da área; isso tá muito claro e aí me constrangia tanto quando eu ia pra reunião do OP, discutir a rua ... aquela rua terminava num grande buraco de lixo e aquilo não era tratado. (Técnico 6)

[...] eram votadas ações pontuais, lá no OP, sem nenhuma vinculação com o que estava planejado e a ação era votada e executada [...] rasgando o que tava planejado no plano urbanístico das áreas pobres ... (Dirigente 2.3)

[...] me sentia em um programa de auditório, lado A contra lado B, lado B ganhava do lado A e ficava aquela vibração; [...] você não tinha planejamento na verdade, [...] a questão do planejamento junto com o orçamento participativo, ela não estava casada (ONG 3).

Esses depoimentos estão de acordo com que Santos (2005, p. 553) menciona, ao analisar a experiência do OP de Porto Alegre: “o OP sempre foi muito criticado pelos que se lhe opõem por se centrar exclusivamente em demandas locais e imediatas, não permitindo equacionar adequadamente os problemas da cidade como um todo e a longo e médio prazo”.

Considerar o OP como o instrumento de planejamento da cidade significa reduzir a política urbana à alocação de recursos em regiões da cidade, ou seja, trabalhar no nível operativo do planejamento, de curto prazo, renunciando à visão estratégica, de longo prazo. Segundo LEAL (2003, p. 276), não se pode pretender que o orçamento participativo venha se sobrepor aos outros mecanismos participativos e nem obscurecer outras formas de democracia mais amplas, pois isso impede que se abra um potencial para inovação e criação de outros modos de governança.

O OP veio enfraquecer o planejamento urbano, em função da percepção do que deveria ser o planejamento. Na visão de alguns gestores, o OP era um novo modo de fazer planejamento; seria o planejamento praticado pela população, que resolve seus problemas a despeito do Estado.

[...] a implantação do OP, que procurou ouvir a população no processo do planejamento urbano, eu acho que isso materializou uma nova forma de planejamento urbano ... Na verdade, **o OP era um planejamento (grifo nosso)** e às vezes isso assumia um certo conflito. (Dirigente 1.2)

Eles aprenderam pelo fim. Quando na realidade, em vez de discutir urbanisticamente, em vez de discutir legislação urbanística, eles viram a obra sendo executada e a partir desta obra sendo executada, os requisitos urbanísticos começaram a ser discutidos; foi meio que inverso, eu acho, a coisa, tá certo? (Dirigente 1. 5)

A relação conflituosa entre o planejamento urbano e o OP se destaca em duas atividades importantes: as ações do PREZEIS e a elaboração dos planos microrregionais.

O OP e o Fórum do PREZEIS são dois canais de participação popular que trabalham o território local, de formas diferentes. O primeiro trabalha no nível das demandas por obras e, o outro, trabalha no nível do planejamento local. O PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social foi criado em 1987. O PREZEIS é um processo, é uma experiência que tem as características de um planejamento democrático, politizado, que busca a justiça social, com a participação da população. Segundo depoimentos dos entrevistados a relação entre esses dois canais de participação popular foi muito mal conduzida pela gestão, que tratou os dois canais como concorrentes. A base dessa disputa era política, pois o PREZEIS havia sido criado na 1ª gestão de Jarbas Vasconcelos, então adversário político do PT, tendo apoiado o seu concorrente, nas eleições. O PT, em função dessas questões político-partidárias e na busca de impor uma marca própria, diferente da dos adversários políticos, mesmo contrariando o seu discurso de radicalizar a democracia e fortalecer os canais de participação popular, enfraqueceu o PREZEIS.

O PREZEIS tinha se transformado; estava ligado a grupos políticos que podiam não ser do grupo do PT e, até o PT conquistar a hegemonia, ele apostou toda a sua energia no OP. (Universidade 4)

A base dessa postura equivocada vem da falsa ideia de que o Prezeis foi obra de Jarbas e o OP do PT [...] foi apresentada pelos líderes das comunidades ZEIS, a proposta de anteprojeto de Lei que veio a ser o Prezeis. Logo, estes dois instrumentos não foram obra de um político ou de um partido, mas dos anseios democratizantes da gestão da cidade. (Universidade 3)

[...] criar uma marca que superasse a marca PREZEIS, porque essa estava muito vinculada a imagem de Jarbas; a imagem que deveria estar vinculada nela seria supostamente uma imagem modo petista de governar, [...]; a imagem que se sobressaiu do PT coube mais para João da Costa do que para própria gestão ... (ONG 3)

[...] a relação do OP com o PREZEIS foi total esmagamento; não respeitou inclusive uma lei municipal que tinha na época 23 anos já de existência e não deu

seqüência desse processo de garantir o que estava previsto na lei. (Movimento Popular 2)

O PREZEIS sempre passou por altos e baixos, dependendo da corrente política que estava no poder, mais à esquerda ou à direita. A prefeitura, sendo assumida por uma frente de esquerda, era natural que as expectativas do PREZEIS fossem sobre o seu fortalecimento, porém aconteceu o inverso. Este seria um momento propício para que, internamente, as estruturas de planejamento e gestão, que tratavam das ZEIS, como a Divisão de Gestão de ZEIS (DGZ), que fazia a articulação com a sociedade e o acompanhamento social e a Divisão de Urbanização de ZEIS (DUZ), que fazia os planos urbanísticos, ambas integrantes da estrutura da URB/SEPLAM, pudessem somar à Coordenadoria do OP e, externamente, o Fórum do PREZEIS, pudesse somar ao Conselho do Orçamento Participativo – COP. Essas duas divisões foram extintas na reforma administrativa de 2005 e o PREZEIS ficou teoricamente vinculado à Coordenadoria do OP.

É certo que o Fórum do PREZEIS estava atravessando problemas, entre eles a perda de maior autonomia, em função de sua vinculação a políticos, o comportamento corporativo e, até certo ponto, dependente do Estado; o interesse nos jetons, etc., que repercutiam no seu funcionamento. Independentemente disso, era um Fórum que, na sua origem, tinha os preceitos da democracia e da reforma urbana e uma existência e experiência de 23 anos de trabalho junto ao poder público municipal. A luta pela posse da terra, pela regularização fundiária e contra a especulação imobiliária eram a bandeira desse fórum. Desconhecer esse canal de participação era ir contra o próprio discurso de campanha e da gestão, que defendia a construção de uma cidade socialmente justa e um governo de inclusão social. O Fórum do PREZEIS, se considerado, viria somar ao processo do OP e à gestão democrática, com a experiência das COMULs e do planejamento local. Como afirma SOUZA (2001, p. 496) “uma articulação inteligente entre o PREZEIS e o orçamento participativo, seria em Recife, o verdadeiro núcleo de uma integração entre planejamento e gestão”. Reforçando esta afirmação, convém lembrar que, enquanto o PREZEIS se caracteriza como um planejamento no nível local, o orçamento participativo é instrumento de gestão democrática; é um instrumento de gestão dos recursos, para a serem distribuídos democraticamente no espaço, no período de um ano.

[...] se fosse somar seria ótimo, mas foi como se competissem, OP e PREZEIS. O

OP era uma questão de atendimento político; não era um pensar, era um executar, mas que influenciou muito o planejamento nas áreas pobres. A gente fazia os planos urbanísticos para as áreas e o OP não respeitava isso. Porque era pontual, não havia uma integração que otimizasse as ações nas áreas pobres. O PREZEIS foi deixado de lado; a forma de planejamento pensando a área como um todo. (Técnico 2)

[...] uma coisa que a gente se deu conta é como os movimentos sociais, que existiam na década de 80, que defendiam e que tinham as legislações das ZEIS, tão organizados, como eles se desestruturaram nesses últimos 12 anos; o Fórum do PREZEIS é um exemplo. (Órgão de Classe 1)

Ao final, a disputa de poder entre esses dois canais de participação possibilitou o enfraquecimento das ZEIS, como espaço criado para romper com a especulação imobiliária, na perspectiva de beneficiar quem ocupa a terra e, também, o enfraquecimento da estrutura de gestão e controle das ZEIS.

A especulação imobiliária tem avançado cada vez mais avançado nos limites e dentro das Zonas Especiais de Interesse Social; isso também em parte, depende das representações das áreas; a gente também tem que fazer uma autocrítica, [...] Eu acho que por isso dá brecha para especulação imobiliária, pra comprar uma, duas, três casas, termina com um quarteirão e depois vai montando, ampliando e termina ... e também ha um diálogo do empresário da construção civil com o poder publico, que parece que andam lado a lado (Movimento Popular 2)

Não houve mais ampliação e transformação das áreas de ZEIS, pelo contrário teve ate uma tentativa de “destransformação” de algumas áreas por se entender, entre aspas, já regularizadas, já urbanizadas e não se tornarem ZEIS.[...] (ONG 3)

Outra atividade que tinha relação estreita com o OP, era a concernente aos planos microrregionais. Com a elaboração desses planos, a SEPLAM dava um passo, no sentido de ir além da regulação urbanística, atividade a que se dedicara nos últimos anos. A secretaria, em 2001, elaborava diagnósticos sobre as microrregiões do Recife, para subsidiar o processo decisório dos delegados do OP. Ao mesmo tempo, a URB iniciava o planejamento na escala regional ou microrregional, tentando uma maior aproximação com os problemas locais das

diferentes regiões da cidade. Assim, foram elaborados os planos microrregionais, para as 6(seis) regiões político – administrativas em que a cidade é dividida, constando de um diagnóstico¹⁹ e a indicação de ações para cada região político-administrativa da cidade e suas microrregiões.

A elaboração dos planos microrregionais estava ancorada na ideia de que esses planos poderiam subsidiar o processo do OP, trazendo informações que amparassem as decisões da população, acerca das prioridades a serem eleitas. Os planos microrregionais levavam em consideração as morfologias e tipologias das áreas, as centralidades locais, procuravam articular as necessidades de infraestrutura, do sistema viário; procuravam ter uma visão do conjunto da região, ou seja, caminhavam no sentido contrário ao do OP, que tinha uma visão pontual. Não obstante a excelente qualidade do estudo, a importância dada pela gestão ao OP, na sua condição de processo e estrutura política e governamental, impediu a integração com o planejamento microrregional; assim, o OP seguiu sozinho o seu caminho e o estudo não foi retomado desde então, embora ambos estejam presentes nos instrumentos financeiros como o PPA e LOA. Quer dizer, os planos microrregionais se caracterizam como mais uma tentativa frustrada de fazer planejamento, quando poderiam aproximar o planejamento e o OP. Seriam orientados pelo planejamento macro, do plano diretor, e próximos dos problemas concretos vividos pela população; poderiam ser uma alternativa de planejamento na escala menor, e possibilitariam uma integração no espaço das ações demandadas no processo do OP.

A gente tentou fazer planos microrregionais, que foi uma iniciativa interessante, que depois não colou. [...] no OP, você vem de baixo para cima e aí, o plano vira um somatório de obras que vieram de baixo para cima e a cidade não pode ser vista somente desse jeito. [...] planos microrregionais, uma tentativa de fazer uma leitura mais técnica, mais ampla em escala e tentou ver se isso dialogava com a demanda que vinha do OP, atomizada. (Dirigente 1.3)

Houve também, uma tentativa de planejamento por bairros, por microrregiões, tentativa de trabalhar com planos mais locais, [...] a ideia de planejamento a partir de bairros pode romper um pouco com a ideia do planejamento a partir de pontos e

¹⁹ Enquanto o diagnóstico da SEPLAM era baseado em informações secundárias, para elaboração da cartografia, o da URB era baseado em estudos de campo.

projetos selecionados em função dos interesses dos grandes proprietários. Mas, não foi para a frente. (Universidade 4)

A URB fez os planos microrregionais que seria para instrumentalizar tanto o PREZEIS com suas ações, quanto o OP e, nesses planos microrregionais, houve uma participação muito forte do PREZEIS, porque, como as ZEIS estão na cidade como um todo (Técnico 6)

Os planos microrregionais permitem explicitar conflitos sobre a compreensão do planejamento entre OP e SEPLAM/URB, mas, também, entre SEPLAM/DIRBAM e URB/DPU.

A DIRBAM – Diretoria-Geral de Urbanismo era o órgão responsável, segundo o Decreto 16149/93, pelo planejamento urbano, pela elaboração dos planos, programas e projetos para o ambiente natural e construído, nos níveis geral, regional e local, a legislação urbanística, entre outras atribuições.

A despeito dessa normativa, a Empresa de Urbanização do Recife – URB, também operava uma estrutura para exercer essa atividade, principalmente pela Diretoria de Projetos Urbanos – DPU. Esta diretoria tratava das ZEIS, de estudos viários, das áreas de preservação do patrimônio histórico, dos centros secundários, etc.

A superposição de funções e a disputa de espaço já havia aparecido no processo de elaboração do plano diretor, em 1991, quando os técnicos da URB advocavam o direito de fazê-lo (NUNES, 2002, p.2). Em 2001, as estruturas ainda tinham semelhanças, com os dois órgãos – DIRBAM/SEPLAM e DPU/URB tratando dos mesmos temas. Os depoimentos a seguir permitem perceber as contradições sobre quem exercia o papel do planejamento.

Nos dois, três primeiros anos, a DIRBAM trabalhou muito, enquanto ela [Tânia Bacelar] estava lá. Depois, não houve também todo o fortalecimento do papel e da função da DIRBAM, em termos de pensar a cidade como um todo. [a URB] mesmo que formalmente subordinada, ela não funcionava de forma subordinada (Universidade 1)

A DIRBAM ... não tinha importância, parecia um assessoramento da SEPLAM, mais do que propriamente uma formuladora de projetos. (Dirigente 2.2)

[...] Na URB, a gente começou a estruturar outros projetos, como o Morar no Centro, no Programa de Reabilitação das Áreas Centrais; foi quando voltou a Linha Verde, que nós não aceitávamos daquele jeito, queríamos fazer a Via Parque e abortamos a via e criamos o Programa Capibaribe Melhor. (Dirigente 2.7)

Nós fazíamos os planos microrregionais²⁰, na DIRBAM e a DPU também. E a atribuição era da DIRBAM; tinha até uma divisão para isso. Como eles já tinham começado a ir para o campo, nós trabalhamos só diagnóstico, porque nós tínhamos as informações secundárias, no DEIP. (Técnico 4)

O conteúdo das entrevistas permite concluir que o planejamento urbano passou por um momento de efervescência, nos primeiros anos da 1ª gestão do PT, com a SEPLAM, iniciando um processo de planejamento, sem embargo dos conflitos com o OP. Essa efervescência se estendia pela URB, que trabalhava a cidade toda, com os planos microrregionais, e, mais no final dessa gestão, com projetos estruturadores. Significa que o planejamento urbano estava, de certa forma, dividido entre os dois órgãos e, também, caminhava na direção de uma concepção de planejamento estratégico, com esses projetos, ditos estruturadores. No primeiro momento, esse compartilhamento de atribuições foi tranquilo, em função das pessoas que ocupavam posições chaves, segundo os depoimentos. Depois, esfacelou-se ao ponto da DIRBAM, ser considerada uma assessoria, uma estrutura sem importância, conforme depoimento acima.

Na verdade, a URB havia se fortalecido e se beneficiado, de certa maneira, em função do destaque dado ao OP, por ser a executora das obras e a responsável pela formulação dos projetos, originados das demandas. Dessa maneira, a URB participava das plenárias do OP, exercendo o papel de explicar os projetos, enquanto que a SEPLAM/DIRBAM participava do processo, segundo a disposição do secretário do OP, explicando o diagnóstico das microrregiões e somente nos dois primeiros anos.

As reuniões do OP eram muito frequentes e a gente [URB] dava muitos instrumentos, projetos para serem debatidos e tinha um conjunto de secretários e diretores que tinham de estar lá presentes, para tirarem dúvidas e tornarem públicas as qualidades do projeto, ou como seria depois de implantado. (Dirigente 2.2)

[...] o Secretário cortou a minha fala! Era a fala da SEPLAM! Eu fui para plenárias

²⁰ Embora a denominação, foram planos elaborados para as seis Regiões Político Administrativas do Recife.

de três microrregiões e nessas ocasiões na maioria das vezes ... é como se aquilo ali não fosse tao importante (Técnico 2).

Avançando nas conclusões, a posição que esta tese assume é a de que o OP, embora seja um instrumento que, a partir de demandas da sociedade, permitiu a melhoria das condições de vida, da habitabilidade em partes da cidade, não significa planejamento urbano. Pode até ser considerado um planejamento de recursos, um planejamento de ação. São ações pontuais, desarticuladas, executadas no espaço urbano, sem uma visão de conjunto mínima, originada do planejamento local, ou de qualquer outro nível. Isso não significa desconsiderar esse instrumento e seus resultados. Pelo contrário, o OP significou um avanço no sentido da democratização da ação pública e distribuição dos seus recursos, mas, aliado ao planejamento, teria alcançado resultados mais significativos. Na verdade, as questões políticas e o sentido de urgência da população, presente no discurso de campanha e no primeiro PPA, foram os elementos mais fortes, em detrimento do planejamento. Significa dizer: primeiro vem a ação; o planejamento vem quando houver tempo. Um dos secretários entrevistados explicitou isso, afirmando que seria ideal ter primeiro um planejamento antes da ação, ou uma teoria antes da prática, mas as necessidades da população sempre atropelam o processo. A questão que se apresenta é que o planejamento é antecipação do futuro; então, se houvesse planejamento, as urgências seriam menores. Enquanto as urgências existem e são tratadas, há que se implantar, concomitantemente, um processo de planejamento, com o objetivo de combater as urgências futuras.

O planejamento, constituído por momentos de efervescência ou períodos de maior ou menor importância, que estava se enfraquecendo face a importância dada ao OP, continuou sendo desmobilizado, na visão de alguns atores, com outras ações da gestão. Em 2004, o Decreto 20.286 de 19/01/2004 transferia a atribuição de elaboração do orçamento da SEPLAM para a Secretaria de Finanças – SEFIN, submetendo-o ao processo de participação popular, coordenado pela Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, observada a Lei de Diretrizes Orçamentárias e em articulação com as demais Secretarias.

O orçamento saiu da SEPLAM por conta da briga com a FINATEC²¹. Foi retaliação, não foi debate técnico. Queriam fragilizar a SEPLAM. Fazenda e Planejamento não podem andar juntos. É bom para o processo decisório. Um

²¹ A FINATEC foi a empresa de consultoria contratada para elaborar a reforma administrativa, que foi finalizada em 2005.

planeja, outro executa. Finanças é a fase final do processo decisório. [...] Essa foi uma das decisões que enfraqueceu o planejamento, mas era muito difícil e o prefeito apoiou. (Dirigente 1.3)

[...] o processo lento e gradual de desmonte das estruturas de planejamento, [...] o planejamento, antes, ele tava muito envolvido com a questão do orçamento, a questão do planejamento era visto junto das estruturas de Orçamento, quem cuidava do planejamento urbano cuidava também do planejamento financeiro.(Órgão de Classe 1)

Tirar o orçamento da SEPLAM, hoje eu não sei dizer se foi bom ou ruim; foi uma disputa grande; eu fiquei sempre inseguro em relação a isso aí; não consigo lembrar direito a tese que defendia essa separação; tinha a tese de que o planejamento faz sem pensar no orçamento, mas era a tese que estava sendo aplicada em outros lugares, com sucesso.(Dirigente 1.1)

Na verdade, o orçamento, como instrumento de planejamento, sempre ficou a cargo da Secretaria de Planejamento, mesmo quando era Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental, que era responsável, também, pelo planejamento governamental, além do planejamento urbano. Em 1996, a secretaria passou a ser de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente; posição ratificada na reforma de 2001. Então, fazia mais sentido o orçamento ficar na área do planejamento do que ir para a SEFIN, que não era o órgão mais adequado para este fim, segundo a visão desta tese, que concorda que o orçamento deve ser elaborado livre das limitações financeiras. Cada órgão deveria elaborar o seu orçamento, indicando as fontes de recursos, inclusive externas e, posteriormente, um órgão central de planejamento, que era a SEPLAM, faria os ajustes para os tetos legais e disponíveis, em conjunto com cada unidade da prefeitura. Com a saída do planejamento governamental, a secretaria deveria ter aproveitado para o desenvolver suas outras funções, já que, pela reforma de 2001, tinha ficado com uma estrutura muito ampla, abrangendo defesa civil, habitação, planejamento governamental, planejamento e controle urbano.

Outro elemento que originaria conflitos com a SEPLAM foi o saneamento, que havia sido uma das áreas escolhidas para marcar a gestão. Em 2001, havia sido criada a SESAN, que atuava de maneira bastante abrangente, o que trazia superposição de ações e até

conflitos políticos, situação essa exacerbada na segunda gestão, notadamente no Programa PROMETROPOLE.

Com a criação da Secretaria de Saneamento ... uma visão moderna de saneamento, vê o saneamento integrado; isso, terminou abrindo, alguns conflitos. A SESAN, ao fazer um projeto de saneamento, fazia de habitação, a urbanização completa e havia outras secretarias que tinham como função cuidar disso, então isso abriu alguns conflitos. (Dirigente 1.2)

Em 2003, com o Decreto 20.075/03, que dispõe sobre a Unidade Técnica de Coordenação Geral – UTC/PROMETRÓPOLE-Recife, a Prefeitura iniciava as ações visando à implementação do Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife – PROMETRÓPOLE, formatado pela Secretaria Estadual de Planejamento– SEPLAN, através da Agência CONDEPE/FIDEM, em coparticipação com as prefeituras do Recife e Olinda e com o apoio do Banco Mundial (BIRD). O programa focava nas áreas onde estão concentradas as comunidades pobres da Região Metropolitana do Recife, inseridas na área da Bacia do Beberibe, visando a promover a melhoria das condições de habitabilidade e de desenvolvimento comunitário desses assentamentos, contribuindo para a redução da pobreza e para a melhoria da qualidade ambiental da RMR. Apesar de a sua gestão ter sido iniciada no governo anterior, o plano se adequava aos objetivos da inversão de prioridades.

Os componentes do Programa PROMETRÓPOLE abrangem a urbanização de áreas pré-selecionadas – UES (Unidades de Esgotamento Sanitário), habitadas por população de baixa renda, pela implantação de obras físicas em infraestruturas urbanas – pavimentação, drenagem, saneamento (água, esgoto e resíduos sólidos), terraplanagem e contenção de encostas, áreas de lazer e equipamentos de uso comunitário. O Programa abrange, também, educação ambiental, reassentamento de população e regularização fundiária (Agência CONDEPE/FIDEM, 2003).

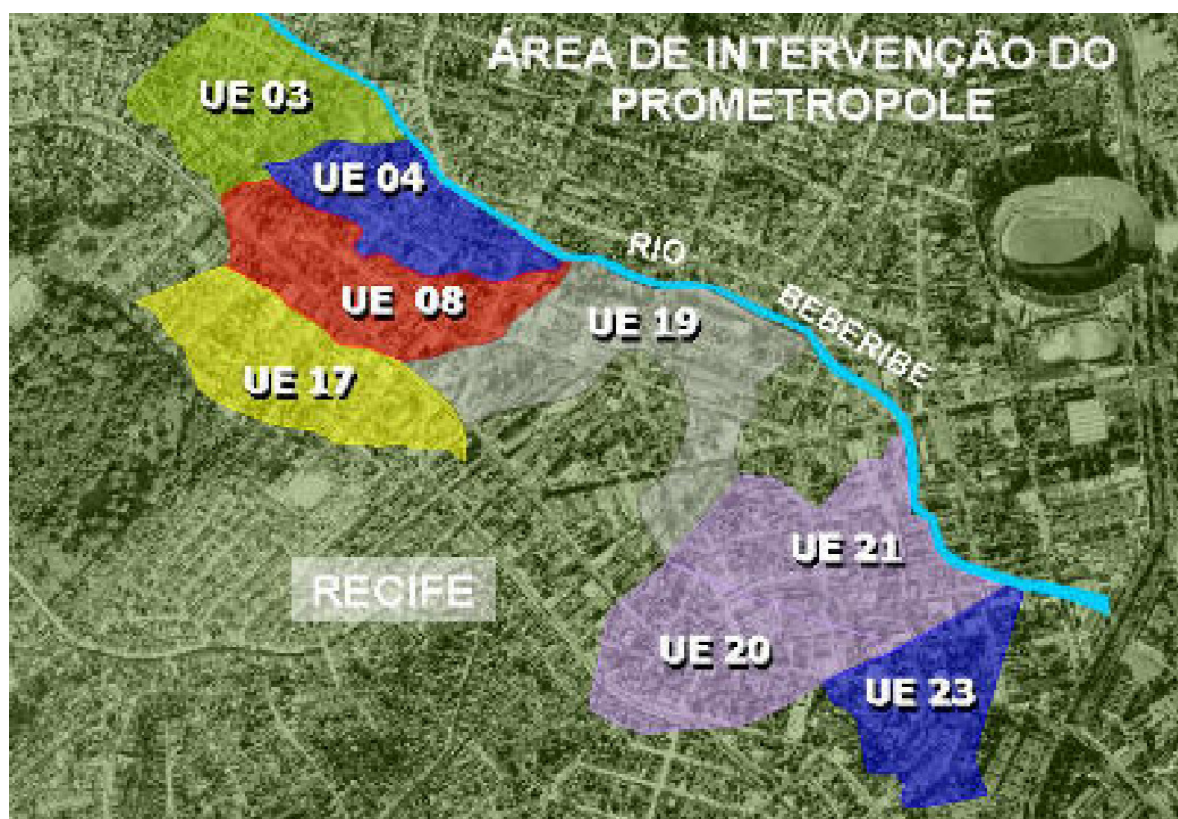
Em 2004, a Lei 16.947/04 detalha a estrutura da Unidade Técnica: (i) SEPLAM, gestora dos recursos do Prometrópole/Projeto Recife e responsável pela coordenação de suas ações quanto aos aspectos técnicos, administrativo, financeiro e gerencial, com a Unidade Técnica a ela vinculada; (ii) SESAN, integrante da unidade técnica, como o órgão executor

dos projetos e intervenções de saneamento integrado nas áreas de baixa renda, contempladas pelo programa;(iii) Secretaria de Orçamento Participativo, responsável pela promoção da participação das comunidades das áreas de intervenção do programa e, (iv) Empresa de Urbanização do Recife – URB-RECIFE, responsável pela execução de projetos e intervenções urbanísticas nas áreas do programa. Quer dizer, SESAN e URB eram responsáveis pela execução dos projetos de saneamento integrado, a primeira e de projetos e intervenções urbanísticas, a segunda.

O programa sofreu com disputas de poder, entre a SEPLAM/URB, SESAN e SANEAR, camufladas por questões conceituais. A concepção de que o saneamento integrado deveria englobar todas as ações e seria maior que a urbanização integrada estava no centro da disputa, que se estendeu até 2005, quando a Autarquia SANEAR assumiu a coordenação do programa.

Toninho concebeu o que se chamava saneamento integrado, que era tudo, não só água e esgoto, mas a requalificação da área toda. Ele comprou essa briga e logo colidiu com Tânia. Ele contou que, quando apresentou a ideia, ela disse:” espera aí, é tudo, é?” Ele disse: “se não for assim, não adianta a gente fazer nada. A concepção é para a gente fazer tudo.” E João Paulo firme, firme, encampando a proposta dele, e foi assim que saiu. (Dirigente 1.7)

Figura 11 Área de Intervenção do Programa PROMETROPOLE



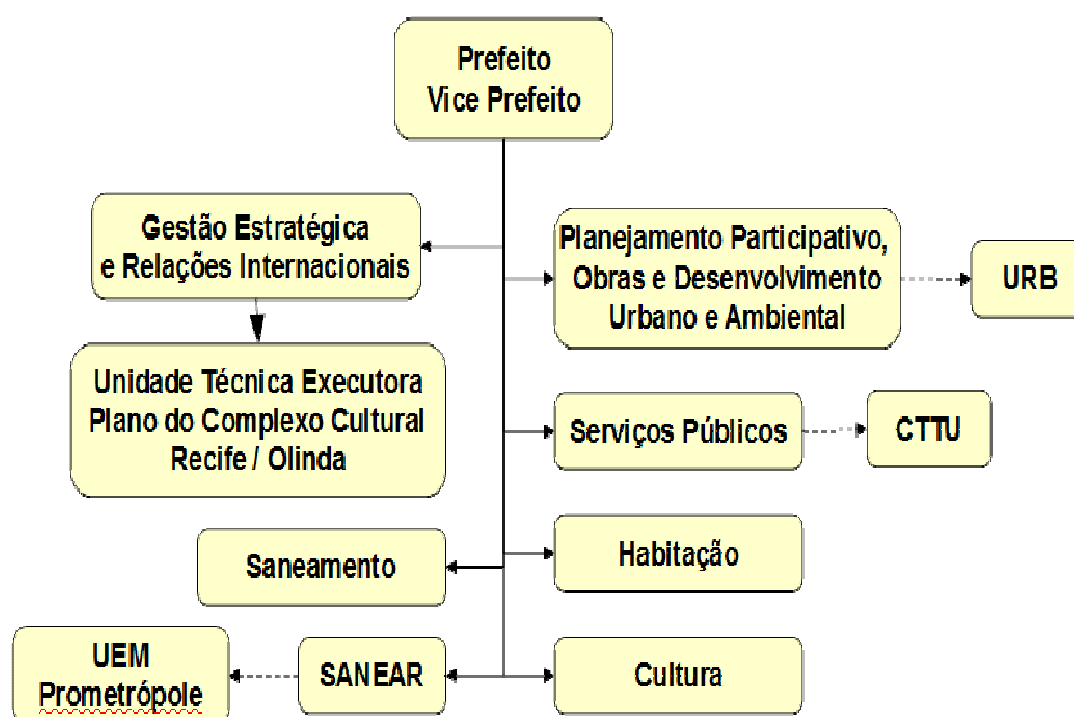
FONTE: Recife. Programa PROMETROPOLE. 2001

Apesar dessas disputas, a gestão parecia seguir os rumos de um planejamento mais politizado e inclusivo, haja vista as intenções expressas no plano plurianual, o Programa Guarda-chuva e o início da retirada das palafitas, ações de saneamento em várias áreas da cidade, a modificação na legislação, entre outras ações.

2.3.2 2ª Gestão João Paulo – 2005-2008

A 2ª gestão de João Paulo obviamente apresenta a continuidade das ações da primeira, mas introduz algumas mudanças no seu rumo. Uma nova reforma administrativa, que começara a ser elaborada na gestão anterior e já apresentada no item anterior, e algumas ações indicam essa mudança.

Figura 12. Estruturas para Planejamento Urbano – 2005



Fonte: Recife, 2005
Organizado pela autora

O principal ponto da reforma administrativa na 2ª gestão foi a fusão da SEPLAM e SOPGC, para transformação em SPPODUA. A secretaria, de acordo com a Lei 17.108/05, que trata dessa reforma, permanece com suas atribuições anteriores, relativas ao planejamento, controle urbano e ambiental e defesa civil, além das atribuições relativas a obras, executadas pela URB e recebe duas novas atribuições: coordenar o processo de

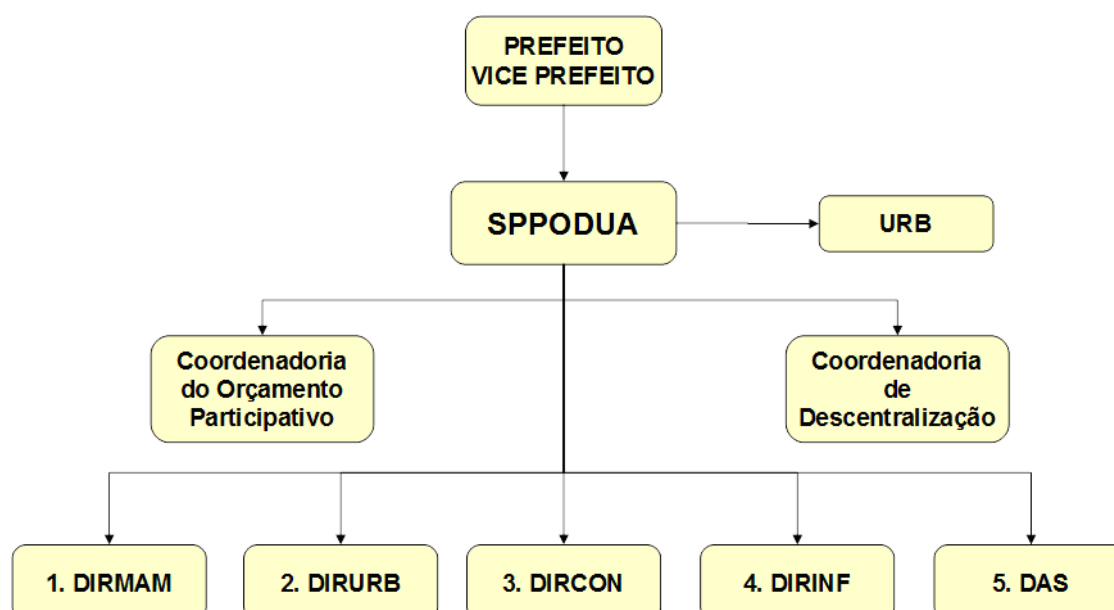
participação popular na gestão do Município, advinda da SOPGC, e coordenar o processo de descentralização administrativa.

A criação da Coordenadoria de Descentralização se justificou pela necessidade de elaborar Planos Regionais Integrados, planos integrados de políticas públicas por região e estruturas regionalizadas, originados dos Programas Integrados. As estruturas regionalizadas corresponderiam à descentralização da prefeitura, com os vários setores deslocados espacialmente. O discurso caminha na direção de maior efetividade do planejamento, realizado em um nível intermediário que poderia superar a já discutida falta de integração e articulação entre os diferentes órgãos da prefeitura. Os chamados planos regionais integrados poderiam ser a evolução dos planos integrados já referidos, e estariam entre o planejamento macro e as demandas do OP. Entende-se que possibilitariam, por exemplo, a evolução de Programa Guarda-chuva para um plano de urbanização de morros ou do OP para um planejamento participativo. Efetivamente não houve a criação dessas estruturas regionalizadas, nem os planos regionais ou microrregionais avançaram. .

[...] trabalhar no local, em outra escala, mas, que é uma carga daqui de Recife, desde o plano diretor do Recife de 91, que foi vetado tudo que dizia respeito à regionalização ... desde ali até hoje, nunca mais se falou nisso, e nunca se trabalhou um microterritório regional ... criam estrutura que na prática não existe, não funciona; território é somente político, não existe como objeto de trabalho. (Técnico 7)

Assim, o planejamento urbano ficou na estrutura de uma “supersecretaria” e sob o comando do antigo secretário da SOPGC, que seria o futuro candidato a (e posteriormente eleito) prefeito do Recife, do mesmo partido daquela gestão, cujo interesse principal era o OP, como trampolim para sua eleição.

Figura 13 – Estrutura da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA



Fonte: Recife, 2005.
Organizado pela autora

A criação da SPPODUA, em tese, significava a ampliação e transformação do OP em um processo de planejamento participativo e uma maior descentralização administrativa e seria uma decisão importante para romper com a falta de articulação e, até, certa concorrência, que havia entre as duas estruturas, na gestão anterior. Um problema que se identifica é que, nessa junção, não houve a concepção de um modelo de planejamento participativo que embasasse a estrutura organizacional, havendo apenas a agregação da Coordenadoria do OP à SEPLAM e a criação da Coordenadoria de Descentralização; assim, a secretaria ficou superdimensionada. O OP e a área de planejamento continuaram trabalhando de forma semelhante à gestão anterior, ou seja, separadas.

Havia a intenção de ar esse salto, mas às vezes as condições políticas não permitem. [...] A ideia era transformar isso em planejamento territorial, a partir da própria experiência acumulada no OP; ter o planejamento da cidade, mas ter o planejamento de território e a partir desse planejamento, já com a experiência de delegados, de convivência com a escolha de prioridades, já tendo criado uma certa educação para isso, a gente poder discutir as ações e prioridades, em termos de

planejamento. Isso aí, infelizmente, não aconteceu. (Dirigente 1.2)

Quando a secretaria de planejamento participativo foi criada, juntou o planejamento com o O.P, a ideia claramente era essa. A ideia, a forma que eu via, era brilhante, você vinha do planejamento geral, passando pelo microrregional até o local. A ideia era brilhante, mas na minha análise faltou um elo, que nos não conseguíamos juntar até o ponto do que foi imaginado. (Dirigente 1.6)

A SPPODUA, que não era mais responsável pelo planejamento governamental e orçamentário, ficava mais livre para elaborar, democraticamente, os instrumentos de planejamento urbano e ambiental (planos, programas e legislação urbanística, além dos planos regionais integrados), potencializando os canais institucionais de participação, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano, a Comissão de Controle Urbanístico e Conselho do Meio Ambiente, em pleno funcionamento e do Conselho do Orçamento Participativo, que com a reforma, veio a integrar a sua estrutura.

A DIRBAM foi transformada em DIRURB; os departamentos transformaram-se em Gerência de Área e as divisões em Gerências Operacionais. A DIRURB também recebeu as atribuições que se referem à regularização fundiária, pertencentes à extinta Diretoria de Integração Urbanística – DIUR, as atribuições e a equipe técnica sobre o sistema viário e áreas pobres, decorrentes de uma reforma havida na URB, que ficou quase que restrita a obras. A antiga DPU transformou-se em DP – Diretoria de Projetos, que teria como atribuição principal a análise de projetos, já que esses, em sua maioria, seriam terceirizados. A área do patrimônio histórico foi transferida para a Secretaria de Cultura.. Assim, a DIRURB, passaria a ter a atribuição do planejamento da cidade, de direito e fato. No momento dessa reforma, a diretoria concentrava-se na conclusão da revisão do plano diretor e na preparação da conferência para a sua discussão.

A expectativa era que houvesse um salto de qualidade, com o OP evoluindo para um planejamento participativo, com base na experiência acumulada com o processo de discussão das ações, nas plenárias regionais e estabelecendo uma discussão mais ampliada sobre a cidade, os seus problemas, suas perspectivas, no nível local (as ZEIS, as comunidades, os bairros), regional (microrregiões e regiões) e global (Recife e a região metropolitana). Deveria aproveitar a experiência do Programa Guarda-chuva, transformando

uma ação de prevenção e controle de risco em um planejamento urbano, na escala local, no ambiente específico dos morros. Nas entrevistas, ficou claro que permanecia a estratégia de o OP continuar sendo compreendido como o instrumento de planejamento e que se continuaria a ser operado do mesmo modo, utilizando-o para a eleição do secretário da SPPODUA a Prefeito do Recife.

Havia o discurso, havia a experiência: de um lado, o OP, do outro, o PREZEIS, então, havia as condições operacionais para um planejamento mais efetivo, pelo menos nas áreas pobres, que ocupam a maior parte da cidade. Porém, as condições políticas não permitiam, segundo depoimentos. E por que não permitiam? No caso das áreas pobres, em função da origem da marca PREZEIS, conforme já foi ressaltado anteriormente. E no resto da cidade, que não tinha experiência do OP? A sociedade, de maneira geral, excluindo as classes populares, não tem experiência ou muito interesse nos processos de gestão democrática, a não ser quando surgem questões muito impactantes, ou quando há uma grande polêmica como o Projeto do Parque Tamarineira²² ou o Projeto Novo Recife, que será apresentado no Capítulo 3, ou quando as questões lhe afetam diretamente, mas, são sempre ações reativas e nunca pró-ativas.

O saneamento era outra área que continuava, nessa gestão, a ter conflitos com a SEPLAM. A Autarquia SANEAR, criada em julho de 2005, antes da reforma administrativa, em dezembro do mesmo ano, passava a ser a coordenadora do Programa PROMETROPOLE, ocupando o lugar da SESAN. As razões da troca entre as duas unidades de saneamento já foram explicitadas no item 2.1. A Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA, criada pela reforma administrativa de 2005, e que recebera, também, as atribuições e o titular da Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, ficaria responsável somente pela promoção da participação das comunidades das áreas de intervenção do programa, atribuição original da extinta Secretaria de Orçamento Participativo. Essa secretaria perdia, assim, a função do planejamento de extensa área da cidade, pois a SANEAR não executava somente as ações de saneamento, mas fazia todo o plano de urbanização, inclusive os projetos habitacionais. Concepções técnicas e políticas diferentes e divergentes dentro do mesmo partido, sobre o

²² A referência é sobre a ideia de transformar a área onde está situado o Hospital Ulysses Pernambucano em um shopping. Depois de grande polêmica, com a população se manifestando contra, a área foi desapropriada e será transformada em um parque.

programa, estão na origem dos conflitos. A solução encontrada foi mudar a coordenação do programa, reduzir o papel da SPPODUA e alternar o papel da SESAN e SANEAR.

[...] A gente viu, por exemplo, o PROMETROPOLE, era gerido por planejamento, depois foi para a SESAN, em função dessa visão de saneamento integrado; então, isso gerou alguns conflitos, evidentemente. [...] no início, era a Secretaria de Planejamento coordenando um conjunto de secretarias, que tinham interface, e depois ficou a Secretaria de Saneamento, sozinha, gerenciando isso. Houve conflitos políticos que foram administrados de outra forma. (Dirigente 1.2)

Houve uma grande discussão sobre a filosofia do programa que, até então, era encarado como urbanização integrada e aí passou a ser considerado saneamento integrado e havia uma grande divergência entre o que eu, pensava, como gestora e o que os gestores de saneamento imaginavam; eu entendia que a urbanização integrada era mais abrangente; o programa tinha um forte segmento de combate à pobreza e eu entendia que a urbanização integrada era mais abrangente, porque tinha a parte do programa que era vinculado a trabalho e renda, educação ambiental, além do saneamento. (Dirigente 1.6)

Isto significou que o planejamento urbano de parte da região norte da cidade ficasse a cargo de outro órgão que não aquele responsável por essa atividade. Quer dizer, nesse momento, ficou estabelecida uma fragmentação da atividade do planejamento urbano por distintos órgãos, cada qual tratando de um pedaço da cidade, em função de disputas políticas internas. Vale dizer que o Programa PROMETRÓPOLE abrange uma área que é composta de várias Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que tinham uma estrutura específica, na DIRBAM/SEPLAM, para cuidar dos assuntos pertinentes a ela e, também, o PREZEIS, que até a primeira reforma administrativa estava ligado a URB, depois ficou vinculado à Secretaria do OP. Na verdade, o Programa sofreu interferências de questões políticas, ora ficando vinculado a um órgão, ora a outro. Primeiro, vinculado à SEPLAM, com a participação da SESAN, em 2004; depois vinculado à SANEAR, sem a participação da SESAN, em 2005 e, finalmente, voltou ficar vinculado à SESAN, sem a participação da SANEAR, em 2007²³. Vale ressaltar que a SEPLAM continuava com as atribuições da aprovação de projetos.

²³ Decreto 20.075/03; Lei 16.947/04; Lei 17.166/05 e Lei 17.379/07

[...] a quantidade de projetos que eu aprovei “na tora” [...] que chegavam para eu aprovar porque já tinha recursos, tem coisa que aceito, tem coisa que eu não aceito [...] No PROMETROPOLE, na Avenida José dos Anjos, o projeto não tinha recuo. Já não tem o muro, o bloco fica na esquina da calçada ... Deus o livre, uma alvenaria estrutural ... um acidente, um carro desgoverna e bateu, e aí? Quem foi que aprovou esse projeto desse jeito? (Dirigente 1. 5)

[...] o plano chegava para a gente dar o OK, mesmo sem concordar, porque já vinha decidido, com a justificativa da necessidade de acessar recursos federais; tinha que ser aprovado e a instância competente somos nós. Era “tem que aprovar porque já está tudo encaminhado”. Fica uma frustração. Tem a Secretaria de Habitação, tem a SANEAR, tá tudo pulverizado e a gente não sabe a competência de cada um. (Técnico 2)

A transferência da coordenação do programa da SPPODUA para SANEAR, se por um lado significou a diminuição do papel da primeira, como órgão responsável pelo planejamento urbano da cidade, não retirou o seu poder legal de análise e aprovação dos projetos, o que trouxe novos conflitos, tais como os mencionados nos depoimentos. O que se observa é que, na verdade, as mudanças na estrutura, são acomodações políticas e, embora formais e amparadas por instrumentos legais, não resolvem, pelo contrário, exacerbam a questão da sobreposição de atribuições.

Diante das disputas e da necessidade de aparelhar os órgãos para atuarem no setor, o saldo deixado destoou do discurso de priorizar o saneamento. Segundo Ferreira (2012, p. 132-133)

a experiência do *modus petista de governar* ocorreu de forma incompleta, garantindo avanços ao mesmo tempo em que se mostrou incapaz em superar entraves históricos: centralismo, corporativismo, fragmentação institucional, baixos investimentos e a efetivação de fato de canais de interlocução com a sociedade. [...] a política de saneamento teve um padrão de investimentos muito modesto ao longo dos períodos (2002-2004; 2005-2008; 2009-2010) que, quando comparado com as políticas de assistência social, saúde e cultura, o saneamento amargou a posição de última das prioridades de investimento municipal. Ficou evidente a pouca importância dada pelo(s) governo(s) petista(s) à questão sanitária do município.

Além da questão do saneamento, como elemento que interferia no planejamento e que permitia explicitar os jogos de poder, a questão da habitação e do planejamento urbano stricto sensu (ordenamento territorial), também permitem visualizar essas questões.

O papel da habitação parece não ficar muito claro ao longo das gestões na Prefeitura do Recife. A Secretaria de Habitação criada no governo de Roberto Magalhães, extinta e transformada em diretoria da SEPLAM, na primeira gestão do PT, foi recriada na segunda gestão, mas sem que lhe fosse dada a importância pensada quando da sua criação, em termos de equipe, condições de operação e recursos. Os depoimentos a seguir permitem inferir que, embora a habitação fosse uma ação importante no governo, o tratamento dado à estrutura criada não correspondia a essa importância. A questão era tratada por diversos órgãos, da concepção da política e dos programas à sua execução, sem a devida articulação.

[...] na medida em que se foi em cima das famílias que moravam em áreas de risco, desalojou, a expectativa de que iria haver política habitacional ... o cenário era que habitação iria crescer e se iria crescer não poderia ficar no planejamento. Se tem uma coisa que dialoga com o planejamento, também tem uma coisa muito executiva, um braço que não é bom ficar tudo no planejamento; ela [SEHAB] fazia o planejamento e a obra era a URB, porque ela não tinha quadros. (Dirigente 1.3)

[...] ao mesmo tempo, Secretaria de Habitação fazendo obra, Secretaria de Saneamento fazendo obra também, pelo PAC 2, você tinha a URB também desenvolvendo, do outro lado e tinha outras secretarias, por exemplo, Secretaria de Planejamento, na época, também fazia essa história. Na realidade, era uma dificuldade, você estar tramitando com todos esses órgãos ou quando você conseguia evoluir para alguma coisa, um vinha e dizia que não, que não podia porque tinha um dificultador, o projeto em tal secretaria ... é a falta de inter-relação entre as secretarias. (Movimento Popular 2)

[...] se você tem uma política só, um problema só – habitação e ele tá partilhado em diferentes lugares, então isso já demonstra que o sistema de coalizão funcionou muito bem para fragmentar e que o gerencialismo governamental não se preocupou com isso. (ONG 3)

Habitação era feita pela SEHAB, pela SESAN, SANEAR, URB e até, acredite, pela Secretaria de Ciência e Tecnologia! Porque essas secretarias tinham programas e recursos ... ora, era só passar os recursos correspondente à habitação,

para a secretaria responsável fazer. (Dirigente 1.8).

A política habitacional, na verdade, foi quase inexistente e foi configurada por ações pontuais, como remoção de áreas de palafitas, sem embargo do discurso da construção de habitações. A prestação de contas final de João Paulo, apresenta 4552 habitações construídas e 3522 em construção e João da Costa apresenta, 3001 habitações, totalizando 11075 habitações. Não é possível saber o quantitativo de habitações das gestões de João Paulo, que foram contabilizadas na gestão de João da Costa, mas um fato importante a se ressaltar, é que houve ações no sentido de remoção de palafitas, na orla de Brasília Teimosa e ao longo do Rio Capibaribe e a construção de conjuntos habitacionais. No entanto, é impossível considerar a existência de uma política habitacional que prescinde da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade ou desconhece um Fórum que milita na área, há mais de 20 anos.

A fragmentação da atividade do planejamento urbano por diferentes estruturas, sem a devida articulação, pode ser observada, mais uma vez, quando da criação, em 2006, da Unidade Técnica Executora do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda vinculada a Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais, também criada pela reforma de 2005. Repete-se o processo acontecido com a criação da Unidade Executora do Programa PROMETRÓPOLE.

[...] fragmentação diz respeito a lógica como são distribuídas as secretarias, elas são distribuídas em função das coalizões, das coligações, (ONG 3)

O plano, primeiramente chamado Frente Atlântica, depois Complexo Cultural Recife Olinda, foi pensado a partir do órgão metropolitano, nos moldes do planejamento estratégico e decorre do Plano Metropolitano “Metrópole Estratégica”, elaborado pela Agência CONDEPE/FIDEM do governo do Estado. O plano indica que há uma proximidade entre os núcleos das duas cidades, com a presença de vazios e grandes equipamentos próximos aos seus limites, ocupando vasta parcela de território, que se acham sob domínio e gestão das esferas estadual ou federal – o caso do futuro Centro Cultural Tacaruna, do Centro de Convenções e do Parque Memorial Arcoverde, sob a tutela estadual, e a Escola de Aprendizizes Marinheiros, Vila Naval e o Coqueiral, sob domínio da Marinha do Brasil. Há

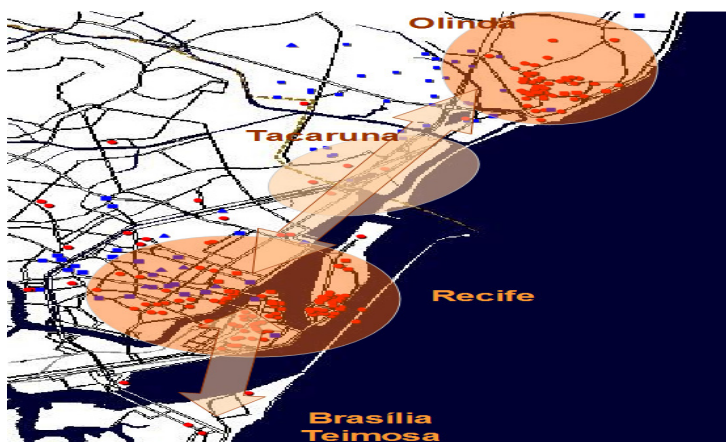
também o próprio aspecto da propriedade do solo, que igualmente se manifesta de modo singular pela proximidade da faixa costeira que implica a inclusão de significativa parcela sob o Patrimônio da União na forma de terrenos de marinha. O plano objetivava promover a integração do planejamento e gestão territorial, com foco em atividades turísticas e culturais nos núcleos históricos de Recife e Olinda e seus eixos de conexão.

[...] tinha a parceria público-privada nas 3 instâncias de governo. No município, com Recife e Olinda, Estado e União, que entraria com as terras do Cais José Estelita e as terras da Vila Naval e Complexo de Salgadinho. Parte entrava como investimento por parte do poder público e o privado entraria com o financiamento desses projetos e a contrapartida dos governos seria as áreas, as aprovações dos projetos. [...] mas depois que Eduardo se elegeu, ele não correu atrás do terreno e ele foi leiloadado e o governo não se interessou. (Dirigente 1.1)

O governo local se entregou ao planejamento empresarial, ... se entregou às ideias neoliberais através do projeto Recife Olinda. Ressurgimento desse planejamento em bases empresariais, ainda na 1ª gestão, que foi o projeto Recife-Olinda que virou o complexo cultural Recife-Olinda (Universidade 4)

Era uma visão ... o modelo neoliberal funcionando. Você pega uma área degradada numa região central e o mercado imobiliário ... você faz uma intervenção pública a partir de uma alta valorização ... é você transformar um valor pequeno de um território e buscar sua urbanização, através da valorização desse território; isso era o modelo que buscava revitalizar o centro do Recife e o governo federal participou. (Dirigente 1.2)

Figura 14 Área de Intervenção do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda



FONTE:Recife. Programa Complexo Turístico-Cultural Recife Olinda

A gestão, nesse caso, adota os dois modelos de planejamento: o estratégico, e o progressista, pois nesse momento o plano diretor, que será discutido no Capítulo 3, estava em elaboração. O programa tinha as características do planejamento estratégico e de GPU – Grande Projeto Urbano, com as rupturas discutidas por Vainer (2013). Foi construído um Comitê Gestor, na fase de elaboração do projeto, composto pelos três entes da federação; que seria transformado numa unidade mista, tipo a Parque Expo, de Portugal, composta pelos 3 níveis de governo e haveria a parceria público-privada; isso se configura numa ruptura institucional, para usar a classificação do autor citado. A área sofreria um intenso processo de valorização e, como área de operação urbana, poderia estar sujeita à flexibilização de índices, o que significa, ruptura legal. A maneira como se iniciou o plano, pelo governo do Estado, à revelia das prefeituras, embora posteriormente tenham trabalhado juntos, significou uma disputa política e por hegemonia no espaço urbano, o que significa uma ruptura política. O depoimento de um dos entrevistados ilustra bem a questão: “O governo federal e o Recife eram do PT, então o governo do estado ficou ilhado, politicamente. Foi quando houve o choque, o mal estar político Foi a maior confusão – 3 níveis de governo e mais duas cidades! Todo mundo fingia que estava tudo bem”. Haveria, também, rupturas simbólicas e urbanísticas, pela transformação da paisagem e da imagem do lugar, não obstante as ações previstas que levavam em conta o patrimônio cultural. Não cabe aqui aprofundar o conteúdo da proposta, mas situá-lo no processo de planejamento urbano do Recife, explicitando que houve conflitos entre os níveis de governo, que se repetiriam na gestão de João da Costa. O plano não foi implantado e o texto, no futuro do pretérito, ratifica o que foi indicado na Introdução e no título da tese sobre o planejamento urbano no Recife ser “um futuro do pretérito”.

2.3.3 Gestão João da Costa – 2009-2012

“A grande mudança vai continuar” foi o apelo do programa de governo de João da Costa, candidato à Prefeitura do Recife, em 2008, para aquela que seria a terceira gestão do PT no Recife. O discurso da inversão de prioridades, adotado desde a primeira gestão e ratificado nos PPA 2002-05 e 2006-09, apresentava-se com mais vigor, em função da

convergência de interesses declarados em torno de um projeto de desenvolvimento comum, dos três níveis de governo, com o apoio do presidente reeleito Lula e do governador Eduardo Campos, do PSB, que seria opositor do PT na campanha para a reeleição, em 2012²⁴.

O Programa de Governo de João da Costa chamava a atenção para o papel do Recife, como centro regional e polo de uma região metropolitana, onde estavam acontecendo investimentos importantes. Em função disso, era necessário “dotar a cidade de uma estrutura física capaz de dar o suporte aos novos investimentos metropolitanos e construir uma cidade, do presente e do futuro – socialmente justa, ambientalmente equilibrada e economicamente sustentável” (FRENTE DO RECIFE, 2008, p. 10).

A proposta trazia a ideia de avançar com o Orçamento Participativo e consolidar um Sistema de Planejamento Participativo, com base na experiência das duas gestões anteriores e do próprio candidato, que havia sido o titular das secretarias responsáveis pelo OP – a SOPGC e SPPODUA.

Como suporte para o Planejamento Participativo, o programa de governo recuperava a ideia dos planos microrregionais, elaborados e abortados na primeira gestão do PT, que estavam presentes no Plano Diretor, ainda em discussão no Legislativo, na época da campanha. Deve-se ressaltar que a transformação da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental em Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano – SPPODUA, em 2005, havia trazido a expectativa da continuidade e implantação dos planos microrregionais, sob a tutela do então secretário e, agora candidato, João da Costa. Vale dizer que a ação de elaboração de diagnósticos e planos regionais, microrregionais ou locais, com a participação da população, foi prevista repetitivamente no PPA 2006-09, no PPA 2010-13, e nos orçamentos anuais, novamente, sem sair efetivamente do papel, conforme visto anteriormente.

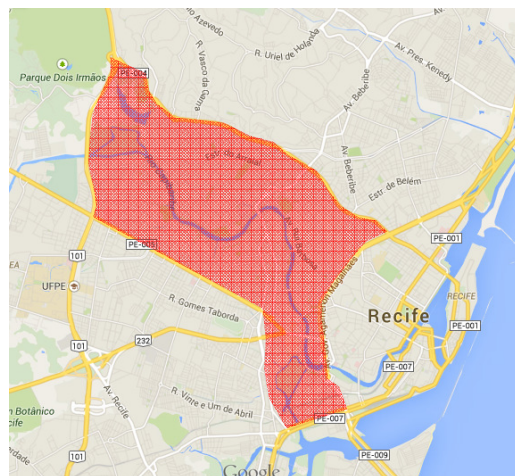
Em 2009, é criada a Unidade Executora do Projeto Capibaribe Melhor, vinculada à URB, a despeito da redução do seu papel, na reforma da gestão anterior. A Unidade viria para coordenar o projeto, que seria implantado no trecho da bacia do Capibaribe, contemplando um total de 26 bairros, que engloba áreas pobres do Recife. Compreendido

²⁴ João da Costa tentou ser candidato à reeleição, mas não conseguiu ser indicado pelo partido. Depois de muitos embates, outro candidato assumiu o seu lugar e foi derrotado por Geraldo Júlio, o candidato do governador do estado.

entre a BR-101 até a avenida Agamenon Magalhães, o Capibaribe Melhor prevê intervenções de caráter urbanístico, ambiental e social, promovendo a requalificação da bacia e a redução da vulnerabilidade urbana e social. Essa área abrigava, na época, aproximadamente, 56.349 famílias, totalizando uma população de cerca de 225.396 habitantes, sendo que 116.244 habitantes moravam à margem direita do rio Capibaribe e 109.152 habitantes à margem esquerda. O projeto vinha sendo discutido desde a 2ª gestão de João Paulo.

As ações previstas no projeto eram divididas em 4 segmentos: a) Parques e Áreas Verdes, com implantação do Parque de Apipucos, recuperação do Parque do Caiara, ampliação do Parque de Santana e implantação de Áreas Verdes nas Margens do Rio Capibaribe; b) Macro sistema de água e esgoto, com implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário das UE 39 e 40, no bairro de Iputinga e saneamento integrado em 20 áreas pobres; Reassentamento de habitações que ocupam as margens do rio, em condições inadequadas e de risco, como as palafitas de algumas áreas pobres; c) Macrossistema de drenagem, com recuperação de 11 canais com ações de revestimento da calha, limpeza, tratamento das margens e implantação de vias marginais e, reassentamento de habitações que ocupam as margens dos canais, em condições inadequadas e de risco, como as palafitas de algumas áreas pobres; e, d) Acessibilidade e Mobilidade Urbana, possibilitando o acesso às margens do rio através de vias marginais, ponte e ligação aos equipamentos urbanos, principalmente os que serão implantados pelo projeto, com: abertura de novas vias, a implantação de vias ainda não pavimentadas ou a ampliação da calha, inclui a implantação total da infraestrutura e de sinalização; mudanças e adequações nas calhas das vias e/ou recuperação da pavimentação das vias existentes e adequação da sinalização para a circulação proposta. Haveria intervenção em mais de 40 vias e a construção de duas pontes viaduto, a da Semi-Perimetral e da III Perimetral. Haveria remoção de uma ZEIS em função do complexo viário do bairro do Monteiro.

Figura 15 Área de Intervenção do Programa Capibaribe Melhor



Fonte: Recife, 2009

Segundo os depoimentos, o projeto baseava-se em propostas elaboradas e não implantadas nas outras gestões. O rio, pela sua importância para a cidade, por lhe conferir uma marca emblemática, tem sido objeto de projetos das gestões de maneira geral, seja de navegabilidade, seja do tratamento de suas margens. Na verdade, o volume de recursos necessários para a implantação do projeto e o tempo de implantação, que extrapolaria uma gestão, têm sido fator impeditivo de sua realização.

[...] Capibaribe não saiu porque João Paulo não tinha recursos e dependia no Banco Mundial; depois, foi arrumando recursos, foi se fortalecendo com o BNDES e ficou ignorando o programa; João da Costa foi desmontando o programa e Geraldo Júlio acabou de acabar [...] O programa era todo redondo, custava 50 milhões, só que com a desvalorização da moeda, o que o município captou, já não dava; João da Costa pegou dinheiro do PAC e já seccionou o programa; ... (Dirigente 2.7)

A gente tem uma certa dificuldade em acompanhar o Capibaribe Melhor, porque elas são muito partidas ... cada coisa num determinado órgão... a gente não encontra ... a gente tem muita dificuldade em acompanhar o programa. Isso dificulta para gestão se automonitorar e dificulta para nós, parlamentares; imagina para a população. E este é importante também para o planejamento.(Legislativo 2)

O relatório de prestação de contas da gestão de João da Costa afirma que, no Programa Parque Capibaribe, foram entregues dois novos parques: Apipucos e Santana. Na verdade, o Parque Santana já existia, tendo sido requalificado. O Parque Apipucos era uma área verde encoberta por ferros velhos, que sofreu um tratamento que a transformou em uma área de lazer e recreação. O Capibaribe Melhor também teria avançado no projeto de 10 habitacionais que abrigariam 2820 famílias das comunidades pobres da área. Foi iniciada, também, a construção de uma ponte ligando os bairros de Iputinga e Monteiro.

A título de esclarecimento, a gestão que assumiu em 2013, apoiada por outra coalização política²⁵, começou a trabalhar o Programa Capibaribe Melhor dentro de uma nova perspectiva, contratando a consultoria da Universidade Federal de Pernambuco para elaborar o projeto do Parque Capibaribe – Caminho das Capivaras. O novo projeto, que não faz parte do escopo desta tese, promete trazer uma nova visão de cidade, a partir do rio, transformando o Recife em uma cidade-parque, porque trabalha com 500 metros de cada margem, atingindo 35 bairros, que terão sua área verde elevada. Haverá a criação de um novo corredor para pedestres e ciclistas às margens do Rio Capibaribe, do bairro da Várzea até a Boa Vista. A mudança na concepção do projeto se insere na perspectiva política de que nenhum gestor quer herdar projetos do anterior e precisa sempre colocar a sua marca na cidade, o que dificulta o planejamento enquanto processo.

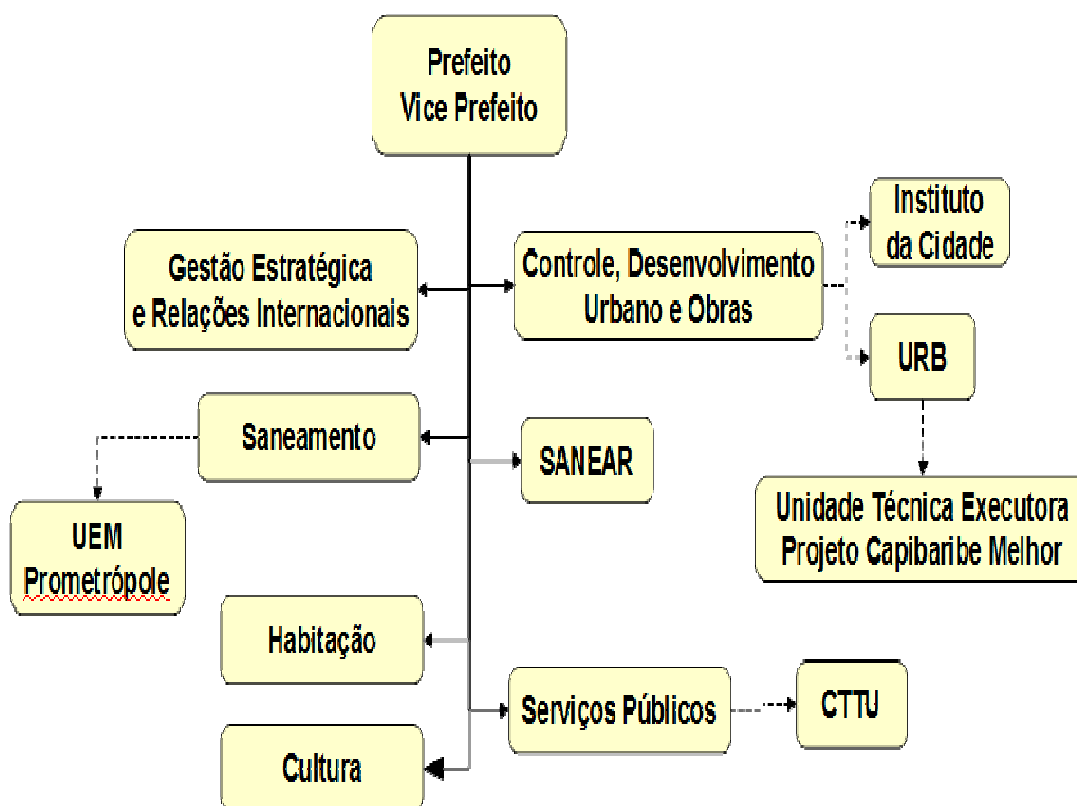
A criação da Unidade Técnica do Capibaribe Melhor foi o passo inicial para adequar a estrutura aos interesses da gestão. Ainda em 2009, essa terceira gestão do PT realizou uma reforma administrativa, conforme referido no item 2.2.3, que atingiu, novamente, a área de planejamento urbano. Permaneceram as estruturas anteriores de Saneamento, Habitação, Serviços Públicos e Cultura. O OP passou a ser vinculado à nova Secretaria de Gestão e Planejamento. A SEPLAM – Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental, depois Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, na década de 90 e início dos anos 2000; SPPODUA – Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, no meio dessa primeira década; em 2009, transformou-se em SCDUO – Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras. Criou-se o Instituto da Cidade Engenheiro Pelópidas da Silveira, vinculado à SCDUO. A secretaria perdeu as atribuições de coordenação do OP (que o prefeito puxou para junto de

²⁵ PRB / PDT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / PTC / PSB / PV / PRP / PSD / PC do B

si), as atribuições da Coordenadoria de Descentralização, que foi extinta e às relativas ao meio ambiente, com a criação da Secretaria de Meio Ambiente. A secretaria permaneceu, em tese, com a atribuição principal que estava presente, legalmente, desde a década de 80, de elaborar, coordenar, atualizar e controlar a execução de planos e programas de planejamento da ação governamental, assim como a execução das ações de desenvolvimento social, urbanístico e de meio ambiente divididas entre seus órgãos vinculados, como a URB e o Instituto da Cidade. À URB coube a parte de projetos, o Programa Capibaribe Melhor e ao Instituto, o planejamento de forma mais ampla.

A criação do Instituto trouxe uma nova superposição de funções, na área do planejamento urbano. Antes da reforma de 2009, o Jornal do Commercio publicava, baseado em entrevista com o arquiteto Milton Botler (naquele momento, coordenador do Gabinete de Planejamento Participativo e Gestão Estratégica, ligado ao gabinete do Prefeito, depois, Coordenador do Instituto da Cidade): “os trabalhos da diretoria de urbanismo, ainda que formalmente estejam na Secretaria de Planejamento Participativo e Obras (de Amir Schvartz), já são coordenados por ele” [Botler]. A mesma reportagem cita Botler: “A idéia é que a Secretaria dele [Schvartz] concentre o controle urbano, ambiental e obras” (JORNAL DO COMMERCIO, 2009). Quer dizer, o carro-chefe da secretaria parece ser o controle urbano, embora permaneça, legalmente, com a mesma estrutura interna de planejamento urbano, presente na Diretoria de Urbanismo, mesmo depois da criação do Instituto.

Figura 16. Estruturas para Planejamento Urbano – 2009



Fonte: Recife, 2009. Organizado pela autora

O Instituto da Cidade era uma ideia presente desde os anos 1980, tendo sido criado pela Lei nº 14.517, de 18 de janeiro de 1983, como um local de debates sobre a cidade. O Instituto, que havia tido suas funções originais transferidas para o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, em 1999, passava a ser o órgão de coordenação e implementação das ações definidas no Projeto Capital, segundo o Decreto 18.194/90. Esse plano, como instrumento de planejamento e o Instituto da Cidade, enquanto estrutura organizacional para implementar um processo de planejamento, catalisado pelo Projeto Capital, foi abandonado pela própria gestão que o elaborou²⁶. Em 2009, o Instituto ressurgiu a partir da transformação da Unidade Técnica do Complexo Cultural Recife Olinda, com as atribuições de: (a) Coordenar e acompanhar a implantação do plano diretor da cidade e os

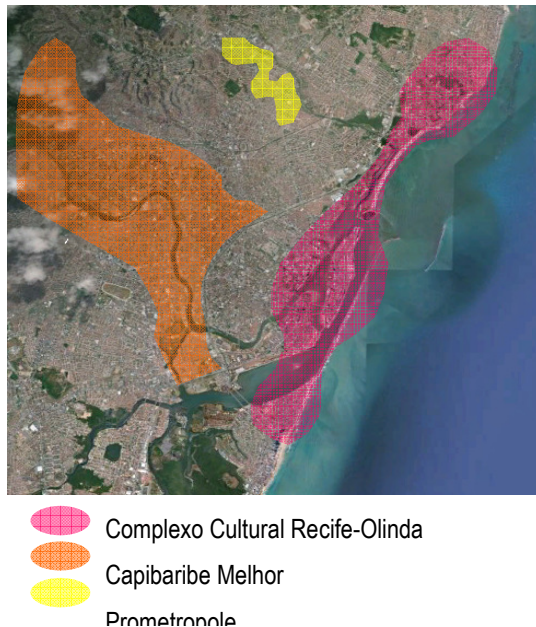
²⁶ O Projeto Capital era o Plano Estratégico para o Recife; foi elaborado na gestão 1997-2000 e não chegou a ser implantado.

programas e projetos dele decorrentes; (b) Coordenar a elaboração dos projetos estratégicos da cidade; (c) Coordenar a elaboração de projetos com vista à realização da Copa do Mundo de 2014; e, (d) Coordenar a reabilitação de áreas centrais, inclusive, com responsabilidade de gerir, no plano municipal, o Complexo Turístico Cultural Recife Olinda²⁷. Observa-se que as atribuições relativas aos projetos da copa do mundo e do complexo Recife-Olinda são datadas, ou seja, têm um horizonte temporal definido pelo período de execução dos projetos.

Nesse momento, três grandes programas estruturadores que interferem no espaço urbano, encontravam-se sobre a responsabilidade de estruturas diferentes: O Programa PROMETROPOLE, de responsabilidade da SESAN; o Programa Capibaribe Melhor, de responsabilidade da URB e o Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda, de responsabilidade do Instituto da Cidade. Vale lembrar a presença de ZEIS nas áreas desses projetos, que eram de responsabilidade da Gerência de Assentamentos Populares, vinculadas à DIRURB – SCDOU. O mapa a seguir apresenta a área dos três programas referidos.

²⁷ O Programa do Complexo Cultural Recife Olinda, nesse momento já estava quase parado, inclusive as terras do Cais José Estelita, que estão na área do programa foram leiloadas em 2008, impossibilitando a implementação do conceito original do projeto.

FIGURA 17 – Área dos Programas Prometrópole, Capibaribe Melhor e Complexo Cultural Recife-Olinda



Organizado pela autora

O Instituto ficou com quase as mesmas atribuições da DIRURB – Diretoria de Urbanismo que, por ser a unidade da Secretaria de Planejamento, agora SCDUO, que cuidava do planejamento territorial (legislação, estudos viários, áreas pobres, etc) em tese, seria o órgão que originaria o Instituto. Quer dizer, no momento em que a secretaria ficou focada no controle urbano e houve a criação do Instituto, como o órgão de planejamento urbano, a DIRURB deveria ter sido extinta e absorvida, com suas atribuições, equipe técnica e acervo pelo Instituto. Permaneceu, porém, a questão da fragmentação, pois, embora o Instituto passasse a ser o órgão de planejamento, à SCDUO, ainda cabia a elaboração dos instrumentos normativos, ou seja, a legislação urbanística, que é instrumento de planejamento e crucial para o direcionamento do crescimento da cidade e da forma de ocupação do solo. Esse papel seria de responsabilidade da Diretoria de Urbanismo, já presente na estrutura, com mudanças de nomenclatura e pequenas reformas, desde a década de 1990. A DIRURB permaneceu com a mesma estrutura e equipe técnica, enquanto foi criada uma estrutura mínima para o Instituto, que contava no período em estudo, com uma equipe reduzida para o desenvolvimento de suas atribuições. Quer dizer, cria-se uma estrutura sem dar-lhe as devidas condições para a realização de suas atividades, para que

alcance um resultado eficaz, repetindo o processo de criação da SEHAB.

Na havia uma unidade de pensamento sobre permanência ou não dos dois órgãos – Instituto e DIRUB – ao mesmo tempo.

Criou-se depois, o Instituto e não ter dado uma solução para a DIRURB. [...] tinha um certo conflito, mas se tentou pelo menos fazer com que as coisas acontecessem dessa forma. Aqui, tu [Instituto] vai pensar; pensou, quem vai regular, quem vai buscar, fazer, legislar, preparar o que precisa, viabilizar para fazer o que tu tá pensando é a DIRURB, tem todo conhecimento para fazer isso, mas também não aconteceu. (Dirigente 1.5)

A Diretoria de Urbanismo que é pra ser o embrião do Instituto da Cidade e não foi pelo arranjo, divisão de poder ...era para ser uma atribuição da Diretoria de Urbanismo trabalhar outras formas de abordagem de urbanismo para áreas pobres ... a DIRURB não teve ... vamos pegar esses instrumentos aqui ... várias coisas que eu vejo que a DIRURB ficou na mesma....não se debruçou sobre isso (Dirigente 2.5)

Essa última afirmação ratifica a análise feita sobre os conflitos entre OP e DIRBAM/DIRURB: a diretoria não tomou a iniciativa para a construção de um novo tipo de planejamento, adaptado ao modo petista de governar, amparada na justificativa de que os estudos não eram executados ou sequer respeitados. Em vários depoimentos, os técnicos, e até dirigentes, colocaram a culpa da falta de consequência ou inexistência do planejamento, na falta da vontade política. Mas, como disse um entrevistado, a falta de decisão política também é uma decisão política e usar isso como justificativa, também é uma decisão.

A reforma de 2009 torna claro que a ideia do planejamento democrático participativo, presente de certa forma no discurso, desde a 1ª gestão, já não tinha mais lugar. O OP continuaria a existir, bem próximo ao prefeito que ajudou a eleger, com os mesmos problemas em relação ao planejamento, já identificados anteriormente, e o planejamento seria de caráter macro e estratégico. O canal de participação ligado ao planejamento urbano, o CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano de Recife encontrava-se quase que restrito à aprovação dos Empreendimentos de Impacto não tratando, portanto, das questões relativas ao

planejamento (NUNES, 2008. Ver Capítulo 3).

O Instituto, responsável pela implantação do Plano Diretor, recém-aprovado, concentrou-se nas questões da mobilidade, que se destacaram na gestão de João da Costa. O Instituto elaborou e encaminhou ao legislativo o Plano Municipal de Transportes e Mobilidade²⁸, em atendimento ao determinado pelo plano diretor e foi retirado quando uma nova gestão assumiu a Prefeitura.

A gestão de João da Costa continuou as obras relativas à mobilidade, iniciadas na gestão anterior. Projetos relativos ao sistema viário, há muito existentes, saíram das prateleiras, em função da Copa de 2014, caracterizando o que Vilaça (2004, p. 180) chama de “ações sem planos”, embora algumas dessas ações, implantadas de forma fragmentada no tempo e espaço, tenham feito parte de algum plano, em épocas mais distantes. O PAC Mobilidade foi a grande fonte de recursos para esses, sendo complementado pelo PAC Copa. Os dois programas trariam recursos para adaptação de vias existentes na função de corredores exclusivos de ônibus, corredores BRT e corredor fluvial de transportes, na ordem de 2,9 bilhões de reais. Seriam tratados e complementados os corredores: Av. Norte, Leste-Oeste, Norte-Sul, Perimetrais II, III e IV (BR-101), além da construção da Via Mangue, que finalmente saiu do papel, depois de quase 40 anos e algumas mudanças de traçado²⁹.

Sendo uma das cidades-sede da Copa de 2014, Recife viu a necessidade de estabelecer um novo padrão de governança, para articular os diferentes níveis de governo. Assim, houve a criação de uma nova estrutura, de cunho temporário, pela Lei nº 17.707 – a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo de 2014. Os grandes projetos estratégicos, notadamente para o sistema viário, ficavam sob a responsabilidade dessa nova secretaria, não obstante as atribuições presentes no Instituto da Cidade de coordenar a elaboração de projetos com vista à realização da Copa do Mundo de 2014. Essa secretaria, na verdade, faria a articulação com o governo estadual, porque, a maior parte dos recursos para os investimentos, foram federais e repassados para o governo do estado; então, os projetos, passam a ser gestados nesse nível de governo, havendo uma forte interferência no nível municipal, em função das obras no território da cidade, realizadas pelo governo do estado.

Os projetos viários estabelecidos na Matriz de Responsabilidades da Copa do

²⁸ O Plano de Mobilidade é tratado com o Plano Diretor, no capítulo 3.

²⁹ A Via Mangue será tratada com mais detalhes no Capítulo 3.

Mundo, dentro do município do Recife, foram:

Quadro 3- Matriz de Responsabilidade da Copa – Janeiro de 2010

Ação	Valor (milh)	Responsabilidade	Execução
Corredor Leste-Oeste	74,0	Governo Estadual Governo Federal (CEF)	Governo Estadual
BRT – Projeto Básico	3,0		
BRT – Obras	71,0		
BRT Norte-Sul	169,0	Governo Estadual Governo Federal	Governo Estadual
Projeto Básico	7,0		
Obras	162,0		
Via Mangue	354,3	Governo Municipal Governo Municipal Governo Municipal Governo Federal (CEF) Governo Federal (BNDES)	Governo Municipal
Projeto Básico	0,6		
Projeto Executivo	3,4		
Desapropriações	19,3		
Obras	272,0		
	59,0		

Fonte: Portal da Copa.

A relação entre os três níveis de governo foi construída, algumas vezes à custa de alguns conflitos. O Município é o responsável constitucional pela organização e controle do espaço urbano, porém, foi obrigado a se adequar às exigências externas, seja da FIFA, seja do governo federal ou estadual. Aqui, será abordado apenas o que se refere às obras no território do Município.

No âmbito do Corredor Norte-Sul, foram propostos viadutos na Agamenon Magalhães, que geraram um ambiente de discussão no nível político, técnico e com a sociedade de maneira geral. No nível político, houve um clima de insatisfação na Prefeitura do Recife que, embora fosse aliada do governo, era contra a proposta dos viadutos, mas não podia manifestar-se abertamente, pelo fato de o vice-prefeito ser do mesmo partido do governador. No nível técnico, os órgãos de classe como IAB e CREA manifestaram-se contra a construção dos viadutos, solicitando estudos mais aprofundados sobre a questão. A sociedade de maneira geral, manifestou-se nas audiências públicas, nas redes sociais, fazendo pressão através dos meios de comunicação em geral. Os questionamentos diziam respeito, em regra, aos impactos na paisagem, nas conexões inter-bairros, na acessibilidade

dos pedestres e no próprio fluxo do trânsito. Ao final, o governo do Estado retrocedeu.

[...] eu fui ao vice-prefeito Milton Coelho, que era do partido do governador [...] João da Costa, não podia dizer isso ao governador; escalou a gente para dizer [...] pessoal vamos melhorar o estudo [dos viadutos da Agamenon] (Dirigente 1.5)

[...] essa decisão não pode ser encaminhada sem que seja aberta uma profunda discussão com a sociedade. [...] é urgente que a sociedade seja chamada a debater a construção destes viadutos. É urgente que se apresente soluções alternativas para se enfrentar o grave problema do trânsito no Recife. Mas, é imprescindível que estas soluções, além de garantir uma melhor mobilidade urbana, não comprometam estética e socialmente uma importante região da nossa cidade (OBSERVATÓRIO DO RECIFE. 2012).

Figura 18. Proposta Viadutos Agamenon Magalhães



Fonte: <https://www.google.com/search?q=saiba+mais+viadutos+Agamenon>

Figura 19. Comparativo das Propostas para os Viadutos da Agamenon Magalhães



Fonte: <http://hotsites.diariodepernambuco.com.br/2012/agamenon/historia.shtml>

O caso dos viadutos da Agamenon Magalhães permite, também, explicitar os conflitos e os interesses que interferem no planejamento da cidade, que é sujeito aos embates, às disputas de poder no seio da prefeitura e, de forma mais velada, na relação entre os diferentes níveis de governo, o que exige articulações mais elaboradas do que as internas. Os programas federais e ações do governo do Estado têm interferido na cidade e no seu planejamento urbano. O tema da mobilidade e as obras da Copa 2014, entre outros, permitiu explicitar esses conflitos e as necessidades de trabalhar em conjunto.

[...] tem PAC cidades históricas e PAC Copa [...] em várias ações, você tem o recurso federal, você tem a licitação feita pelo governo do estado e a fiscalização da implementação pelo governo do município Isso é muito complicado, isso tem que ser muito bem orquestrado para poder funcionar. Em algumas situações, na

maioria, não. Por que? No PAC mobilidade, a maioria das trilhas que deveriam ser acessíveis era nas áreas históricas, então você tinha DPPC, IPHAN E FUNDARPE, IPHAN³⁰ é federal, FUNDARPE estadual e DPPC municipal, então você não conseguia uma unificação de pensamento nesses três entes. (Técnico 4)

[...] Muitas vezes, os embates não eram tranquilos, porque na necessidade de velocidade, você criava outros problemas para a cidade, ou os projetos não tinham sido discutidos com o município e havia necessidade de ser implementado e o município, muitas vezes, não aceitava. [...] então não foi uma coisa muito tranquila. (dirigente 1.6)

Eu acho que o poder público municipal, no território, ele é o dono [...] o que é pra ser feito no território da cidade tem que ser discutido e aprovado pela cidade, pelos técnicos da cidade, isso é condição, não pode chegar aqui e fazer o que quiser não [...] não digo que conseguiu ter autonomia, em algumas situações sim; em outras, ... foi de goela abaixo ... dizia que tinha começado a obra ... (Dirigente 1.5)

[...] perdemos oportunidade, por falta de planejamento, de aproveitar e dar um salto de qualidade, porque qual o legado da Copa? E qual foi a infraestrutura que ficou? [...] o que era para ficar pronto não ficou, seja de responsabilidade do governo estadual ou municipal ... Terminais de Integração, Beira Rio, BRT, Calçadas, ... (Legislativo 2)

As obras para a mobilidade vieram dar nova visibilidade à URB, que havia tido o seu papel reduzido pela reforma de 2005 e voltara a ganhar importância, na última gestão do PT, mesmo permanecendo com o seu papel de contratar e fiscalizar a elaboração de projetos e obras. A empresa fortaleceu-se, mais ainda, com extinção e criação de cargos, na última reforma, que foi regulamentada pelo Decreto 25921/11 e pelo Estatuto e Regimento Interno da Empresa, formulado em 2012. Por esses instrumentos, a empresa voltava a ser um órgão importante, tendo uma nova estrutura organizacional, com gratificações mais elevadas que anteriormente e um maior número de cargos³¹.

³⁰ DPPC – Diretoria de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural, da Secretaria de Cultura do Recife; FUNDARPE – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco; IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

³¹ Foram extintos 47 cargos e criados 94, sendo que a maioria dos cargos extintos correspondia às gratificações de menor valor, ao contrário dos cargos criados. Após a reforma de 2005, o orçamento da empresa decresceu, em 2006; ao término da 2ª gestão de João Paulo, no período 2002/2008, o orçamento

A nova estrutura da URB era composta, além da Unidade do Programa Capibaribe Melhor, referido anteriormente, por cinco coordenadorias, entre elas a Coordenadoria de Planos e Projetos Integrados. Esta, era formada pela Diretoria de Projetos Urbanos, Diretoria de Projetos Viários, além de Orçamento e Projetos de Infraestrutura. À Diretoria de Projetos Urbanos cabia basicamente acompanhar e controlar a elaboração e contratação de projetos arquitetônicos, urbanísticos, paisagísticos e de engenharia, fortalecendo a ideia da terceirização, levada a efeito na gestão anterior; cabia também, programar, executar, acompanhar os planos urbanísticos em ZEIS.

Destaca-se neste momento a questão das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Até a reforma de 2005, havia duas divisões na URB para cuidar das ZEIS, conforme dito anteriormente: a DUZ – Divisão de Urbanização de ZEIS, então vinculada à DPU – Diretoria de Projetos Urbanos e a Divisão de Gestão de ZEIS, vinculada à DIUR – Diretoria de Integração Urbanística. Naquela reforma, a DUZ passou para a DIRURB/SPPODUA, com a denominação de Assentamentos Populares e ficou até 2012. Quando o PREZEIS passou para o OP, a DGZ foi extinta, em função da competição entre os dois canais de participação da sociedade. Com essa reforma, haveria uma nova superposição de atribuições se essa função fosse realmente exercida pela URB, a partir de 2009.

[...] não ficamos com a competência de fato de elaborar os planos urbanísticos, que passaram a ser terceirizados, contratados para serem realizados por pessoas que nem sempre tinham experiência na área, ao contrário de nós, que temos 30 anos de experiência com áreas pobres. Os últimos partidos urbanísticos que fizemos, foi em 2006. (Técnico 2)

Não sabemos quem trata das ZEIS. [...] 36 ZEIS já tinham suas COMULS instaladas e aí me lembrei de um grande conflito nessa época, não se teve mais nenhuma instalação de COMUL, apesar dos pedidos, nesses 12 anos, nem se criou ZEIS (Técnico 6).

Desde a reforma da segunda gestão, a questão da urbanização de ZEIS, já estava fragilizada e a equipe que tinha experiência na questão, na elaboração dos projetos e no diálogo com as comunidades ficou restrita à análise de projetos, elaboração de termos de

havia crescido 2,47%; em 2012, ele era 10 vezes maior que no início das gestões do PT; tendo dobrado o seu valor no período 2011/2012. Isso demonstra que a destaque que a empresa mereceu na gestão de João da Costa.

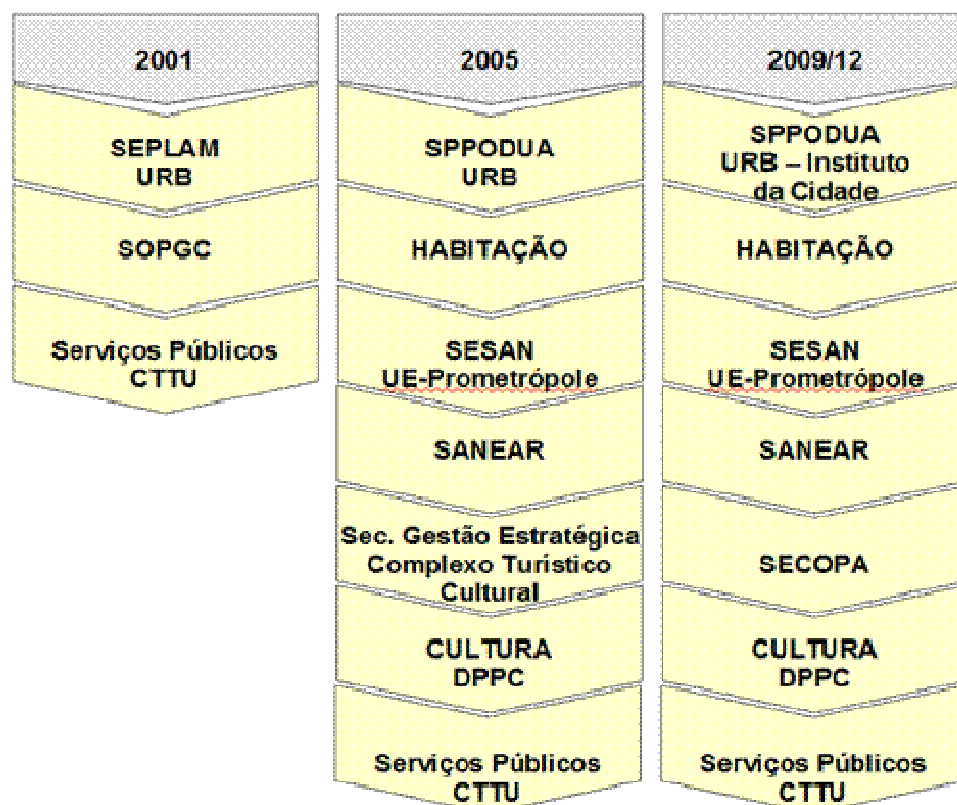
referência para confecção de planos urbanísticos e pareceres em projetos em áreas de ZEIS. As ZEIS não foram objeto de nenhuma ação na gestão do PT, a não ser ações pontuais contempladas pelo OP, não obstante o discurso presente nos planos plurianuais, já referido. As razões, conforme já exposto quando se tratou do conflito entre o OP e o Fórum do PREZEIS, tinham origem política – as ZEIS estavam muito identificadas com a figura de Jarbas Vasconcelos, ex-prefeito do Recife. Isso significa desconhecer 66 ZEIS, que correspondem a, aproximadamente, 11% do território da cidade.

Nessa nova estrutura da URB, à Diretoria de Projetos Viários e à sua única subordinada – Gerência Operacional de Estudos Viários – GOEV cabia o planejamento, os estudos e projetos viários para a cidade. É uma nova superposição com a estrutura da DIRURB, que tinha uma GOPV – Gerência Operacional de Projetos Viários, originária do Departamento de Estudos Viários, da antiga DPU/URB, transferidas pela reforma da URB, na 2ª gestão. Quer dizer, em determinado momento uma reforma transfere as atribuições sobre os estudos viários para a secretaria e, em outro, outra reforma cria uma estrutura com a mesma competência. Essa unidade não teve nenhuma articulação com a da DIRURB, que continuou a realizar o seu trabalho sem conflitos, desconhecendo por completo a outra unidade.

Criaram uma unidade chamada GOPV dentro da URB, só que a pessoa que dirigia, que estava à frente da diretoria na época, resolveu ... premiar algumas pessoas da administração que estavam sem cargo; então, deu a GOPV de presente a essas pessoas que não tinham nada a ver com o sistema viário e aí criou-se outro problema a GOPV e GOPVdoB digamos isso e ficou essa coisa – o que é a GOPV de lá faz? A gente sabia o que a gente não fazia, mas a outra de lá, não sabia nem o que fazia, nem o que não fazia; a rigor, ao longo do tempo, eu acho que GOPVdo B, no caso, dentro da URB, ela perdeu-se no tempo e no espaço; hoje é só uma sigla perdida pra dar eventualmente o cargo pra outro. Passamos a só cuidar da análise de processos e o planejamento ... quem sabe? (Técnico 1)

Procurando sintetizar o que foi dito até o momento sobre as estruturas para o planejamento urbano, foi elaborado a figura a seguir.

Figura 20. Evolução das Estruturas de Planejamento – 2001-12



Fonte: RECIFE. Leis Diversas
Organizado pela autora

A figura permite observar a evolução das estruturas de planejamento urbano, ou que interferem no planejamento urbano do Recife. Na primeira gestão, havia 4 (quatro) estruturas: SEPLAM, responsável pelo planejamento urbano e ambiental; a URB, vinculada a ela, que tinha uma estrutura de planejamento urbano que com ela conflitava, de certa forma; a CTTU, vinculada à Secretaria de Serviços Públicos, que interagiu com a SEPLAM/URB, no que diz respeito aos projetos do sistema viário e à aprovação dos Empreendimentos de Impacto e, por fim, a Secretaria do OP.

Na 2ª gestão, pequenas mudanças na estrutura e uma reforma administrativa mais completa, resultaram em 8(oito) órgãos na atividade de planejamento urbano: Secretaria de Planejamento Participativo – SPPODUA, URB, SEHAB, SESAN, SANEAR, Gestão Estratégica/Complexo Cultural Recife Olinda, CTTU, Secretaria de Cultura/DPPC – Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural. Vale ressaltar, aqui, a transformação do DPSH – Departamento de Preservação dos Sítios Históricos, em DPPC e sua transferência para Cultura, que não foi realizada de forma muito tranquila ou dialogada com os técnicos da

área. Este departamento trabalhava muito próximo da área de planejamento urbano da SEPLAM, do ponto de vista da legislação urbanística e do licenciamento de projetos nas áreas ou imóveis de preservação. Isso trouxe um esforço maior de articulação entre SPPODUA e Secretaria de Cultura.

A última gestão do PT deixou uma herança de 10 (dez) órgãos atuando na área do planejamento urbano. A SPPODUA foi transformada em Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano – SCDUO; foi criado o Instituto da Cidade e a SECOPA; as outras estruturas permaneceram.

O principal problema que esta tese aponta, do ponto de vista institucional, relativo ao planejamento urbano, não é a quantidade de estruturas existentes, mas as concepções diferentes de planejamento urbano, que foram tratadas como concorrentes e, portanto, sem articulação (outro grande problema) pelas diversas estruturas. Em princípio, houve conflitos entre duas estruturas, SEPLAM e OP e as duas equipes, em função dessas concepções diferentes. No início da gestão, notadamente nos dois primeiros anos, segundo os entrevistados, a SEPLAM tentou uma maior aproximação com o OP, embora fosse uma aproximação facilitada pelo respeito que o prefeito e a própria gestão tinha pela titular da pasta naquele momento, Tânia Bacelar; mesmo assim, não teria sido um processo fácil.

Outro ponto que merece destacar é o corporativismo existente no poder público. A equipe do OP, embora contasse com técnicos da Prefeitura, era uma equipe que tinha grande apoio de cargos comissionados e, portanto, com ligações político-partidárias com a gestão; exerciam o trabalho técnico e político, no sentido da manutenção do PT no poder. A equipe técnica da SEPLAM/URB era composta de profissionais que tinham, em média, 20 anos na instituição e tinham o lado bom e o ruim: experiência, conhecimento, informações, vícios, desmotivação, etc. A equipe do OP exacerbava os aspectos negativos, defendendo que os técnicos da prefeitura eram de direita, “amarelos”³², acostumados ao planejamento tecnocrático, sem compromissos com o interesse público e que não sabiam trabalhar com a população, o que não é de todo verdadeiro, pois havia uma experiência anterior de gestão democrática, no que se refere, principalmente às áreas pobres.

Diante dos conflitos, a equipe de planejamento trazia questões como: “de que adianta planejar?”; “ficamos dando murros em ponta de faca!”; “qual era o nosso papel?”,

³² A referência diz respeito a cor do partido do candidato derrotado pelo PT.

“desconsideravam o nosso trabalho!”. Ratifica-se o já dito anteriormente, de que os técnicos de planejamento não souberam usar a criatividade e ousar, no sentido de construir um novo tipo de planejamento³³, com novos métodos e técnicas, com um novo olhar sobre a cidade, construindo um novo papel para si próprios como planejadores. Conforme expressou um dos entrevistados,

Era importante que o planejamento aceitasse o choque de realidade [...] ficou numa posição de não saber como responder, através da competência técnica, intelectual. Agora, de outro lado, eu não sei se pela sua rotina, que acabou sendo o OP, se ele também chegou a colocar isso. Para ser desafiado, você tem que sentir um amparo. Teria que ter tido uma maior integração entre a equipe do OP e de planejamento. Eu senti um certo sectarismo, uma concorrência. (Universidade 4)

A concorrência não cessou com a junção das duas estruturas e a criação da Secretaria de Planejamento Participativo. A percepção de que o planejamento no Recife tinha que ser mais presente nas áreas pobres, que tradicionalmente ficam à margem desse processo, era comum; mas, havia duas visões de planejamento que eram diferentes e divergentes: uma, que considerava que o planejamento participativo deveria partir da escala local, nas ZEIS e com o Fórum do PREZEIS e, defendida pela SEPLAM, principalmente pelos técnicos, outra, que, mesmo discursando em favor do planejamento participativo, considerava o OP como planejamento e como o único fórum para discutir as questões locais, defendida pelo prefeito e equipe do OP. A equipe de planejamento manteve-se no aspecto técnico do planejamento, sem conseguir avançar no aspecto político, sem ter uma aproximação efetiva com a equipe do OP.

O aspecto político tem pesado, e muito, na atividade do planejamento. O gestor procura realizar ações de impacto, que possam ser gestadas e executadas no prazo de 4 anos, com o objetivo de se manter no poder, pela reeleição. Assim, procura aliar-se às forças que podem ajudá-lo a concretizar este objetivo, exercendo um duplo papel, que é contraditório: executa ações de impacto popular, que vêm, em geral, do orçamento participativo, ao mesmo tempo cede à força do capital, aliando-se a ele, nos diversos setores, no sentido de angariar apoio financeiro para as campanhas políticas. Nesse caminhar, vai destruindo a máquina de pensar a cidade, para garantir que a cada 4 anos possa fazer o que considera importante, na

³³ Houve uma tentativa de criar um modelo de planejamento, com os Planos Microrregionais, elaborados nos dois primeiros anos da 1ª gestão, mas foram abandonados em seguida, conforme já visto.

busca de se manter no poder, realizando planejamento de governo, baseado, em muitos casos, no planejamento de balcão, como disposto pelos entrevistados (ONG, Universidade e Órgãos de Classe) que pode repercutir negativamente no território. O planejamento é um processo técnico e político, que deve ter certo equilíbrio; quando o político impõe a sua força, rompendo esse equilíbrio, o planejamento só perde.

Nesta situação, o planejamento tende a ser deixado de lado; os instrumentos de planejamento já existentes ou criados pela própria gestão não têm consequência e todo o discurso favorável à ação planejada, exposto nos programas de governo, torna-se apenas palavras.

CAPÍTULO 3

PLANEJAMENTO URBANO E GOVERNANÇA NO RECIFE

No caminho de entender o planejamento e a gestão urbana no Recife, procurando responder que conflitos de governança se rebatem sobre esta atividade, esta tese procurou analisar, até agora, tais questões sob a ótica da governança interna, ou seja, revelando como se operam as relações de poder, no ambiente interno da prefeitura, com um foco amplo, aberto. A análise foi feita com base nas propostas expostas nos planos de governo (PPA), na estrutura administrativa, consequência das reformas administrativas, considerando o papel do planejamento nesse contexto.

Agora, com um foco mais fechado, num esforço de síntese, o capítulo procura identificar as relações de governança que se estabelecem no planejamento urbano, baseado no aprofundamento de casos específicos.

O capítulo parte do pressuposto de que o Estado tem dois papéis importantes na cidade, do ponto de vista do planejamento urbano: um papel de induzir, produzir e controlar as transformações no espaço da cidade e o de normatizar e regular a ação dos atores públicos e privados, utilizando-se dos instrumentos de planejamento urbano: planos e legislação urbanística. Produz/induz as transformações quando implanta planos, programas e projetos e estabelece parâmetros urbanísticos, através da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, de edificações, que determinam para onde e como a cidade deve crescer. A legislação urbana condiciona os atores públicos e privados a um determinado tipo de ação sobre o espaço urbano.

O planejamento urbano de que trata esta tese é o planejamento que, do ponto de vista do processo, é democrático e participativo. Nesse sentido, este capítulo destaca (a), a ação do Estado, em dois papéis: (a.1) no seu papel de regulador, nas principais modificações à legislação urbana, quais sejam a Lei 16.719/01 (ARU – Lei dos 12 bairros) e o plano diretor, como o instrumento básico de planejamento urbano, e as relações de governança que surgem nesse processo; (a.2) no seu papel transformador, com a implantação da Via Mangue; e (b) na ação do mercado, baseado na implantação dos Empreendimentos de Impacto – EI, elementos que fazem parte da normatização e regulação já referidos, e, também,

responsáveis pela transformação do espaço urbano. Todos são sujeitos aos canais de gestão democrática, destacando-se o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU, no qual é possível explicitar as relações de governança que se apresentam no seu processo de discussão. Focaliza dois EI, que ocasionaram grande polêmica na cidade e têm grande potencial de transformação no espaço urbano, ao mesmo tempo que permitiram evidenciar a relação Estado e mercado: o Shopping Riomar, e sua relação com a construção da Via Mangue, e o Projeto Novo Recife. Neste capítulo, foi possível concluir que, enquanto o Estado planeja e não dá consequência ao seu planejamento, ou age a despeito do planejamento, o mercado age e exerce o seu papel transformador do espaço, para o bem ou para o mal, de forma muito mais eficiente e amparado pelos instrumentos de planejamento, como o plano diretor e legislação urbanística e, pelo próprio Estado.

3.1. Planejamento, Ação do Estado e Arranjos Democráticos

Este item reforça e aprofunda o exposto no capítulo 2, de que o planejamento urbano no Recife, adota dois modelos de planejamento, embora não prescindia do planejamento regulatório: um, baseado no planejamento progressista e no ativismo democrático, que enfatiza o plano diretor e, outro, ancorado nos preceitos do empreendedorismo urbano, com a implantação de grandes projetos urbanos.

● A Legislação Urbanística

O planejamento urbano na Prefeitura tem se concentrado, ao longo do tempo, muito mais nos aspectos normativos, regulatórios, que atingem as áreas formais da cidade, do que numa perspectiva de conjunto, com a definição de objetivos, planos, programas e projetos, articulados, para o desenvolvimento equilibrado do território, com justiça social e integrantes de um processo em que as ações estejam definidas pelo planejamento. Mesmo quando há uma perspectiva de conjunto, estabelecida em algum instrumento de planejamento, a ênfase recai sobre os aspectos regulatórios.

Para corroborar essa afirmação, lembra-se, aqui, o PDCR – Plano Diretor de

Desenvolvimento da Cidade do Recife, de 1991, que representou um importante referencial para o planejamento urbano da cidade, com diretrizes e instrumentos para aplicação dos preceitos da reforma urbana. O PDCR não teve satisfatória implementação e nem acompanhamento, embora estruturas tivessem sido implantadas para isso. A aplicação do plano concretizou-se apenas no cumprimento da exigência da atualização de toda a legislação urbanística, realizada na gestão de 1993-1996. Quer dizer, o foco ainda era no planejamento regulatório, com ênfase na organização territorial. A aplicação do plano foi, quase exclusivamente, como embasamento legal da revisão dessa legislação, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS nº 16.176/97 e os outros instrumentos urbanísticos. Foram elaborados: (a) Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo – Lei 16175/97; (b) Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei 16176/97; (c) Plano Setorial do Parcelamento do Solo Urbano – 16285/97; (d) Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei 16.286/97; (e) Plano Setorial de Edificações – Lei 16.291/97; e (f) Lei de Edificações – Lei 16292/97.

As gestões do PT não faziam diferente. O planejamento urbano, com ênfase no aspecto regulatório, iniciou-se de forma impactante, do ponto de vista técnico e político, com a revisão da legislação urbanística. O zoneamento da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS³⁴ foi modificado, com a restrição da ocupação de 12 bairros de área nobre da cidade, pela criação, em 2001, da Área de Estruturação Urbana – ARU (Lei nº 16719/01). A proposta da lei teve influente participação do CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano, que estava sendo revitalizado depois de um período no ostracismo. O PT cumpria a promessa quando assumiu a prefeitura em 2001, de fortalecer os conselhos e os canais de participação popular.

Cabe esclarecer o que é o CDU e o seu papel no planejamento urbano. Este Conselho tem atribuições bastante abrangentes, definidas pela Lei Orgânica do Recife, PDCR (Lei 15547/91), por leis específicas que o regulamentam e, finalmente, pelo Plano de Diretor da Cidade do Recife – Lei 17511/08, em vigor, sendo a principal, a análise, a participação no processo de elaboração e revisão do Plano Diretor do Recife, da Lei de Uso e Ocupação do

³⁴ O zoneamento previsto na LUOS consta de: Zonas de Urbanização Preferencial – ZUP; Zonas de Urbanização de Morros – ZUM; Zona de Urbanização Restrita – ZUR; Zonas de Diretrizes Específicas – ZDE. As ZDE são as Zonas Especiais de Interesse Social, de Preservação do Patrimônio Histórico, de Preservação do Patrimônio Ambiental, Essenciais de Centro e de Atividades Industriais. São estabelecidos coeficientes de aproveitamento, afastamentos e taxa de solo natural, para as zonas.

Solo e outros instrumentos de regulamentação em matéria urbanística. Segundo a Lei 16176/96 – Lei de Uso e Ocupação do Solo, o CDU deve, também, aprovar os relatórios dos EI – Empreendimentos de impacto. O CDU divide com outros canais de participação as questões relativas ao desenvolvimento urbano, como se observa na figura a seguir

Figura 21 Canais de Participação da Sociedade

ONDE	QUEM	CDU	CCU	OP	CF	Fórum do PREZEIS
Política Urbana						
Plano Diretor						
PPA						
Orçamento						
Planos Setoriais						
Empreendimentos de Impacto						
ZEIS						

CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife
 CCU - Comissão de Controle Urbanístico
 OP – Orçamento Participativo
 CF- Conferência da Cidade
 Fonte: Prefeitura do Recife – Leis diversas
 Organizado pela autora

Político
 Técnico
 Técnico-político

O processo de revisão da legislação urbanística, nos 12 bairros, foi iniciado após o decreto de congelamento da aprovação de projetos, em 02(dois) bairros da região – Graça e Poço da Panela – em função da constatação do volume de projetos que tramitavam na Prefeitura. A partir daí, a SEPLAM apresentou ao Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, um estudo sobre um conjunto de 12 bairros³⁵, incluindo os dois bairros que já eram objeto de congelamento, mostrando que a área dobraria a sua área construída, em função desses projetos.

³⁵ Derby, Graças, Espinheiro, Aflitos, Jaqueira, Tamarineira, Santana, Parnamirim, Poço, Casa Forte, Monteiro e Apipucos.

A área passava por um processo de descaracterização, com a diminuição de suas áreas verdes, pela substituição das antigas estruturas de casarões por espigões de mais de 30 andares, para alta renda, o que rebatia negativamente nas infraestruturas viária e de saneamento, além de total modificação da paisagem. O suporte teórico dessa revisão era o da conservação urbana e o Desenvolvimento Urbano Sustentável, referido por Souza (2002, p. 145-148), aplicados à regulação urbanística. Os estudos da lei baseavam-se na ideia de que “a diversidade de espaços que interessa ao desenvolvimento sustentável é aquela fundamentada na especificidade cultural do lugar e não nos diferenciais de provimento de serviços urbanos (LACERDA; ZANCHETTI, 2000, p. 15).

As restrições em relação aos dois bairros, objeto do congelamento inicial, foram estendidas aos 12 bairros estudados, até que a prefeitura criasse uma lei específica. A ampliação dessa restrição foi proposta por um representante dos empresários, da área do comércio e aceita pela unanimidade dos conselheiros presentes à reunião do CDU, em que houve a apresentação do estudo. Essa modificação da LUOS traria um novo modo de olhar a cidade, procurando relacionar o uso e ocupação do solo com o sistema viário e com a paisagem urbana, estabelecendo, somente para essa área, que a largura das vias seria o elemento que condicionaria o coeficiente de aproveitamento, o gabarito e o afastamento frontal das edificações. A lei da ARU, ou dos 12 bairros, como ficou conhecida, trouxe, também, a redução do coeficiente de aproveitamento e o aumento da taxa de solo natural.

Após três meses de discussão no pleno do conselho e na comissão dele retirada para elaboração da proposta (em conjunto com a equipe da Prefeitura), o projeto de lei foi aprovado, com as objeções dos representantes do mercado imobiliário, principalmente.

O maior avanço em termo de impacto, foi exatamente a lei dos doze bairros. Esse realmente foi um ganho histórico conseguimos render o setor imobiliário. E isso se deveu grande parte a estratégia política da secretaria, Tânia Bacelar. (Universidade 1)

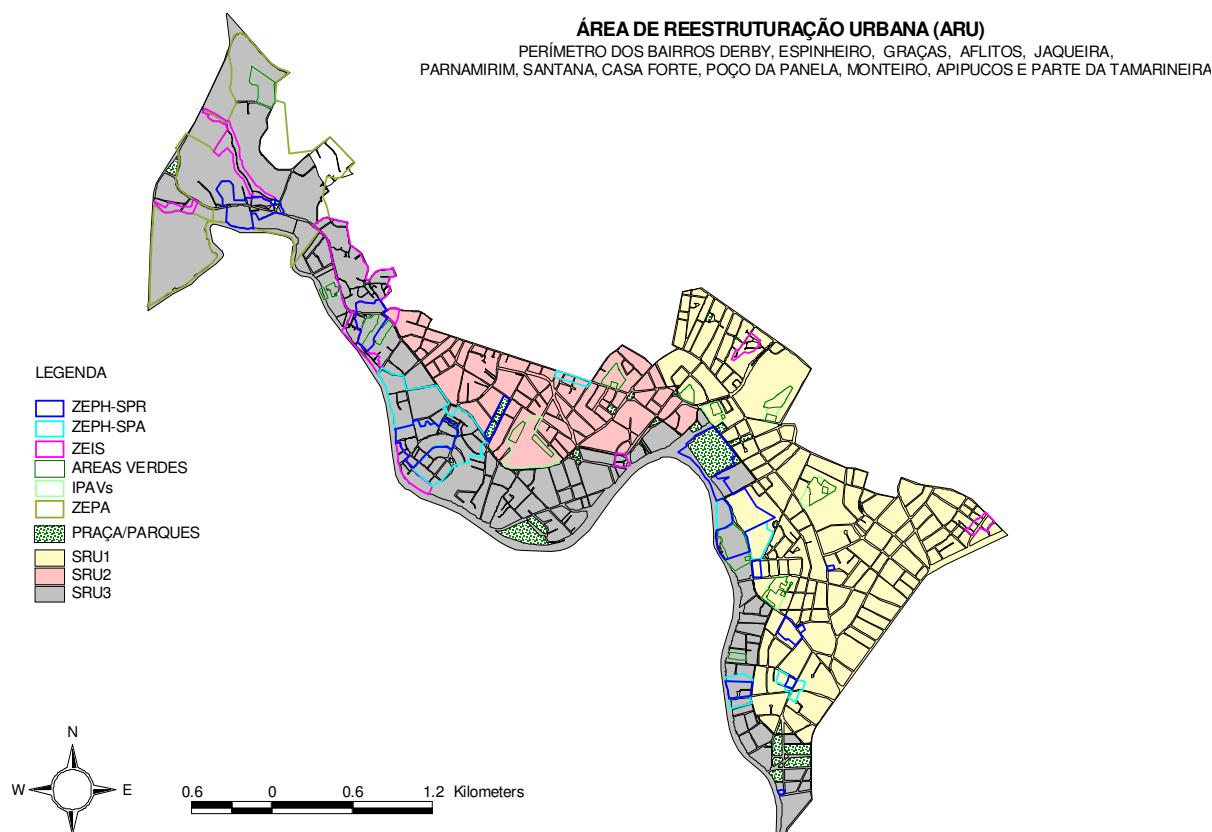
A maior, vamos dizer, intervenção urbana que houve na cidade... você congelar 12 bairros durante um ano e depois você fazer uma legislação totalmente adversa a que existia ... (Mercado 1)

Lei dos doze bairros: acho que houve um equívoco em relação a aplicação da lei ela precisava ter sido feita sem a emoção que foi. [...] a gente teve um processo,

depois disso, de muita insegurança do setor quando se dizia “a lei vai mudar”, não sei se você ouvia, mas a gente ouvia isso aí, umas quinze vezes por ano. Então você tinha essa imprevisibilidade [...] (Mercado 2)

[...] Dificilmente aquela lei passaria em outro contexto, porque era um governo de ruptura e ele teve que enfrentar uma oposição muito forte dos proprietários de terras e dos incorporadores, porque a regulação reduziu o coeficiente dos terrenos e isso é uma grande dificuldade para qualquer gestor público urbano: o peso que tem, tanto o mercado imobiliário, quanto o fundiário. (Dirigente 1.3)

Mapa 1. Lei 16.719/01 (Lei dos 12 Bairros)



Fonte: Recife. Lei 16719/01

Pode-se afirmar que essa foi a primeira ação na área do planejamento urbano e que viria mostrar que a nova gestão faria um processo diferente, negociado com todos os setores da sociedade, representados no CDU. Essa lei significou um processo democrático, uma demonstração de força e autonomia em relação ao mercado (pelo menos nos primeiros

anos da gestão). A gestão, que estava no seu primeiro ano no poder, estava à vontade e livre de amarras, porque não tinha utilizado o apoio político do setor, no processo eleitoral; também, conseguiu dialogar e negociar com o legislativo. A ADEMI chegou a recorrer à justiça para garantir a análise de 14 projetos pela Lei 16.176/96 (LUOS), conseguindo uma liminar favorável que, posteriormente foi derrubada, por ação da Prefeitura, junto à justiça (ALVES, 2009. p.152). Os proprietários de terrenos e de edificações unifamiliares, que tinham expectativas de auferir renda com seus imóveis, também pressionaram a prefeitura, fazendo-se presentes, inclusive nas reuniões do CDU, que discutiam o assunto. A lei entrou em vigor, nesse mesmo ano de 2001.

● Plano Diretor

A exigência constitucional e, depois, do Estatuto da Cidade, de as cidades com mais de 20 mil habitantes elaborarem seus planos diretores, levou a gestão a realizar essa tarefa. A partir de 2002, se iniciou o processo de revisão do plano diretor, que se prolongou até abril de 2006, já na segunda gestão do PT (2005-08).

Os estudos do plano diretor indicavam a permanência dos problemas identificados pelo PDCR, em 1991 e pelo Projeto Capital, em 1998, quais sejam, distribuição desigual dos serviços e infraestrutura urbana, degradação ambiental, núcleos de pobreza, densidade demográfica elevadíssima nas áreas pobres, etc (RECIFE, 2003). Quer dizer, os instrumentos de planejamento, apesar de apresentarem propostas que pretendiam solucionar ou dirimir os problemas urbanos, não têm tido a eficácia pretendida, talvez por não terem a efetiva implantação.

Os estudos para o plano passaram a ser discutidos no CDU, que tem como atribuição principal a discussão, acompanhamento da elaboração e monitoramento da implantação desse instrumento. O Conselho teve a oportunidade de realizar essa atribuição, de fevereiro de 2002, até abril de 2006, quando o plano foi encaminhado ao legislativo.

A governança democrática que se estabeleceu no processo de discussão do Plano Diretor do Recife pode ser dividida em duas etapas: (i) na elaboração, que é subdividida em duas: restrita ao CDU e ampliada; e (ii) discussão e votação no Legislativo.

Na fase restrita ao CDU, seguindo o que determina a legislação, a Prefeitura considerava este Conselho como o órgão que teria a deliberação final sobre o plano, ao nível do executivo. Assim, o plano foi discutido nas reuniões ordinárias mensais ou em reuniões extraordinárias, quando os estudos técnicos elaborados pela Prefeitura foram sendo apresentados, na medida de sua conclusão. Essa fase, que se estendeu durante um ano e meio, foi iniciada com a discussão e aprovação da metodologia de elaboração do plano e refere-se ao diagnóstico e início de propostas (zoneamento). A metodologia definia uma fase de ampliação dos debates com a sociedade, finalizada com a realização da Conferência Urbanística e Ambiental.

O plano diretor esteve por 36 vezes em pauta no CDU, no período 2002/06 (seis reuniões aconteceram depois da Conferência do Plano, realizada em 2005), sendo que, por seis vezes, não chegou a ser discutido, por falta de tempo, dada a predominância da análise dos processos de Empreendimentos de Impacto³⁶, no Conselho (ver Anexo 4). No período da participação restrita ao CDU, que corresponde o período de 2002 até meados de 2004, o plano esteve em pauta por 25 vezes, sendo que não foi discutido por falta de tempo em cinco reuniões e, em outras cinco reuniões foram apresentados somente informes sobre o andamento dos estudos. Os assuntos discutidos nas reuniões, de maneira geral foram: (i) Estatuto da Cidade e o Plano Diretor; (ii) O Plano Diretor em vigor; (iii) Discussão e votação sobre a metodologia; (iv) Estudos do diagnóstico; (v) Votação sobre a manutenção da metodologia; (vi) Votação sobre objetivos, diretrizes e proposta preliminar de zoneamento; (vii) Discussão e votação sobre regimento da Conferência do Plano.

Vale ressaltar que nesta fase, embora se diga restrita ao CDU, o processo foi apresentado aos outros conselhos municipais, de uma maneira bastante informativa, pois a competência legal para análise é do CDU. O plano foi apresentado aos Conselhos de Saúde, Educação, Cultura, Transportes e do Orçamento Participativo.

A fase de ampliação dos debates se caracteriza pela formação de uma Comissão paritária entre poder público e sociedade civil, instituída em julho de 2004, por decreto municipal e composta por 20 entidades representadas no CDU e COMAM – Conselho de Meio Ambiente, tendo o papel de avaliar a proposta da Prefeitura e propor o processo de discussão com a sociedade, até o momento da Conferência Urbanística (posteriormente

³⁶ Essa questão será vista no próximo item.

passou a ser chamada de Conferência do Plano Diretor). Essa Comissão tinha outras atribuições:

A Comissão Preparatória da Conferência, composta, também, por representantes do CDU assumiu, em parte, o papel decisório deste conselho, previsto no início das discussões do plano e que foi sendo perdido paulatinamente. O Conselho discutiu e decidiu, com muitas divergências, até mesmo dentro do governo municipal, que a deliberação final sobre o plano seria da Conferência (NUNES, 2008).

A comissão participou, substituindo o CDU, da sistematização do Texto-base, que se constituiu em uma síntese do processo e formalização das propostas, lançado em maio de 2004, num evento que contou com a participação de cerca de 350 representantes dos vários segmentos da sociedade civil, instituições e esferas governamentais. O Texto-base e outros estudos do diagnóstico, além da agenda e notícias sobre o plano foram disponibilizados na *home page* da Prefeitura, durante aproximadamente 1(um) ano, para a ampliação da divulgação e da participação. Desse modo, qualquer cidadão teve possibilidade de formular sugestões, que foram sistematizadas pela equipe técnica e Comissão.

A metodologia proposta pela Comissão preparatória (ou organizadora) da Conferência do Plano previa discussão sobre o texto-base e sobre o significado do instrumento Plano Diretor, abrangendo os seguintes momentos: a) Encontros Temáticos; b) Escutas por segmento; c) Escutas com Conselhos Municipais; d) Apresentações e debates sobre o Texto Base em entidades, associações e universidades; e) Capacitações e escutas com segmentos sociais; e, f) Conferência do Plano Diretor.

Foram realizados cinco Encontros Temáticos, com a presença de especialistas, que debateram com a sociedade temas considerados importantes, quais sejam: Plano Diretor e Estatuto da Cidade; Os Desafios da Intersetorialidade das Políticas Sociais; Gestão Democrática da Política Urbana; Parâmetros e Instrumentos Urbanísticos; Plano Diretor no Contexto Metropolitano.

As escutas e as apresentações e debates, tinham o objetivo de discutir o Texto-base no âmbito dos Conselhos, do Legislativo, das Universidades e dos segmentos organizados da sociedade: Conselhos e Associações Profissionais (CREA, OAB, IAB, etc); Entidades de Classe (ADEMI, SINDUSCON, Associação Comercial de Pernambuco – ACP, Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL, etc), Fórum de Reforma Urbana – FERU, Associação

Brasileira de ONG's – ABONG-PE, etc.

Os Encontros Temáticos já haviam permitido a ampliação do debate sobre questões importantes para a cidade e para o plano, servindo também para nivelar conceitos e conteúdos. Era necessário também reconhecer a tradição de participação do movimento popular e a necessidade de este se apropriar de temas e conceitos mais complexos, como função social da cidade e da propriedade, outorga onerosa, transferência do direito de construir, entre outros. Essa questão foi tratada em um processo de capacitação dos movimentos sociais e sindicais, para a permitir uma melhor compreensão do Texto-base do plano. Para coordenar esta capacitação foi contratada uma ONG com experiência em atividades de capacitação de segmentos populares, que elaborou a metodologia, o material didático de apoio (4 cartilhas) e realizou a capacitação. Foram capacitados 161 representantes dos Movimentos Sociais (delegados do OP, membros do PREZEIS, representantes de Sindicatos e de Movimentos Populares), distribuídos em 18 grupos.

Após a realização desse conjunto de atividades, a Comissão, com apoio de técnicos da Prefeitura, realizou a sistematização das contribuições ao Texto Base, que foi levado à Conferência do Plano.

A Conferência do Plano Diretor foi realizada em julho de 2005 e contou com os segmentos: Executivo (três níveis de governo); Legislativo Municipal; Sindicatos de Trabalhadores; Associações de Empresários e Organizações não-governamentais; Universidades e Segmento Popular, composto das Associações de Moradores, Delegados do Orçamento Participativo (com algumas exceções da classe média baixa) e Fórum do Prezeis. Foram disponibilizadas 100 vagas para convidados e observadores e 610 vagas para delegados, distribuídas conforme quadro apresentado a seguir.

Quadro 4. Participação na Conferência do Plano Diretor – 2005

	AM	FP	OP	T	E	O	U	EX	L	TOTAL
VAGAS	122	43	120	27	60	60	60	81	33	610
	20%	7%	19 %	4,4 %	9,8 %	9,8 %	9,8 %	13,2%	5,4%	100%
PRESENTES	82	37	95	13	29	57	19	81	21	521
	15,7%	7,1%	18,2%	24,9%	5,5%	10,9%	3,6%	15,5%	4,0%	100%
AM – Associação de Moradores FP – Fórum do PREZEIS OP – Orçamento Participativo T - Trabalhadores E – Empresários O – Organizações não-governamentais U – Universidade Ex – Executivo L - Legislativo										

FONTE: Recife. 2005

Organizado pela autora

O quadro permite constatar que 46,6% das vagas foram concentradas no segmento popular, fato ressaltado pelos empresários, que observavam o desequilíbrio na representação, agravado pelo fato de que as ONG's, que compunham, em grande parte, o FERU – Fórum de Reforma Urbana, formavam um bloco fechado com aquele segmento, significando a maioria-56,4%, dos indicados e 51,9% dos presentes.

Ao final, em desrespeito ao que havia sido estabelecido no decreto que regulamentou o regimento da Conferência, a equipe técnica da Prefeitura sistematizou as deliberações da Conferência e a apresentou ao CDU. A justificativa aparece nos depoimentos:

[...] O plano diretor aprovado naquela conferência, na verdade, ele foi muito marcado pela polarização e não se chegou a um acordo; foi aprovado um projeto que em vez de trazer as áreas de interseção dos interesses, saiu radicalizado e, conseqüentemente, inviável, por duas razões: 1) não se conseguiria aprovar, do jeito que ele saiu, na Câmara; 2) ia ser muito difícil a governabilidade, com aquele plano aprovado do jeito que ele foi, na conferência, que, em tese, teve só representação popular; representação de outros interesses, do setor imobiliário ... até foram, mas não tiveram condições de participar. Então, o plano de certa forma ficou pendendo só para um lado. (Dirigente 1.1)

Fizemos a revisão do Plano Diretor e procuramos fazer uma revisão negociada, [...] se a gente não fizesse uma negociação poderia ir para uma Câmara de Vereadores que, talvez, sua massa crítica, sua maioria, não tivesse esse pensamento; a gente preferiu negociar para obter ganhos importantes, que vão se refletir mais a frente, porque a condição de negociação era não mexer no estoque de projetos aprovados³⁷, então, o que a gente aprovou no Plano Diretor vai se materializar nos próximos dez, quinze, vinte anos. (Dirigente 1.2)

A prefeitura, consciente da necessidade de ser mediadora e negociadora dos conflitos, ao qual o planejamento urbano está sujeito, porque, via de regra, fere interesses (é um jogo em que sempre há vencedores e perdedores), já havia se reunido, separadamente, com os empresários e com o FERU para tentar chegar a um consenso sobre os pontos polêmicos da proposta, que se concentravam no ordenamento territorial (leia-se a aplicação do instrumento da outorga onerosa ao zoneamento). O Fórum de Reforma Urbana defendia a aplicação da outorga onerosa em toda a cidade, enquanto os empresários admitiam o instrumento apenas no bairro de Boa Viagem, na faixa de praia. Estes, no processo de discussão, vendo-se em minoria, retiraram-se da Conferência. A proposta do Fórum e dos movimentos sociais foi aprovada.

[...] nessa discussão houve a radicalização por parte dos segmentos populares, pessoal da luta pela reforma urbana, que achava que, por terem maioria na conferência, teriam a possibilidade de fazer passar tudo que quisessem [...] como é da natureza do Estado, ele teria que ser mediador e como não conseguiu assumir essa mediação, ele ficou de calças curtas diante do segmento empresarial, [...] e o que houve foi o contrário, um substitutivo que atendeu aos interesses empresariais. ((Universidade 4)

[...] e ai ficou muito claro, quando a gente foi fazer a conferência, a insatisfação dos movimentos populares; naquele momento já havia se concedido umas concessões para o setor imobiliário, independente dos outros segmentos da sociedade e ai culminou, que na conferência, esses movimentos, colocaram, em represália, a outorga onerosa em todo bairro da cidade [...].(Dirigente 1.4)

Os empresários do mercado imobiliário ficaram insatisfeitos com o resultado da

³⁷ Antes do plano diretor ser aprovado, houve um grande volume de projetos que deram entrada na Prefeitura, com o objetivo de garantir os parâmetros vigentes, pois havia a perspectiva de redução dos mesmos.

conferência e procuraram o setor público para negociar. Quer dizer, permanecem as antigas relações público-privado, baseadas no poder econômico, as quais a gestão pretendia combater, ao chegar ao poder, em 2001. Os empresários manifestam o seu descontentamento, nas entrevistas, afirmando que o poder público atendeu as propostas do seu segmento.

[...]o que aconteceria se aquele plano diretor fosse aprovado de acordo com o que foi orientado nas plenárias, teria sido praticamente um congelamento da cidade (Mercado 1)

O plano diretor que saiu da conferência ... quem viu se assustou, tanto que ele foi mutilado e readequado com propostas, em sua grande maioria, vindo de consenso nosso, com a própria estrutura da prefeitura[...] (Mercado 1)

Logo após o evento, a Prefeitura já sinalizava que faria mudanças no documento. O Prefeito anunciava que encaminharia à Câmara uma proposta paralela, com emendas àquela aprovada pela sociedade. O então Secretário de Planejamento da Prefeitura, João da Costa, afirmava:

“Vamos reformular o texto, principalmente na questão do potencial construtivo, outorga para toda a cidade e outros pontos”, disse, sem adiantar quais serão as mudanças (JORNAL DO COMMERIO, 2005).

O plano foi chamado em editorial de jornal de grande circulação do “plano da discórdia” e que a

A “democracia radical” na elaboração do Plano Diretor do Recife conseguiu desagradar “gregos e troianos” que participaram da conferência promovida pelo Executivo municipal no último final de semana no Teatro da UFPE. Enquanto o setor produtivo – minoria no encontro – promete questionar judicialmente os resultados práticos da reunião do final de semana, considerados por eles de “devastadores”, os movimentos sociais se mostram desconfiados e preferem entender como um “equivoco” as últimas declarações do prefeito João Paulo (Idem, 28/07/2005).

A Prefeitura realmente cumpriu o que prometeu. Sob a justificativa da necessidade de solução das inconstitucionalidades e contradições que surgiram na proposta aprovada, as Secretarias de Planejamento e Assuntos Jurídicos, durante 08(oito) meses

formularam emendas que se concentraram nos pontos polêmicos referidos anteriormente. O poder público apresentou um plano substitutivo, elaborado de forma fechada, com a “perspectiva de aprofundar as propostas oriundas da Conferência” (RECIFE/CDU, 2006). A proposta aprovada na Conferência e o substitutivo foram encaminhados à Câmara em abril de 2006, sendo que o substitutivo recuperou a proposta inicial de aplicação da outorga onerosa, somente em Boa Viagem, em acordo com o mercado imobiliário.

Ontem, o prefeito João Paulo entregou o texto ao presidente da Câmara, Josenildo Sinésio (PT). Mas o projeto que vai tramitar no Legislativo, aprovado por poder executivo e movimentos sociais na Conferência Municipal sobre o Plano Diretor em julho do ano passado, já chega com a possibilidade de ser alterado. Até segunda-feira, a Prefeitura vai enviar emendas para substituir 20% do conteúdo. (JORNAL DO COMMERCIO, 07/04/2006)

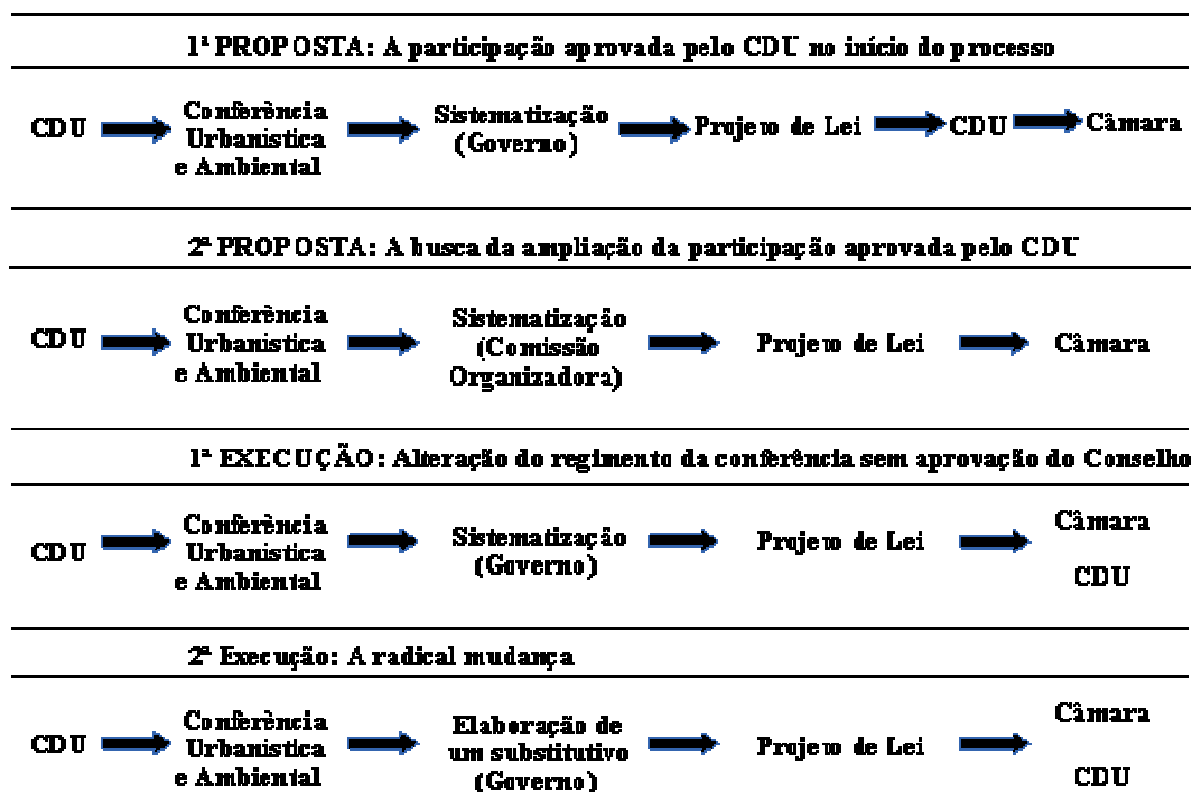
As mudanças são criticadas por integrantes do movimento social organizado, que participaram da Conferência do Plano Diretor, em julho do ano passado, quando foi aprovado o conteúdo da nova legislação. [...] “O FERU estranha a postura do Executivo. O município investiu tempo, recursos técnicos e financeiros na organização de uma conferência e manda um substitutivo. A conferência não serviu de nada?”, questiona (JORNAL DO COMMERCIO, 13/04/2006).

O plano foi elaborado de acordo com as exigências legais, com a participação ampla da sociedade, em todas as etapas, que culminou com a Conferência do Plano, caracterizando-se uma retomada do planejamento participativo, mas, ao final, este processo foi desconsiderado. Em suma, o poder público desrespeitou o processo participativo, no caso do plano diretor, ao enviar um projeto de lei substitutivo ao legislativo. Em última instância, foram atingidos os dois canais de participação – Conferência e Conselho, este último, tendo legitimado todo o processo.

Embora fosse um momento político bastante diverso, parece ser a repetição do processo ocorrido em 1991, quando foi elaborado um plano diretor substitutivo, pela própria Prefeitura, em um processo de disputa de poder entre SEPLAM e URB, que foi encaminhado à Câmara por um conjunto de 23 vereadores, que tinham o apoio do mercado imobiliário. Vale ressaltar que o plano, elaborado por uma gestão de direita (1989-1992) não foi discutido internamente à Prefeitura e a discussão com a sociedade foi passível de críticas.

O processo de discussão, do atual plano, pode ser observado na figura a seguir:

Figura 22 – Plano Diretor – Evolução do processo participativo



Fonte: Conselho de Desenvolvimento Urbano – Atas Diversas
Organizado pela autora

A polêmica foi em torno do aspecto mais regulatório do plano, relacionado aos coeficientes e à aplicação da outorga onerosa. A mudança nesses aspectos trouxe a crítica de que o plano diretor não serviria mais para nada, que estava descaracterizado, etc. É claro que foi uma perda e ficou certo descompasso entre os princípios e objetivos do plano, com os aspectos regulatórios. Mas, o que dizer de outros temas como a gestão democrática, as áreas de projetos especiais, as normativas para as ZEIS, os instrumentos urbanísticos? Na verdade, não se dá a verdadeira dimensão que o plano pode ter, o que certamente prejudica o controle social, no sentido de cobrar ao poder público a sua implantação.

O Projeto de Lei do Plano Diretor foi enviado à Câmara Municipal no início de abril de 2006 que, na ocasião, estava discutindo a reforma da Lei Orgânica do Município. Somente um ano depois aconteceu a primeira reunião da Comissão Especial, criada para

analisar o documento. Quer dizer, o plano foi iniciado em 2002 e só foi promulgado em 2008, tendo ficado sujeito ao calendário político e aos interesses que dominam o processo eleitoral. A proposta foi concluída ainda em 2004, mas, a expectativa da reeleição fez com que o plano ficasse em compasso de espera. Para isso, alargou-se o período em que ele ficaria sujeito a contribuições pela internet e adiou-se a Conferência do Plano para o ano seguinte, para que os assuntos polêmicos não atrapalhassem o processo eleitoral.

A proposta, ela só ficou pronta, muito próxima a eleição e nós fizemos diversas gestões para que fosse votada antes da eleição, para que não fosse contaminada, mas infelizmente a gente não conseguiu e ela foi votada depois; houve realmente a contaminação[...] (Dirigente 1.4)

A revisão do plano diretor foi também instrumentalizada para o fortalecimento do poder eleitoral do prefeito para vencer a sua reeleição. Protelando o processo para que os momentos decisórios coincidisse com a eleição municipal, de maneira a barganhar vantagens financeiras para sua campanha eleitoral, com a elaboração do substitutivo, em detrimento das propostas votadas e aprovadas na conferência municipal do plano diretor, conforme desejo da maioria dos delegados, que contrariavam os interesses dos empreendedores imobiliários, que curiosamente foram os maiores doadores para a campanha da reeleição do prefeito. Quando nada tinham doado para a campanha da primeira eleição em 2000 (Universidade 3)

Na Câmara municipal, para aprofundar o conteúdo do substitutivo ao plano, foram promovidas, até o início de outubro de 2007, quatro audiências públicas: (i) “A Relação entre os Planos Diretores e o Estatuto da Cidade”; (ii) “Ordenamento Territorial – como estimular a riqueza e reduzir a pobreza”; (iii) Análise dos mapas do ordenamento territorial proposto; (iv) Relação entre o desenvolvimento econômico e o Plano Diretor da Cidade.

Em seguida, ocorreu a participação, propriamente dita, dos vereadores, que encaminharam 270 emendas, analisadas pela Comissão Especial. A análise resultou em um relatório preliminar disponibilizado no site da Câmara Municipal para apreciação da sociedade, parlamentares, técnicos da Prefeitura e representantes das entidades que estavam acompanhando o processo. Uma nova rodada de audiências públicas foi realizada, quando houve a entrega, pelo FERU e ADEMI (de posições opostas desde a Conferência), de propostas ao projeto. Após essa etapa, “a Comissão optou por promover encontros com

representantes do FERU, da ADEMI e técnicos da PCR, de modo a montar um relatório de acordo com o que foi possível negociar com as entidades sociais e com o Poder Executivo” (CÂMARA MUNICIPAL, 2008, p.3). O Relatório Final do projeto de lei foi discutido, modificado e aprovado em 01 de dezembro de 2008, depois de três tentativas, fracassadas por falta de quórum. O governo tinha a intenção de aprovar o plano sem correr riscos, segundo o Jornal do Commercio: “o líder do governo, Henrique Leite (PT), não admite a hipótese de permitir que a sessão prossiga sem a certeza absoluta de que vencerá; os governistas presentes se retiraram e a pauta foi, mais uma vez, travada” (JORNAL DO COMMERCIO, 26/11/2008) “De nada valeu a chiadeira da oposição contra os pontos polêmicos do projeto. Os governistas usaram o rolo compressor – dos 27 vereadores presentes à sessão, só quatro eram oposicionistas – e aprovaram o texto” (Idem, 02/12/2008).

Durante uma das sessões de discussão do plano houve uma manifestação de participantes do Fórum de Reforma Urbana que, com narizes de palhaço, “protestaram contra as alterações feitas pela prefeitura no texto do Plano Diretor aprovado pela Conferência das Cidades, em 2005”(Ibdem, 25/11/2008). Ao final de 2008, o Plano Diretor, iniciado na 1ª gestão de João Paulo, levado à Conferência, na 2ª gestão, quando João da Costa era secretário da SPPODUA e aprovado ao final dessa gestão, entrava em vigor em janeiro de 2009, já na gestão do prefeito João da Costa.

Tratou-se, até aqui, da discussão e aprovação do plano diretor, mas é importante destacar alguns aspectos do seu conteúdo, para inseri-lo no processo de planejamento.

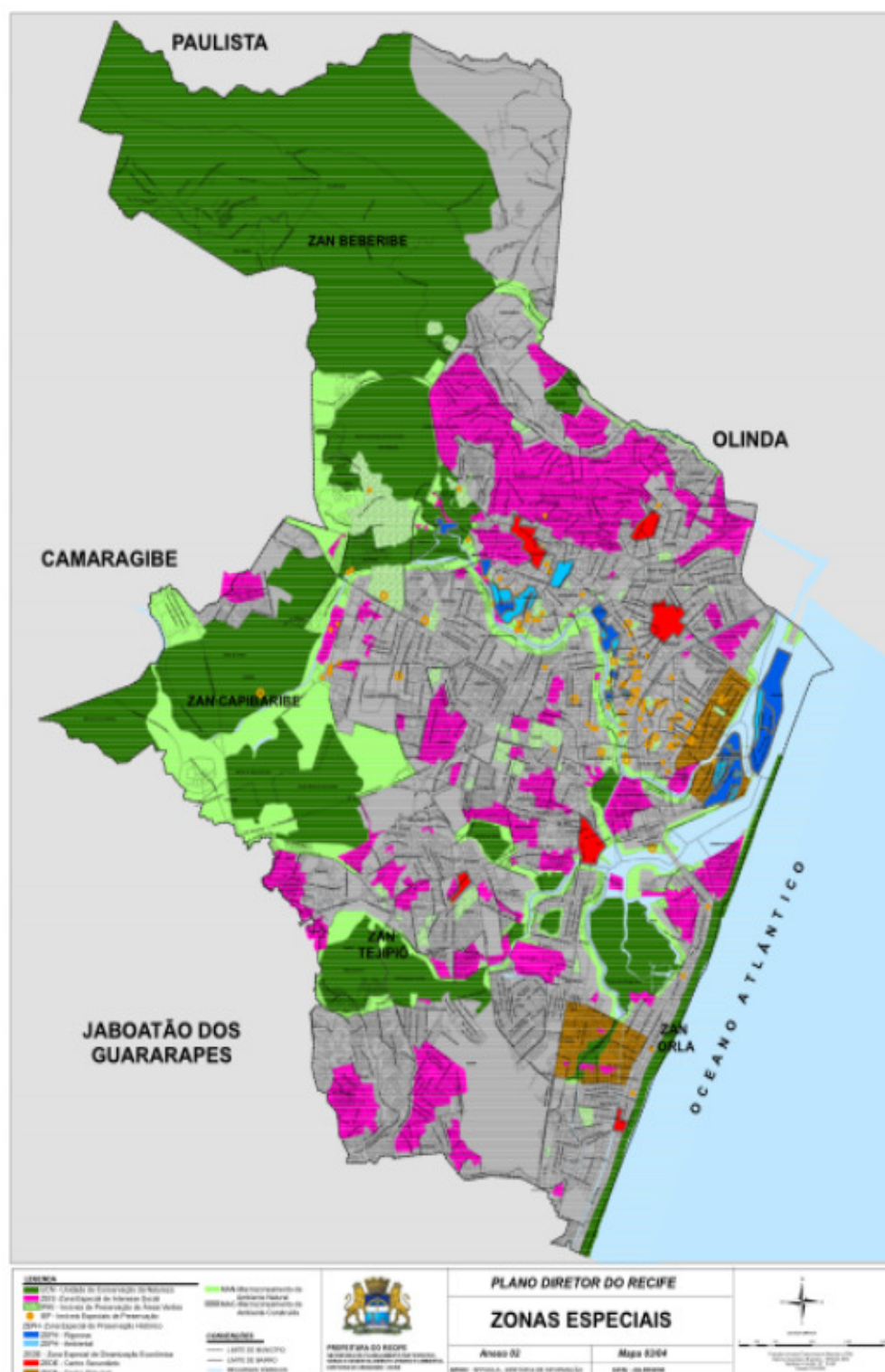
O Plano Diretor, como instrumento básico do planejamento urbano, estabeleceu, diretrizes gerais para o desenvolvimento econômico e social, para o turismo, cultura e meio ambiente. O seu conteúdo apresenta conceitos e instrumentos que são importantes para induzir o desenvolvimento urbano, regular a ocupação do solo, para a regularização fundiária e para a gestão democrática.

A indução do desenvolvimento urbano aconteceria ao aplicar-se os instrumentos do IPTU Progressivo, do Parcelamento ou Edificação compulsórios e Desapropriação, aplicados aos imóveis, seguindo o que o Estatuto da Cidade define; o solo criado e a outorga onerosa e a transferência do direito de construir, aplicados em zonas definidas no plano, também seriam responsáveis por essa indução. O plano definiu as áreas onde seriam aplicados os dois últimos instrumentos e regulamentou a outorga onerosa, parcialmente, ou

seja, para um tipo de uso específico – hotéis-, e apenas temporariamente, de modo a incrementar a oferta de leitos para a Copa do Mundo. Quer dizer, um evento isolado influenciou a aplicação do plano diretor; a prefeitura organizou-se para fazer cumprir a lei, mas perdeu a oportunidade de fazer um trabalho mais completo, dando consequência aos princípios do plano, no sentido da implementação de estratégias de ordenamento da estrutura espacial da cidade, de forma sustentável e de um crescimento planejado da cidade.

O plano, no que se refere ao aspecto regulatório, definiu um novo zoneamento para a cidade e os parâmetros correspondentes. Dividiu a cidade em Macrozonas de Ambiente Natural (ZAN – em verde, no mapa) e Construído (ZAC, **em cinza**) e subdividiu-as em zonas menores (ZAN Capibaribe, ZAN Beberibe, ZAN Tejipió e ZAN Orla; ZAC Restrita, ZAC Controlada e ZAC Moderada;). Foram estabelecidas zonas de diretrizes especiais, como as já existentes Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (em magenta), Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico – ZEPH (em azul), Zonas Especiais de Centro – ZEC (centro principal, em marrom e secundário, em vermelho), Zona Especial de Aeroporto – ZEA, e um novo tipo, as Zonas Especiais de Dinamização Econômica – ZEDE. Além disso, definiu as Unidades Protegidas, como Jardins Botânicos, Unidades de Conservação da Natureza – UCN, Unidades de Conservação da Paisagem – UCP, Unidades de Equilíbrio Ambiental – UEA. Nesta última, inserem-se os Setores de Sustentabilidade Ambiental 2 – SSA.

MAPA 2 – Plano Diretor – Zonas Especiais



Fonte: www.recife.pe.gov.br/ESIG/

As duas inovações, introduzidas no zoneamento, ZEDE – Zonas Especiais de Dinamização Econômica e SSA 2 – Setores de Sustentabilidade Ambiental 2 merecem destaque.

As ZEDE são áreas que concentram atividades múltiplas, consolidadas ou com potencial para tal, localizadas ao longo dos eixos rodoviários e metroviários, ou de centros locais, secundários ou principal e têm como objetivo geral promover a requalificação urbana e ambiental, para dar suporte à concentração de atividades múltiplas. Quer dizer, a ZEDE significa ir além do planejamento regulatório, baseado em índices, para um planejamento que busca a urbanização, a transformação e o desenvolvimento de áreas, de forma ampla, equilibrada, com a perspectiva da desconcentração de atividades, liberação do centro principal e do fluxo de trânsito. É uma tentativa de fazer com que a população possa realizar atividades fora do centro principal. É a busca do planejamento na escala local, integrado ao planejamento geral da cidade. As ZEDE, embora, ainda não delimitadas ou regulamentadas mereceram destaque no Plano de Transporte e Mobilidade que a prefeitura elaborou e encaminhou à Câmara Municipal.

Os estudos para as ZEDE, localizadas nas regiões político-administrativas 2 e 5, foram realizados pela Diretoria de Urbanismo/SCDUO; as ZEDE foram tratadas, também, no âmbito do Plano de Transportes e Mobilidade, conforme será visto a seguir. A continuidade dos estudos dependia de decisão política, segundo os depoimentos, para decidir os rumos que o trabalho deveria tomar; em função disso, ficou inconcluso, à espera de decisão política para a sua continuidade, sem que as outras RPA fossem estudadas e o projeto de lei da regulamentação fosse elaborado.

A outra inovação foi o SSA 2 que corresponde às quadras limítrofes às Unidades de Equilíbrio Ambiental – UEA, referentes a praças, parques e refúgios e tem com o objetivo de promover o equilíbrio ambiental e paisagístico, através da preservação ou compensação das áreas vegetadas dos imóveis inseridos no Setor. O SSA 2 também vai além de índices, fato comum nos zoneamentos, e introduz a categoria da paisagem, que já tinha sido, de certa forma, adotada na lei dos 12 bairros. Os estudos realizados para regulamentação do SSA 2 trazem com os objetivos: manter a ambiência existente nas praças; estender o verde das praças para além dos seus limites; ampliação da visibilidade dos passeios públicos, e dar sustentabilidade ambiental através do aumento da massa vegetada. Dois resultados

imediatos, além da melhoria da qualidade ambiental advirão da aplicação do conceito do SSA 2: evitar que as praças tornem-se cercadas, muradas, pelos edifícios em altura e uma maior segurança para os pedestres, pela proposta do recuo de ajardinamento e fachadas com um percentual de elementos vazados.

Os SSA 2 foram objeto de estudos e uma proposta para a regulamentação chegou a ser apresentada ao CDU e depois foi encaminhada à Câmara, mas não foi votada³⁸.

Para a regularização fundiária, o plano definiu os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, além das ZEIS e da revisão do PREZEIS. Já foi referido, aqui, que as ZEIS e o PREZEIS ficaram esquecidos nas gestões do PT. Segundo informações dos técnicos, quando o plano estava em discussão, havia mais de 100 comunidades solicitando a sua transformação em ZEIS e não houve a criação de nenhuma ZEIS no período. A desmobilização do sistema PREZEIS e a necessidade do seu revigoramento podem ter influenciado a presença desses dispositivos no plano diretor.

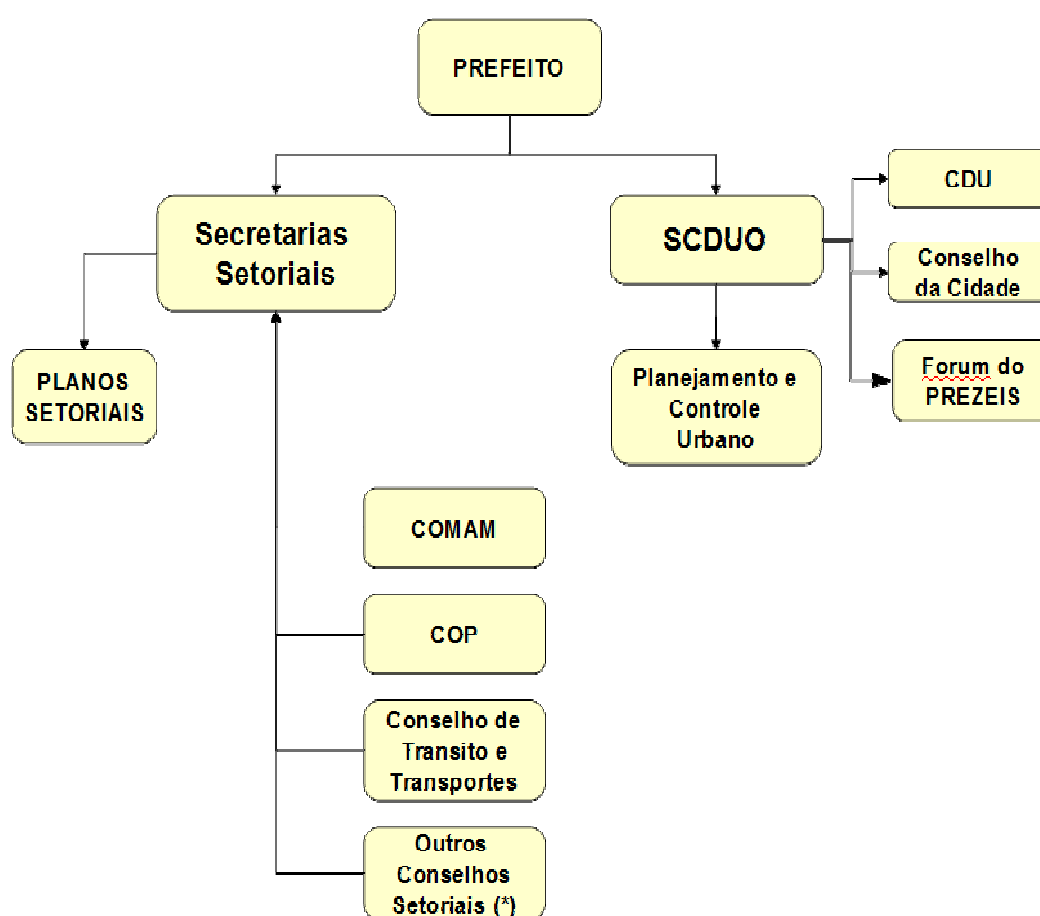
A gestão democrática, estabelecida pelo plano diretor, é ancorada em canais institucionais de participação popular, representados na figura a seguir, como os conselhos, a Conferência da Cidade, a Conferência Municipal de Política Urbana, o Fórum de Políticas Públicas, o Fórum do Prezeis, as Audiências Públicas. O plano previu a necessidade de ser concebido um modo de articulação e integração intersetorial desses canais e momentos de participação, com vista à implantação e monitoramento do plano e à necessária integração entre as decisões desses canais e o planejamento de cada órgão da administração municipal e a sua necessária vinculação ao Programa de Governo.

No que se refere à gestão democrática, destacavam-se como ações necessárias à implantação do plano, entre outras: (a) regulamentação do Conselho da Cidade do Recife e a consequente revisão das atribuições e composição do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU; (b) instituição de Fórum dos Conselhos, fortalecendo-os enquanto instâncias de promoção e controle social das ações intersetoriais; (c) criação de câmaras intersetoriais, compostas por representantes de órgãos, secretarias, movimentos sociais e população em geral. O CDU, por definição legal, principal canal de participação nas questões relativas ao desenvolvimento urbano, tem se concentrado na discussão da legislação urbanística e

³⁸ Um projeto de lei substitutivo foi encaminhado pela nova gestão, ao final de 2014, em regime de urgência.

participado da aprovação dos Empreendimentos de Impacto – EI. Esse fato reduz o seu papel à questão territorial, ou seja, à revisão ou aplicação da legislação urbanística, entendida como micro ou pontual, ao contrário do que determina o regimento, que estabelece um papel bastante amplo para o Conselho. Assim, este não tem discutido programas e projetos estruturadores para a cidade ou a própria implantação do plano diretor (NUNES, 2008).

Figura 23. Plano Diretor. Estrutura de Gestão Democrática



Fonte: Lei 17.511/08. Organizado pela autora

A 4ª Conferência da Cidade do Recife, realizada como Etapa Preparatória da Conferência Nacional, em janeiro de 2010, deliberou pela criação de uma Comissão para regulamentar o Conselho da Cidade e resolver a questão da superposição de atribuições entre este e o CDU, a ser instituída até 30 de abril de 2010, o que não aconteceu. O CDU foi

reformulado somente em 2013, para adequar-se a estrutura estabelecida pela reforma administrativa da nova gestão e o Conselho da Cidade foi instituído somente em 2014.

O que se observa é que o atendimento das exigências do plano é feito de maneira esporádica, desarticulada, e para atender a interesses que demandam determinada ação, como foi esse caso ou a outorga onerosa para os hotéis, referida anteriormente. A implantação do plano, ou o atendimento às suas exigências, tem ficado no nível do discurso, embora outros instrumentos como o PPA ou a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias pareçam objetivar a sua implantação, por vezes sem a seriedade necessária, parecendo somente cumprir uma obrigação, repetindo, ao longo dos anos, a ação de implantação do plano. Exemplo dessa afirmação é a LDO de 2006, que estabelecia como diretriz, implantar as medidas decorrentes do plano diretor, que ainda não começara a ser discutido no Legislativo.

O PPA 2009-2013 elencava algumas ações no campo do desenvolvimento urbano e ambiental que, se realizadas, significariam a implantação parcial do plano diretor. Quer dizer, planos urbanísticos visando à qualificação e requalificação das ZEDE, planos de reabilitação para áreas do centro; urbanização e regularização de ZEIS, ações viárias visando à consolidação do Sistema Estrutural Integrado – SEI; ações nos principais corredores de transporte público (com recursos já garantidos pelo PAC), tudo isto estava previsto nesse plano. Parecia, então, haver obediência do PPA ao plano diretor e ao Estatuto da Cidade.

O Anexo 1 mostra as ações necessárias previstas para efetiva implantação do plano diretor, considerando-se que este não é autoaplicável e precisa, além da implantação do Sistema de Planejamento e Gestão, de regulamentação posterior.

A legislação urbanística tinha o prazo de 02 anos para ser revista (jan/11). Incluída neste tema está a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que deverá aprofundar o zoneamento estabelecido no plano diretor e englobar diversas leis específicas, que interferirão no zoneamento. Destaca-se como legislação complementar ao plano diretor um conjunto de leis relativas à regulamentação do zoneamento e leis relativas aos instrumentos urbanísticos a) Lei das novas ZEIS; b) Lei das novas ZEPH – Zonas Especiais de Patrimônio Histórico e Cultural; c) Lei da ZEA – Zona Especial de Aeroporto – perímetro a ser revisto; d) Lei das ZEDE – Zonas Especiais de Dinamização Econômica (a serem delimitadas), e) Leis dos SSA – Setores de Sustentabilidade Ambiental (a serem delimitadas); f) Leis para

regulamentação da outorga onerosa, da transferência do direito de construir, do IPTU progressivo, do parcelamento e edificação compulsórios, além da identificação dos imóveis sujeitos à aplicação desses instrumentos; g) Lei dos parâmetros urbanísticos para habitação de interesse social; h) Revisão da lei que instituiu o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS.

A identificação das necessidades de complementação e regulamentação do plano e o reconhecimento de que estrutura responsável não teria capacidade para realizar a tarefa, levou a prefeitura a se concentrar na exigência da elaboração do Plano Municipal de Transportes e Mobilidade, que, na verdade, deveria ter sido elaborado concomitantemente ao plano diretor.

O Plano de Transportes e Mobilidade tinha como elementos estruturais de articulação as ZEDE (de eixo e de centros) e os corredores fluviais. As ZEDE de eixo referem-se aos corredores do SEI – Sistema Estrutural Integrado de Transportes de Passageiros, corredores com possibilidade de implantação de via exclusiva para transporte público e eixos viários de distribuição do transporte público, por bairros. O plano apresentou diretrizes e indicou as ações de infraestrutura prioritárias nos eixos principais e secundários, relacionando as vias consideradas como ZEDE de eixo e de centro. Os corredores fluviais também eram objeto de formulação de diretrizes. O tema das ciclovias estava presente, com a listagem dos logradouros que poderiam vir a ter ciclovias. O plano foi encaminhado à Câmara, mas foi retirado pela gestão que assumiu a prefeitura, em 2013. De qualquer modo, o projeto de lei divulgado constitui-se em um plano de diretrizes, que parecia estar no plano das ideias, que ainda precisam ser desenvolvidas e, mais, as diretrizes apresentadas não eram suficientes para resolver os graves problemas de mobilidade do Recife; quer dizer, o PLAMOB, que seria um dos instrumentos de implantação do plano diretor, também precisaria de complementação posterior.

O Plano Diretor do Recife, como instrumento para o desenvolvimento urbano, não tem efetividade; é um instrumento frágil, fechado em si mesmo, como diria Villaça (2004, p. 222) que não traz consequências para a cidade, com a maioria dos planos diretores, pós-Estatuto da Cidade. As inovações, os novos conceitos, no aspecto normativo – a legislação complementar ao plano, que tem prazos estabelecidos para sua formulação, ou no aspecto estratégico – os projetos especiais, que poderiam trazer ganhos para a cidade, não

saíram do papel. Concorde-se com Villaça (Id., p. 235) quando afirma, ao analisar o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro,

[...] um rol de enunciados de políticas, diretrizes [...] se por um lado não assegura qualquer comprometimento, nem mesmo político, por outro, remete qualquer operacionalização para um futuro indefinido. O plano diretor acaba por se tornar, aquele plano que define a orientação que o plano deverá seguir quando vier a ser feito.

As críticas sobre a falta de implantação vêm dos vários segmentos. Os empresários se queixam da instabilidade que essa nova legislação trouxe e a dispersão das normativas, pois, agora, além da LUOS, precisam obedecer aos parâmetros estabelecidos pelo plano diretor e, também, porque, em função da falta de regulamentação da lei, muitos processos precisam ser submetidos à análise especial. O movimento popular se queixa da falta de parâmetros para as ZEIS e da implementação dos instrumentos de regularização fundiária e de gestão democrática; a sociedade, de modo mais geral, questiona a permissividade dos parâmetros urbanísticos e sua interferência na paisagem³⁹. O legislativo questiona a falta de aplicação da lei, de modo geral, lembrando que coexistem 2 instrumentos, um, de 1997 e outro de 2008. Enfim, o ajuste fino do plano, aquilo que o concretizaria como instrumento normatizador, regulamentador e estratégico, importante e fundamental para o desenvolvimento urbano, tornou-se uma letra morta e isto compromete uma visão de planejamento de médio e longo prazo. O plano tem servido apenas para regular a organização do espaço, no que se refere à ação dos empresários, no atendimento aos parâmetros urbanísticos. O plano não tem sido regulador da ação do poder público.

Na verdade, o processo de elaboração, discussão e deliberação do plano diretor representa muito bem a mudança do paradigma de planejamento. Ao iniciar-se a elaboração do plano, em 2002, o discurso e a prática era coerente com o disposto no Estatuto da Cidade, com a perspectiva do planejamento progressista e com o ativismo democrático. O zoneamento era pensado, não no sentido tradicional e elitizador, mas como uma possibilidade para a aplicação dos instrumentos do Estatuto, para a indução de um desenvolvimento justo e equilibrado da cidade. A aproximação com o capital, no final da primeira gestão, ajustou o calendário do plano e permitiu que, depois, se ajustasse o seu

³⁹ A manifestação da sociedade nessa questão pode ser observada no próximo item sobre os EI.

conteúdo, após a Conferência que o aprovou. Desta forma, o plano foi se afastando do discurso inicial. Após sua aprovação, a sua não-implementação e as ações da gestão para o desenvolvimento urbano, confirmaram a mudança de direção do planejamento urbano, conforme se verá a seguir.

- A Via Mangue

“Os tempos técnicos e políticos são diferentes”, disse um dos ex-prefeitos entrevistados. E este é um dos pressupostos da ação pública. Por exemplo, o tempo necessário para a elaboração da legislação que regulamenta e complementa o plano, ou seja, o tempo do processo de planejamento, não é o mesmo da gestão. O gestor tem objetivo de permanecer, ele ou o seu partido, no poder. Deste modo, procura trabalhar naquilo que dá uma visibilidade maior e mais rápida. Nesse sentido, adota uma outra vertente de planejamento, que foge do planejamento regulatório, que é apoiada em Grandes Projetos Urbanos – GPU, entendidos como “formas complexas de articulação entre os atores privados e públicos referidos ao território, acionadas a fim de superar os constrangimentos sobre a ação do Estado e garantir o envolvimento do setor privado.”(OLIVEIRA e LIMA JUNIOR, 2013, p.172) Destaca-se, aqui, a Via Mangue como possuidora dessas características.

A ideia da via surgiu na década de 1970, no órgão metropolitano, que traçou a Via Costeira Sul, margeando o manguezal do Pina. A via seria importante como ligação norte-sul entre os municípios metropolitanos. Nos anos 1990, a via retorna, com o nome de Linha Verde, no contexto do Plano Estratégico do Recife – Projeto Capital. A área onde foi implantada a via estava presente em dois objetivos do projeto: Cidade Competitiva e Cidade das Águas. O primeiro incluía a via e o segundo, o Parque dos Manguezais. Nessa proposta, a via seria operada pelo setor privado e teria pedágio e exigiria uma terceira ponte, para liberar a Ponte Paulo Guerra, que já é saturada.

A via ressurge na gestão de João Paulo, com a denominação de Via Mangue, quando foi realizada a primeira etapa da obra – o Túnel Josué da Castro e iniciado o alargamento do Viaduto Capitão Temudo. A via teve uma dimensão política, perceptível no discurso da gestão que, ao trazer o projeto à tona, elencava suas vantagens, em relação ao

projeto da gestão anterior, conforme se observa no quadro 5. A figura abaixo, que compara as duas propostas, ainda considera o primeiro traçado da Via Mangue, que passava a leste da pista do Aeroclube, ou seja, a via quando construída, constituir-se-ia numa barreira à área. O traçado definitivo, com a via situada a oeste, permitiu que a área remanescente do aeroclube ficasse livre para usos futuros, ainda não definidos.

[...] o projeto ali foi alterado, ele ia passar por trás do atual Shopping Riomar; foi alterado para passar na frente e isso, [...] um certo planejamento a longo prazo que havia sido feito, foi desrespeitado em prol de um projeto, a meu ver, que tinha outros interesses envolvidos nessa tomada de decisão [...](Órgão de Classe 2)

Quadro 5 – Comparativo Linha Verde e Via Mangue

ITENS	LINHA VERDE	VIA MANGUE
Extensão	6,90 km	5,10 km
Largura	26m	22,80
Acessibilidade	A cada 1,2 km	Todas as ruas lindeiras
Impactos sobre manguezal, rios e canais	25,04 ha (8,3% do manguezal)	4,4 ha (1,4% do manguezal)
Reposição e recuperação de manguezal e áreas degradadas	Não considera	5,10 ha
Remoção e reassentamento de famílias	Não considera	1100 famílias
Criação de Parque Ecológico	Não considera*	Sim
Pedágio	2 praças	Não considera
Ciclovias	Não considera	3,5 km
Custo total da parte viária (milhões de U\$)	90,272	60,58

Fonte: RECIFE, 2004.

▲ O Parque Ecológico era objeto de outro projeto.

Figura 24 – Comparativo Linha Verde e Via mangue



Fonte: Recife. 2009

A proposta trazia um novo traçado, diferente da Linha Verde, margeando e atravessando o mangue, menos agressivo ao meio ambiente, segundo o discurso. A atenção às comunidades residentes no percurso da via e ações de saneamento, que seriam responsáveis pela elevação da qualidade ambiental da área, também eram componentes do projeto; aliado a isso, a promessa de tirar do papel o Parque dos Manguezais, previsto desde 1994. Assim se construía o discurso socioambiental que justificava a intervenção.

A via foi apresentada pela prefeitura com os seguintes objetivos: melhorar a fluidez do trânsito da zona sul; implantar uma via sem semáforos com velocidade operacional de 60 km/h; integrar a via com as marginais dos canais Setúbal e Jordão; possibilitar o acesso das ruas existentes para o atendimento local dos bairros de Boa Viagem, do Pina e de Brasília Teimosa; eliminar os semáforos das Av. Antônio de Góis e Herculano Bandeira; implantar o Parque Ecológico Estação Rádio Pina, com 215 ha, visando o lazer, atividades culturais, educacionais e o turismo para a população; proteger o manguezal do Rio Pina, e integrá-lo à população; promover melhorias habitacionais através da relocação da população residente em palafitas, no entorno do projeto; revitalizar áreas ambientais já degradadas e outras no entorno do projeto; fomentar o desenvolvimento de um novo polo econômico, turístico, cultural e ambiental. O projeto que, na Matriz de Responsabilidades da Copa, em 2010, estava orçado em 354 milhões de reais, ao final, totalizava quase quinhentos

milhões de reais. O Plano Diretor não faz nenhuma referência a Via, mas refere-se ao Parque dos Manguezais.

A via foi implantada já na gestão de João da Costa. Para o prefeito, ela tinha um caráter simbólico, pela sua necessidade de realizar uma obra de grande impacto e deixar a marca de sua gestão na cidade, com algo além do OP, que praticamente só atinge as classes de mais baixa renda. O prefeito tinha um alto índice de rejeição, que se iniciara dentro do próprio partido, desde que fora lançado como candidato de João Paulo à prefeitura; essa rejeição atingiu índices bastante elevados (mais de 50%), que até levaram o partido a não apoiar sua reeleição e lançar outro candidato, em 2012.

A Via Mangue foi para criar um projeto com a marca pessoal da gestão. (Órgão de Classe 2)

O CDU foi informado⁴⁰ sobre o projeto da Via Mangue, pela primeira vez, em setembro de 2004. Na ocasião, foi apresentado o traçado inicial que estava sendo discutido com os órgãos competentes, na prefeitura e a empresa contratada para elaborar o projeto. O Secretário de Planejamento, ao apresentar o projeto, afirmava “Quando tivermos o documento do projeto executivo, traremos para o CDU. Também queremos negociar aqui no Conselho, contrapartidas desse empreendimento para que ele possa ter, de certa forma, alguns ganhos” (RECIFE/CDU, 2004, p. 2). As contrapartidas, também denominadas ações mitigadoras, são exigências feitas ao empreendedor privado, no momento da análise de Empreendimentos de Impacto – EI, previstos na LUOS. O empreendedor, no caso, é o poder público, que está cumprindo sua obrigação de implantar a infraestrutura viária, então, por que e de quem cobrar contrapartidas e de que forma? Estas questões ficam esclarecidas à medida que se analisa a Via Mangue *vis-a-vis* o Shopping Riomar.

No decorrer do processo decisório, foram realizadas, desde 2009, reuniões e Audiências Públicas promovidas pela Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos – CPRH, responsável pela aprovação do RIMA; pela Câmara de Vereadores e pelo Ministério

⁴⁰ O CDU de acordo com a legislação tem caráter deliberativo, mas delibera praticamente só no que se refere aos empreendimentos de impacto e nas modificações à legislação urbanística; de resto, exerce funções consultiva e informativa. NUNES, 2008.

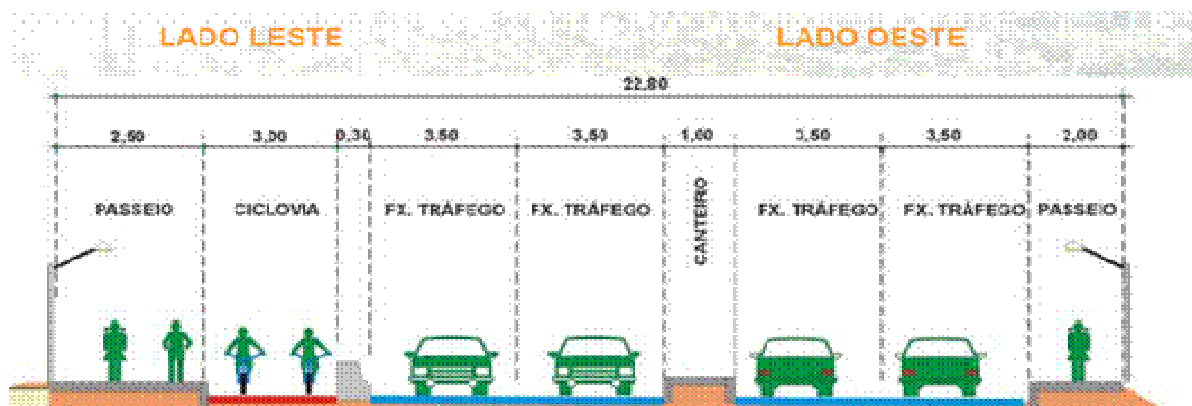
Público de Pernambuco – MPPE. O MPPE, grande opositor do projeto, criticava os argumentos da prefeitura de que a obra traria benefícios para o manguezal e a população, em função da retirada das palafitas e as ações de saneamento, nos bairros de Boa Viagem e Imbiribeira, limítrofes ao percurso da via, que poupariam o mangue do recebimento dos efluentes domésticos.

A prefeitura argumenta que o corredor vai proteger o manguezal, mas não é o que vemos. Dar moradia digna às famílias que residem nas margens do mangue, em palafitas, é obrigação do poder público. O mesmo acontece com o saneamento básico. Afinal, a situação é esta por causa da omissão dos gestores. (Associação do Ministério Público de Pernambuco. 2009)

A Via Mangue foi precedida de ações no Complexo Viário Joana Bezerra. O Complexo foi pensado na década de 1970 e sua complementação tem sido feita, em partes, em tempos diferentes, nas 4 últimas gestões. A Ponte Joaquim Cardoso foi feita na gestão de Roberto Magalhães, - 1997-2000. Nas gestões do PT, com as discussões da Via Mangue, foram realizadas obras complementares, como a alça do Viaduto Capitão Temudo, inaugurada em 2012. O projeto original, dos anos setenta, previa a construção de pilares do viaduto, na área onde vieram a se localizar os trilhos do metrô. Em função da barreira representada pelo metrô, as obras dessa alça sofreram paralisação, em função da falta de atualização do projeto.

[...] a alça do Capitão Temudo ... vários técnicos disseram: tem que atualizar o projeto, tem que recalcular, agora tem o metrô ... não, toca do jeito que tá...E deu no que deu ... não foi desconhecimento foi alertado, mas toca de qualquer jeito para resolver depois, com um aditivo de alguns milhões. (Legislativo 2)

Figura 27. Via Mangue – Seção Transversal



Fonte: RIMA Final.

A via e o sistema viário complementar, incluindo um túnel e uma alça de ponte estaiada foram objeto de muitas críticas, no sentido de que estes teriam saído do papel apenas para beneficiar o Shopping Riomar⁴¹ e as torres empresariais, situados na entrada da via; em função disso, teria havido a mudança no seu traçado.

As críticas presentes na mídia também destacavam alguns erros que a via apresenta, por exemplo: ausência de uma terceira ponte (prevista no PDTU de 2009), visto que a existente já se encontra saturada; túnel da Herculano Bandeira e viaduto do binário da Antônio Falcão incompleto; ausência de uma pista local no trecho lindeiro à costa; ausência de ciclovia e acesso para ciclistas apenas no início e no fim da via e, não servir como via metropolitana. Quer dizer, as vantagens apresentadas em relação à proposta da Linha Verde, no que se refere aos acessos e ciclovias, não se concretizaram. Além disso, a incompletude da via impossibilita o seu percurso nos dois sentidos; (só permite o percurso no sentido cidade/ Boa Viagem). O projeto previa faixa de tráfego nos dois sentidos, ciclovia e calçadas. As calçadas e ciclovia não foram executadas, embora presentes no projeto e, portanto, no RIMA aprovado pelo órgão competente. A faixa no sentido de Boa Viagem centro transformou-se numa grande área de lazer para a população que reside nas áreas lindeiras. Não se pode negar que a construção da via trouxe melhorias para o trânsito de Boa Viagem, mas, dentro do conceito do corredor norte-sul, de implantar faixas exclusivas para o

⁴¹ O Shopping Riomar será tratado no próximo item.

transporte coletivo, com o BRT⁴², a Via Mangue deveria possibilitar o corredor exclusivo na Av. Domingos Ferreira, mas o projeto não avançou.

Um exemplo clássico de como é o planejamento no Recife, é a Via Mangue, ... é claro, é evidente que houve uma melhora no trânsito, mas a característica de via expressa e metropolitana com a Linha Verde, e antes, a Via Costeira, não foi mantida; ela não pensou o Recife, como o Recife Metropolitano e chega nos anos 2000, em vez de ampliar e adequar o projeto dentro dessa visão, não, você diminui a importância da via.(Legislativo 2)

Figura 28 – Crianças brincam na pista sem uso da Via Mangue



Fonte: Diário de Pernambuco. http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2014/11/17/interna_vidaurbana,543316/abandono-de-obras-na-via-mangue-permite-que-moradores-transformem-trechos-em-areas-de-lazer.shtml

A via foi inaugurada na gestão de João da Costa, ainda incompleta. O prefeito, visitando as obras da via e do shopping Riomar, afirmava, corroborando as críticas de sua aproximação com o capital, que as mudanças viárias contribuem para a requalificação de toda zona sul da capital, que é a principal região econômica, tem diversos empreendimentos privados empresariais e precisava dessa transformação para ajudar a cidade a crescer (Jornal do Commercio, 24/11/2011).

⁴² BRT – Bus Rapid Transit, sistema operado em Curitiba

O projeto também previa a implantação do Parque dos Manguezais, criado em 1994, pela Lei 15.946. Em 1996, foi considerado como Zona Especial de Patrimônio Ambiental, pela LUOS e como Unidade Protegida, pelo Plano Diretor, em vigor. O Parque dos Manguezais, pela lei de 1994, objetivava promover intervenções urbanísticas, incentivando a oferta de espaços públicos de qualidade; promover a valorização da paisagem urbana e da qualidade ambiental; incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis, inclusive os não construídos ou subutilizados e a regularização das construções edificadas em desacordo com a legislação urbanística; e, incentivar a preservação do patrimônio ambiental, em especial das áreas de mangues. O parque não foi implantado⁴³, embora tenha sido divulgado como integrante do projeto da via; seria uma reserva municipal de preservação permanente, implantada no lado oeste da via. A prefeitura teria se comprometido junto ao Ministério Público e à Agência Pernambucana de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de criar o Parque dos Manguezais, em toda a área oeste por onde passa a Via Mangue, embora o Parque não conste do RIMA, aprovado pela agência.

Figura 29 – Parque Ecológico Estação Rádio Pina



Fonte: Prefeitura do Recife.

⁴³ O Parque dos Manguezais volta, na nova gestão, às propostas da Prefeitura, como contrapartida nas negociações da área da Vila Naval, frente d'água importante, no bairro de Santo Amaro.

A implantação da via exigiu a remoção da população moradora das margens do mangue; foram removidas as comunidades Jardim Beira Rio, Xuxa e Deus nos Acuda, para 3 habitacionais, que abrigaram 992 famílias. Esta remoção e realocação de população há muito era necessária, mas não se insere em uma política habitacional, e, sim, no contexto das necessidades ditadas pelo capital e o evento da copa de 2014, que fizeram com que a Via Mangue saísse do papel.

A Via Mangue é importante, como desenvolvimento na questão de mobilidade ... é importante; mas, do outro lado, não fez uma costura, ali, com a ZEIS Pina, com o entorno daquela região; muitas pessoas deixaram de habitar aquela região para ir para um local longe do centro e aí eu achei que não foi um bom diálogo. (Movimento Popular 2)

No Pina, tinha 1500 palafitas; ninguém quis assumir porque precisava de muitos recursos; aí vem a Via Mangue e se tirou fácil, para beneficiar quem? Retiraram as palafitas e não foi para resolver o problema da população e agora a área está supervalorizada, então a população está mais acuada ainda; então, acho que para eles foi terrível. (Técnico 2)

Figura 30 – Comunidades atingidas pelo traçado da Via Mangue



Fonte: Prefeitura do Recife.

O processo de remoção atingiu, também, o Aeroclube, cuja pista margeava o manguezal. O Aeroclube ocupava a área há 40 anos, porém a posse do terreno era do

201

governo do Estado, embora o clube defendesse que o terreno havia sido doado para a instituição. Houve disputa judicial e ao final, o Aeroclube teve que deixar o local e a Assembleia Legislativa autorizou o governo a repassar o terreno, de 418,2 mil m² para a prefeitura. Um trecho de, aproximadamente, 900 metros, do traçado da via, passará pelo terreno.

A implantação da Via Mangue, aliada à construção do Shopping Riomar, resulta num processo de rupturas, para citar Vainer (2013, p.145) das mais diversas ordens, tal qual foi apresentado em relação ao Plano do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, com a diferença que foi implantada. Há rupturas simbólicas, em que o novo, o bom, o bonito é descortinar a beleza do mangue; agora, claro, sem a feiura das palafitas e possibilitada pelo tráfego de uma via monumental e expressa (de 60 km/h), com uma ponte “estaiada”, que trazem uma imagem do que é moderno, desenvolvido ou alavancador de desenvolvimento. Há rupturas urbanísticas, pela remoção da população original, que, provavelmente será completado pela expulsão branca da população, a partir da valorização da terra, ou por outros meios, como já aconteceu com a ZEIS Brasília Teimosa⁴⁴; pela possibilidade de o espaço ser ocupado por outro tipo de atividades e população, processo que já vinha acontecendo e se acirrou com o anúncio da construção da via. Há, também, rupturas institucionais, ao serem introduzidos novos tipos de arranjos institucionais. Com efeito, na Via Mangue, um tipo de parceria público-privada se instaurou. Um arranjo em que ficou explícito o que o privado traria para o público, no processo de aprovação do Shopping Riomar, o que demonstra, claramente, a vinculação entre os dois empreendimentos. Nessa parceria, o que o público traria (e trouxe) apareceu, concretamente, com a mudança de traçado e a própria via, e foi abordado nas reuniões do CDU. Com efeito, a relação entre o público e o privado já ficara explícita, em dezembro de 2008, quando o projeto do shopping foi apresentado pela primeira vez⁴⁵ ao Conselho; na ocasião, o poder público já afirmava que:

A Via Mangue já tem uma etapa executada. O túnel foi idealizado para contemplar também, este empreendimento[...] O túnel hoje, realmente não tem grande função.

⁴⁴ A ZEIS Brasília Teimosa teve seus limites alterados, em dezembro de 2003, sob o total desconhecimento do CDU, em troca de um milhão de reais.(NUNES, 2008, p.110)

⁴⁵ A área onde hoje se encontra o Riomar foi objeto de dois processos: em 2008, o projeto era misto (habitacional e empresariais) e, em 2010, o projeto era do shopping e empresariais. Ver próximo item.

Mas, veio para viabilizar este empreendimento, extinguindo os conflitos no cruzamento da Av. Herculano Bandeira. Temos a pretensão de concluir a Via Mangue antes mesmo do término do empreendimento em foco.(ATA CDU, Dez/2008. Representante da URB).

Essas relações ficam ainda mais claras, ao observar-se afirmações feitas em 2010, quando o projeto da via foi apresentado ao CDU:

[...]minha preocupação, se deve pelo fato, da Prefeitura ter se comprometido com os empreendedores do Shopping RioMar, que a Via Mangue estaria concluída antes do funcionamento do Shopping. (RECIFE/CDU. IAB, 2010,p. 5)

Existe uma integração em relação às equipes do Shopping Rio/Mar e da Via Mangue. (RECIFE/CDU. URB, 2010,p. 5)

Nós vamos trabalhar na sinalização viária de todo entorno do Pina para que a mobilidade não prejudique a população com o grande volume de carros no acesso ao shopping. É importante realizar essa vistoria para que tudo funcione de forma adequada sem prejudicar a população. Vamos trabalhar para diminuir de forma mais rápida o transtorno, mas acreditamos que até o fim do ano todo sistema viário e as etapas da Via Mangue estarão concluídas. (RECIFE. <http://www2.recife.pe.gov.br/joao-da-costa-visita-obras-do-shopping-riomar>)

Trazendo, novamente Vainer (Id. 155) a parceria Prefeitura e o Grupo JCPM, ou Via Mangue versus Shopping Riomar “está muito distante de qualquer processo que possa ser pensado ou descrito como da redução do papel do Estado”. O poder público, no bojo do projeto da via, tratou do sistema viário do entorno, promoveu a “limpeza” da área, removendo a população pobre que a ocupava há muitos anos, e o Aeroclube. As áreas remanescentes, inclusive parte do terreno ocupado pelo Aeroclube, notadamente do lado leste, estão sem uso futuro definido. É bom lembrar que, na década de 1990, quando da elaboração do Plano Estratégico do Recife – Projeto Capital, essas áreas já estavam mapeadas como de interesse para o mercado imobiliário.

A Via Mangue, ligando os dois maiores shoppings do estado, veio a viabilizar o Shopping Riomar e valorizar, mais ainda, a área do entorno do Shopping Recife, onde

grandes empreendimentos, habitacionais e não habitacionais estão se instalando. O manguezal passou a ser um grande motor na propaganda do mercado imobiliário: os empreendimentos são apresentados como tendo vista permanente para o manguezal e com acesso fácil, pela Via Mangue.

Do ponto de vista da governança democrática, é importante ressaltar que o CDU não deliberou acerca do projeto – houve a apresentação do mesmo, que originou alguns questionamentos, mas não houve um processo de votação para aprovar o processo. Nesse caso, o CDU exerceu a função informativa, ou quando muito, consultiva. As audiências públicas pareceram ser meras formalidades, para ouvir sugestões, que, se pertinentes, seriam incorporadas ao que estava sendo discutido.

3.2. Empreendimentos de Impacto – EI: Ação do Mercado e Arranjos Empreendedores

Este item procura expor a ação do mercado imobiliário, no processo de aprovação dos EI. Introduz-se o conceito de EI na legislação do Recife, o processo de análise e o que representam as ações mitigadoras nesse processo. Em seguida são trazidos dois EI, que foram escolhidos pelas seguintes razões: (i) causaram polêmica no conselho e na cidade; (ii) permitiram explicitar claramente as relações de governança entre o público e o privado; (iii) um foi implantado e o outro ainda encontra-se em questionamento, em função de outro tipo de relação de governança, que se instalou no Recife. Os dois empreendimentos são: O shopping Rio Mar e o Projeto Novo Recife.

Os Empreendimentos de Impacto – EI de impacto e sua análise no CDU permitem importantes reflexões acerca do papel destes no planejamento urbano e governança no Recife. São fundamentais para entender as relações entre o poder público, sociedade civil e o mercado, neste caso, o imobiliário.

Os EI foram definidos pela Lei 15547/91 que instituiu o PDQR – Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife como construções, públicas ou privadas, residenciais ou não residenciais, que podem causar impacto no ambiente natural ou

construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infraestrutura básica. O PDCR estabelecia, ainda, que os EI eram aqueles locados em áreas com mais de 3 ha. (três hectares) ou cujas áreas construídas ultrapassassem 20.000 m² (vinte mil metros quadrados), e ainda aqueles que por sua natureza ou condições requeressem análise ou tratamento específico por parte do Poder Municipal, conforme dispusesse a legislação de uso e ocupação do solo. A Lei de Uso do Solo, que veio a regulamentar o PDCR, no que se refere à organização do espaço urbano, estabeleceu que os EI podem ser construções públicas ou privadas, habitacionais ou não-habitacionais.

A revisão da LUOS em 2001, para os doze bairros, que, como já se viu, tinha o objetivo de conter o adensamento e impedir a total descaracterização da paisagem da área, estabeleceu novos parâmetros para os EI: a) empreendimentos de uso não-habitacional localizados em áreas com mais de 1 ha. (um hectare), ou cuja área construída ultrapasse 5.000m² (cinco mil metros quadrados); b) os de uso habitacional localizados em áreas com mais de 2 ha. (dois hectares), ou cuja área construída ultrapasse 15.000m² (quinze mil metros quadrados); c) atividades como shopping centers, supermercados, centrais de carga, centrais de abastecimento, estações de tratamento, terminais de transportes, centros de diversões, cemitérios, presídios, mesmo quando apresentem dimensões menores que aquelas definidas nos incisos anteriores, bem como aqueles que por sua natureza ou condições requeiram análises específicas por parte dos órgãos competentes do Município.

A revisão do PDCR, em 2008, pela Lei 17511/08, definiu os EI como construções, públicas ou privadas, residenciais ou não residenciais, que podem causar impacto no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infraestrutura básica, na mobilidade urbana ou ter repercussão ambiental significativa. O plano aumentou as restrições, reduzindo as áreas dos EI não habitacionais, excetuando aqueles localizados na área dos doze bairros, que permaneceram com as diretrizes anteriores. Os EI são caracterizados, no plano, como: edificações não-habitacionais situadas em terrenos com área igual ou superior a 2,0 ha (dois hectares) ou com área construída igual ou superior a 15.000 m² (quinze mil metros quadrados); as edificações habitacionais situadas em terrenos com área igual ou superior a 3,0 ha (três hectares) ou cuja área construída ultrapasse 20.000 m² (vinte mil metros quadrados); as escolas de qualquer modalidade, colégios, universidades e templos religiosos em terrenos acima de 1.000m² (mil metros quadrados) e, ainda, aqueles

que por sua natureza ou condições requeiram análise ou tratamento específico por parte do Poder Municipal, de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Lei 16176/96), que estabelece alguns tipos de uso que configuram um EI.

A legislação em vigor estabelece que os EI devam ser analisados pelo CDU, embora sejam antes analisados por outros órgãos, como a Comissão de Controle Urbanístico – CCU. A Comissão de Controle Urbanístico – CCU instituída pela Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS de 1996, é o órgão consultivo, que tem por objetivo opinar sobre as questões relativas à aplicação da legislação urbanística. A CCU é composta de 12 (doze) membros, sendo 6 (seis) do poder público e 6 (seis) da sociedade civil; suas atribuições foram estabelecidas pela LUOS e regulamentadas no Decreto Municipal nº 17324/96. Destaca-se do artigo 113 desse Decreto que a CCU tem, entre outras atribuições, dar pareceres sobre os EI, devendo, porém, submetê-lo ao CDU.

Esses canais de participação da sociedade devem analisar o Memorial Justificativo apresentado pelo empreendedor, que deverá considerar o sistema de transportes, meio ambiente, infraestrutura básica e os padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança. O Poder Executivo poderá condicionar a aprovação do Memorial Justificativo ao cumprimento, pelo empreendedor e a suas expensas, de obras necessárias para atenuar ou compensar o impacto que o empreendimento acarretará.

Os EI são tema predominante no Conselho e trazem muita polêmica às discussões. Uma questão origina-se da preocupação do segmento empresarial sobre a necessidade da análise dos EI pelo CDU, que gera muitas discussões, ao mesmo tempo em que expõe, frequentemente, os empresários, os seus representados e suas atividades, na pauta do conselho. No reforço de sua crítica à questão, defendem a CCU como o órgão competente, para a análise dos EI, sendo inadequada a sua análise, também, pelo Conselho que, sem embargo da pluralidade de sua representação, não teria a competência técnica necessária para realizar esta tarefa, ao contrário da CCU, que tem uma composição estritamente técnica, à exceção do representante das Associações Comunitárias (o representante das ONGs tem sido, em geral, arquiteto ou advogado).

Os EI, para sua aprovação, devem ser acompanhados de um Memorial Justificativo que é analisado pelo CDU, cuja aprovação está condicionada “ao cumprimento, pelo empreendedor e a suas expensas, de obras necessárias para atenuar ou compensar o

impacto que o empreendimento acarretará” (Recife, 1997. p. 16), conforme disposto na LUOS. Essa exigência passou a ser denominada de “ações mitigadoras”, no processo de discussão dos EI no CDU. São os compromissos assumidos e formalizados em instrumento legal, pelo empreendedor, para compensar os impactos de seus projetos. Esses impactos, de acordo com o que estabelece a legislação, são aqueles que ocorrem no ambiente natural ou construído, trazendo sobrecarga na infraestrutura, geralmente no sistema viário. As ações mitigadoras são sugeridas pelos órgãos da prefeitura que analisam o processo, antes da sua passagem pelo CDU. O relator do processo, membro do CDU, cita as ações sugeridas e sugere novas ações, se for o caso.

O CDU analisou 98 EI no período; destes, 63(sessenta e três) ou 64,2% tiveram a exigência de ação mitigadora, sendo 58(cinquenta e oito) ações mitigadoras físicas (em sua maioria) ou social; dessas, 35 são para o sistema viário; 5(cinco) EI tiveram a exigência de aportar recursos para serem depositadas no Fundo de Desenvolvimento Urbano ou para estudos ou ações no sistema viário, como forma de mitigação dos impactos no trânsito (Anexo 4). Esta exigência aconteceu somente na última gestão do PT. Enquanto na primeira gestão do PT, houve um equilíbrio entre as decisões de ter ou não ação mitigadora, nas outras duas gestões esse equilíbrio foi rompido, predominando a exigência de ação mitigadora. Nas 3 gestões, a análise dos processos dividiu-se conforme o quadro a seguir.

Quadro 6 – Empreendimentos de Impacto – EI com ou sem Ação Mitigadora por gestão

Gestão	Com Ação mitigadora	Sem Ação Mitigadora	Total
2001-20041	12_____52,1	11_____47,9%	23
2005-2008	22_____61,1%	14_____38,9%	36
2009-2012	23*_____58,9%	16_____41,1%	39

* Cinco EI tiveram a exigência de aportar recursos

Fonte: Atas do Conselho de Desenvolvimento Urbano

Organizado pela autora

Esses condicionantes ou ações mitigadoras têm servido como elemento de mediação entre os interesses diferenciados. Em verdade, trata-se uma tipo de parceria público-privada, em que o particular executa ações de interesse público, para ter o seu empreendimento instalado; ao mesmo tempo em que é beneficiado, executa ações que seriam de responsabilidade do poder público.

Sobre a exigência de ações mitigadoras, pode-se inferir, da leitura das atas do

CDU e dos depoimentos dos entrevistados que:

a) o poder público está amparado legalmente para fazer a exigência, porém não há uma regulamentação que defina critérios sobre o que se exigir, em termos de valores, abrangência, tipo de ação, etc. O poder público exige as ações de acordo com sua conveniência, ou seja, é uma forma que encontrou para realizar ações sem despendar seus recursos.

O problema das ações mitigadoras, [...] cada dia tá sendo mais patente nessa discussão, é que ela não tem limite; então, virou uma questão de ego entre os da própria prefeitura: a turma de estrutura viária exige contrapartidas que muitas vezes estão além do empreendimento, aí vai a turma do meio ambiente exige outros, e contrapartida vai ... cada um exige uma modificação [...] já se pediu contrapartidas em bairros diferentes do empreendimento de impacto; aí você entende que não é mitigar impacto, é uma fonte extra de renda (Mercado 1)

b) o poder público não monitora, de forma eficaz, a execução das exigências, embora haja a obrigação de firmar um Termo de Compromisso entre ele e os empresários.

O problema que eu vejo em relação a história dessas ações é a exigência, mas o seu não cumprimento e a incapacidade do município fazer com que isso aconteça. (Órgão de Classe 2)

Não vejo sentido discutirmos empreendimentos de impacto, de exigirmos condicionantes para suas aprovações e nada seja feito pela Prefeitura, que tem a responsabilidade do controle urbano (RECIFE/Ata CDU. 07/2003).

O monitoramento por parte do CDU, deverá ser mais constante. Uma apresentação da avaliação da implementação dos condicionantes deliberados, pelo menos uma vez por ano (RECIFE/Ata CDU, 07/2005)

c) o poder público, face às exigências de ações mitigadoras, passa a contar com a execução de determinada ação, que poderá acontecer se o empreendimento for realmente executado e deixa de cumprir o seu papel, no tempo em que a cidade precisa. Nesses casos, a cidade fica à mercê das negociações entre o poder público e o privado.

[...] eu aprovo um projeto hoje, ele estará pronto daqui a seis anos e nesse intervalo, aquela ação, que por vezes era imputada ao empreendedor, era uma ação que não se podia esperar; botava na conta do empreendedor, mas a cidade não

podia esperar por aquilo entendeu?(Órgão de Classe 2)

d) a exigência das ações não tem o embasamento de um planejamento mais amplo para a cidade. No momento da análise de um processo, a Prefeitura procura identificar que ações, necessárias para aquela área, poderão ser imputadas ao empresário. A falta de uma visão de conjunto pode reduzir o benefício potencial que as ações poderiam trazer.

A questão das ações mitigadoras... é a falta de planejamento então por exemplo ... muitas vezes eram definidas muito caso a caso [...] acho que não vinha de um pensar mais amplo do território em que aquele empreendimento tá localizado[...].(Órgão de Classe 2)

Quando fazemos uma análise especial para um EI, estudamos todos os projetos que incidem na área e vemos qual a melhor forma de equacionar e vemos se podemos conseguir parcerias para executar algum. Assim, estamos fazendo acontecer. (Técnico 5)

e) No CDU, as ações mitigadoras, de certa maneira, permitem inferir o seu papel como moeda de troca, principalmente quando da exigência de ações sociais(NUNES, 2008).

E a sensação que eu tenho é que o planejamento urbano da cidade era um pouco de balcão: eu quero fazer não sei o quê, eu posso? Não posso? Quanto é que eu pago? Não existiu um pensamento macro; vide a situação do Cais Zé Estelita. (Órgão de Classe 1)

f) Os empresários têm posição dúbia: há momentos em que questionam e outros em que são favoráveis às exigências. Nestes casos, os empresários já trazem uma proposta de ação mitigadora para apresentar à Prefeitura. Os depoimentos abaixo permitem inferir a controvérsia – os empresários ainda se sentem explorados, pela exigência das ações mitigadoras, enquanto o poder público entende, de maneira oposta, como uma obrigação, que é cumprida com satisfação. Significa também uma parceria e maior aproximação com os empresários do setor.

Procuramos propostas de compensação ... iniciou-se uma prática de buscar compensações para a intervenção do mercado imobiliário. (Dirigente 1.2)

O empresariado recifense passou a ver todo o processo de mitigação de ações que se refere a empreendimentos de impacto como uma coisa necessária e não uma

ofensa. [...] com o passar do tempo, eu notava que, muitas vezes, eles já chegavam com uma proposta de mitigação, de integrar uma comunidade do entorno, melhorar urbanisticamente, fazer um curso de capacitação. (Dirigente 1.6)

Eu acho que é uma relação de certa forma estreita, o assento do CDU e o CCU traz essa proximidade, porque o mercado mobiliário tem assento, tá aqui a cada quinze dias e a cada trinta dias e vem e discute, talvez isso tenha criado essa afinidade, mas é muito próxima. (Dirigente 2.3)

Os mapas a seguir, mostram a localização dos EI na cidade do Recife. Os bairros de Boa Viagem, o centro expandido, notadamente o bairro de Santo Amaro, seguindo pelo Derby, na direção dos doze bairros, são as áreas que mais recebem EI, completadas por Torre e Madalena e empreendimentos esparsos na direção oeste.

Há uma maior incidência de usos não-habitacionais, provavelmente pela restrição imposta pela lei, que estabelece uma área menor para considerar um empreendimento não-habitacional, como EI. Este uso refere-se a supermercados, empresariais, shoppings ou centros comerciais, hospitais ou clínicas, todos potencialmente geradores de um grande volume de tráfego rotativo. Vale ressaltar, que o bairro de Santo Amaro tem sido atrativo para EI, principalmente na última gestão.

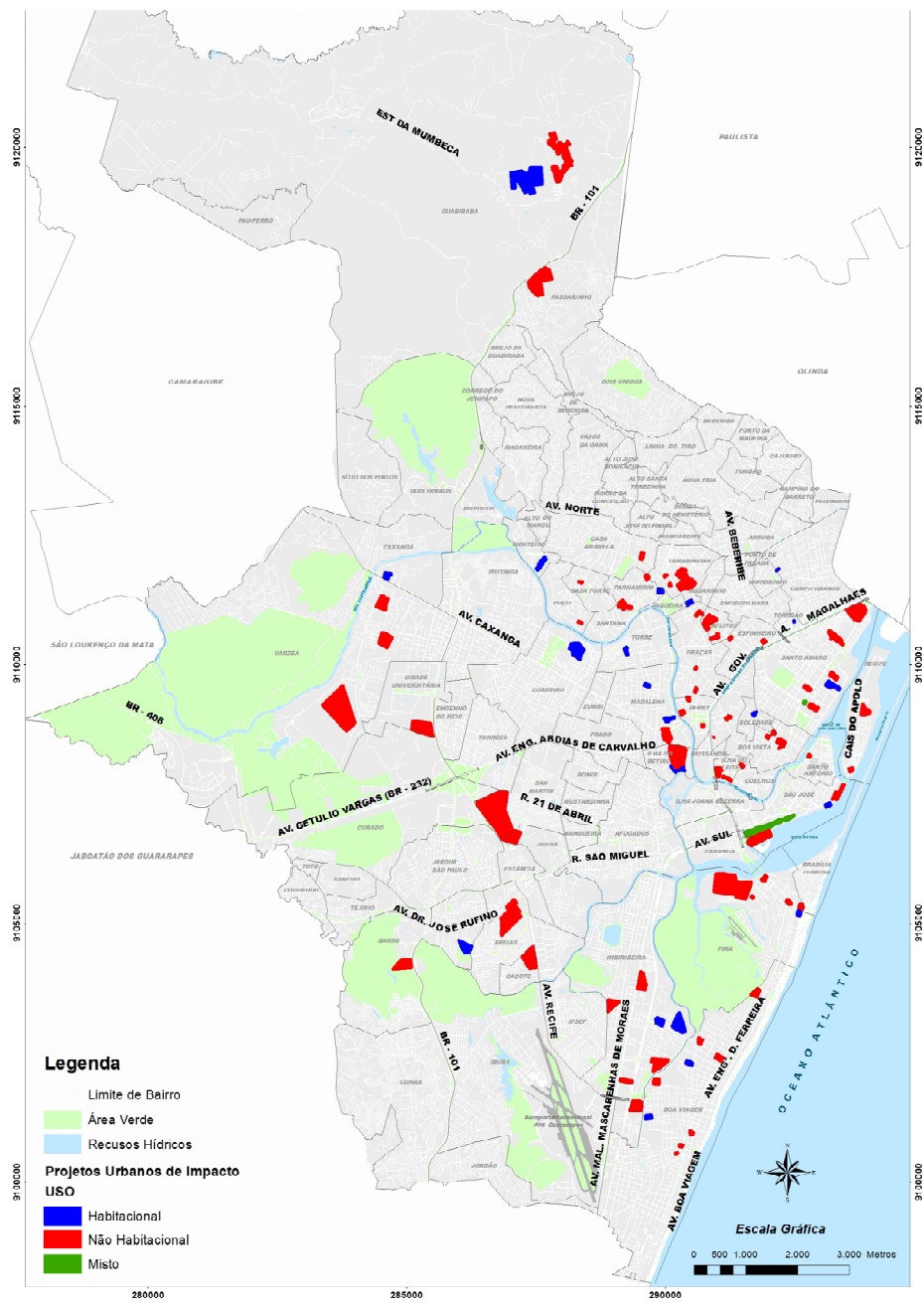
Os mapas restringem-se aos EI, mas o adensamento construtivo da cidade, não é só função desses, mas do conjunto das novas edificações que surgem na cidade, que vão saturando as vias e as quadras. As novas edificações, muitas vezes não são consideradas EI porque estão aquém do teto de área construída, que define um EI; há que se ressaltar, no entanto, que os empresários procuram fugir dessa categorização, apresentando projetos com uma área pouco inferior a esse teto. Quer dizer, esse tipo de planejamento urbano, que foca, basicamente, no aspecto normativo, ou seja, com base na legislação urbanística, define como a cidade deve crescer, com base em lotes. Para este lote, define-se coeficiente de aproveitamento, taxa de solo natural, recuos e gabaritos (este, só para a ARU e para a orla de Boa Viagem); define-se se é EI, dependendo da área do terreno e área construída. Há certa visão de conjunto, é óbvio, pois os parâmetros são definidos para cada zona, mas não há parâmetros para o monitoramento da saturação de cada uma delas ou estudos que contemplem os problemas urbanos decorrentes, da pura e simples, aplicação da legislação

urbanística.

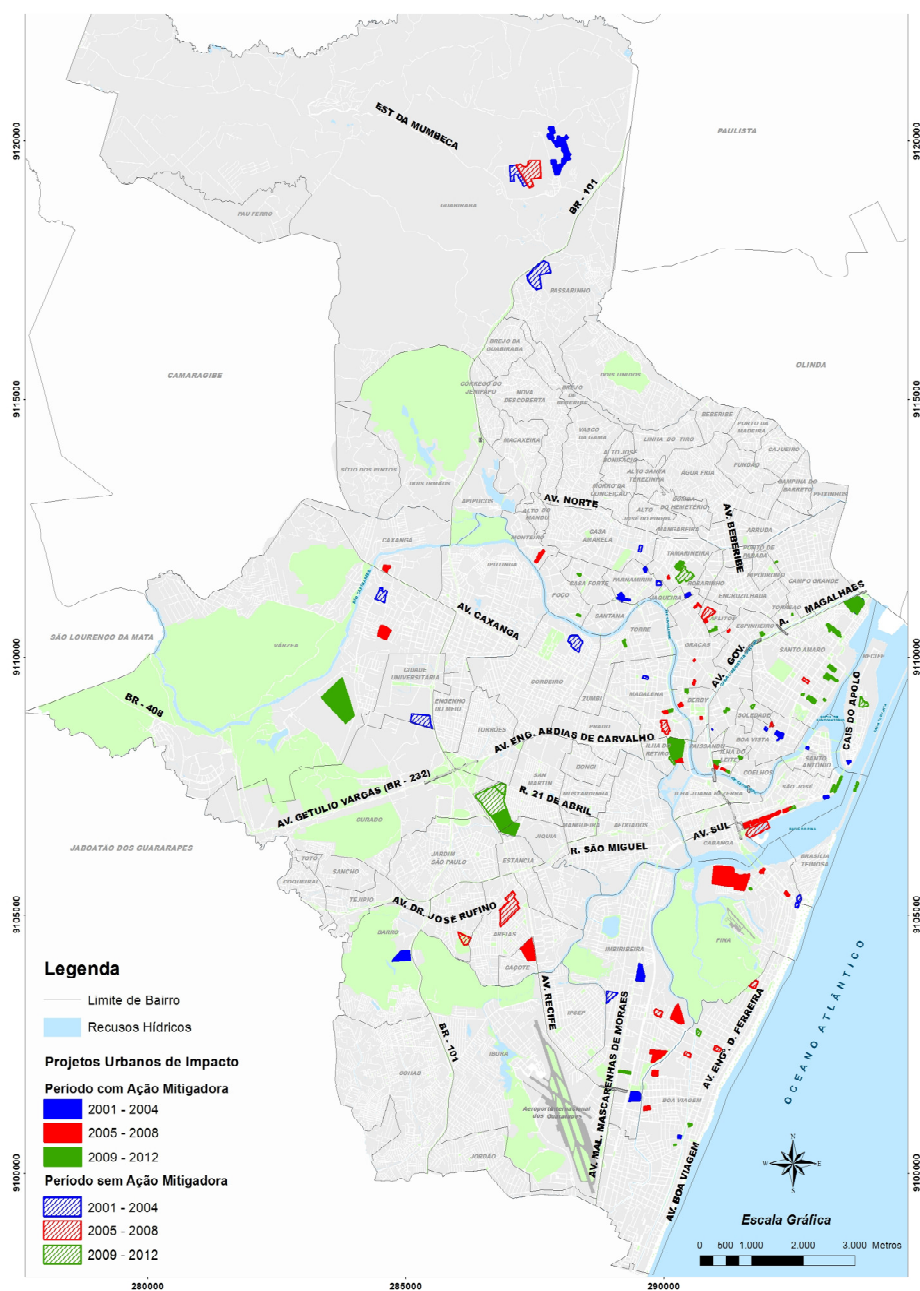
Os EI, definidos por sua área ou uso, instalam-se na cidade, autorizados pelo poder público, que mede seus impactos, individualmente, ou seja, com base no lote. A visão de conjunto, o impacto que vários empreendimentos do mesmo porte podem causar no seu entorno, ou na cidade, não é questionada, não é analisada. O poder público não tem formulado cenários para verificar as tendências do crescimento do mercado imobiliário em determinadas áreas, de forma mais permanente, quer dizer, considerando a cidade como um processo dinâmico. A exceção parece ter sido no momento da revisão da LUOS, que resultou na lei da ARU, quando se analisou o impacto que vários projetos (sendo EI ou não) poderiam causar na infraestrutura viária, considerando-se o número de vagas de estacionamento e o impacto na paisagem, a massa construída e o gabarito das edificações. A cidade, seu crescimento, sua feição, fica dependente do cumprimento de uma lei que, ao final do marco temporal desta tese, tem 16 anos.

O Plano Diretor, na etapa de diagnóstico, destacava a continuidade do processo de adensamento construtivo em Boa Viagem; a tendência de adensamento, ocasionada pela redução dos coeficientes na área dos doze bairros, nos bairros próximos, como Rosarinho, Casa Amarela e Encruzilhada, e na margem oposta do rio, Torre e Madalena e expansão para Ilha do Retiro, reproduzindo o mesmo tipo de ocupação, em altura. Havia, também, uma tendência de crescimento na direção oeste, para Caxangá, Iputinga, Jardim São Paulo. Um novo eixo de expansão imobiliária era apontado pelo plano, do lado esquerdo do rio Jordão, indicando a expansão territorial do mercado imobiliário de Boa Viagem. Esse processo foi iniciado no final do século passado a partir do Shopping Center Recife, depois, impulsionado pela implantação da Avenida Marginal ao Canal de Setúbal e, agora, mais ainda, com a construção da Via Mangue. As tendências se confirmam com a presença dos empreendimentos de impacto nas áreas referidas (RECIFE.SEPLAM. 2003)

Mapa 3. Empreendimentos de Impacto por Tipo de Uso



Mapa 4. Empreendimentos de Impacto com ou sem Ação Mitigadora por Gestão



No processo de análise dos EI, o poder público atua, por vezes, para estabelecer um padrão de governança que desconhece os canais de participação legalmente instituídos para tal, como o CDU. Um exemplo que reforça essa afirmação pode ser o relativo à aprovação de um empreendimento, do grupo JCPM, nos limites da ZEIS Brasília Teimosa. A prefeitura negociou diretamente com os empreendedores e a comunidade, a mudança do limite da ZEIS, em troca do aporte de um milhão de reais, que seria utilizado na área e aprovou a mudança desses limites no legislativo. Ao final de 2003, o CDU, ao analisar o empreendimento, foi surpreendido com a notícia de alteração dos limites da ZEIS. O assunto gerou polêmica no Conselho, mas o caso permitiu observar as alianças e as trocas que são conduzidas entre os interessados e mediadas pelo poder público, ao mesmo tempo em que mostra a posição do poder público, fortalecendo o capital e enfraquecendo os canais de participação, como o CDU e o Fórum do PREZEIS, do mesmo modo que enfraqueceu os canais instituídos para discutir o plano diretor. Quer dizer, os arranjos institucionais para governança democrática, “apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que questões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais” (TATAGIBA, 2002, p.62)

[...] na verdade, pelo que eu entendi, teria sido aprovado no Fórum do PREZEIS, mas o Fórum nega essa informação e que teria sido uma decisão da COMUL que também não teria legitimidade para tomar uma decisão em relação a isso. O que acontece é que a ZEIS que foi redelimitada, para que pudesse construir o JCPM. O que me consta é que haveria uma contrapartida de um milhão de reais, mas eu não sei te dizer realmente se aquele dinheiro foi para o Fundo ou se foi investido diretamente na comunidade, porque só na partir do governo de Lula que houve investimentos naquela comunidade para tirar as palafitas dali, não sei até que o ponto o dinheiro foi ... se o JCPM investiu ali. (ONG 4)

Apesar de o processo ter sido levado ao conhecimento do Fórum do Prezeis, fomos contra na época. Lembro que para se tirar o perímetro de uma área ZEIS, tem que passar pela Câmara de Urbanização e pelo Fórum do Prezeis. Não serão três, ou quatro lideranças da comunidade, que poderão deliberar pelo Fórum do Prezeis. O Prezeis tem um fundo específico, somos lei. Se não existe interesse da gestão em manter o Fórum, crie nova lei, extinguindo-o (RECIFE/CDU. Fórum do PREZEIS, 12/2003).

A partir daqui, o foco recairá sobre dois EI específicos: o Shopping Riomar e o Projeto Novo Recife.

O projeto do Shopping Riomar foi discutido no CDU, em maio de 2010, porém, a área da antiga Fábrica Bacardi já havia sido objeto de outro projeto, aprovado pelo CDU em 2008. Na ocasião tratava-se de um empreendimento misto – habitacional e empresarial. O relator do processo no CDU, representante do CREA, havia ratificado o parecer dos órgãos responsáveis por telefonia, energia, abastecimento d'água e tráfego, de que o empreendimento, não traria impactos (!). Apesar disso, já se negociava ação mitigadora e se ligava o empreendimento à Via Mangue.

[...] existe uma contrapartida. Só que este valor não foi hoje exposto, pois estamos em processo de negociação. Momento específico entre a Prefeitura e o empreendedor. Assim que concluirmos as negociações, comunicaremos ao Conselho. **A mitigação será exclusivamente para a Via Mangue.(grifo nosso)** Estamos discutindo também, o reassentamento das famílias nas comunidades vizinhas. Uma ação mitigatória a nível social.

Em 2010, a área, retorna ao CDU, com um projeto de torres empresariais e o Shopping Riomar. O relator do processo, representante do SINDUSCON/PE, foi favorável ao pleito, desde que as exigências dos órgãos que tratam da questão dos transportes, como a CTTU – Companhia de Trânsito e Transportes e a Gerência de Projetos Viários/SCDUO, fossem atendidas. O parecer do relator cita o parecer da CTTU:

O estudo preliminar apresentado pelo empreendedor carece da compatibilização do desenho dos acessos ao equipamento com a geometria da Via Mangue, inclusive com seu plano funcional de circulação. Observamos que de posse do desenho final a CTTU poderá avaliar as impedâncias, restrições e os impactos gerados por ele na corrente de tráfego. Assim recomendamos a análise desse estudo preliminar do acesso viário pela URB / Recife e GOPV / DIRURB.[...] Seria importante também

observarem a adequação da via Mangue ao sistema viário do Cabanga (sentido Centro / Subúrbio) elaborado pela consultoria PRÓS Obras e Serviços Ltda., em janeiro 2008, no tocante a necessidade de construção de três faixas de rolamento no trecho inicial da via Mangue, desde o início na Ponte Paulo Guerra. [...] A título de subsídio, em decorrência dos conflitos de tráfego criados pelo desenho da alça de acesso ao empreendimento, registramos nossa preocupação com sua capacidade de estocagem e possíveis repercussões negativas na Via Mangue. [...] Ainda, que seja verificada a possibilidade de se estabelecer um contorno viário interno ao empreendimento.[...] É inegável que a implantação do empreendimento (Rio Mar Shopping) nas condições apresentada irá acelerar o esgotamento da vida útil da via mangue daí a necessidade de se adotar todas as medidas que assegurem que esse corredor estratégico metropolitano o opere com fluxo livre, como uma rodovia. [...] a GOPV salienta a importância da implantação da Via Mangue, como via importante de escoamento do tráfego hoje existente e a ser gerado, na implantação de uma terceira ponte(grifo nosso) sobre a Bacia do Pina bem como, compatibilização do sistema viário existente com os projetos viários estruturadores propostos para a área. (RECIFE/CDU, 2010, p. 2)

A SCDUO, pela DIRURB e GOPV, no seu parecer, salientava a necessidade de compatibilização dos acessos ao sistema viário local e à Via Mangue, concordando com a CTTU. O processo foi aprovado com essa pendência, que seria resolvida no Termo de Compromisso⁴⁶ firmado entre o empreendedor a e Prefeitura.

Houve agilidade diferenciada na aprovação do processo do Shopping Riomar, exposta pelo relator do processo no CDU: “Analisando os pareceres recebidos, ressaltamos a velocidade de sua tramitação nas diversas áreas da Prefeitura”. (Id, p.1)

⁴⁶ Os Termos de Compromisso dos EI não foram tornados públicos., mas as ações mitigadoras que deveriam constar no termo, constantes na Ata 179 (05/2010) do CDU, são: 1. Elaborar projeto completo da 3ª faixa na ponte Paulo Guerra desde o início desta até alcançar o empreendimento, e executar o trecho a partir do início do mirante até o acesso ao shopping. 2. Alargar a Av. República do Líbano em aproximadamente 3,50m garantindo a 3ª faixa na Via Mangue. 3. Concluir a 1ª etapa da Via Mangue (Rua Cacilda/Rua das Oficinas/Rua Manuel de Brito). 4. Doar terreno com 13.000,00m² para construção de habitacional da Via Mangue. 2ª No que se refere ao sistema de transporte coletivo, para garantir a circulação nos pontos de embarque e desembarque do mesmo, o empreendedor se compromete a: 5. Executar via de contorno compatibilizando-a com o loteamento. 6. Requalificar as ruas Amador Bueno e Dirceu Toscano de Brito. 3ª No que se refere à rede viária de pedestres e ciclistas, para que fique assegurada a mobilidade destes, o empreendedor se compromete a: 7. Compatibilizar a ciclovia da Via Mangue com os acessos ao Shopping. 8. Instalar passarela de pedestres sobre a Via Mangue. 9. Implantar projeto de sinalização viário horizontal e vertical, bem como compatibilizar a sinalização de orientação e destino existente no entorno do empreendimento com os novos usos apresentados, de acordo com o estabelecido pelo Código de Trânsito Brasileiro.

É oportuno ressaltar o Shopping Riomar, do grupo JCPM, com a construção anunciada em março de 2010, no gabinete do prefeito, aconteceu ao mesmo tempo da polêmica sobre a transformação do Hospital da Tamarineira, de propriedade da Santa Casa de Misericórdia, em um shopping, de um grupo carioca. A sociedade e a justiça se manifestaram contra o interesse da Igreja, em comercializar o imóvel⁴⁷. Na abertura da Semana do Meio Ambiente, em 2010, o prefeito decretou o imóvel, como área de utilidade pública para fins de desapropriação total, devido à necessidade de sua preservação e conservação.

Achei fantástica história da Tamarineira; foi uma piada. [...] teve toda uma mobilização contra o shopping, etc, etc; eu disse: “não se preocupe não vai ter shopping, mas não é por causa da mobilização, mas é porque JCPM não vai querer! E eu me preocuparia mais com o verde da bacia do Pina”. Dito e feito! No Dia do Meio Ambiente, o prefeito João da Costa fez um discurso em defesa do meio ambiente e que ele impediria o shopping. No dia seguinte, o JCPM anunciava o shopping Riomar, no terreno da Bacardi, na bacia do Pina. [...] não são práticas neoliberais, são práticas de conluio, de acordos – aí se faz o túnel – quer dizer, tudo que foi feito, hoje, de fato é quase possível de não acontecer entre representantes políticos, os grandes empresários e os grandes proprietários de terra; é uma relação muito direta. (Universidade 4)

A grande mobilização em torno do projeto na Tamarineira baseava-se na questão do sistema viário saturado e da perda ambiental que poderia ser ocasionada, já que o imóvel tem uma grande área verde. É uma área localizada no perímetro dos 12 bairros, ocupada por uma população de classe média-alta, que se manifestou contra e teve grande apoio da mídia, que inclui o Grupo JCPM. Não houve mobilização significativa contra o Shopping Riomar, que também está situado numa área sujeita a prejuízos ambientais, mas, ao contrário da Tamarineira, é ocupado por população de baixa renda, na entrada da ZEIS Pina/Encanta Moça.

O empreendimento, com investimento de mais de um bilhão de reais, tem 410 lojas e 4200 vagas de estacionamento. Situa-se em um terreno de 20,2 ha, onde se localizam o shopping, com 256.276,80 m² de área construída e 3 edifícios empresariais, com 31 pavimentos, com área construída de 98.572,55 m². O sistema viário do seu entorno sofreu

⁴⁷ O Hospital Psiquiátrico da Tamarineira é um IPAV – Imóvel de Área Verde.

intervenções em 40 ruas, que receberam pavimentação, sinalização e iluminação, sendo que algumas delas tornaram-se rota de transportes coletivos, que passaram a circular pelo local, o que significa que trouxe algum benefício para a população da área. O Consórcio Grande Recife de Transportes alterou a rota de algumas linhas e criou outras para atender o shopping.

Figura 31. Riomar Shopping – Localização e acessos



Fonte: <https://andradetalis.files.wordpress.com/2014/01/rio-mar-estrutura.jpg>

O Riomar e a Via Mangue transformaram a organização do espaço da área, com a remoção de palafitas, a instalação de edificações de maior porte e de outro padrão construtivo no entorno, que interferem no modo de organização do espaço, inclusive na ZEIS, o que poderá ocasionar a expulsão da população moradora do local. É válido lembrar o processo de transformação ocorrido no entorno do shopping Recife. Houve abertura de novas vias que atravessaram a favela Entrapulso, com remoção/relocação de população, mas, ao mesmo tempo, houve maior dinamismo da área, também para a população original, que tirou proveito da proximidade do equipamento e instalou pequenos serviços, principalmente no setor da alimentação, para atender os funcionários do shopping. No caso do Shopping

Riomar, já foi instalado um restaurante do SESC exclusivo para os funcionários, o que diminui essa possibilidade.

A aproximação da gestão João da Costa com o empresariado local já se explicitara quando o shopping foi anunciado no seu gabinete e se confirmava nas várias visitas que o Prefeito fez às obras do empreendimento, a convite do empreendedor.

[...] esse shopping é um empreendimento que, até janeiro, vai gerar três mil empregos, principalmente para a juventude de Brasília Teimosa, do Pina, do Bode, dessa região, isso é muito importante do ponto de vista social e econômico. O maior empreendimento comercial que se instala no Recife ampliando a cidade e a consolidando como um lugar onde o comércio é moderno e principalmente gera muito emprego”, disse o prefeito João da Costa (<http://www2.recife.pe.gov.br/joao-da-costa-visita-obras-do-riomar-shopping://23/11/11>)

O discurso do prefeito é quase idêntico ao feito pelos empreendedores, na apresentação do projeto ao CDU:

O RioMar Shopping será o maior centro de compras, serviços e entretenimento do Nordeste e um dos maiores do Brasil. [...] O RioMar Shopping se integrará à paisagem promovendo a requalificação da área onde será implantado. Seu porte, no segmento comercial, não tem precedentes no Nordeste. Ele irá proporcionar geração de trabalho e renda a partir do início das suas obras e, posteriormente, durante sua operação. Será um novo polo de atratividade para o Recife, incrementando a economia do município e do Estado e fortalecendo a imagem de pioneirismo de Pernambuco

O outro EI a que se refere este item é o Projeto Novo Recife, que causou polêmica no CDU e na cidade. A força do mercado imobiliário ficou bastante evidente, na relação de governança que se estabeleceu na aprovação do empreendimento, mas um novo tipo de governança urbana se fortaleceu, nesse processo, com base num novo tipo de movimento social, que usa a internet e as redes sociais para se manifestar.

A área em discussão compreende um terreno de 10,1 hectares entre os dois conjuntos de galpões ao longo do Cais José Estelita – do início do Iate Cube do Cabanga ao viaduto das Cinco Pontas, que passa por cima do forte de mesmo nome, no bairro de São José. O terreno abriga antigos galpões, estações ferroviárias e a segunda linha de trem mais

antiga do Brasil e fica situado na área do Programa Complexo Turístico Cultural Recife Olinda. Segundo os empreendedores 6,6 hectares seriam destinados à construção de 12 edifícios – oito residenciais, dois empresariais e dois hotéis e 30% desse espaço seria verde. Os outros 3,6 hectares – seriam públicos, com a implantação de vias, ciclovias, jardins, quiosques e polo marítimo, entre outros serviços. A área foi arrematada pelo consórcio responsável pelo projeto em um leilão, em 2008. A antiga proprietária era a extinta Rede Ferroviária Federal S/A.

Quadro 7 – Projeto Novo Recife. Características

	Área Lotes	Área Construída	Uso	Pavimentos	Vagas estac.
1	12.065,00	62.923,25 (2 edifícios)	Empresarial Apart Hotel	37/ 21	1187
2	10.099,12	51.185,86 (2 edifícios)	Residencial	39	584
3	15.068,00	83.012,14 (3 edifícios)	Residencial	33/37/41	965
4	14.395,50	80.702,25 (3 edifícios)	Residencial	33/37	942
5	14.516,92	77.164,01 (2 edifícios)	Empresarial Flat/Home Service	36/31	1299
Total	66.142,13	354.987,51			4978

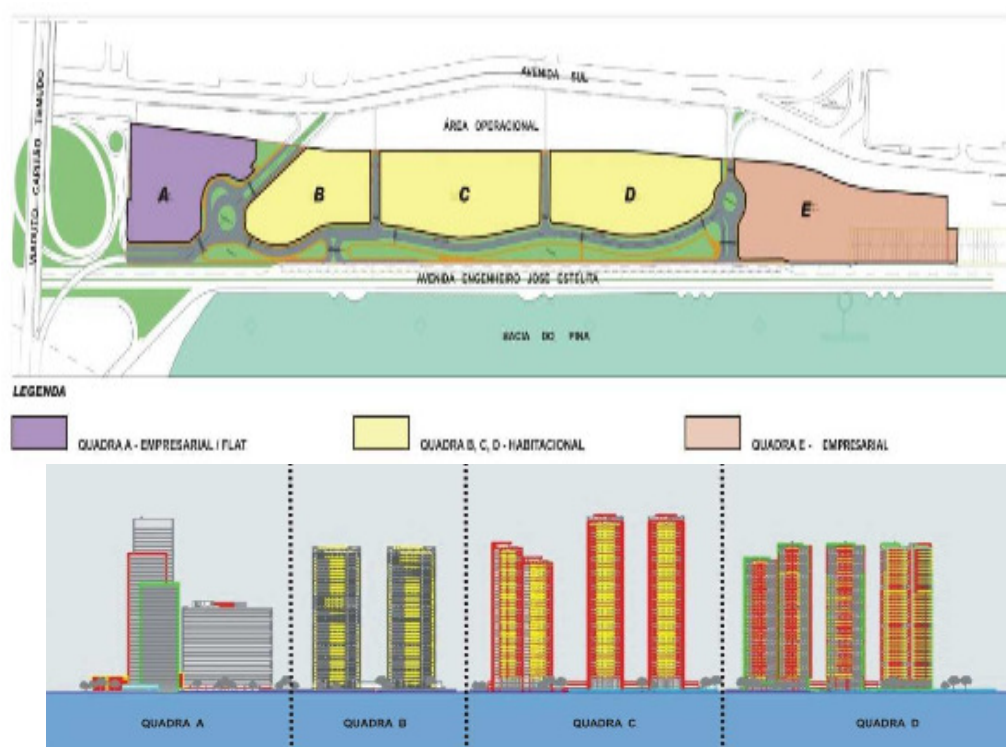
Fonte: RECIFE. DIRURB/SCDUO. 2012

Figura 32. Projeto Novo Recife – Localização



Fonte: Relatório do EI Novo Recife – 2011

Figura 33 - Projeto Novo Recife – Implantação dos Usos



Fonte: Relatório do EI Novo Recife – 2011

Os processos ingressaram na prefeitura em novembro de 2008, pouco antes da aprovação do plano diretor, de forma que ficaram submetidos aos parâmetros da Lei 16.176/96 – LUOS e foram encaminhados à DIRURB por estarem em Área Temporária de Reurbanização do Cais José Estelita (Lei 16.550/2000).

As áreas temporárias de Reurbanização são previstas na LUOS como áreas cujos atributos ambientais ou de localização sejam propícios às atividades de turismo, lazer, saúde e informática, onde o Município poderia instituir incentivos para estimular o desenvolvimento nessas áreas. Essas áreas seriam objeto de legislação específica, que definiria seus limites e as condições de uso e ocupação do solo, inclusive os coeficientes máximos de utilização para efeito do emprego do solo criado e da transferência do direito de construir.

A lei definiu uma área de 15,62 ha no Cais José Estelita, como Área Temporária de Reurbanização, para qual deveria ser elaborado um plano urbanístico, no prazo de 120 dias. Nesse mesmo prazo, ficaram suspensos os processos urbanísticos que ingressassem na Diretoria de Controle Urbano. O plano urbanístico nunca foi elaborado e a área foi objeto de atenção somente quando das discussões sobre o Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, já analisado, a partir de aqui, denominado PRO.

Em função desse projeto, o processo do Novo Recife passou a ser analisado, além da DIRCON, responsável pela aprovação de projetos e DIRURB/SCDUO, responsável pelo parecer urbanístico dos EI, pelo Instituto Pelópidas da Silveira, que assumira a Unidade Executora do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda e a CTTU. A DIRURB e o Instituto estabeleceram diretrizes para o desenvolvimento dos projetos apresentados. Os processos do Projeto Novo Recife, foram discutidos com os empreendedores e os vários órgãos da prefeitura, no período de dois anos (2009 e 2010).

O projeto Novo Recife foi apresentado pela primeira vez ao CDU, em julho de 2011, ainda sem deliberação. De julho de 2011 a setembro de 2012, os empreendedores foram convocados para cumprir exigências feitas ao processo. Em 12/11/12, os processos foram encaminhados ao Colegiado Técnico da DIRCON, que os encaminhou à secretaria da Comissão de Controle Urbanístico, no dia seguinte. Para ser analisado pela CCU, qualquer processo deve ser acompanhado do parecer da DIRUB. O parecer da DIRURB foi concluído no dia 14/11/2012 e baseava-se nas discussões havidas e nas diretrizes do Projeto Recife

Olinda – PRO.

O parecer da DIRURB enfatizava como diretrizes do PRO:

- Estabelecimento de um ordenamento urbano coerente, salvaguardando na área de intervenção as visadas transversais (continuidade visual entre os corpos de água do Rio Capibaribe e da Bacia do Pina), a arborização e espaços públicos existentes.
- Articulação da cidade com a frente de água.
- Valorização dos Passeios públicos.
- Criação de um grande “boulevard” marginal constituído pelo reperfilamento da Av. Engº. José Estelita para acolher as funções de marginal de passeio e lazer, contemplação e pesca com a de arterial de tráfego rodoviário.

O parecer da DIRURB, seguindo essas diretrizes, traz considerações que fortalecem a ideia do projeto Novo Recife. A área é tratada como uma área degradada, ociosa, uma barreira física, que “desarticula esta região da cidade; o terreno totalmente murado não garante a permeabilidade entre a Avenida Sul e o Cais José Estelita, impossibilitando a vigilância social e o desenvolvimento local” (RECIFE, 2012, p. 6). O parecer se mostra favorável ao empreendimento, entendendo-o como uma ação que integraria a área ao tecido urbano, promovendo uma continuidade da circulação entre esta área e os bairros de São José e Cabanga, Avenida Sul e Rua Imperial. Além de tudo, a legislação urbana em vigor permitia a execução do projeto, nos moldes apresentados.

A primeira exigência feita pela DIRURB foi o loteamento da área, definindo sistema viário, áreas verdes, áreas de lazer, e demais áreas públicas a serem doadas ao Município. A inexistência deste parcelamento baseou a crítica sobre a ilegalidade do processo, mesmo depois que o órgão metropolitano ter afirmado na reunião final de aprovação no CDU, que já havia o parcelamento da área. O parcelamento do terreno, as áreas destinadas para cada lote, as áreas particulares e públicas foram apresentadas no memorial justificativo do empreendimento, no qual se baseou o parecer do relator do processo ao CDU.

Para a promoção da articulação entre a área e os bairros, o parecer da DIRURB exigia a ligação do Cais à Av. Sul, pela abertura de vias locais de livre trânsito, o que viria

permitir a visada do cais; ligação do Cais Estelita com o bairro dos Coelhos, garantindo a ligação com a Ponte Joaquim Cardoso, através de via com seção de 20m e duas faixas de tráfego; a criação de via local paralela à José Estelita, ladeada por área verde pública, mobiliário, ciclovia, bolsões de estacionamento e outros recursos que limitem a velocidade de veículos garantindo a segurança do pedestre, e criação de um “boulevard” marginal para acolher as funções de passeio, lazer e contemplação, conforme disposto no PRO. A ligação com a Av. Dantas Barreto foi considerada; houve exigência da criação de via de acesso à avenida, entrecortando a área destinada ao empreendimento, interligando a área ao centro comercial do bairro de São José e facilitando a ligação entre zona sul e centro da cidade, e, ainda, a preservação de faixa não edificável, de 50,00m de largura entre os prédios, na direção da referida avenida, para garantir uma melhor permeabilidade visual.

Recife, como consequência de sua legislação tem se tornado uma cidade murada e insegura para pedestres. A possibilidade de construir os pavimentos destinados ao estacionamento dos veículos, no limite das laterais do terreno, tem permitido que estas fachadas tornem-se verdadeiras muralhas, barreiras, com total segregação entre o público e o privado, como as dos galpões do Cais José Estelita. Para romper com esse tipo de arquitetura e na esteira do pensamento que norteou o SSA 2, o parecer da DIRURB exigiu que os limitadores da propriedade privada tivessem 100% de sua superfície vazada, assegurando a integração visual entre o espaço da avenida e o interior do lote, criando relação direta entre o transeunte que circula no espaço público e o usuário do espaço privado, garantindo um espaço urbano provido de permeabilidade visual, de vigilância social e de atrativos paisagísticos.

A área situa-se fora do perímetro de proteção do patrimônio histórico, mas o parecer considera o acervo que está localizado no terreno remanescente, ainda de propriedade da União e que faz parte da paisagem cultural do Recife: o conjunto dos galpões, ao sul do Forte das Cinco Pontas, o patrimônio ferroviário e a linha férrea tronco, ainda em uso, instalada no bairro de São José no século XIX, considerados relevantes para preservação, por ser esta a segunda via férrea do Brasil e a primeira do Nordeste. A DIRURB exigiu, então, a recuperação e preservação dos galpões ao sul.

O parecer da DIRURB cita as exigências do IPHAN: demolição do Viaduto das Cinco Pontas, para permitir a visada do forte de mesmo nome e a recuperação da Igreja de

São José.

A preocupação com a paisagem expressa-se no parecer da DIRURB, vinculada à permeabilidade visual, exigindo que o projeto arquitetônico tivesse preocupação com essa permeabilidade no térreo e no primeiro pavimento, dado que, não há restrição de gabarito nesta região da cidade; o terreno do empreendimento está fora do cone de voo; fora do perímetro de preservação histórica definido pelo Município do Recife; e, fora do perímetro de entorno de monumento tombado definido pelo IPHAN.

A DIRURB finaliza o seu parecer favorável ao empreendimento afirmando

É verdade que existiriam outros desenhos urbanos para a ocupação da área, mas, este foi o resultado que, na visão da equipe, melhor contribuirá para promover a integração social, o respeito ao patrimônio e a inclusão social, partindo do princípio que a abordagem que traz maiores benefícios para todos é um meio-termo que permita a viabilização do empreendimento e o reflorescimento da comunidade.

A busca para um desenho alternativo ao projeto apresentado, calcada no envolvimento da sociedade, que reagiu ao projeto ainda está em negociação, com os empreendedores, a prefeitura e a sociedade.

O Projeto Novo Recife veio concretizar um objetivo que começou a ser difundido no Recife, a partir dos anos 1990: “valorização das frentes d’água”, presente em projetos específicos para partes da cidade e no Projeto Capital. Nos anos 2000, o projeto Valorização da Frente Atlântica, depois, Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda, veio propor a valorização da frente d’água do Cais José Estelita.

A cidade do Recife, historicamente, deu as costas aos seus cursos d’água, exceção feita à orla do Boa Viagem. A ocupação maciça e de gabarito elevado, a falta de um escalonamento deste gabarito, na Av. Boa Viagem, impediu a ventilação e o descortino da paisagem para os moradores das ruas posteriores; foi uma privatização da paisagem e cerceamento, permitido pela legislação, do direito de estar ao sol, na avenida, após o meio dia.

O projeto Novo Recife, de forma semelhante ao acontecido na orla de Boa Viagem, quando implantado, vai constituir uma barreira visual e à ventilação, para as edificações localizadas nas ruas atrás do cais, embora, hoje, a barreira constituída pelos galpões abandonados, impeça essa visada. Além disso, o projeto desconsidera, fere e rompe

com a paisagem edificada, quase horizontal; ao mesmo tempo, é segregador do espaço edificado, sem embargo da justificativa de articular a área com o entorno e quebrar seu isolamento. O projeto volta-se para a frente d'água, valorizando-a e dá as costas para o patrimônio histórico do bairro de São José, o qual encobre. A legislação permite, é verdade, e o parecer da DURURB reconhece o fato, mas o poder público precisa encontrar (e buscou, depois da movimentação da sociedade) mecanismos, que não desrespeitam a legislação, mas que considerem aspectos por ela ignorados, como a paisagem, valores visuais e estéticos.

Figura 34 – Projeto Novo Recife – Imagens da proposta



Fonte: Disponíveis na Internet

Em 30/11/2012, o empreendimento entrou na pauta do Conselho de Desenvolvimento Urbano. A reunião, divulgada na mídia e nas redes sociais, diferentemente do usual, contou com um expressivo contingente de interessados, da sociedade em geral e membros do legislativo federal e do Ministério Público de Pernambuco.

Como de praxe, inicialmente, haveria uma apresentação do projeto, feita pelo

requerente, mas, no início da reunião, o Ministério Público (que não tem assento no conselho) pediu a palavra para informar que tramitava nas promotorias, estadual e federal, um inquérito civil que trata exatamente desse processo.

Ontem à tarde, decidimos participar desta reunião e elaboramos um documento que gostaríamos que fosse lido antes mesmo da análise dos processos. Neste documento, pontuamos algumas irregularidades do Projeto Novo Recife. São irregularidades formais na condução do processo, que para nós se torna impossível a sua aprovação pelo CDU (Fala do MPPE. Ata Reunião Extraordinária, 30/11/2012).

A Universidade Federal, representada pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU, também se posicionou na mesma direção, apresentando um parecer jurídico em que apontava irregularidades na condução do processo, centrando-se na falta de paridade do conselho, em função da vacância de algumas representações. As inquietações e indagações foram acompanhadas por outros membros do conselho, representantes da sociedade civil, como IAB-PE e Conselho de Economia – CORECON. Após a apresentação do projeto pelo empreendedor e a leitura do parecer (favorável) do relator, houve a discussão e três entidades representadas no Conselho pediram vista do processo: IAB-PE – Institutos dos Arquitetos, Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura, MDU/UFPE e Conselho de Economia – CORECON/PE. De acordo com Resolução do CDU sobre pedido de vista, o prazo é de 20 dias para apresentação do parecer. Ainda de acordo com a mesma resolução, anteciparam os votos favoráveis ao parecer sobre o projeto: SINDUSCON, CUT/PE, ABIH, FIJ – Federação Ibura-Jordão, CDL/Recife, Câmara Municipal do Recife, URB/Recife. A próxima reunião foi marcada para o dia 21/12/12.

No dia programado e com a presença de 24 dos 28 conselheiros, após a leitura do parecer da SAJ, que havia pedido vista do processo, a reunião foi suspensa por uma liminar da justiça. Na ocasião, foi manifestado por alguns conselheiros o apoio ao conselheiro da CUT (que havia antecipado o voto favorável) e o descontentamento pela decisão da direção da entidade de o destituir da representação no conselho. Nova reunião foi programada para o dia 28/12/12.

Na 203ª reunião do conselho, em 28/12/12, com a presença de 20 conselheiros, o processo retornou à pauta. Foi lido o parecer do conselheiro do IAB/PE que havia pedido vista (na verdade, o mesmo parecer apresentado pelo MDU, já que o IAB/PE havia sido

signatário do mesmo documento). Os outros dois conselheiros que haviam pedido vista – UFPE-MDU e CORECON não compareceram à reunião. O processo foi aprovado por 21 votos, computados os votos antecipados dos votantes que não estavam presentes na reunião. Foi pedido o registro em ata, pelo representante da Agência CONDEPE/FIDEM, que consta no processo Carta de Anuência Prévia da Agência, sobre o parcelamento do solo. Esta é uma das ilegalidades apontadas por alguns conselheiros (IAB/PE, UFPE-MDU) nos processos que tramitam na justiça.

Não obstante as manifestações e pareceres de duas entidades representadas no conselho (UFPE/MDU E IAB/PE) sobre a questão da paridade, o conselho prosseguiu em suas deliberações e aprovou o empreendimento.

O Projeto Novo Recife foi objeto de intensos e acalorados debates, em vários fóruns, saindo do âmbito do poder público, em todos os níveis, passando pelo CDU, para a discussão pelas entidades nele representadas, até a população de modo geral. A imprensa, com os jornais e blogs de jornalistas, as redes sociais na internet e o Ministério Público de Pernambuco – MPPE desempenharam um importante papel, trazendo suas opiniões contra ou a favor e alimentando com informações a sociedade, de maneira geral.

Destaca-se, aqui, pelo MPPE, a ação de uma promotora, que se utilizava das redes sociais na internet, para divulgar suas ações e opiniões, no exercício da função, e o movimento Direitos Urbanos – DU, que se utilizando da internet e das redes sociais, criou um site e um grupo no facebook. As informações que subsidiam este texto foram, então, obtidas na web, no referido site, e no mural do grupo e da promotora, no Facebook.

A promotora do MPPE publicou:

Foi precisamente com o intuito de conferir transparência à atuação do Ministério Público em matéria que a todos interessa (ou ao menos deveria interessar), que houve disponibilização nas redes de algumas atividades que poderiam ser simplesmente encontradas no Diário Oficial. A finalidade maior era, sem dúvidas, colher informações, prestar contas e, por que não, alimentar, estimular e disseminar o trabalho do Ministério Público?

Em algumas oportunidades providências foram adotadas antecipadamente em razão de denúncias veiculadas nas redes e, somente algum tempo depois, chegaram por escrito à Promotoria. Outras vezes, nunca chegaram...(<http://direitosurbanos.wordpress.com/about/>)

O grupo Direitos Urbanos explicita o seu objetivo no seu blog

surgiu da articulação de pessoas interessadas em política e preocupadas com os problemas da cidade do Recife. A partir de um grupo de pessoas que se conheciam offline, o grupo foi se expandindo através das redes sociais e começou a transformar suas preocupações em ação pelo menos desde a reivindicação do tombamento do Edifício Caiçara (<http://direitosurbanos.wordpress.com/about/>)

Diante das inquietações explicitadas pela sociedade e por profissionais de diversas áreas, mas, principalmente da área de arquitetura e urbanismo, o grupo começou a mobilizar a sociedade, pelas redes sociais na internet, para discutir o Projeto Novo Recife, antes de sua aprovação pela prefeitura, organizando debates e eventos de ocupação da área, para sensibilizar a opinião pública e o governo.

Foi, então, criado o #ocupeEstelita - Ato da sociedade civil, organizado de forma descentralizada através da internet, com o objetivo de protestar contra o projeto Novo Recife, inspirado no movimento Occupy, já referido. Além de organizar o movimento #ocupeEstelita, o DU solicitou uma audiência pública na Câmara Municipal do Recife, em março de 2012. O primeiro #ocupeEstelita aconteceu em 15 de abril de 2012, com a presença de mais de 1000 pessoas. Nesse dia, as calçadas do cais e ao longo dos armazéns foram ocupadas pela população, numa forma de protesto pacífico. O sucesso levou a realização de outras edições do movimento, com a realização de debates, com a presença de professores da universidade, ligados à área de urbanismo, sobre a política urbana empreendida pelo poder público municipal. Houve outras edições do evento em 22 de abril e 11 de maio de 2012 (<http://direitosurbanos.wordpress.com/about/>).

A defesa do Cais José Estelita tornou-se um símbolo para uma pauta que se amplia, do uso dos lotes urbanos de forma ambientalmente responsável e que seja socialmente justo, à noção do direito às cidades sustentáveis. A ocupação faz parte do conjunto de ações que vêm sendo tomadas por grupos da sociedade civil diante da urgência dessa responsabilização do poder público sobre essas pautas.

Harvey (2012, p. 61) afirma que esses movimentos mostram “como o poder coletivo de corpos no espaço público continua sendo o instrumento mais efetivo de oposição, quando o acesso a todos os outros meios está bloqueado”.

Para o evento do mês de maio, aproveitou-se a oportunidade do evento mundial 12M, que seria a chamada para eventos globais, com o objetivo de reunir pessoas que defendem novas formas de viver e conviver em sociedade. O 4º Ocupe Estelita aconteceu no dia 28 de abril de 2013, organizado pelo DU, utilizando-se das redes sociais, como um evento sociocultural de ocupação e defesa do Cais José Estelita.

O projeto Novo Recife levantou o interesse sobre os destinos da cidade. Segundo o DU, vários movimentos organizados participam do debate: movimentos como o SOS Corpo, o Centro D. Hélder Câmara, o IAB – PE, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo, os Comitês Populares da Copa, a Associação Caranguejo Uçá da Ilha de Deus e as associações de moradores do Coque, além de especialistas, professores universitários e políticos. Durante uma audiência no legislativo, foi entregue uma petição on-line com mais de 1,6 mil assinaturas, o que mostra a capacidade de mobilização que os movimentos têm, com o uso da internet. A jornalista Mariana Moreira que entregou a petição, afirmou: “Conseguimos essa mobilização em uma semana e, se for preciso, nos vamos às ruas. Isso é só o começo” <http://direitosurbanos.wordpress.com/about/>.

Na tentativa de ampliar a participação e influenciar nas decisões, o DU entregou uma carta à Prefeitura, solicitando a transferência, para um auditório, da reunião extraordinária do CDU, a ser realizada no dia 30/11/2012, já que a sala do Conselho não comporta um número maior de observadores. O pedido não foi atendido e houve tumulto, do lado de fora da reunião, com a presença da guarda municipal, para conter os manifestantes. O DU havia organizado, via Facebook, o movimento [#Ocupe12oAndarDaPrefeituraAs9DaManhaDoDia30!](#) Na véspera, o evento tinha mais de 600 confirmações.

Em 19/12/2012, dois integrantes do grupo DU propuseram Ação Popular com pedido de liminar à 7ª Vara da Fazenda Pública do Recife, pedindo a nulidade de todos os atos praticados em relação ao processo e suspensão da reunião do CDU, marcada para o dia 21/12/2012. No dia da reunião, o grupo obteve decisão favorável, o que significou a suspensão da reunião do CDU, já iniciada. Uma nova reunião foi marcada para o dia 28/12/12.

Em 27/12/2012, o DU propôs uma 2ª Ação Popular pedindo a declaração de nulidade dos atos que viessem a ser praticados até que se regularizasse a composição do

CDU e, ainda, a suspensão da nova reunião marcada para o dia 28/12/2012. O Juízo de Plantão concedeu parecer favorável, na mesma data. Ao mesmo tempo, os empresários aviaram Ação de Mandado de Segurança perante o TJ/PE, em relação à decisão do juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública. O Presidente do TJPE decidiu pela legalidade da composição do CDU para julgar o projeto, suspendeu os efeitos do ato judicial da 7ª Vara da fazenda Pública da Capital e determinou a continuidade da análise dos processos.

Após a aprovação do projeto pelo CDU, em 28/12/2013, o movimento continuou. Em 27/02/2013, já houvera uma audiência pública na Assembleia Legislativa de Pernambuco. Na ocasião, os moradores do entorno se fizeram presentes e geraram alguns momentos de tensão. Os moradores dos Coelhos, bairro vizinho, levaram faixa de apoio ao projeto. Um morador se manifestou: “Temo que o projeto seja uma expulsão branca. E este Polo Jurídico que vão construir também. Ninguém é contra o projeto, mas não participamos da discussão”, reclama o integrante do Grupo Comunitário do Coque. (http://jc3.uol.com.br/blogs/blogjamildo/canais/noticias/2013/01/11/vizinhos_do_novo_recife_moradores_do_coque_desconhecem_o_projeto_144278.php.)

A luta contra o projeto e a busca pela ampliação das discussões teve a participação de outro ator – o Ministério Público do Estado de Pernambuco. Segundo a Constituição de 1988, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127). Entre suas funções institucionais, destaca-se a que se relaciona com o que se apresenta neste texto: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Segundo Carvalho e Leitão (2010: 405) o papel assumido pelo Ministério Público, a partir de 1988, decorre da alegação de que a sociedade brasileira seria hipossuficiente, ou, pouco organizada para defender seus direitos e interesses. Neste sentido, o Ministério Público surge como a instituição responsável por defender os interesses da sociedade.

Nessa perspectiva de defender os interesses da sociedade e consciente das questões que o projeto Novo Recife levantava na cidade, o MPPE passou a acompanhar mais de perto o andamento dos processos. Do final de abril de 2010 até início de dezembro de 2010, o MPPE solicitou informações à Prefeitura do Recife e realizou duas audiências com

os órgãos da Prefeitura, IPHAN, Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco e os empreendedores. Já em maio de 2012, realizou mais duas audiências com os órgãos da Prefeitura. Em 2012, também foram realizadas mais três audiências, com a presença da Prefeitura, Agência CONDEPE/FIDEM e empreendedores.

Em 17/12/2012, depois de ter tentado influenciar, sem sucesso, a reunião, com o argumento que o CDU estava ferindo a lei, já que a paridade não estava sendo respeitada, o MPPE propôs uma Ação Civil Pública, pedindo a nulidade dos processos referentes aos projetos arquitetônicos do empreendimento imobiliário Novo Recife, sob a alegação de o processo ser incompleto, não tendo a análise de órgãos de outros níveis de governo, como FUNDARPE, Agência CONDEPE/FIDEM, DNIT e IPHAN. O projeto foi analisado e aprovado na reunião do Conselho, do dia 28/12/2012. Após a aprovação do processo, o MPPE requereu a suspensão dos processos administrativos, que foi concedida, em 20/02/2013, pelo TJPE; esta decisão foi revogada em 27/03/2013.

Já em 2013, (fora do marco temporal deste estudo), o Ministério Público Federal em Pernambuco ingressou na polêmica e propôs uma Ação Civil Pública, com pedido de liminar, contra empresários, Prefeitura e IPHAN, e suspensão da decisão do CDU e paralisação da demolição dos galpões. Não cabe, aqui, discutir os desdobramentos do processo, que continua em discussão.

A título de esclarecimento, informa-se que a demolição dos galpões, que havia sido iniciada na noite de 21 de maio de 2014, foi embargada pelo IPHAN. Manifestantes ocuparam a área, mas a justiça concedeu a Reintegração de Posse e os manifestantes, expulsos do local, no dia 17/06, foram ocupar uma área próxima. O projeto passou a ser discutido com a nova gestão que assumiu em 2013 e foi reformulado, mas, essas questões já se encontram além do horizonte temporal desta tese. O caso do projeto Novo Recife, as idas e vindas legais e a reação da sociedade, com certeza fornecem bastante material para um estudo específico, sobre a relação mercado imobiliário, sociedade e Estado.

Na primeira fase da análise, o processo caminhou devagar, devido às exigências para se adequar aos princípios do PRO e da legislação; atendidos esses requerimentos, o processo andou a uma velocidade ímpar, certamente em função da proximidade do final da gestão, considerando-se que entre o parecer da DIRURB (14/11/12) e a entrada no

CDU(30/11/12) são 16 dias corridos. Nesse intervalo, o projeto precisava seguir os seguintes passos: 1) ser encaminhado a um relator da CCU – Comissão de Controle Urbanístico para elaborar seu parecer; 2) ser convocada a reunião da CCU, para a análise do projeto; 3) ser encaminhado a um relator do CDU, para elaborar seu parecer; 4) Convocar a reunião do CDU, encaminhando o parecer do relator, com 15 dias de antecedência, no mínimo.

O Projeto Novo Recife primeiro mostra um modo de governança, que só difere do passado, em que o lobby e os interesses econômicos predominavam, pelo processo de negociação técnica que embasou a primeira fase de análise do projeto e foi responsável pelas suas idas e vindas. A segunda fase, quando o processo entrou nos canais de governança democrática, permite perceber a urgência e a diretriz de aprovar o projeto, ainda naquela gestão; a velocidade na convocação das reuniões corrobora esta assertiva. Além do mais, o projeto foi analisado em uma reunião extraordinária específica para ele, o que gerou questionamentos pelos membros do CDU. Com o pedido de vista, o projeto foi analisado e aprovado ao final do mês de dezembro de 2012. A terceira fase ainda não foi concluída, mostra outro padrão de governança surgido da pressão da sociedade: o processo, depois de aprovado, está sendo discutido em novas reuniões entre Prefeitura, empresários, legislativo e com a realização de novas audiências públicas.

A Prefeitura, com base nessas discussões elaborou um Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga, em atendimento às exigências do Plano Diretor, para ser discutido no Conselho da Cidade do Recife. Quer dizer, o movimento da sociedade, originado e alimentado nas redes sociais, mostrou a força que tem a sociedade na busca de participar efetivamente dos processos decisórios, obrigando, de certo modo, o poder público a investir no planejamento urbano e rompendo com os arranjos existentes, atrelados ao Estado e que não conseguem ter autonomia para exercer com efetividade o papel que lhes cabe no processo democrático.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana. (Maricato, 2007, p.135)

Esta tese concorda com a assertiva acima e aplica-a ao Recife. A distância entre o planejamento e a gestão foi o motor inicial desta pesquisa. Aqui, procurou-se entender as razões dessa distância, entendidas como obstáculos ao planejamento urbano, no início do século XXI. Assumiu-se que, no processo de planejamento e gestão urbana, há padrões de governança que decorrem dos interesses políticos e econômicos, orientadores da ação do poder público, que é baseada em ações pontuais, voltadas para segmentos específicos e que desconsidera os instrumentos de planejamento, definidos nos canais de gestão democrática. A tese buscou responder, basicamente, o que condiciona o exercício da atividade do planejamento urbano no Recife, em que se baseia esta atividade e quais os conflitos de governança que emergem dessa prática.

Planejamento urbano e governança foram, portanto, os fios condutores da pesquisa. Planejamento urbano, no início deste século XXI, é um processo para estabelecer, de forma participativa, ações para transformação do território, na busca do equilíbrio e justiça social, baseado nos pressupostos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Portanto, o planejamento urbano reflete-se no espaço e para tal, há que se implantar os seus instrumentos, por um processo de gestão, o que significa transpor o abismo entre discurso e ação. Governança é entendida como a relação Estado e sociedade e nos arranjos institucionais, na formulação e implantação das políticas públicas, neste caso, a política urbana.

Foram estudadas três gestões consecutivas do Partido dos Trabalhadores, no Recife (2001-2012), evidenciando que o discurso era de realizar um processo diferente e, ser diferente no planejamento urbano, significava fugir dos padrões do planejamento racionalista

adotado no país e no mundo, até o final do século passado. Seria um planejamento fundado nos ideais da reforma urbana e radicalmente democrático, de acordo com o “modo petista de governar”; um planejamento urbano de cunho progressista. A expectativa da concretização desse discurso ficara mais forte com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001.

Como o planejamento urbano é uma atividade de prerrogativa do Estado, foram analisados, em primeiro lugar, os conflitos de governança internos decorrentes da engenharia política e administrativa, no interior da administração pública municipal, focando na área de planejamento urbano, para, em seguida tratar dos arranjos de governança com a sociedade e mercado. Estudou-se a estrutura interna da prefeitura, para apresentar essas relações e conflitos, discutindo em que medida estes se constituem obstáculos à implantação de um processo de planejamento urbano eficaz. Em paralelo, procurou-se evidenciar as relações de governança no âmbito externo, no processo de planejamento e gestão urbana, quando se tratou das relações com o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife e com o segmento empresarial.

Evidenciou-se, nos 12 anos estudados, que a cada gestão, a cada projeto político e novo programa de governo, correspondem novas engenharias institucionais para acomodação dos partidos políticos da base aliada e para a implantação da estratégia de governo. Foram realizadas sucessivas reformas administrativas que são uma expressão do poder, com a “cara” de quem ocupa o centro do poder, que procura deixar sua marca, diferenciando-se do seu antecessor.

A análise dessas várias estruturas para o planejamento urbano na Prefeitura do Recife demonstra, basicamente, três tipos de problemas, independente do projeto político da gestão, mas com características próprias – afinal todos querem impor a sua marca: (i) uma fragmentação ou superposição de atribuições ou ações, que estiveram ou estão dispersas por vários órgãos; (ii) uma fragmentação da cidade, ou seja, pedaços da cidade, distribuídos por diferentes órgãos; (iii) a desarticulação da atividade, no seio da gestão pública. Significa que diferentes estruturas exerciam as mesmas ou semelhantes funções, sem diálogo, sem que fosse possível a troca e o conhecimento de onde se queria chegar, ou o estabelecimento de objetivos comuns ou complementares, com cada um elaborando e priorizando projetos específicos para o território da cidade, disputando espaço de poder e recursos. Esses são obstáculos muito fortes à implantação do planejamento urbano, enquanto um processo

contínuo e permanente para o desenvolvimento equilibrado da cidade.

Esta tese não defende a concentração das atividades relativas ao planejamento urbano em um só órgão. Defende-se, aqui, um sistema de planejamento composto por arranjos institucionais, compostos pela estrutura administrativa e pelos canais de governança democrática, com o diálogo permanente entre eles, para a elaboração e a consecução de objetivos que persigam o desenvolvimento urbano justo, equilibrado. A existência de vários órgãos, trabalhando desarticulados, de forma fragmentada, funciona, até certo ponto, como solução para as disputas político-partidárias, para os jogos no poder. A estrutura organizacional adotada para resolver essas disputas e acomodações políticas além da fragmentação, trouxe a permanência da superposição de funções, ou, em alguns casos, as estruturas não receberam atenção necessária, de orçamento e de condições para o seu funcionamento. Ao final, como afirmou um representante do legislativo, essas reformas, ou pelo modelo, ou por uma questão de gestão, ou por falta de diálogo, de engasgos, de burocracia, enfim, a estrutura que foi mantida não respondeu ao que a cidade precisava, no que diz respeito ao planejamento urbano, à organização do território.

No entendimento desta tese, a fragmentação também pode ser uma estratégia para reduzir o controle social, na medida em que mantém as demandas em compasso de espera. Com efeito, os demandantes não conseguem ter uma visão do conjunto e ficam com a sensação de que em algum momento haverá uma ação efetiva, que está sendo gestada ou equacionada por algum órgão, sem saber exatamente quem, o quê, ou quando; então, o controle social fica sem ter efetividade; além disso, não há clareza sobre as competências ou responsabilidades, havendo um “jogo de empurra”, no qual o tempo vai passando e o “poder público espera que caia no esquecimento e que as pessoas esqueçam de cobrar”.

A fragmentação também funciona como desestabilizador ou inibidor de uma gestão mais democrática. Assim, além da disputa de espaço interna, há, também, a externa, com os arranjos para a governança democrática concorrendo entre si, buscando seu espaço, como a concorrência entre o OP e o PREZEIS, por exemplo. A concorrência entre os dois órgãos trouxe à tona o papel político do primeiro, como símbolo de gestão, com vistas à permanência no poder e destruição da marca de um opositor político, como se os dois canais fossem criação do governante do momento e não conquistas da sociedade, na luta por uma gestão mais democrática e inclusiva. A desconsideração do sistema PREZEIS, tanto ao nível

da estrutura interna como externa, como experiência de planejamento participativo no nível local, decorreu desta visão. Dessa forma, trocou-se o planejamento em áreas pobres, por ações sem planejamento em áreas pobres, legitimadas pelo discurso da inversão de prioridades, expresso nos programas de governo e no PPA, que se concretizou mais efetivamente com a implantação do OP.

A retórica da inversão de prioridades, na prática, foi perdendo importância na segunda e terceira gestão, notadamente na área do saneamento integrado, carro-chefe no sentido da ação efetiva para essa inversão, com a prefeitura mudando o discurso de assumir o controle do saneamento da cidade, para participar das parcerias público-privadas, conforme visto no capítulo 2. A prefeitura não cumpriu o seu discurso de formular políticas urbanas claras; por exemplo, na questão da inclusão social, a questão da habitação foi pontual, não foi baseada em uma política, em que se usassem os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, haja vista a não transformação de nenhuma área em ZEIS.

A mudança da retórica veio acompanhada da inflexão do ideário político da gestão, que passou a articular os princípios do ativismo democrático com o do empreendedorismo. Com efeito, evidenciou-se que o Estado exerceu seu papel de forma contraditória, procurando atingir dois objetivos: criou condições favoráveis para a acumulação capitalista, com destaque para os seus setores mais modernos, ao mesmo tempo em que procurou agir na busca de soluções para os problemas que afetam as classes mais carentes da cidade. Quer dizer, ao mesmo tempo que buscou, ao nível do discurso e, também, de alguma prática com o OP, seguir os ideais da reforma urbana, também se utilizou de arranjos de governança que divergem desses ideais. Para equacionar aqueles dois objetivos, lançou mão de modelos de governança que pouco diferem dos antigos e conservadores, como aqueles caracterizados pelo acesso informal ao processo decisório, agora travestidos de uma roupagem moderna, ou pós-moderna, qual sejam: (i) a sua versão de parceria público-privada – PPP, para atender ao capital, no caso da quase – casada operação Via Mangue/Shopping Riomar ou as ações mitigadoras, para os Empreendimentos de Impacto; (ii) modernização da antiga forma de ação populista e eleitoreira, para atender às classes carentes e se manter no poder, com a adoção do orçamento participativo – OP, sobrepondo e enfraquecendo canais de participação com legitimidade consolidada, no caso, o Fórum do PREZEIS e o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU e

restringindo e até enfraquecendo a possibilidade de um processo de planejamento urbano.

A característica de modernidade para esse novo tipo de ação do Estado veio resguardada pelo debate que alimentou a reforma do Estado, no mundo e no país, de que o Estado não poderia mais agir sozinho, na gestão da coisa pública; assim, a PPP – por seu lado, vem apoiada, não só, na discussão da redução do papel do Estado, como modo de ação pública mas também, no próprio Estatuto da Cidade, conquista da democracia, que define operações urbanas como instrumento de planejamento; e o outro – o OP, surgido também dos anseios por maior acesso aos direitos sociais urbanos e por uma formulação democrática das políticas públicas. Seguindo esse debate, o poder público adotou a vertente do planejamento estratégico, apoiado na PPP e em Grandes Projetos Urbanos – GPU, por um lado e de outro, adotou a vertente, não do planejamento, mas, da gestão democrática. Essa mudança foi característica das gestões estudadas, quando afirmaram que o OP é um processo de planejamento, do que esta tese discorda. O OP é um meio de alocar recursos para obras, em áreas escolhidas pela população, para o período de 01 ano, ou seja, é um planejamento de ação.

O orçamento participativo dá respostas, é claro. A população viu resultados de pedra e cal, mas foram respostas mitigadas, pontuais. O OP, da maneira como foi implantado no Recife, passou ao largo dos técnicos e do planejamento; descredenciou-se o saber técnico, como sinônimo de tecnocracia e do antigo modelo de planejamento, em favor do saber popular, que resultou em disputas e fragmentação no seio da máquina governamental e dos movimentos sociais. O OP foi um momento que deveria ter repercutido num outro tipo ou nível de empoderamento, em que a população pudesse ir além de eleger delegados ou priorizar ações; poderia ter sido uma forma de conhecer melhor e discutir os problemas, sua origem e sua relação com o conjunto da cidade e propor soluções apoiadas na técnica. Este é um desafio que pelo qual passa o planejamento urbano: o equilíbrio e não a troca entre o saber técnico e o saber popular; a troca só possibilitou que o gestor tomasse decisões em nome do respaldo popular (quando interessava) para se legitimar. Trocou-se seis por meia dúzia, e não se chegou ao conhecimento do todo ou a soluções mais abrangentes. Esqueceu-se, fundamentalmente, que o planejamento não é só técnico ou político, mas é técnico e político; são dois lados que se completam e nenhum pode ser ignorado.

O planejamento urbano no Recife não sofreu grandes alterações nos doze anos

estudados. Excetuando-se ações esparsas que tenderam para o empreendedorismo urbano, houve a continuidade do modelo regulatório, com a ênfase naquilo que atinge o mercado imobiliário, ou seja, a legislação urbanística, com base no zoneamento e em índices, elementos que permitem a permanência do processo de produção de um espaço urbano elitizado, segundo os ditames do mercado. Convém acrescentar que esse modelo baseado no lote individual e n sua superposição não permite uma visão de conjunto, sequer da zona em que o lote está inserido, posto que não há um processo de planejamento, que inclua o acompanhamento de seus instrumentos.

A grande mudança para o planejamento urbano no Recife seria a sua transformação num modelo progressista, apoiado no Estatuto da Cidade e nos preceitos da reforma urbana. Mais uma vez, o planejamento não foi além do discurso, não conseguiu passar da retórica à ação. Na fase do discurso da radicalização da democracia, que extrapolaria o OP e iria para todas as áreas da prefeitura, houve a adoção de um modelo participativo, na elaboração do plano diretor, com a realização de debates, escutas e conferência com a sociedade. As propostas seguiam na linha de um planejamento progressista, com a adoção de instrumentos que concretizariam a função social da propriedade, etc. A retórica mudou quando o equilíbrio de forças foi rompido e pendeu para o poder econômico; houve a mudança de discurso e de ação, com a negociação favorável ao mercado imobiliário, sob a justificativa de que o resultado do processo participativo tornaria a cidade ingovernável. Saindo do plano da intenção para a ação, o instrumento principal de planejamento urbano cumpriu apenas a sua função política e ideológica, de atender as exigências legais, adequar-se ao discurso progressista e democrático, para a gestão da cidade e manter o processo de produção do espaço urbano adequado aos interesses do mercado, na medida em que o zoneamento é a única ferramenta do plano que está em uso. De resto, é um plano sem ação⁴⁸. Assim, o plano conjuga os aspectos do planejamento progressista, no discurso, e, na prática, do planejamento racionalista – o zoneamento e os índices para regular a ocupação do território pelos agentes privados.

A busca da justiça social, da equidade e da democratização da gestão pública, baseada nos princípios da reforma urbana, no qual o Estatuto se ampara, deveria considerar o

⁴⁸ No momento em que esta tese estava sendo concluída, a Prefeitura já levantava a necessidade de rever o plano diretor, sem ter implantado sua regulamentação.

diagnóstico do plano diretor, que atestou, em 2003, a pluralidade do Recife, que a define como uma unidade da diversidade; a cidade é, portanto, um espaço de confrontos, de direitos e interesses diversos e divergentes. Nessa perspectiva, o planejamento e a gestão urbana deveriam ser entendidos e praticados com a perspectiva de que o conflito é inerente ao processo, portanto, seria necessário a construção de uma governança que pudesse trabalhar com essa diversidade, considerando, porém, a unidade da qual faz parte. Uma nova metodologia de planejamento deveria (e poderia) ter surgido, considerando essa diversidade do Recife, de ambientes de morros e planícies, de córregos, canais e rios, patrimônio histórico e ambiental, horizontal (se destruindo, na planície) e verticalização excessiva.

A unidade da diversidade foi esquecida, em favor de uma postura que leva em conta só a diversidade; foi uma gestão em que se separou os ricos dos pobres; adotou-se a gestão de gabinete e gestão de grandes plenárias populares, sem levar em consideração a característica do Recife, como disse Josué de Castro, de mistura, de mosaico, que a “torna desconcertante como unidade urbana, impossível mesmo de se caracterizar”(1957). Assim, de forma semelhante à ação na estrutura interna, a gestão fragmentou a sua atuação, construindo modelos de governança a cada momento, de acordo com a clientela, sem a perspectiva da unidade. Essa separação corresponde a uma estratégia para destruir a capacidade de planejamento, deixando as decisões em torno dos interesses do mercado, ao mesmo tempo em que dificulta o controle social.

O plano diretor, na perspectiva dessa gestão democrática e para tornar eficaz o controle social, estabeleceu vários arranjos institucionais, que fragmentam a área do planejamento urbano, embora alguns fiquem no nível do discurso, ou sua atuação não seja a esperada. O Conselho da Cidade já nasceu superposto ao CDU (instituído pela Lei Orgânica). Esse conselho, segundo o plano diretor, deverá ser constituído por Câmaras Técnicas de Habitação, Saneamento Ambiental, Acessibilidade e Mobilidade Urbana, Controle do Uso e Ocupação do Solo Urbano, ou seja, assuntos pertinentes ao CDU, que, como foi visto no item específico, tem as atribuições gerais do planejamento urbano. Tem-se, ainda, a Conferência da Cidade e a Conferência Municipal de Política Urbana (o que as diferencia?), o Fórum de Políticas Públicas e as Audiências Públicas, o Fórum do PREZEIS e o COP – Conselho do Orçamento Participativo.

Essa diversidade de arranjos é fruto da necessidade de ampliação da prática

democrática e foi o modelo que coube no momento do processo de redemocratização brasileira. É necessária uma ação para a articulação dos diversos modelos, aqueles instituídos constitucionalmente e outros estabelecidos pelas várias gestões, para que os instrumentos da democracia participativa não fiquem disputando o poder, para que se possa ampliar, efetivamente, a democratização da gestão pública.

A disputa de poder e a pouca eficácia dos arranjos institucionais para a gestão democrática na prefeitura contribuíram para a emergência desse novo tipo de arranjo, que são os movimentos articulados pelas redes sociais, que vieram tentar superar o distanciamento existente entre a sociedade e a gestão pública, sempre agravada pela falta de publicidade das ações e decisões, o que dificulta cobranças, resultando numa baixa legitimidade das ações do setor público. Em Recife, no caso do Projeto Novo Recife, mesmo sem ter conseguido (ainda) alcançar os resultados que pretendia, setores da sociedade mostraram que estão atentos aos destinos da cidade, que sabem mobilizar-se, posicionar-se e usar os recursos de que dispõem. Isso tudo faz parte do aprendizado de viver e exercer a democracia.

Enfim, planos, programas, projetos têm sido elaborados de um modo desarticulado e quando implantados, o são de forma esparsa no território, sem visão de conjunto. A perspectiva do planejamento urbano como processo foi abandonada em favor de um planejamento de ação, de mais curto prazo, ou imediatista, não obstante a presença de programas de caráter mais estruturador, que, se saem do papel, não é como foram concebidos. Os Programas Integrados, da 1ª gestão de João Paulo, os vários territórios de diálogo previstos, a Coordenadoria de Descentralização, os Escritórios Locais de Saneamento, as COMULs das ZEIS, etc, se tivessem funcionado e trabalhado de forma articulada, considerando que o território é o que elemento básico para esta articulação, teriam elevado o planejamento urbano e a cidade a outro patamar. Há necessidade de um modelo de gestão que possibilite a articulação e integração intersetorial da estrutura, dos instrumentos de planejamento, dos canais e momentos de participação, para que o planejamento urbano seja tratado como aquilo que efetivamente deve ser – um processo e não apenas um momento de fazer planos. Convém aduzir, entretanto, que o planejamento urbano foi negado e substituído por gestão de ações e aí surge uma constatação: perdeu-se uma grande oportunidade de fazer o planejamento urbano tornar-se um futuro do presente;

foram 12 anos em que muito poderia ter sido feito e que deixam uma dolorosa sensação de perda.

A experiência das gestões petistas, em Recife, serve de lição para revisão de concepções arraigadas à estrutura do Estado brasileiro, fundada no patrimonialismo e no clientelismo, demonstrando as dificuldades em promover rupturas com os segmentos capitalistas, que ascenderam em supremacia em função da retração do papel do Estado, alavancada pelos novos moldes de governança instituídos pelo modelo capitalista globalizado.

Aos pobres foi dada a possibilidade de melhoria de suas condições de habitabilidade, aos empresários a oportunidade de seguir se contrapondo às normas regulatórias e de fazer uso do espaço urbano como mercadoria.

Nessa relação, o planejamento urbano perde a sua função, já que não há interesse em conduzir a ocupação e uso do território, de forma a quebrar o tênue equilíbrio, que o Estado tem que manter, no seu papel de mediador dos conflitos.

5 Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política** n.24. Curitiba. jun.2005 Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 10/07/2008

ALLMENDINGER, P. **Planning Theory**. London and New York. Palgrave. 2002

ALVES, R. **Filosofia da Ciência. Introdução ao jogo a suas regras**. São Paulo: Edições Loyola. 2000

ANDREWS, C.W.; BARIANI, E.(org) **Administração Pública no Brasil. Breve história política**. São Paulo:Editora Unifesp, 2010.

ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? In: Espaço e Debates – **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, n.39. Cidades: estratégias gerenciais. Ano XVI. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1996.

_____. A agenda institucional. **Revista Brasileira Ciências Sociais** São Paulo, v. 22, n. 64, jun. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000200011&lng=pt&nrm=iso

ASCHER, F. Os Novos Princípios do Urbanismo. São Paulo: Romano Guerra. 2010.

AZEVEDO, S. Políticas Públicas em Belo Horizonte. **Cadernos MetrÓpole/Grupo de Pesquisa PRONEX**. N. 3 (2000).São Paulo:EDUC, 1999.

BARBOSA E SILVA, L. A Reforma Administrativa de 1967. In ANDREWS, C.W.; BARIANI, E.(org) **Administração Pública no Brasil. Breve história política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: 2004. Edições 70.

BARRETO, T.V Vitória de Eduardo Campos(PSB); o fim de um ciclo político em Pernambuco. Disponível em <http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/pe.pdf>. Acesso em maio/2013).

BAUER, Martin & GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BITOUN, J. **A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: Modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas?** Arquivo original do autor. (xerog) 2001.

BORJA, J. As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In FISCHER, T.(org.) **Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.1997

_____ Para descentralizar o Estado In: BORJA, J. **Estad y Ciudad. Descentralización política y participación**. Barcelona:PPU, 1988,p. 21-33

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988

_____ **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em 16/07/2008

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRESSER PEREIRA, L. C. B. Um Novo Estado para a América Latina. **Novos Estudos Cebrap** 50, março 1998: 91-98. Disponível
http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=486. Acesso em jun/2011

_____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto..In **Revista do Serviço Público**/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.2 (Abr-Jun/2002). Brasília: ENAP, 1937.

BUARQUE, S. **Metodologia do planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** 2ed. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a agricultura (IICA), 1999.

BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007

BURNETT, F. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo modernista. A Fetichização dos Planos Diretores Participativos.**São Paulo:Annablume;São Luis: Fapema.2011

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B. DALLABRIDA, V.R. Gestão Social e Governança Territorial: Interseções e Especificidades Teórico-Prática. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V.9, nº 3, p.313-353. Set/dez 2013.Taubaté.São Paulos.

CARLOS, A. F. **A cidade.** São Paulo, Contexto. 1992.

CARNEIRO, H.S. **Rebeliões e Ocupações em 2011.** In HARVEY, D. et al. **Movimentos de protesto que tomaram as ruas.** São Paulo: Boitempo:Carta Maior, 2012.

CARNOY, M. **Estado e teoria política.** 3. ed. Campinas: Papirus, 1990

CARVALHO, E. ; LEITÃO, C. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**. São Paulo. 6[2]. p. 399-422.

CASTELLS, M.. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (Coleção pensamento crítico, 48)

_____ **Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008

_____ **A sociedade em rede**. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1) S.Paulo. Paz e Terra, 2012.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: n. 45, jul. 1996.

CELLARD, A. A análise documental. Apud Sá-Silva, J.R.; ALMEIDA, C.D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa Documental: pistas, teorias e metodologias. In Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I. Número I. Julho 2009.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. *Coleção Primeiros Passos*. São Paulo: Brasiliense. 1989

COMPANS, R. **Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. **Grandes Projetos Urbanos. Olhares Críticos sobre a Experiência Argentina e Brasileira**. Co-edição Masquatro Editora LTDA. e Editora Café de las Ciudades LTDA. 2013.

DAGNINO, E. (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____ **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DALLABRIDA, V. (Org). Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DEAK, C.; SCHIFFER, S. (org) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In **Dados – Revista de Ciências Sociais.** v. 38,nº 3,. Rio de Janeiro,1995.

_____ Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em:<
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102.> Acesso em: 10/05/2007

_____ Crise, Governabilidade e Reforma do Estado: em busca de um novo paradigma. In GERSCHMAN, S., VIANNA, MLW., orgs. **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. ISBN85-85676-38-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

ENGELS, F ;MARX, K. **A Ideologia Alemã.** São Paulo: Centauro, 2005.

_____. **Obras escolhidas.** Vol.1: Editora Alfa-Ômega. SP (edição sem data)

FAINSTEIN, S. **Readings in Planning Theory.** United Kingdom. 2012

FERREIRA, D.R.F. **Possibilidades e Limites da Gestão Municipal do Setor Saneamento no Recife durante o Governo do PT (2001-2012).** Dissertação de Mestrado. UFPE/MDU. Recife. 2012.

FIDEM. **Cidade do Amanhã.** Série. Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Recife. 1987.

FIORI, J. L. Globalização e Governabilidade Democrática. **PHYSIS: Revista Saúde Coletiva.** Rio de Janeiro, 7(1):137-161,1997.

FREY, K. Abordagens de Governança em Áreas Metropolitanas na América Latina: Avanços e Entraves. *Revista Brasileira de Gestão Urbana.* V.4, N.1,87-102.Jan/Jul,2012.

FRIEDMAN, J. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In GIACOMONI, J. PAGNUSSAT, J.L. (org) **Planejamento e Orçamento Governamental: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006.

_____ **Insurgencies: Essays in Planning Theory.** London and New York. Routledge. 2011.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Editora Cortez, 2003 b (Coleção Questões de nossa época; v. 84)

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A., RIBEIRO, Luiz César Q., AZEVEDO, Sérgio (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004. p. 57-93

_____ **O protagonismo da sociedade civil. Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias.** São Paulo: Editora Cortez, 2005. (Coleção Questões de Nossa Época;v. 123).

_____ **Movimentos Sociais na Contemporaneidade. Revista Brasileira de**

Educação. V 16.N. 47. mai-ago 2011

GONDIM, L. (org). **Plano Diretor e o Município: Novos tempos, novas práticas** . Textos de Administração Municipal . Rio de Janeiro:IBAM.1990

HAMEL, P. **La Governance: une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits?** Université de Montreal. 1999.Mimeo. Apud SANTOS, B. S. (org) **Democratizar a Democracia. Os caminhos da Democracia Participativa.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In **Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos.** nº 39. Cidades: Estratégias gerenciais. Ano XVI. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos: 48-64.1996

_____. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola. 1998.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume. 2005

_____. **Espaços de Esperança.** São Paulo: Edições Loyola. 2006.

_____. **O Neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola. 2008

_____. **Cidades Rebeldes. Do Direito à Cidade À Revolução Urbana.** São Paulo: Martins Fontes-selo Martins. 2014

HEALEY, P. Traditions of Planning Thought. In FAINSTEINS, S. **Readings in Planning Theory.** United Kingdom. 2012

JORNAL DO COMÉRCIO. **Plano Diretor chega à Câmara.** Disponível em

http://jc3.uol.com.br/jornal/2006/04/07/not_179332.php 07/04/2006. Acesso em 10.04.2006

_____. **PLANO DIRETOR. Ajustes da PCR são criticados.** Disponível em http://jc3.uol.com.br/jornal/2006/04/13/not_180042.php 13/04/2006. Acesso em 15.04.2006

_____. **Câmara aprova o novo Plano Diretor do Recife.** Disponível em http://jc3.uol.com.br/jornal/2008/12/02/not_309955.php 02/12/2008. Acesso em 02/12/2008.

_____. **Plano Diretor “emperra” de novo na Câmara.** Disponível em http://jc3.uol.com.br/jornal/2008/11/25/not_309020.php Acesso em 25/11/2008

_____. **Costa envia reforma à Câmara em agosto.** Recife. 2009 Publicado em 30.07.2009.

_____. **Costa reforça a centralização .** Recife. 2009. Publicado em 14.08.2009

LACERDA, N.; ZANCHETTI, S. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. In **Revista EURE**. V.26, Nº 70, dez/2000. Santiago.

LEAL, S. **Fetice da Participação Popular: Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife** – Brasil. Recife: Ed. Do autor, 2003.

_____. **Papel dos Agentes Econômicos na Governança das Metrôpoles Brasileiras: Inovações e Impactos Territoriais dos Grandes Empreendimentos Imobiliários. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR.** Maio de 2011. Rio de Janeiro – RJ – Brasil.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal e lógica dialética.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1975

_____. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro. 2011.

LEVY, E. **Democracia nas Cidades Globais. Um estudo sobre Londres e São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel, 1997. – (Coleção Megalópolis)

LINDBLOM C. The Science of “Muddling Through”. In FAINSTEINS, S. **Readings in Planning Theory.** United Kingdom. 2012

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço.** São Paulo: Nobel.1988.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981

LORAU, R. **A Análise Institucional.** Petrópolis: Vozes, 1975.

MARICATO, E. Brasil, **Cidades. Alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: RJ. Editora Vozes.2001.

_____ **O que esperar dos planos diretores?** Texto divulgado na Internet na Rede Planos Diretores, do Ministério das Cidades. 2005

_____ As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In ARANTES, VAINER e MARICATO. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos.** Petrópolis, Rio de Janeiro. Editora Vozes.2007.

_____ **Entrevista à Revista Carta Capital.** 2008

_____ Fighting for Just Cities in capitalism periphery. In MARCUSE, P. et al (org). **Searchng for Just City: debates in urban theory and practice.** London e New York: Routledge, 2009. Disponível <http://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/searching-for-the-just-city.pdf>. Acesso em 25/05/2013

_____ **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, Rio de Janeiro. Editora Vozes. 2011

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** São Paulo: Atlas. 2008

MATUS, C. **O que é planejamento ?** Entrevista disponível em <http://redepesquisas.com.br/index.php/blog/47-planejamento-estrategico/69-entrevista-o-que-e-planejamento-com-carlos-matus.html>

MILIBAND, R. Análise de Classes. In GIDDENS, A., TURNER, J. **Teoria Social Hoje.** São Paulo. Editora UNESP, 1999.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MELO, M. A.B.C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento In: VALLADARES, Licia. COELHO, Magda P. **Governabilidade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1995.

MOLES, A. **A Criação Científica.** São Paulo: Perspectiva. 1981.

NOGUEIRA, M. A. Marco Aurélio. Para uma governabilidade democrática progressiva. **Lua Nova** [online]. 1995, n.36, pp. 105-128. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000200007>. Acesso em 26/05/2010

_____ **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2005.

_____ A. As três idéias de sociedade civil, o estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos N.; TEIXEIRA, Andréa de Paula. (orgs.) **Ler Gramsci, entender a**

realidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.215-233

NUNES, S.M.M. **Plano Diretor. Instrumento técnico e político.** Recife. 2002. xerog

OLIVEIRA, F. L.; LIMA JÚNIOR, P. N. Grandes Projetos Urbanos. Panorama da experiência brasileira. In CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. **Grandes Projetos Urbanos. Olhares Críticos sobre a Experiência Argentina e Brasileira.** Co-edição Masquatro Editora LTDA. e Editora Café de las Ciudades LTDA. 2013.

OLIVEIRA, M.M. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis.RJ:Vozes. 2010.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de janeiro:Editora FGV, 2005.

PAGNUSSAT, J.L. (org) **Planejamento e Orçamento Governamental: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do Planejamento Governamental e seus desafios. In GIACOMONI, J. PAGNUSSAT, J.L. (org) **Planejamento e Orçamento Governamental: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006.

PETERS, G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público.** Brasília: ENAP.2008. v. 59,nº 3.

PONTUAL, V. Uma Cidade e Dois Prefeitos: Narrativas do Recife das Décadas de 1930 a 1950. Recife Editora da UFPE. 2001

RECIFE. **Ata da 88ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife.** . 2001b.

_____ **Discurso de Posse Prefeito João Paulo.** Diário Oficial, 01/01/2001. Recife, 2001

_____ **Decreto 10740.** Recife, 1976

_____ **Decreto 11.255** de 21/05/1979. Recife, 1979

_____ **Decreto 12.544** de 27/12/82. Recife, 1982

_____ **Decreto 18.194/99.** Recife. 1999

_____ **Decreto Nº 20.286/2004.** Recife, 2004.

_____ **Descentralização e democratização da Gestão Municipal.** Recife. 1987

_____ **Lei Orgânica do Município do Recife.** Recife, 1990.

_____ **Lei 317,** de 02/07/1942. Recife. 1942

_____ **Lei 2198** de 19/05/1953. Recife, 1953

_____ **Lei 8485** de 14/16/1962. Recife, 1962.

_____ **Lei 10.930** de 07/02/1973. Recife, 1973

_____ **Lei 11.859** de 05/12/1975. Recife, 1975

_____ **Lei 13535** de 26/04/1979. Recife, 1979

_____ **Lei 14511/83.** Recife. 1983

_____ **Lei nº 15.547/91.** Recife, 1992

_____ **Lei 15738/92.**Recife.1992

_____ **Lei 16282/96.**Recife.1996

_____ **Lei 16477/99.**Recife.1999

_____ **Lei 16550/00.** Recife, 2000

_____ **Lei 16662/01.**Recife. 2001

_____ **Lei 16719/01.** Recife.2001

_____ **Lei 16.947/04.**Recife.2004

_____ **Lei 17108/05.**Recife.2005

_____ **Lei 17.166/05.**Recife.2005

_____ **Lei Nº 17.186/06.**Recife, 2006

_____ **Lei 16.186/06.**Recife.2006

_____ **Lei 17511/08.** Recife.2009

_____ **Lei 17.568/09.**Recife.2009

_____ **Lei 17.645/10.**Recife.2010

_____ **Lei 17.707/11.**Recife.2011

_____ **Plano Diretor do Recife. Síntese do Diagnóstico.** Recife. 2003

_____ **Plano Diretor de Reforma Administrativa. Síntese . (Versão Preliminar).**
Recife.1988

_____ **Projeto Capital.** Recife. 1998

_____ **PPPA – 2002-05.** Recife, 2001a

_____ **PPA – 2006-09.** Recife, 2005.

_____ **PPA – 20010-13.** Recife, 2009.

_____ **Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife.**
Recife.1994

REIS, E. Governabilidade e solidariedade In: VALLADARES, Licia. COELHO, Magda P.
Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de janeiro. Civilização Brasileira, 1995.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e Caminhos para a Reconstrução. In
CARDOSO JR, J.org. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília :
Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento)

ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos anos 90; Novas Perspectivas para velhos temas. In
RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS, O. A. (Orgs) **Globalização, fragmentação e reforma
urbana: O futura das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro:Civilização Brasileira,
1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social e outros escritos.** São Paulo: Cultrix, [19--]

SANTOS, B. S. (org) **Democratizar a Democracia. Os caminhos da Democracia
Participativa.** 3ª ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____ (Org). **Conhecimento Prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado.** São Paulo: Cortez, 2006

SANTOS JÚNIOR, O. **Democracia e Governo Local. Dilemas da reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2001.

SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. orgs. Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Cidades:IPPUR?UFRJ. 2011

_____.; RIBEIRO, Luiz César Q.; AZEVEDO, Sérgio (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.

SCHMIDT, B. **O Estado e a Política Urbana no Brasil.** Porto Alegre. Editora da UFRGS. 1983

SILVA, R. **PLANO DIRETOR MUNICIPAL: A Governança no Processo de Revisão do Plano Diretor do Recife.** Dissertação (Mestrado) UFPE. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Centro de Artes e Comunicação. Recife. 2009

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In MARICATO, E.. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial.** São Paulo, Alfa-Ômega, 1982.

SOUZA, M. A. O II PND e a política urbana brasileira. Uma contradição evidente. In DEAK, C.; SCHIFFER, S. (org) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra. 2002. p. 47-103

TENÓRIO, F. G. Decentralização Político-administrativa, Gestão Social e Participação Cidadã. In DALLABRIDA, V. R. (org) **Governança Territorial e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In ARANTES, O. ; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____ Transcrição de palestra apresentada no Seminário: Política, Planejamento:Economia, Sociedade , Território. Curitiba. Agosto/2008

VILAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK, C.; SCHIFFER, S. (org) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004.

_____ **As Ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em 26/07/2008

ZEMELMAN, H. Sujeito e sentido: considerações sobre a vinculação do sujeito ao conhecimento do que constrói. In SANTOS, B. S. (Org). **Conhecimento Prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado**. São Paulo: Cortez, 2006

ANEXOS

ANEXO 1 – ATIVIDADES DE REGULAMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO
DIRETOR

Atividades	Prazo
Instituição de Fórum dos Conselhos, fortalecendo-os enquanto instâncias de promoção e controle social das ações intersetoriais	
Elaboração de diagnósticos e planos regionais, microrregionais locais com a participação da população	Imediato
Criação de câmaras intersetoriais, compostas por representantes de órgãos, secretarias, movimentos sociais e população em geral.	
Elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico do Recife	jul./09
Promover programas, projetos e ações turísticas integradas com a dinâmica das atividades sociais, econômicas, culturais e de lazer, realizadas no município e na Região Metropolitana do Recife.	
Reconhecimento das áreas não consolidadas e atrativas para o turismo como prioritárias para investimentos em infraestrutura, controle urbano dos espaços públicos e incentivos à preservação de suas características singulares, levando-se em conta os interesses sociais com geração de emprego, renda, preservação do patrimônio histórico e ambiental.	
Implantação do Programa de Turismo para o Idoso, proporcionando à população as “Rotas Turísticas da Saúde do Idoso”	
A Política Municipal de Saúde, quando da implementação da rede pública, observará as seguintes diretrizes, desenvolvidas a partir daquelas firmadas para o Sistema Único de Saúde: articulação de programas e de ações da política de saúde com as demais políticas do Município e da Região Metropolitana do Recife, em especial as políticas urbanas e ambientais.	
Consolidação dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, mediante sua instituição como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, considerando os requisitos e critérios estabelecidos pela Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS.- (há 170 assentamentos aguardando a transformação em ZEIS)	
Regularização da situação jurídica e fundiária dos conjuntos habitacionais implementados pelo município;	
Simplificação dos processos de aprovação de projetos e o licenciamento de	

Habitação de Interesse Social	
Elaboração do Plano Municipal de Habitação conforme as diretrizes fixadas na Conferência da Cidade do Recife.	jul./09
Fixação de parâmetros urbanísticos para habitação de interesse social;	
Plano Preventivo de Defesa Civil do Recife – PREVER, instituído na forma da legislação específica.	jul./09
Conselho de Defesa Civil do Recife	
Plano de enfrentamento à violência na Cidade do Recife	jan./09
Controlar a poluição da água, do ar e a contaminação do solo e subsolo, e definir metas de redução da poluição, <i>implantando um sistema de monitoramento e controle, que deverá apresentar metas e resultados anuais;</i>	
Criar e implementar um sistema de incentivos à utilização de tecnologias limpas	
Implementar programas de controle de produção e circulação de produtos perigosos	
Implantar medidas que minimizem os danos causados pelo avanço das águas do mar sobre a orla do Recife	
Plano de enfrentamento ao aquecimento global	jan./09
Plano de Gestão do Saneamento Ambiental	jul/09
Plano Setorial de Resíduos Sólidos	Jul/09
Programa Municipal de Acessibilidade	
Elaborar o Plano Diretor de Transporte do Recife	jan./09
Revisão do Plano Diretor de Circulação do Recife	
Mediante lei específica, serão identificadas as áreas que integram as ZEIS I e II.	
Estender os limites das ZEIS I, até os imóveis não-utilizados, subutilizados, não-edificados.	
Revisão da lei que instituiu o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS	jan./11
Promover a regularização urbanística e jurídico-fundiária da ZEIS I	
As Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural – ZEPH serão delimitadas em leis específicas	
Deverão ser previstos, para as ZEPH, planos específicos para conservação,	

restauração ou reabilitação	
Identificação dos IEIS e elaboração de Plano Especial de Ocupação.	
Elaboração do cadastro Municipal dos IPAV	
Regulamentação e Classificação de novos imóveis como IPAV. (legislação específica,)	
Definição das categorias do conjunto das Unidades Protegidas, na Lei do Sistema Municipal de Unidades Protegidas – SMUP do Recife.	
Instituir o Sistema Municipal de Unidades Protegidas - SMUP	
Regulamentação, em lei, das Unidades Protegidas	
Zonas Especiais de Dinamização Econômica – ZEDE – deverão ser delimitadas e regulamentadas, em lei específica e elaborados planos específicos.	
Delimitação dos Setores de Sustentabilidade Ambiental SSA2.	jul/09
Delimitação territorial e regulamentação da Zona Especial do Aeroporto – ZEA- lei	
Regulamentação dos procedimentos do parcelamento, edificação compulsória, IPTU progressivo	jul./11
Regulamentação dos procedimentos da outorga onerosa	
Regulamentação dos procedimentos da transferência do direito de construir	
Identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados definidos no Art. 150	jan./11
Lei municipal específica delimitará as áreas para aplicação de operações urbanas consorciadas	
Delimitação de áreas sobre as quais incidirá o direito de preempção	
Lei específica definirá os níveis de impacto para os Empreendimentos de que tratam os artigos 182 e 183 desta Lei.	
Planos específicos para as áreas destinadas à implantação de projetos especiais	
Instituir Sistema de Planejamento Urbano Participativo e de Gestão Democrática - SPUPGD	
Instituir mecanismos de implementação, acompanhamento, controle e avaliação do Plano Diretor da Cidade e de outros planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento urbano e ambiental da Cidade	
Instituir Câmaras Técnicas no Conselho de Desenvolvimento Urbano.	

Instituir, por lei, o Conselho da Cidade	
Definir composição do CDU	
Definir composição do COMAM	
Definição, por decreto, procedimentos adotados pelo SPUPGD -	
Agenda 21 local	Jan/ 11
Edição do PD em linguagem Braille.	abr/09
Adequação da legislação urbanística e ambiental	jan./11
Planos Setoriais de Políticas Públicas previstos no plano.	jul/09

Fonte: Lei 17 511/08

Organizado pela autora

ANEXO 2– Atribuições CDU previstas na Lei nº 17.511/ 08 – Plano Diretor

Art. 204. São atribuições do Conselho de Desenvolvimento Urbano:

I - analisar, participar e deliberar nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor do Recife, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e outros instrumentos de regulamentação em matéria urbanística;

II - apreciar e deliberar sobre assuntos referentes a implementação da Política de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Cidade e do Plano Diretor;

III - acompanhar e avaliar a adoção dos instrumentos jurídico – urbanísticos e administrativo de política urbana e ambiental avaliando seus efeitos e resultados;

IV - apreciar as propostas do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto aos recursos consignados para execução dos planos e programas de implementação da política de desenvolvimento urbano;

V - acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução financeira orçamentária municipal relacionada à consecução dos objetivos do Plano Diretor do Recife;

VI - sugerir ajustes e alterações no Plano Diretor e nos projetos e programas de execução da política de desenvolvimento urbano e ambiental;

VII - acompanhar a elaboração, implementação e monitoramento dos planos setoriais, zelando pela integração com as políticas de controle do uso e ocupação do solo urbano, acessibilidade e mobilidade urbana, saneamento ambiental e habitação;

VIII - convocar, organizar e coordenar conferências relativas à implementação da política de desenvolvimento urbano e ambiental;

IX - fiscalizar a utilização dos recursos advindos dos instrumentos de política urbana e ambiental e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; e,

X - sugerir ajustes e mudanças nos objetivos e diretrizes do Plano Diretor do Recife e em projetos e programas da política urbana.

Parágrafo único. No exercício de suas atribuições, o CDU poderá solicitar informações aos órgãos da Prefeitura e convocar, quando necessário, autoridades administrativas da municipalidade para prestar informações e esclarecimentos nas sessões de controle, acompanhamento e avaliação da gestão do Plano Diretor do Recife.

ANEXO 3 – CDU – Pautas das Reuniões – 2001-2012

ATAS	ASSUNTOS
2001	
88ª /Fev.	Posse dos conselheiros
89ª/Mar.	Palestra – RECIFE: práticas urbanizadoras, e territórios do diálogo – Prof. Jan Bitoun; Processo nº. 07.04382.8.00 – Construção do condomínio privado residencial horizontal – “Rancho do Vale” Regimento Interno do CDU.
90ª/Abr.	Discussão sobre o Regimento Interno do CDU
91ª/Mai.	Apresentação do Programa Habitar Brasil – BID. Elaboração do calendário de Projetos, para apresentação/discussão. Discussão sobre o Regimento Interno do CDU.
92ª/Jun.	Apresentação do Projeto Prometrópole Diretrizes urbanísticas da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente –; Elaboração do Calendário de Projetos, que serão apresentados e discutidos no Conselho. Definição da participação do CDU no Orçamento Participativo. Informações sobre os processos da Comissão de Controle Urbanístico – CCU.
93ª/Jul.	Apresentação do Programa Guarda –Chuva; Apresentação dos projetos em tramitação relativos aos doze bairros objetos do Decreto 18.844/2001; Intervenções urbanísticas integrantes do Plano Plurianual – PPA; Processos da Comissão de Controle Urbanístico CCU.
94ª/Ago.	Apresentação do Relatório - Processo nº. 07.44567.9.00 - edificação destinada à guarda e leilões de veículos. RELATOR ACP Apresentação das propostas dos grupos de trabalho criados em decorrência do Decreto 18.844/2001 - para os 12 bairros
95ª/Set.	Anteprojeto de Lei para a Área de Reestruturação Urbana.- os 12 bairros
96ª/Out.	Discussão sobre as novas Áreas de Dinamização Urbana – Recife
97ª/Nov.	Apresentação do Projeto ARRUMAR – DIRCON/SEPLAM. Discussão sobre o Estatuto da Cidade Discussão sobre o Regimento Interno do CDU.
98ª/Dez.	Apresentação da Política Habitacional da Prefeitura do Recife. Discussão sobre o Estatuto da Cidade
2002	
99ª /Jan.	Análise de processo Shopping Boa Vista – RELATOR: IAB Avaliação das atividades do conselho no ano 2001 Apresentação de proposta preliminar de metodologia de revisão do plano diretor, pela SEPLAM
100ª/Fev.	Apresentação - Planos Microrregionais – URB/Recife. Apresentação do conteúdo atual do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife – PDCR. Regimento Interno: proposta da Comissão
101ª /Mar.	Projeto do Edifício JK/Centro Expandido. Caracterização da população e dos domicílios – Resultado do Universo do Censo 2000 – DEIP /DIRBAM/SEPLAM. Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife – PDCR, discussão sobre a metodologia. Enfoque sobre os projetos do IAB – PE, biênio 2002-2003. Projeto de Passarela interligando o complexo Hospitalar Memorial São José.
102ª/ Abr.	Apresentação da proposta de construção de Edifício - Garagem - ADEMI/PE Projeto “Construa Certo” – IAB / CDU.

	Processo de revisão do Plano Diretor – DIRBAM / SEPLAM.
103ª/ Mai.	Proposta do Projeto de Lei Edifício – Garagem: Diretrizes e Plano de Trabalho. Projeto Construa Certo: Diretrizes e Plano de Trabalho Minuta do Projeto de Lei: Passarelas. Andamento do processo de revisão do Plano Diretor
104ª/ Jun.	Exposição sobre o transporte público de passageiros Apresentação do estudo sobre o Mapeamento da Violência no Recife Revisão do Plano Diretor- informes
105ª/ Jul.	Revisão do Plano Diretor – apresentação dos trabalhos Minuta do Projeto de Lei da Zona Especial de Proteção Ambiental – Ilha do Zeca Proposta do Projeto de Lei Edifício – Garagem: Diretrizes e Plano de Trabalho. Informes Projeto Construa Certo: informes Minuta do Projeto de Lei: Passarelas. Projeto de passarela sobre o viaduto Joana Bezerra - informes
106ª/Ago. .	Apresentação do Plano de Transportes Metropolitano Aplicação do Código Florestal – Recomendações do Ministério Público Federal e estadual
107ª/ Set.	Projeto Construa Certo: informes Revisão do Plano Diretor - informes Aplicação do Código Florestal - informes
108ª/Out .	Plano de Combate À dengue Projeto Construa Certo Revisão do Plano Diretor - informes Apresentação da Política de Regularização Fundiária
109ª/Nov .	Apresentação da atuação da Diretoria de Controle Urbanístico Aplicação do Código Florestal - informes Revisão do Plano Diretor - informes
110ª/ Dez.	Inversão do tráfego no binário Conselheiro Aguiar/Domingos Ferreira Processo 07.00393.1.02 (ampliação do Shopping Tacaruna) Processo 07.01943.5.02- Edifício na Torre- Relator - CREA
Ext./Dez.	Apresentação do Projeto “Transporte-empreendimento” Aplicação do Código Florestal - informes
2003	
111ª/Fev.	Análise do processo nº 07.42646.9.00 – Centro Comercial e empresarial - Estrada do Arraial- 3036- Casa Amarela - IAB Análise do processo nº 07.273526.01- Fábrica Schincariol – R. SD 9411- Guabiraba - SCJP Discussão Plano Diretor – Estudo da Dinâmica Urbana Recente
112ª/ Mar	Apresentação Estudo Técnico Código Florestal- Análise do processo nº. 07.26602.09.01 - Prédio de 33 andares – Rua Hermógenes de Moraes, 189 e 219 – Madalena Plano Diretor - apresentação
113ª/ Abr.	Apresentação da proposta de inversão do tráfego, em Boa Viagem. Alteração na lei de uso e Ocupação do solo Discussão das atribuições e competências da Comissão de Controle Urbanístico – CCU e do CDU Plano Diretor - informes
Ext /Abr.	Plano Diretor Apresentação e discussões - votação sobre continuar com a mesma metodologia 18 favor 6 contra
114ª/Mai	Discussão sobre a lei de resíduos sólidos

.	Análise da classificação do imóvel dos Irmãos Maristas, como IEP – Imóvel Especial de Preservação Plano Diretor
115ª/ Jun.	Análise do processo nº. 07.07480.7.02 – UNIVERSO Relator - FIEPE Apresentação do estudo do Código Florestal Plano Diretor
Ext./Jun.	Plano Diretor – apresentação de estudos
116ª/Ago .	Análise do processo nº. 07.00639.0.02 – Centro Comercial Paço Alfândega, Rua Madre de Deus. Relator – Etapas/ABONG – RELATOR- CONTRA Plano Diretor. Código Florestal (informes)
117ª/ Set	Análise da classificação do imóvel nº. 385, da Avenida Conde da Boa Vista (Colégio Marista), como IEP. Código Florestal. Plano Diretor.
118ª/ Nov.	Apresentação da proposta – Política Habitacional da Prefeitura do Recife Análise do processo nº. 07.03752.2.02 – Boa Viagem Medical Center, rua Visconde de Jequitinhonha Relator:FIDEM Análise do processo nº. 07.31795.4.02 – Shopping Trianon, Av. Guararapes - Santo Antônio – RELATOR -CEF
119ª/Dez	Análise do processo nº. 07.07597.1.02 - Instalação da Faculdade de Boa Viagem na rua Jean Emile Favre – Ipsep. – Relator - CREA Análise do processo nº. 07.00393.0.03 – Construção de um Edifício Comercial - Pina Plano Diretor
Ext /ago.	Plano diretor - diagnóstico
Ext /set	Apresentação do histórico sobre o Código Florestal. Apresentação: “Estudo do Uso e Ocupação do Solo nas faixas, entorno dos corpos d’água, que devem ser de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural”. Apresentação da proposta do grupo de trabalho misto COMAM e CDU.
Ext /out.	Código Florestal – Conclusão da apresentação da proposta de projeto de Lei. (Discussão e votação).
Ext /out.	Código Florestal – Conclusão da apresentação da proposta de Projeto de Lei. (Discussão e votação).
Ext/nov.	Código Florestal – Conclusão da apresentação e votação da proposta do Projeto de Lei.
Ext/nov.	Análise do processo nº. 07.00637.8.02 – Paço Alfândega (edifícios-garagem).
2004	
120ª /Jan.	Apresentação dos sistemas de água e esgoto da cidade do Recife. Apresentação do sistema de energia elétrica da cidade do Recife.
121ª/ Fev.	Análise do processo nº. 07.39619.9.03 – construção de um Centro de Compras, na rua Francisco Correia de Moraes – Imbiribeira. – relator - SEPLAM Apresentação e discussão – Diretrizes da Política Habitacional da cidade do Recife- Plano Diretor
122ª/ Mar	Análise do processo nº. 07.01886.8.04 – Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro – Prefeitura do Recife. (Relatora: Maria de Fátima Alves de Oliveira – Ag. CONDEPE/FIDEM). Discussão das diretrizes da Política Habitacional da cidade do Recife.- Plano Diretor
Abril	Não houve reunião
123ª /Mai.	Apresentação do Plano Diretor (DIRBAM/SEPLAM).
Junho	Não houve reunião
124ª/ Jul.	Análise do processo nº. 07.14655.3.02 – Carne e Keijo.

	Apresentação da Minuta do Regimento da Conferência do Plano Diretor
125ª /Ago.	Discussão da proposta do Regimento da Conferência do Plano Diretor. Apresentação VIA MANGUE – projeto viário da Prefeitura para a Zona Sul do Recife. Plano Diretor – informes.
126ª/ Set	Apresentação da DIRMAM do relatório de monitoramento do cumprimento das exigências do Termo de Compromisso - Processo Karne e Keijo. Apresentação VIA MANGUE – projeto viário da Prefeitura para a Zona Sul do Recife. (Dr. Djalma Paes – Secretário de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – Prefeitura do Recife). Plano Diretor – informes
Out.	Não houve reunião
127ª/ Nov.	Plano Diretor – Informes Análise do processo nº 07.00556.4.04 – Centro de Compras na Av. Conde da Boa Vista, 385 (antigo Colégio Marista). Relator conselheiro Enio Laprovitera da Motta – IAB/PE.
128ª/Dez	Processo nº 07.00817.2.04 – Regulamentação do Parágrafo 2º, Artigo 32 da Lei nº 16.719/01 – “75” . Relatora conselheira Tatiana Maia da Silva Mariz – . Análise dos processos nº 07.04542.0.03 e nº 07.04541.3.04 – Dois projetos de edifícios destinados ao uso habitacional que serão edificados na Zona Especial de Centro Principal (ZECP), Cais de Santa Rita – Lote 3, São José. Relator conselheiro Carlos César de Barros – URB/Recife. Análise do processo nº 07.54929.5.03 – Construção de um edifício habitacional multifamiliar a ser construído na rua Padre Roma, bairro da Tamarineira. Relatora conselheira Maria de Fátima Alves de Oliveira – Agência CONDEPE/FIDEM.
2005	
Janeiro	FÉRIAS
Fev.	Não houve reunião
129ª/ Mar	Posse dos novos conselheiros do CDU. Apresentação da nova Secretaria de Planejamento Participativo, Desenvolvimento Urbano e Obras – Dr. João da Costa Bezerra Filho, secretário. Análise do processo nº 07.18951.2.04 – Projeto para construção de edificação destinada a um supermercado (Pão de Açúcar), situado na rua Desembargador Góis Cavalcanti – Parnamirim. Processo ° 07.008117.2.04 – Regulamentação do Parágrafo 2º, Artigo 32 da Lei nº 16.719/01 – “Lei dos 12 bairros”. Sugestões de projetos que deverão ser apresentados e discutidos no Conselho.
130ª/Abr	Continuação da análise do processo nº 07.18951.2.04 – Projeto para construção de edificação destinada a um supermercado (Pão de Açúcar), situado na Rua Desembargador Góis Cavalcante – Parnamirim. Implementação das lombadas eletrônicas, bairro do Cabanga – Dr. Dilson Peixoto, secretário de Serviços Públicos da Prefeitura do Recife. Elaboração do cronograma de discussão do Plano Diretor. Apresentação das sugestões de projetos e assuntos que deverão ser analisados e discutidos no CDU
131ª/Mai	Análise do processo nº 07.30664.0.04 – Construção do Centro Regional de Ciências Nucleares – CRCN, Cidade Universitária. Relator conselheiro Tomás de Albuquerque Lapa – MDU/UFPE. Análise do processo nº 07.34125.7.03 – Construção Centro Cultural - Instituto Ricardo Brennand. Rua Mário Campelo s/n – Várzea. Relatora conselheira Maria de Fátima Alves de Oliveira – Agência CONDEPE/FIDEM. LEGALIZAÇÃO Plano Diretor – Informes
Junho	Conferência Plano Diretor
132ª /Jul.	Apresentação do Plano Diretor. Posição dos condicionantes determinados pelo CDU – Projetos de Impacto. Anos 2001 a 2005. (DIRCON/SEPLAM).

133ª/ Ago.	Processo nº. 07.008117.2.04 – Regulamentação do Parágrafo 2º, Artigo 32 da Lei nº. 16.719/01 – “Lei dos 12 bairros”. Relatora conselheira Tatiana Maia da Silva Mariz – SAJ. Plano Diretor – informes.
134ª/Set	Análise do processo nº. 07.77453.3.05 – Projeto de reforma com acréscimo de área de um imóvel localizado na rua Benfica, nº 715, Madalena, para instalação de um centro de compras (supermercado). CJC
135ª/Out .	Plano Diretor – Relatório do texto aprovado na Conferência Análise do processo nº. 07.65466.8.05 – Construção de um cemitério particular na Av. Cruz Cabugá, 259 – Santo Amaro. -ACP
Nov	Não houve reunião
136ª/Dez	Análise dos processos referentes ao Plaza Shopping Casa Forte: Nº 07.38014.4.04 – Projeto de alteração durante a obra. nº. 07.38015.0.04 – Passarela. Projeto de construção e instalação de passarela aérea. nº. 07.38016.7.04 – Edifício-Garagem – Projeto inicial. Relator- URB Plano Diretor – Informes
2006	
137ª/ Fev.	Análise do processo nº 07.78173.4.05 – Ampliação do hipermercado Extra, localizado na Av. Domingos Ferreira – Boa Viagem. Conselheiro - SINDUSCON Plano Diretor – Minuta do Projeto de Lei.
138ª/Mar	Apresentação dos projetos de impacto que tramitaram no Conselho de Desenvolvimento Urbano, desde 2005
139ª / Abr.	Processo nº. 07.04599.8.05 – Projeto de Reforma com decréscimo de área e mudança de uso - Areias. Apresentação do Projeto de Lei Substitutivo do Plano Diretor. Processo nº. 07.81691.2.05 – Projeto de reforma e ampliação do Hospital Jaime da Fonte.
140ª/Mai .	Análise do processo nº 07.81691.2.05 – Projeto de reforma e ampliação do Hospital Jaime da Fonte - Graças. Construção do 1º Plano Municipal de Segurança Cidadã – Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã – Prefeitura do Recife.
141ª/ Jun.	Apresentação do Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda.
142ª/Jul.	Processo nº. 07.62180.6.05 – Projeto de Reforma – Fábrica Tramontina, na Várzea.
143ª/Ago .	Processo nº. 07.02539.6.06 – Projeto de Construção Treinamento Recife (CTR) – Moto Honda da Amazônia LTDA. Processos Complexo Educacional de Ensino Superior Bureau Jurídico (Faculdade Maurício de Nassau). Processo nº. 07.36190.0.04 – Legalização do edifício de salas de aula Processo nº.07.65356.0.05- Construção de salas de aula Processo nº. 07.65357.4.05 – Construção de edifício - garagem Decisão sobre a proposta de mudança do condicionante – Projeto de Impacto: Condomínio Habitacional dos Edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes – Monteiro.(PEDIDO DE VISTAS)
144ª/Out .	Projeto Capibaribe Melhor. Processo nº. 07.56903.3.03 - Projeto de reforma com acréscimo de quatro blocos residenciais– Pina. IEP nº. 113 Decisão sobre a proposta de mudança do condicionante – Projeto de Impacto: Condomínio Habitacional dos Edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes
145ª/Nov .	Apresentação e distribuição do Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife
146ª/Dez	Processo nº. 07.03015.0.06 – Construção de um edifício comercial situado à rua Padre Roma nº 144 e

	222, na Tamarineira
2007	
147ª/Març	Decisão sobre a proposta de mudança do condicionante – Projeto de Impacto: Condomínio Habitacional dos Edifícios Guilherme Pontes e Margarida (Pedido de vistas pela DIRCON) Apresentação do parecer da Secretaria de Assuntos Jurídicos/SAJ – Projeto Tramontina e distribuição dos pareceres da DIRURB e DIRMAM – Apresentação dos Termos de Compromissos para execução de ações mitigadoras. Processo nº. 07.05333.1.05 – Projeto para construção de um Centro Cultural (JCPM Cultural). Boa Viagem
148ª/Abr.	Processo nº. 07.24192.9.06 – Projeto para edificação e instalação do restaurante BARGAÇO – Cabanga. Decisão sobre a proposta de mudança do condicionante – Projeto de Impacto: Condomínio Habitacional dos Edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes – Apresentação e distribuição dos pareceres da Diretoria de Urbanismo – DIRURB, e Diretoria de Meio Ambiente – DIRMAM, relativos ao processo nº. 07.56903.3.03 – Projeto de reforma com acréscimo de quatro blocos residenciais no Pina. Tramitado no Conselho em 06 de outubro de 2006.
149ª/Mai.	Decisão sobre a proposta de mudança do condicionante. – Solicitação do Condomínio Habitacional dos Edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes, Processo nº. 07.39770.3.06 – Projeto de alteração durante a obra do Centro de Diagnóstico HOPE-ESPERANÇA, Casos omissos no Regimento Interno – Definição dos procedimentos pelo Pleno
150ª/Jun.	CONFERÊNCIA DA CIDADE – APRESENTAÇÃO DOS TEMAS. ESCOLHA DOS REPRESENTANTES - COMISSÃO PREPARATÓRIA
151ª/Jul.	Análise do processo nº. 07.04616.0.05 – Construção de um conjunto residencial – Barro. 3ª Conferência da Cidade do Recife – Informes.
152ª/Ago.	Apresentação do Programa PROMETRÓPOLE III Conferência da Cidade do Recife – Informes
153ª/Set.	Apresentação do Projeto ORLA
154ª/Out.	Ações para implantação de Acessibilidade no Recife III Conferência da Cidade do Recife – Apresentação dos resultados
155ª/Nov.	Processo nº. 07.11312.9.07 – Projeto de alteração durante a obra – Reforma e Ampliação do curso ABA– Graças. Apresentação da proposta de nova Lei de Publicidade, para a cidade do Recife
156ª/Dez.	Análise do processo nº 07.10511.8.07 – Construção de um conjunto habitacional multifamiliar. Loteamento Parque Júlio César, na Av. General Mac Arthur – Imbiribeira. Análise do processo nº 07.40075.3.06 – Projeto inicial para edifício de uso misto - Shopping Boa Vista com Edifício Garagem, a ser construído no lote 1A, na Rua Gervásio Pires, esquina com a Rua Corredor do Bispo e Av. Conde da Boa Vista.
2008	
157ª fev.	Elaboração do Calendário de Projetos, que serão apresentados e discutidos no Conselho. Apresentação da proposta de Normatização dos Estacionamentos na Área de Reestruturação Urbana - ARU
158ª/abr.	Apresentação do Projeto Viário - Bairro de Casa Forte. Discussão do processo de Normatização do Estacionamento na Área de Reestruturação Urbana – ARU.
159ª/mai	Análise do processo nº 07.10256.8.07 – Projeto para construção de três torres, destinadas à habitação multifamiliar, na Rua Padre Carapuceiro, no Bairro de Boa Viagem.
160ª/jun	Análise do processo nº 07.10256.8.07 (cont.)– Projeto para construção de três torres, destinadas à habitação multifamiliar, na Rua Padre Carapuceiro, no Bairro de Boa Viagem.

	Apresentação do Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do Recife
161ª/jul	Apresentação das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na cidade do Recife. Caixa Econômica Federal. Resolução nº 01/2008 – Discussão para complementação. Estacionamentos na ARU
162ª/ago	Apresentação do Relatório do Instituto Tecnológico de Pernambuco (ITEP) - Levantamento das Edificações de Alvenaria Auto Portante. Apresentação dos Relatórios Técnicos trimestrais (janeiro a março) e (abril a junho) dos processos analisados na Comissão de Controle Urbanístico -CCU.
163ª/set	Análise do processo nº 07.33554.5.07– Construção Habitacional (10 torres), no antigo Paio do Ministério do Exército
164ª/out	Plano Turístico do Recife – Secretaria de Turismo. Projeto de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar
165ª/nov	Análise do processo nº 07.24636.2.07 – Construção de um Supermercado na Rua Barão de Itamaracá – Espinheiro. Análise do processo nº 07.10161.5.08 – Construção de um Empreendimento Empresarial, com frente para Av. Antônio de Góes – Pina (Corredor de Transporte Metropolitano).
166ª/dez	Análise dos Processos: Nº 07.33508.3.07 – QUADRA I – LOTE 01 ÁREA 43.901,87m2 (habitacional), Nº 07.16414.2.08 – QUADRA I – LOTE 02 ÁREA 6.854,85m2 (misto), Nº 07.33507.7.07 – QUADRA II – LOTE 01 ÁREA 44.550,80m2 (habitacional), Nº 07.33506.0.07 – QUADRA III – LOTE 01 ÁREA 36.454,13m2 (habitacional). Projeto de Construção de um Empreendimento Habitacional e Misto (comercial e habitacional) a ser edificado no imóvel da antiga Fábrica da Bacardi, no Pina. (Projeto Novo Recife)
2009	
167ª/març	Análise do processo nº 07.04519.9.08 – Projeto de construção de um Conjunto Habitacional Multifamiliar na Av. Caxangá, Elaboração de um Calendário de Projetos a ser apresentado e discutido no Conselho.
168ª/abr	Análise do Processo nº 07.16499.8.08 – Construção de um Edifício Habitacional Multifamiliar, na rua Bráulio Cavalcanti, quadra V, lote 7, bairro de Boa Viagem. Acessibilidade - Aplicabilidade da Legislação.
169ª/mai	Análise do Processo nº 07.20320.6.04 – Legalização de uma Estação de Tratamento de lixo (coleta, transporte, tratamento e incineração) – SERQUIP, localizada na Av. da Recuperação, 1212- Passarinho. Apresentação da Lei do Plano Diretor.
170ª/jun	Discussão da proposta de ações para a Ilha Antônio Vaz(bairros de Santo Antônio e São José.
171ª/jul	Discussão da proposta PLANO ESPECÍFICO - SETOR DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - ZEPH 08 BOA VISTA.
172ª/ago	Plano de Reabilitação para o entorno da Av. Dantas Barreto, na área de abrangência do Complexo Turístico Cultural Recife/Olinda Análise do processo nº 07.33554.5.07 – Implantação de um empreendimento imobiliário de uso residencial no terreno do antigo Paio do Exército. (Nova Tramitação).
173ª/set	Apresentação do Projeto Caminhos do Recife. Ações Mitigadoras (andamento das ações)
174ª/out	Análise do processo nº 07.04432.9.09 – Alteração durante a obra de projeto aprovado nº 7104913/08 em 08/10/08, para construção de um edifício de serviços de comunicação – Call Center, a ser implantado no lote 3B da Rua 24 de Agosto, esquina com a Rua da Fundição, no bairro de Santo Amaro, Recife. Análise do processo nº 07.34484.0.07 – Alteração durante a obra para uma edificação não habitacional (Hospital-Dia do Derby), praça do Derby, nº 149 – Derby.

	Aprovação do Regimento da 4ª Conferência da Cidade do Recife.
175ª/dez	Proposta Urbanística do SETOR DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL – SSA 2. Análise do Processo nº 07.12049.8.08 – Projeto inicial para construção de uma edificação destinada a uso Não Habitacional – Comercial – Loja Ferreira Costa, situada na Rua Cônego Barata (IIIª Perimetral), onde existe a casa nº 275, Tamarineira.
2010	
176ª/fev	Apresentação da Proposta para o Terminal Integrado Joana Bezerra/Pólo Jurídico. (Grande Recife Consórcio de Transporte, METROREC, CTTU, GOPV, URB/Recife e o Instituto Pelópidas da Silveira
177ª/març	Discussão sobre as determinações do novo Plano Diretor para o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU.
178ª/abr	Apresentação do Projeto - Corredor Norte-Sul. Grande Recife Consórcio de Transporte. Finalização da proposta do Setor de Sustentabilidade Ambiental – SSA2
179ª/mai	Análise do processo nº 07.03623.7.08 – Construção Faculdade do SENAC, Rua do Pombal, bairro Santo Amaro. Análise do processo nº 07.16414.2.07 – Empreendimento de uso misto (RioMar Shopping e Torres Empresariais). Av. República do Líbano, bairro Pina
180ª/jul	Análise dos processos: nº 07.20160.3.07 e nº 07.20081.6.07 – Empreendimentos habitacionais multifamiliares a serem construídos nas Ruas Demócrito de Souza Filho, e Arlindo Gouveia – Madalena. Análise do processo nº 07.24123.7.06 – Empreendimento habitacional multifamiliar, que será construído, na Avenida Conselheiro Rosa e Silva, com a Rua Ricardo Hardman, Tamarineira.
181ª/ago	Análise do processo nº 07.24067.8.07 – Condomínio residencial horizontal, localizado no Km 05 da Estrada da Mumbeca – Guabiraba. Apresentação VIA MANGUE – projeto viário da Prefeitura para a Zona Sul do Recife.
182ª/set	Apresentação do projeto do Parque Científico e Cultural do Jiquiá – (Prefeitura) Apresentação dos Relatórios Técnicos do ano de 2009, e do primeiro semestre de 2010, analisados na Comissão de Controle Urbanístico – CCU.
183ª/out	Apresentação do projeto do Governo do Estado para requalificação do Porto do Recife. Apresentação da proposta municipal de requalificação para a área central da cidade.
184ª/dez	Apresentação do Plano de Implementação dos Parques Municipais: Apipucos, Caiara e Santana.(Prefeitura) Análise do processo nº 07.27243.8.09 – Projeto inicial para construção de um edifício não habitacional, a ser construído em lote situado na Av. Agamenon Magalhães – Ilha do Leite. .
2011	
185ª/fev	Elaboração de um Calendário de Projetos a ser apresentado e discutido no Conselho. Análise do processo nº 07.05138.0.10 – Projeto inicial para construção de edificação empresarial, localizado na Rua do Chacon, 278, no bairro Poço da Panela. Análise do processo nº 07.50870.9.10 – Projeto inicial de um hotel a ser construído na Rua Compositor Ataulfo Alves, 110 – A, no bairro de Boa Viagem.
186ª/març	Apresentação da proposta do Parque dos Manguezais – (Prefeitura) Definição de novos procedimentos para o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU.
187ª/abr	Fechamento/formalização de novos procedimentos para o CDU
188ª/mai	Apresentação do Plano de Mobilidade Urbana. Dr. Milton Botler – Coordenador do Instituto Engenheiro Pelópidas Silveira.
189ª/jun	Análise do processo nº 07.32866.1.08 – Projeto de construção de um empreendimento não habitacional (Empresarial Rosa e Silva), a ser construído na Av. Conselheiro Rosa e Silva, 1204 – Afritos. Análise do processo nº 07.32675.1.08 – Projeto de construção de um edifício empresarial, a ser construído na Rua Bruno Veloso, 1280 – Boa Viagem.

	Fechamento/formalização da Resolução nº 01/2011 do CDU
190ª/jul	Aprovação do processo nº 07.32675.1.08 – Projeto de construção de um edifício empresarial, a ser construído na Rua Bruno Veloso, 1280 – Boa Viagem. Análise do Processo nº 07.38016.1.10 – Projeto de reforma com acréscimo e com mudança de atividade – Uso empresarial, que será construído com frente voltada para Av. Conde da Boa Vista, e fundo para a Rua Capitão Rui Lucena, Bairro da Boa Vista. Construtora CONIC. Apresentação dos empreendimentos a serem edificados no Cais José Estelita. Construtoras Moura Dubeux, Queiroz Galvão, GL Empreendimentos e ARA Empreendimentos Fechamento/formalização da Resolução nº 01/2011 do Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU
191ª/ago	Análise para classificação em Imóveis Especiais de Preservação – IEPs, dos imóveis nºs 1509, 1531 e 1553, Av. Conde da Boa Vista (antigo Instituto Psiquiátrico do Recife). Discussão sobre o encaminhamento das análises dos empreendimentos de impacto. Fechamento/formalização da Resolução nº 01/2011 do Conselho de Desenvolvimento Urbano
192ª/set	Apresentação do Projeto Verde Urbano. Instituto Pelópidas da Silveira Discussão sobre o encaminhamento das análises dos empreendimentos de impacto.
193ª/out	Apresentação do Planejamento de Ações para a Copa do Mundo de 2014. Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo de 2014. Análise do Processo nº 07.50206.1.10 – Projeto de construção de um edifício empresarial, a ser construído na Av. Agamenon Magalhães, 2939, Espinheiro. Construtora Moura Dubeux. Discussão sobre o encaminhamento das análises dos empreendimentos de impacto.
194ª/nov	Análise do processo nº 07.04053.1.10 – Projeto de construção de um Hospital, a ser construído no lote 6A, da quadra XXIII, localizado na Rua José de Alencar, Ilha do Leite. Análise do processo nº 07.71311.9.10 – Projeto inicial de habitação multifamiliar a ser construído no imóvel nº 777, situado a Rua da Aurora, bairro de Santo Amaro. Análise do processo nº 07.79209.2.05 – Projeto inicial de construção de habitação multifamiliar em terreno localizado na Av. Prefeito Lima Castro, Ilha do Retiro
195ª/dez	Análise do processo nº 07.79209.2.05 – Projeto inicial de construção de habitação multifamiliar em terreno localizado, na Av. Prefeito Lima Castro, Ilha do Retiro. Análise do processo nº 07.27318.8.09 – Projeto de reforma com acréscimo de área, para a sede da empresa de telecomunicações – Globo, localizada no terreno da quadra compreendida pela Rua da Aurora, Rua Capitão Lima e Rua da Fundação, no bairro de Santo Amaro.
2012	
196ª/mar	Análise do processo nº 07.57481.6.08 – Projeto de reforma com acréscimo de área, e Legalização do imóvel nº 1294 (Country Club), situado na Av. Conselheiro Rosa e Silva, Bairro dos Aflitos. Análise do processo nº 07.24002.1.08 – Projeto inicial para uma edificação habitacional multifamiliar, na Av. Apipucos, 687, no Bairro de Apipucos.
197ª/abr	Análise do processo nº 07.32728.8.08 – Construção de um edifício empresarial, a ser edificado no lote 18-A, quadra III, situado na Rua Francisco Alves - Ilha do Leite. Análise do processo nº 07.17617.6.10 – Construção de um edifício empresarial, a ser edificado no lote 18-B, situado na Rua Esperanto – Ilha do Leite.
198ª/mai	Apresentação da proposta do novo Projeto da COMPESA. Arquiteto Dr. Marcos Germano. Apresentação da Proposta de Lei de Habitação de Interesse Social.
199ª/jul	Análise para classificação do Teatro do Parque como IEP – Imóvel Especial de Preservação, localizado na Rua do Hospício, 81 – Boa Vista. Análise do Processo nº 07.07550.4.11 – Construção de um edifício empresarial a ser edificado no lote de terreno próprio, nº 01, situado na Estrada das Ubaías, 75 B – Casa Forte. Análise do Processo nº 07.526668.08 – Projeto inicial para construção edifício de uso não habitacional (escritórios), situado na Av. Antônio de Góes, no bairro do Pina.

200º/ago	Apresentação da Metodologia da Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS. (pref, Apontamentos iniciais para discussão da Revisão da LUOS. (Pref.) Apresentação dos Projetos que tramitaram na Comissão de Controle Urbanístico (CCU), no primeiro semestre de 2012.
201º/set	Análise do Processo nº 07.07291.9.11 - Alteração durante a obra de projeto aprovado sob o nº 73.02617/10 e licenciado sob o nº 73.00037/10, para construção de um empreendimento de uso comercial varejista, situado na Rua Cônego Barata, lote 11 C a ser lembrado aos terrenos do lote 11, das casas nº 48, 68, 78, 104, 108, 122 e 144, todos na Rua Jundiá, no bairro da Tamarineira. Análise do Processo nº 07.22853.4.11 – Reforma com acréscimo de área para segunda expansão do Shopping Tacaruna, Av. Agamenon Magalhães, nº153, Santo Amaro.
202º/nov	Análise para classificação em IEP do imóvel do antigo Hospital Magitot, localizado na Rua Azeredo Coutinho, 130, na esquina da Praça Pinto Damásio – Várzea. CDU – Avaliação e sugestões para a próxima Gestão
2ª Ext/ Nov.	Análise dos Processos nºs 07.32990.4.08; 07.32986.7.08; 07.32987.3.08; 07.32989.6.08; e 07.32988.0.08 – Projeto inicial, para construção de empreendimento de uso empresarial e flat, situado a Rua Bom Sucesso esquina com Av. Engenheiro José Estelita, lote 01, Quadras A, B, C, D e E, no bairro de São José. Empreendimento Novo Recife – Cais José Estelita(Novo Recife)
203ª Dez.	Julgamento dos pareceres do relator e dos pedidos de vista aos Processos nºs 07.32990.4.08; 07.32986.7.08; 07.32987.3.08; 07.32989.6.08; e 07.32988.0.08 – Projeto inicial, para construção de empreendimento de uso empresarial e flat, situado a Rua Bom Sucesso esquina com Av. Engenheiro José Estelita, lote 01, Quadras A, B, C, D e E , no Bairro de São José. Empreendimento Novo Recife – Cais José Estelita . (Pedidos de vista: Conselheiros: arquiteto Cristiano Felipe Borba do Nascimento, representante do IAB/PE; arquiteto Tomás de Albuquerque Lapa, representante do MDU/UFPE; Dra. Ana Carolina Wanderley Beltrão, representante do CORECON/PE, e a advogada Virgínia Augusta Pimentel Rodrigues, representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos.) Análise do Processo nº 07.31065.3.12 - Projeto Inicial do Templo Religioso da Igreja Evangélica Assembleia de Deus situado na Av. Mário Melo, em Santo Amaro

FONTE: CDU – ATAS – 2001-2012.

Organizado pela autora

**ANEXO 4 – CDU – PROCESSOS DE EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO
ANALISADOS – 2001/2012**

	Ata	Processo	Deliberação*	Condicionantes
2001				
1	89ª	Construção do condomínio privado residencial horizontal “Rancho do Vale”	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
2	94ª	Edificação destinada à guarda e leilões de veículos.	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
2002				
3	99ª	Shopping Boa Vista	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
4	101ª	Projeto de Passarela interligando o complexo Hospitalar Memorial São José.	Aprovado por 10 (dez) votos a favor:	Não ser construída nenhuma outra passarela, sem antes a Prefeitura regulamentar a Lei Municipal nº 16.737/2001, de 03 de janeiro de 2001.
5	110ª	Ampliação do Shopping Tacaruna	Aprovado com 16 votos a favor e 3 abstenções	Sem exigência
6	110ª	Edifício no bairro da Torre	Aprovado com as exigências do parecer do relator	Ações físicas
2003				
7	111ª	Centro Comercial e Empresarial em Casa Amarela	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
8	111ª	Fábrica Schincariol na Guabiraba (Legalização)	Aprovado (com condicionantes) por 23 votos e uma abstenção (FIEPE)	Ações físicas e ações sociais
9	112ª	Prédio de 33 andares – Madalena	Aprovado contra o parecer do relator – 9 votos	Sem exigência
10	115ª	UNIVERSO – Universidade Salgado de Oliveira	Aprovado com condicionantes	Ações físicas Ações sociais.
11	116ª	Centro Comercial Paço Alfândega, Rua Madre de Deus.	Aprovado por 16 (dezesesseis) votos a 08 (oito) votos.	Sem exigência
12	118ª	Boa Viagem Medical Center	Aprovado por unanimidade	Ações físicas.
13	118ª	Shopping Trianon, Av. Guararapes - Santo Antônio	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
14	Extr	Paço Alfândega (edifícios-garagem).Bairro do Recife	Aprovado por unanimidade**	Ações físicas
15	119ª	Instalação da Faculdade de Boa	Aprovado por	Sem exigência

		Viagem – Ipsep.	unanimidade	
16	119 ^a	Construção de um Edifício Comercial no bairro do Pina	Aprovado com 18 votos a favor e 3 abstenções	Sem exigência
2004				
17	121 ^a	Construção de um Centro de Compras na Imbiribeira.-	Aprovado com 19 votos a favor e 1 abstenção	Ações físicas Ações sociais.
18	122 ^a	Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro – Prefeitura do Recife.	Aprovado por unanimidade	Ações físicas Ações sociais.
19	124 ^a	Loja Karne e Keijo.- Barro	Aprovado por 13 a favor e 3 abstenções	Ações físicas
20	127 ^a	Centro de Compras no antigo Colégio Marista no bairro da Boa Vista.	Aprovado por 19(dezenove) votos a favor, e 03(três) abstenções	Ações sociais
21/ 22	128 ^a	Dois projetos de edifícios - Zona Especial de Centro Principal (ZECP), Cais de Santa Rita no bairro de São José.	Aprovado por 19 (dezenove) votos a favor, 03 (três) votos contra e nenhuma abstenção.	Ações físicas.
23	128 ^a	Edifício habitacional bairro da Tamarineira.	Aprovado por 16 (dezesesseis) votos a favor, nenhum voto contra e 03 (três) abstenções	Sem exigência
2005				
24	129 ^a / 130 ^a	Projeto para construção de edificação destinada a um supermercado (Pão de Açúcar), no bairro do Parnamirim	Votação adiada – Aprovado na segunda reunião por 19(dezenove) votos a favor, 01 (um) voto contra e nenhuma abstenção	Ações físicas
25	131 ^a	Construção do Centro Regional de Ciências Nucleares – CRCN, Cidade Universitária.	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
26	131 ^a	Construção Centro Cultural - Instituto Ricardo Brennand. Várzea. (LEGALIZAÇÃO)	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
27	134 ^a	Projeto de reforma com acréscimo de área para instalação de um centro de compras - Madalena	Pedido de vistas do Presidente; aprovado em reunião extraordinária no mesmo mês.	Ações físicas
28	135 ^a	Construção de um cemitério particular em Santo Amaro.	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
29/ 30/ 31	136 ^a	Plaza Shopping Casa Forte: (3 processos) Projeto de alteração durante a obra. Projeto de	Aprovado por unanimidade	Ações físicas

		construção e instalação de passarela aérea. Edifício-Garagem – Projeto inicial.		
2006				
32	137 ^a	Ampliação do hipermercado Extra, em Boa Viagem. (legalização , obra concluída)	19 (dezenove) votos a favor, nenhum voto contra e 2 (duas) abstenções	Sem exigência
33	139 ^a	Projeto de Reforma com decréscimo de área e mudança de uso de galpão para supermercado no bairro de Areias.	Aprovado por 17 (dezesete) votos a favor, nenhum voto contra e 02 (duas) abstenções.	Ações físicas Ações sociais.
34	139 ^a /140	Projeto de reforma e ampliação do Hospital Jaime da Fonte, no Bairro das Graças.	Pedido de vistas da Câmara Municipal Aprovado, na reunião seguinte, por 16 (dezesesseis) votos a favor, nenhum contra e 02(duas) abstenções.	Ações físicas
35	142	Projeto de Reforma com acréscimo de área de construção – Fábrica Tramontina (legalização)	Aprovado por 14 votos a favor e 01 contra.	Ações físicas ..
36	143	Projeto de Construção Treinamento Recife (CTR) – Moto Honda da Amazônia LTDA	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
37/ 38/ 39	143	Complexo Educacional de Ensino Superior Bureau Jurídico (Faculdade Maurício de Nassau) 3 processos	Aprovados por unanimidade, com ações mitigadoras.	Ações físicas
40	144	Projeto de reforma com acréscimo de quatro blocos residenciais no terreno do Cassino Americano, Pina. IEP nº 113	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
41	146	Construção de um edifício comercial - Tamarineira	Aprovado por 16 (dezesesseis) votos a favor, nenhum contra e 03(três) abstenções.	Sem exigência
2007				
42	147	Projeto para construção de um Centro Cultural (JCPM Cultural).	Aprovado com condicionantes	Ações físicas Ações sociais.
43	148	Projeto para edificação e instalação do restaurante BARGAÇO, Cais Estelita,	Aprovado por unanimidade	Sem exigência

44	149	Proposta de mudança do condicionante. – Solicitação do Condomínio Habitacional dos Edifícios Guilherme Pontes e Margarida Pontes	Aprovado com condicionantes, depois de três pedidos de vistas.	Ações físicas Ações sociais.
45	149	Projeto de alteração durante a obra do Centro de Diagnóstico HOPE-ESPERANÇA	Aprovado com condicionantes, por 17 votos a favor, 01 voto contra (CJC) e nenhuma abstenção.	Ações físicas Ações sociais.
46	151	Construção de um conjunto residencial Barro.	Aprovado por 12(doze) votos a favor, 03 (votos) contra	Sem exigência
47	155	Projeto de alteração durante a obra – Reforma e Ampliação do curso ABA.	Aprovado	Sem exigência
48	156	Construção de um conjunto habitacional multifamiliar. Loteamento Parque Júlio César, na Av. General Mac Arthur – Imbiribeira.	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
49	156	Projeto inicial para edifício de uso misto - Shopping Boa Vista com Edifício Garagem, a ser construído no lote 1A, na Rua Gervásio Pires, esquina com a Rua Corredor do Bispo e Av. Conde da Boa Vista.	Aprovado por 18(dezoito) votos a favor, 01(um) contra e 01(uma) abstenção. O parecer do relator não foi conclusivo e solicitava um posicionamento da SAJ.	Sem exigência
2008				
50	159/160	Projeto para construção de três torres, destinadas à habitação multifamiliar, na Rua Padre Carapuceiro, esquina com a Rua Arnaldo Carneiro Leão, no Bairro de Boa Viagem.	Votação adiada para a próxima reunião, quando o projeto foi aprovado por unanimidade.	Sem exigência
51	163	Construção Habitacional (10 torres), no antigo Paiol do Ministério do Exército – Av. General Mac Arthur, Imbiribeira.	Aprovado por 17(dezessete) votos a favor e 01(uma) abstenção.	Ações físicas
52	164	Construção de um Supermercado na Rua Barão de Itamaracá – Espinheiro.	Aprovado por 18 (dezoito) votos a favor, 04 (quatro) votos contra.	Sem exigência
53	164	Construção de um Empreendimento Empresarial, com frente para Av. Antônio de Góes – Pina (Corredor de	Aprovado por unanimidade	Ações físicas

		Transporte Metropolitano).		
54/ 55/ 56/ 57	165	Projeto de Construção de um Empreendimento Habitacional e Misto (comercial e habitacional) a ser edificado no imóvel da antiga Fábrica da Bacardi, no Pina. Processos: Nº 07.33508.3.07 – QUADRA I – LOTE 01 ÁREA 43.901,87m2 (habitacional), Nº 07.16414.2.08 – QUADRA I – LOTE 02 ÁREA 6.854,85m2 (misto), Nº 07.33507.7.07 – QUADRA II – LOTE 01 ÁREA 44.550,80m2 (habitacional), Nº 07.33506.0.07 – QUADRA III – LOTE 01 ÁREA 36.454,13m2 (habitacional)	Aprovado por unanimidade	Ação mitigadora a ser definida pela Prefeitura.
58	165	Projeto para Construção/Instalação de passarela aérea sobre a Av. Conde da Boa Vista, interligando o imóvel nº 48 da Rua Giriquiti, que abriga o Shopping Boa Vista.	Aprovado por 10(dez) votos a favor, 06(seis) votos contra e 01(uma) abstenção, sem aceitação das exigências do parecer da relatora.	Sem exigência
59	165	Projeto de alteração durante a obra – Supermercado Carrefour. Av. Engenheiro Domingos Ferreira, Rua Antônio Falcão, Rua Mamanguape e Rua Francisco da Cunha em Boa Viagem.	15(quinze) votos a favor, nenhum voto contra e 01(uma) abstenção	Ações físicas
2009				
60	167	Projeto de construção de um Conjunto Habitacional Multifamiliar na Av. Caxangá, esquina com a Rua Dona Inês Corrêa de Araújo – Caxangá.	Aprovado por unanimidade	Ações físicas
61	168	Construção de um Edifício Habitacional Multifamiliar, na rua Bráulio Cavalcanti, quadra V, lote 7, bairro de Boa Viagem.	13 (treze) votos a favor, 04 (quatro) abstenções e nenhum voto contra	Ações físicas
62	169	Legalização de uma Estação de Tratamento de lixo (coleta, transporte, tratamento e incineração) – SERQUIP,	18 (dezoito) votos a favor, nenhum voto contra e 01(uma) abstenção.	Sem exigência

		localizada na Av. da Recuperação, 1212- Passarinho.		
63	172	Implantação de um empreendimento imobiliário de uso residencial no terreno do antigo Paiol do Exército. (Nova Tramitação)	14 (quatorze) votos a favor, nenhum voto contra e 01 (uma) abstenção	Ações físicas
64	173	Construção de um edifício de serviços de comunicação – Call Center, a ser implantado no lote 3B da Rua 24 de Agosto, esquina com a Rua da Fundação, no bairro de Santo Amaro, Recife.	13(treze) votos a favor, nenhum voto contra, e 03(três) abstenções.	Ações físicas
65	173	Alteração durante a obra para uma edificação não habitacional (Hospital-Dia do Derby), praça do Derby, nº 149 – Derby.	12(doze) votos a favor, nenhum voto contra, e 04(quatro) abstenções.	Sem exigência
66	175	Projeto inicial para construção de uma edificação destinada a uso Não Habitacional – Comercial – Loja Ferreira Costa, situada na Rua Cônego Barata (IIIª Perimetral), onde existe a casa nº 275, Tamarineira.	Aprovado por unanimidade	Ações físicas
2010				
67	179	Construção Faculdade do SENAC, Rua do Pombal, bairro Santo Amaro. .	Aprovado por unanimidade	Ação social a ser definida
68	179 v. dez/ 08	Empreendimento de uso misto (RioMar Shopping e Torres Empresariais). Av. República do Líbano, bairro Pina.	17 (dezessete) votos a favor, 02 (duas) abstenções e nenhum voto contra.	Ações físicas e sociais
69	180	Empreendimento habitacional multifamiliar a ser construído na Rua Demócrito de Souza Filho – Madalena.	Aprovado por unanimidade	Ações físicas
70	180	Empreendimento habitacional multifamiliar a ser construído na Rua Arlindo Gouveia – Madalena.	Aprovado por unanimidade	Ações físicas
71	180	Empreendimento habitacional multifamiliar, que será construído, na Avenida Conselheiro Rosa e Silva, com a Rua Ricardo Hardman,	Aprovado por unanimidade	Sem exigência

		Tamarineira.		
72	181	Condomínio residencial horizontal, localizado no Km 05 da Estrada da Mumbeca – Guabiraba.	Aprovado por 15 (quinze) votos a favor, nenhum voto contra e 01 (uma) abstenção	Sem exigência
73	184	Projeto inicial para construção de um edifício não habitacional, a ser construído em lote situado na Av. Agamenon Magalhães – Ilha do Leite.	Aprovado por 13(treze) votos a favor, 01(um) voto contra e 02(duas) abstenções	Sem exigência
2011				
74	185	Projeto inicial para construção de edificação empresarial, localizado na Rua do Chacon, 278, no bairro Poço da Panela.	Aprovado por 13 (treze) votos a favor, 06 (seis) votos contra e 01 (uma) abstenção	Sem exigência
75	185	Projeto inicial de um hotel a ser construído na Rua Compositor Ataulfo Alves, 110 – A, no bairro de Boa Viagem.	Aprovado por 17 (dezesete) votos a favor, nenhum voto contra, e 02 (duas) abstenções.	Sem exigência
76	185	Projeto de construção de um empreendimento não habitacional (Empresarial Rosa e Silva), a ser construído na Av. Conselheiro Rosa e Silva, 1204 – Aflitos.	Aprovado por 13 (treze) votos a favor, nenhum voto contra e 03 (três) abstenções, com a seguinte ação mitigadora:	Recursos financeiros
77	189/190	Construção de um edifício empresarial, a ser construído na Rua Bruno Veloso, 1280 – Boa Viagem.	Adiada a votação, por falta de documentos. Na reunião seguinte o processo foi aprovado por 15 (quinze) votos a favor, nenhum voto contra e 02 (duas) abstenções.	Ações físicas
78	190	Projeto de reforma com acréscimo e com mudança de atividade – Uso empresarial, que será construído com frente voltada para Av. Conde da Boa Vista, e fundo para a Rua Capitão Rui Lucena, Bairro da Boa Vista. Construtora CONIC.	Aprovado por unanimidade	Ações físicas
79	193	Construção de um edifício empresarial, a ser construído na Av. Agamenon Magalhães, 2939, Espinheiro. Construtora Moura Dubeux.	Aprovado por 15 (quinze) votos a favor e 01 (um) voto contra.	Ações físicas
80	194	Projeto de construção de um Hospital, a ser construído no lote	Foi aprovado por unanimidade	Sem exigência

		6A, da quadra XXIII, localizado na Rua José de Alencar, Ilha do Leite.		
81	194	Projeto inicial de habitação multifamiliar a ser construído no imóvel nº 777, situado a Rua da Aurora, bairro de Santo Amaro.	Reprovado por 06 (seis) votos contrários, 04 (quatro) votos a favor e 04 (quatro) abstenções.	
82	195	Projeto inicial de construção de habitação multifamiliar em terreno localizado na Av. Prefeito Lima Castro, Ilha do Retiro.	Aprovado por unanimidade	Recursos financeiros
83	195	Projeto de reforma com acréscimo de área, para a sede da empresa de telecomunicações – Globo, localizada no terreno da quadra compreendida pela Rua da Aurora, Rua Capitão Lima e Rua da Fundação, no bairro de Santo Amaro.	Aprovado por unanimidade.	Recursos financeiros
2012				
84	196	Projeto de reforma com acréscimo de área, e Legalização do imóvel nº 1294 (Country Club), situado na Av. Conselheiro Rosa e Silva, Bairro dos Aflitos..	Aprovado por unanimidade	Sem exigência
85	196	Projeto inicial para uma edificação habitacional multifamiliar, na Av. Apipucos, 687, no Bairro de Apipucos.	Aprovado por 16 (dezesesseis) votos a favor, 05 (cinco) votos contra e nenhuma abstenção.	Sem exigência
86	Mar. (Ext.)	Construção de um mini mercado a ser edificado na Av. Rui Barbosa, onde existiu o nº 551, Graças.	Aprovado por 13 (treze) votos a favor, 02 (dois) votos contra e 01 (uma) abstenção.	Ação física
87	197	Construção de um edifício empresarial, a ser edificado no lote 18-A, quadra III, situado na Rua Francisco Alves - Ilha do Leite.	Aprovado por 16 (dezesesseis) votos a favor, nenhum voto contra, e 01 (uma) abstenção.	Recursos financeiros
88	197	Construção de um edifício empresarial, a ser edificado no lote 18-B, situado na Rua Esperanto – Ilha do Leite.	Aprovado por 17 (dezesete) votos a favor, nenhum voto contra e 01 (uma) abstenção.	Recursos financeiros
89	199	Construção de um edifício empresarial a ser edificado no lote de terreno próprio, nº 01, situado na Estrada das Ubaías, 75 B – Casa Forte.	Aprovado por 13 (treze) votos a favor, 02 (dois) votos contra e 01 (uma) abstenção.	Ação física.

90	199	Projeto inicial para construção edifício de uso não habitacional (escritórios), situado na Av. Antônio de Góis, no bairro do Pina.	Aprovado unanimidade por	Exigência de PRAV – Plano de Replanteio de Área Verde
91	201	Alteração durante a obra de projeto aprovado sob o nº 73.02617/10 e licenciado sob o nº 73.00037/10, para construção de um empreendimento de uso comercial varejista, situado na Rua Cônego Barata, lote 11 C a ser lembrado aos terrenos do lote 11, das casas nº 48, 68, 78, 104, 108, 122 e 144, todos na Rua Jundiá, no bairro da Tamarineira.	Aprovado unanimidade por	Ações físicas e sociais
92	201	Reforma com acréscimo de área para segunda expansão do Shopping Tacaruna, Av. Agamenon Magalhães, nº153, Santo Amaro.	Aprovado por 18 (dezoito) votos a favor, e 01 (uma) abstenção.	Ações físicas
93/ 95/ 95/ 96/ 97	Nov. (ext.) 203	Projeto inicial, para construção de empreendimento de uso empresarial e flat, situado a Rua Bom Sucesso esquina com Av. Engenheiro José Estelita, lote 01, Quadras A, B, C, D e E , no Bairro de São José. Empreendimento Novo Recife – Cais José Estelita.	Aprovado por 18 (dezoito) votos a favor, nenhum voto contra e 01 (uma) abstenção.	Ações físicas
98	203/ Fev.	Construção Templo Religioso da Igreja Evangélica Assembleia de Deus, situado na Av. Mário Melo, em Santo Amaro.	Aprovado	Ações físicas e recursos financeiros

Fonte: SPPODUA – CDU. Atas 2001/12 e Relatório sobre Processos de Empreendimentos de Impacto – 2001-20012

*A ata só registra nominalmente os votos, quando os conselheiros assim o exigem.

** Nota de desagravo e retirada da reunião: STIUEPE/ CUT, Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, Central dos Movimentos Populares – CMP, Federação das Associações, Conselhos e União de Moradores do Ibura/Jordão – FIJ, Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC, Centro Josué de Castro – CJC, Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social – ETAPAS/ABONG e Fórum do Prezeis.

ANEXO 5 – PERFIL DOS ENTREVISTADOS

I. PODER PÚBLICO MUNICIPAL

AMIR SVARTZ – Engenheiro. Presidente da Empresa de Urbanização do Recife – URB - 2007. Titular da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento, Urbano e Ambiental – SPPODUA e sua sucessora Secretaria de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras – SCDUO – 2008-2011; Titular da Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo – 2011-2012. Presidente do Conselho de Desenvolvimento Urbano, no período de 2011-12.

CARLOS ERNESTO DE QUEIROZ MATOS – Arquiteto. No período de 2001 a 2012 exerceu as funções de técnico da Diretoria de Projetos Urbanos da Empresa de Urbanização do Recife – URB e da Gerência Operacional de Projetos Viários – GOPV da Diretoria de Urbanismo – DIRURB.

CÉSAR BARROS – Arquiteto. No período de 2001 a 2010 exerceu as funções de Assessor da Diretoria de Controle Urbano, da SEPLAM – Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Presidente da Empresa de Urbanização do Recife. Coordenador do Programa Complexo Cultural Recife – Olinda. Coordenador do Programa Capibaribe Melhor.

CLODOALDO TORRES – Economista. No período de 2007 a 2012 exerceu a função de Presidente da Autarquia SANEAR

DJALMA PAES – advogado. ex-Deputado Federal. Presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, da Câmara. Titular da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental – SEPLAM – 2003 – 2005.

EDILENE VENÂNCIO – Arquiteta. No período de 2001 a 2012 exerceu as funções de Chefe da Divisão de Urbanização de ZEIS da Empresa de Urbanização do Recife – URB e Gerente Operacional de Assentamentos Populares da Diretoria de Urbanismo – DIRURB.

EMÍLIA LAPA TEIXEIRA AVELINO. Arquiteta. No período de 2001 a 2012 exerceu as funções de: Gerente das Regiões Político-administrativas 2 e 3, da Diretoria de Urbanismo – DIRURB; Assessora da Diretoria de Controle Urbano – DIRCON e Assessora do Gabinete da Secretaria de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras – SCDUO.

IRACILDE SILVA DE SOUZA – Assistente Social. No período de 2001 a 2012 exerceu as funções de chefe do Departamento de Integração Comunitária, da Diretoria de Integração Urbanística – DIUR, da Empresa de Urbanização do Recife – URB e técnica da Gerência Operacional de Assentamentos Populares da Diretoria de Urbanismo – DIRURB.

JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO. Titular da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã – SOPGC – 2001-2004; Titular da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento, Urbano e Ambiental – SPPODUA. 2005-2008; Prefeito do Recife. 2009-2012. Presidente do Conselho de Desenvolvimento Urbano, no período.

JOÃO PAULO LIMA SILVA. Prefeito do Recife nas gestões 2001-2004; 2005-2008.

JOSÉ HUMBERTO MOURA CAVALCANTI FILHO – Secretário de Habitação, em 2007. Deputado Estadual pelo PTB.

MARIA DE POMPÉIA LINS PESSOA – Engenheira. Presidente da CTTU no período 2010-2012.

MARIA JOSÉ DE BIASE DOS SANTOS – Socióloga. Gerente de Urbanização do Programa PROMETROPOLE – 2004-2007; Titular da Diretoria-Geral de Desenvolvimento Urbano – DIRBAM e sua sucessora Diretoria de Urbanismo – DIRURB – 2005-2007; Titular da Diretoria de Controle Urbano – 2007 – 2011; Titular da Secretaria de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras – SCDUO – 2011-2012. Suplente do Presidente do Conselho de Desenvolvimento Urbano, no período.

MILTON BOTLER – Arquiteto. Assessor do Gabinete de Planejamento. Presidente do

Instituto Pelópidas da Silveira. 2009-2012

MIRA MEIRA – Arquiteta. Gerente de Normatização das Atividades. 2005-2012. Membro da Comissão de Controle Urbanístico, no período.

NOÉ SÉRGIO DO REGO BARROS. Arquiteto. No período de 2005 a 2012 exerceu as funções de Gerente de Desenvolvimento Territorial da Diretoria de Urbanismo – DIRURB e Assessor do Instituto Pelópidas da Silveira.

PEDRO CAVALCANTI FILHO. Arquiteto. No período de 2001 a 2012 exerceu as funções de Assessor de gabinete da Presidência da Empresa de Urbanização do Recife – URB e Assessor do Gabinete da SEPLAM, SPPODUA E SCDUO.

SÉRGIO BORGES. Economista. No período de 2001 a 2012 exerceu as funções de Assessor da Diretoria de Programação das Ações Municipais e da Diretoria de Urbanismo – DIRURB

TACIANA SOTTO-MAYOR PORTO. Arquiteta. No período de 2001 a 2012 exerceu as funções de Coordenadora da 1ª Regional da Diretoria de Controle Urbano e titular da Diretoria de Urbanismo – DIRURB. Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano, no período. Atualmente membro do do CDU e Conselho da Cidade do Recife.

TÂNIA BACELAR ARAÚJO. Economista. Professora da UFPE. Titular da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM – 2001-2003. Presidente do Conselho de Desenvolvimento Urbano, no período.

LEGISLATIVO

JURANDIR LIBERAL – Vereador do Partido dos Trabalhadores – PT. 2001-2004. 2005-2008. 2008-2012. 2013-2016. Presidente da Comissão de Relatoria do Plano Diretor.

PRISCILA KRUASE – Vereadora do DEM – Democratas, desde 2005. Membro da Comissão do Plano Diretor na Câmara de Vereadores do Recife.

III GOVERNO DO ESTADO

ANA SUASSUNA – Arquiteta. Diretora de Projetos Urbanos – DPU da Empresa de Urbanização do Recife – URB – Secretária-executiva da Secretaria das Cidades – PE. Suplente do Presidente do Concidades-PE, desde 2009

III MERCADO IMOBILIÁRIO

EDUARDO MOURA. Engenheiro. ex-Presidente da ADEMI-PE. Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano, no período.

JOSÉ ANTÔNIO LUCA SIMON. Engenheiro Vice-presidente do SINDUSCON/PE. 2011; atual presidente da entidade. Membro da Comissão de Controle Urbanístico – CCU, no período. Atualmente, membro do CDU.

IV MOVIMENTO POPULAR

JOÃO JOSÉ DA SILVA – Fórum do PREZEIS. ex-Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU. Atualmente, membro do Conselho da Cidade do Recife.

MARIA LÚCIA DA SILVA - Federação Ibura-Jordão. Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, no período.

V – ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

ANA KELLY NÓBREGA. Arquiteta. ex-Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, representando a ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 2003 – 2007.

EVANILDO BARBOSA – Historiador e Doutor em Desenvolvimento Urbano. Técnico da FASE. Em 2001, fez parte de uma Comissão composta pela prefeitura e a sociedade civil organizada para discutir o modelo do orçamento participativo.

RONALDO COELHO FILHO – advogado, Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, representando o CENDHEC – Centro D. Hélder Câmara 2002-2006. Atualmente, membro do Conselho da Cidade do Recife.

VI – ÓRGÃOS DE CLASSE

JOÃO DOMINGOS PETRIBÚ DA COSTA AZEVEDO – Arquiteto.. ex – Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU.

ROBERTO MONTEZUMA. Arquiteto. Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – PE, no período. Atualmente, membro do Conselho da Cidade do Recife.

VITÓRIA RÉGIA ANDRADE – Arquiteto. Presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil – PE.

VII – UNIVERSIDADE

JAN BITOUN – Geógrafo, Professor do Programa de Pós-graduação em Geografia. Assessor do Gabinete da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM – 2001-2003

LUÍS DE LA MORA – Sociólogo. Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano – UFPE/MDU. Ex – Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, representando o MDU – UFPE. Em 2001, fez parte de uma Comissão composta pela prefeitura e a sociedade civil organizada para discutir o modelo do orçamento participativo.

NORMA LACERDA. Arquiteta. Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano – UFPE/MDU. Titular da Diretoria de Desenvolvimento Urbano – DIRBAM – 2001-2003. ex-Suplente do presidente do CDU.

TOMAZ LAPA – Arquiteto. Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano – UFPE/MDU. Membro do Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, representando o MDU – UFPE. Atualmente, membro do Conselho da Cidade do Recife.

ANEXO 6 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

1.Como se concretizaram as propostas do Governo do PT em termos de inversão de prioridades, contra as ideias neoliberais, e de radicalização da democracia, no campo do desenvolvimento urbano? (Todos)

2.Quais os avanços no sentido da reforma urbana, preconizada pelo Estatuto da Cidade, no caso do Recife? (Todos)

3.Que ações na área do desenvolvimento urbano você destacaria como mais importantes em cada uma dessas gestões? Quais as que tiveram maior impacto na cidade? (Todos)

4.Como se articulavam as diferentes facções políticas dentro do governo? Quais as principais dificuldades para esta articulação? Como a engenharia política, composta, por vários partidos políticos, impactou no planejamento urbano? Qual o nível de articulação interna existente? Quais as dificuldades para esta articulação? Que conflitos administrativos decorreram daí? Como o quadro partidário concorria para a solução/emergência de problemas?(Dirigentes/Técnicos)

5.Como se dava a relação com os outros níveis de governo? O quadro político daquele momento favorecia o relacionamento? Qual o poder de interferência do governo do estado em ações na área do desenvolvimento urbano? (Dirigentes)

6.Como você vê a atuação dos vários órgãos que tratam a questão urbana, no Recife? (Todos)

7.Como foi o diálogo entre os vários segmentos e o poder público no processo de elaboração do Plano Diretor? Qual o papel real do Plano Diretor no PU da cidade? (todos)

8.Como você avalia o relacionamento do seu segmento com a Prefeitura? Como é esse relacionamento? Que canais você/seu segmento utiliza para ter acesso à Prefeitura, na defesa

dos seus interesses? (Mercado e movimento popular)

9.O Planejamento Urbano tem se refletido no espaço? De que forma? Que dificuldades você apontaria para implantar um processo de PU? Como você avalia, de modo geral, a atuação do poder público municipal na condução da política/planejamento urbano do Recife? Que erros foram cometidos ao longo desses 12 anos? (todos)

10.O CDU dá conta do Planejamento Urbano e da ampliação da democracia? (Todos)

11.Quais as ações da Prefeitura que tiveram maior impacto, positivo ou negativo, nas ações do seu setor? (mercado)

12.O que é planejamento urbano? (todos)