UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCONES OLIVEIRA BARBOZA

O CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE: limites e desafios da participação institucionalizada

Recife
2018

MARCONES OLIVEIRA BARBOZA

O CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE: limites e desafios da participação institucionalizada

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Michelle Vieira Fernandez de Oliveira

Recife
2018

Catalogação na fonte
Bibliotecária Andréa Carla Melo Marinho, CRB4-1667

B239c Barboza, Marcones Oliveira.
O conselho da cidade do Recife: limites e desafios da participação institucionalizada / Marcones Oliveira Barboza. – 2018.
82 f.: il.; 30 cm.

Orientador: Profª. Drª. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Recife, 2018.
Inclui referências e anexos.

1. Política pública. 2. Democracia. 3. Participação. I. Oliveira, Michelle Vieira Fernandez de (Orientadora). III. Título.

320.6 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2019-197)

MARCONES OLIVEIRA BARBOZA

O CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE: limites e desafios da participação institucionalizada

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: 30/10/2018.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof.ª Dr.ª Michelle Vieira Fernandez de Oliveira (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

_____
Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

_____
Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

A conclusão dessa pesquisa marca um fechamento de um importante ciclo, de uma etapa desafiadora e de muitas mudanças em diversos âmbitos da minha vida. Isso não seria possível não fosse a dedicação de tantas pessoas. De cada professor e professora que se comprometeram em contribuir com a nossa formação, amizades descobertas durante esse curso que estiveram presentes para superar as dificuldades, a dedicação de todas as pessoas envolvidas na secretaria e coordenação do curso, e a professora e orientadora Michelle Fernandez.

Uma pesquisa que tem como motivação principal, ser útil para a sociedade de alguma forma, e possui essa dimensão por conta de um projeto de vida, que é coletivo, de sonhos que se concretizam em cada luta por um país mais justo e se realizam quando estou entre os companheiros e companheiras da Consulta Popular. Por esse motivo, dedico esse trabalho ao povo brasileiro.

Agradeço à minha mãe, por estar sempre presente mesmo com alguns quilômetros de distância, ao meu pai, que eu sei que sempre torce por mim, às minhas irmãs e à toda a minha família pelos mais diversos apoios, principalmente à velha mais amada desse mundo: vovó.

À minha companheira e meu amor, obrigado por tudo. Por cada palavra de ânimo, por todo o cuidado e por estar ao meu lado. Você foi imprescindível nesse processo.

Senhor cidadão/ Senhor cidadão/ Me diga, por quê/ Me diga por quê/ Você anda tão triste?/ Tão triste/ Não pode ter nenhum amigo/ Senhor cidadão/ Na briga eterna do teu mundo/ Senhor cidadão/ Tem que ferir ou ser ferido/ Senhor cidadão/ O cidadão, que vida amarga/ Que vida amarga. (ZÉ, 1972)

RESUMO

Esta dissertação, com base nas teorias sobre a democracia, cidadania e questão urbana, analisa o Conselho da Cidade do Recife como instrumento de participação, criado para descentralizar os processos de tomada de decisão e fortalecer o controle social da política urbana no município. Procurou-se analisar o papel de formulação e o poder de deliberação desse espaço e compreender os seus limites e destacar as possibilidades que esse espaço proporciona. Buscou-se entender o modo de funcionamento do Conselho através das regras estabelecidas e no seu exercício diário através das reuniões, audiências e conferências no período entre 2013 e 2017, período que marca a criação do ConCidade e as suas primeiras atividades. As informações obtidas para essa pesquisa foram provenientes do canal de divulgação das atividades do próprio ConCidade, no seu *site.* Nele obtivemos acesso aos documentos como as atas das reuniões, o regimento interno e os relatórios das Conferências Municipais. O estudo, com base uma literatura que aborda obras clássicas e contemporâneas trata da necessidade de aprofundamento da democracia através da participação da sociedade no planejamento e gestão urbanos, visando a diminuição das desigualdades nas cidades. Os resultados da pesquisa apontam para um processo de amadurecimento na participação e da organização do Conselho da Cidade do Recife, mas também aponta para a dificuldade de compreendê-lo como um espaço de deliberação, fato este que diminui a capacidade de decisão.

Palavras-chave: Conselhos gestores. Democracia. Participação. Conselho da Cidade do Recife.

ABSTRACT

This dissertation, based on theories on democracy, citizenship and urban issues, analyzes the City Council of Recife as an instrument of participation, created to decentralize decision-making processes and strengthen social control of urban politics in the municipality. We sought to analyze the role of formulation and the power of deliberation of this space and understand its limits and highlight the possibilities that this space provides. It sought to understand how the Council operates through established rules and in its daily exercise through meetings, hearings and conferences in the period between 2013 and 2017, a period that marks the creation of ConCidade and its first activities. The information obtained for this research came from the channel of dissemination of ConCidade's own activities, on its website. In it we obtained access to the documents such as the minutes of the meetings, the internal regulations and the reports of the Municipal Conferences. The study, based on a literature that deals with classical and contemporary works, deals with the need to deepen democracy through the participation of society in urban planning and management, with a view to reducing inequalities in cities. The results of the research point to a process of maturation in the participation and organization of the City Council of Recife, but also points to the difficulty of understanding it as a deliberation space, a fact that diminishes the decision-making capacity.

Keywords: Management councils. Democracy. Participation. Council of the City of Recife.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Categorias para a análise de conteúdo dos documentos 33

Quadro 2 – Síntese da análise das categorias utilizadas 63

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CIS	Comunidades de Interesse Social
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CONCIDADE	Conselho da Cidade do Recife
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
CF	Constituição Federal
CONDEPE-FIDEM Pernambuco	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de
CT	Câmara Técnica
EC	Estatuto da Cidade
EMLURB	Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco
FUNDARPE Pernambuco	Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPS	Instituto da Cidade Pelópidas Silveira
IEP	Imóvel Especial de Preservação
IPAV	Imóvel de Preservação de Área Verde
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LOMR	Lei Orgânica Municipal do Recife
MCIDADES	Ministério das Cidades
MDU	Mestrado em Desenvolvimento Urbano
MPPE	Ministério Público do Estado de Pernambuco
ONGs	Organizações não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
PGIRS	Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPA	Plano Plurianual
PREZEIS Social	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse
RMR	Região Metropolitana do Recife
RPAs	Regiões Político Administrativas
SANEAR	Autarquia de Saneamento do Recife
SEMAS	Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade
SEPLAN	Secretaria de Planejamento Urbano
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
UP	Unidades Protegidas
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPH	Zonas Especiais de Patrimônio Histórico-Cultural

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	**12**
2	**A DEMOCRACIA NO BRASIL**	**16**
2.1	Democracia Representativa e Democracia Participativa	20
2.2	Instituições Participativas: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas	22
3	**ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS**	**26**
3.1	O Ciclo de Políticas Públicas: Formação da Agenda e Formulação	27
4	**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**	**30**
4.1	Pesquisa Documental e Análise de Conteúdo	30
4.2	Uma Análise Sobre a Formulação de Políticas Públicas no Âmbito do Conselho da Cidade do Recife	32
5	**A PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA URBANA**	**35**
5.1	O Conselho de Desenvolvimento Urbano	35
5.2	O Conselho da Cidade do Recife	38
5.3	Forma de Organização, Composição Atual e Funcionamento	40
5.4	As Conferências Municipais do Recife	43
5.4.1	*5ª Conferência Municipal do Recife*	43
5.4.2	*6ª Conferência Municipal do Recife*	49
5.5	Planos e Projetos Apresentados e Discutidos no Conselho da Cidade do Recife	55
5.6	A Formulação de Políticas Públicas no Âmbito do Conselho da Cidade do Recife	57
5.7	Contribuições para a o Conselho da Cidade do Recife: Mais Participação com Foco na Eficiência	61
6	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**	**65**
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	**68**
	ANEXO A – QUADRO DE ATIVIDADES DO CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE	**70**
	ANEXO B – TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DOS CONSELHEIROS	**75**
	ANEXO C – QUADRO DAS SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE	**78**

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a participação institucionalizada nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas tem crescido e ganhou um destaque especial em diversas pesquisas acadêmicas. Nessa pesquisa, abordaremos a forma como atua o Conselho da Cidade do Recife, na formulação de políticas públicas no município.

A desigualdade socioespacial é uma característica marcante da sociedade brasileira, onde a maior parte da população vive nos centros urbanos, e uma parcela significativa desta vive em péssimas condições, com enormes carências é áreas básicas para se viver, como habitação, abastecimento de água e esgotamento sanitário (SANTOS, 1996). Os contrastes urbanos, muitas vezes, são tão grandes que parece existir várias cidades dentro de uma mesma cidade. Esse uso diferenciado dos aparelhos urbanos e as diversas paisagens nas cidades demonstram que o espaço urbano é produzido de forma desigual e contraditória. Isso nos desafia a pensar formas de superação da crise urbana para "se pensar o processo de produção do espaço numa perspectiva de mudança" (CARLOS, 2011, p.33).

O marco institucional inaugurado pela Constituição de 1988, reconhece, pela primeira vez, um Estado Democrático de Direito no Brasil. Direitos individuais e coletivos, civis, políticos e sociais. No campo dos direitos sociais, a nova Constituição estabelece que todos os brasileiros são sujeitos de direitos. Ou seja, a cidadania não está condicionada ao trabalho, rompendo com a tradição varguista (MONDAINI, 2013). Quanto aos direitos políticos, é evidente a garantia das liberdades de expressão, do direito universal ao voto, do pluralismo político e da livre manifestação, que a Constituição proporcionou. Além dessa participação via representação, esse marco também permitiu que se institucionalizasse a participação por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

A participação institucionalizada foi consequência de reivindicações de setores da sociedade civil que defendiam uma maior participação nas instituições para a tomada de decisões sobre as políticas públicas, principalmente nas áreas da saúde, assistência social e política urbana (AVRITZER, 2007). Essa participação se expandiu

no decorrer dos anos, tanto em áreas de atuação, como também nas esferas da administração pública.

No Recife, a instituição participativa responsável por debater a política urbana municipal é o Conselho da Cidade do Recife (ConCidade). Este surge no ano de 2014, substituindo o Conselho de Desenvolvimento Urbano, que desempenhava este papel desde a promulgação da Lei Orgânica Municipal, em 1990. Mais recentemente, a capital pernambucana foi palco de manifestações pelas disputas pelo espaço urbano. As que mais geraram repercussão foram aquelas envolvendo o destino do Cais José Estelita. Uma parte importante dessa disputa, ocorreu nas ruas e nas ocupações do Cais. Outra parte foi travada juridicamente e no interior do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU).

Além desse papel de acompanhar e discutir as políticas públicas e os grandes empreendimentos que são instalados na cidade, o ConCidade também cumpre um importante papel na formulação da política urbana municipal. As discussões no plenário do Conselho e as discussões nas Conferências Municipais do Recife, são os momentos em que ocorrem os debates entre o Poder Público municipal e os setores da sociedade que são representados por meio dos Conselheiros.

A cidade do Recife apresenta graves problemas estruturais. São problemas com raízes históricas, de uma urbanização acelerada e um crescimento caótico, sem um planejamento adequado. Somado a isso temos o passado de uma economia açucareira e uma classe agrária que fez uso da cidade como espaço de poder econômico e político (BERNARDES, 2013).

Nesse sentido, compreendendo a necessidade de ampliar e aperfeiçoar os espaços de participação popular para que as políticas públicas correspondam às necessidades reais da sociedade e das cidades, essa pesquisa pretende analisar o papel do Conselho da Cidade do Recife no controle social da política urbana.

O atual momento político nos indaga por reflexões sobre a nossa democracia e as formas de participação, controle do dinheiro público e das políticas públicas. A Constituição de 1988 trata do tema do Controle, responsabilizando órgãos do Estado pelo seu exercício e dá oportunidade para a participação ativa da sociedade por meio, dentre outras iniciativas, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Nessa perspectiva, considerando os diversos aportes no campo institucional, reconhecendo as cidades brasileiras em uma crise histórica e cada vez mais grave, e compreendendo as potencialidades dos espaços participativos, o presente trabalho pretende responder a seguinte pergunta: de que forma atua o Conselho da Cidade do Recife na formulação de políticas públicas?

Diante dessa questão, a pesquisa tem como *Objetivo Geral* analisar o papel do Conselho da Cidade do Recife, enquanto espaço participativo, na formulação sobre as políticas urbanas do município. Os objetivos específicos dessa pesquisa visam:

a) Identificar os marcos legais sobre o controle social de políticas públicas no Brasil e no Recife;
b) Apontar os principais desafios e prioridades para a política urbana apresentados nos relatórios finais das V e VI Conferências Municipais do Recife;
c) Apresentar os planos que foram discutidos no Conselho da Cidade do Recife;
d) Classificar os órgãos/instituições que fazem parte do ConCidade a partir dos posicionamentos dos conselheiros frente aos temas discutidos.

Para a realização desta pesquisa, a metodologia adotada terá um caráter qualitativo, partindo inicialmente de uma revisão de literatura acerca do tema e objeto abordados e de uma análise descritiva do Conselho da Cidade do Recife. A pesquisa foi realizada a partir da análise documental da seguinte maneira:

a) Marco Legal: regimento interno, natureza a atribuições, estrutura e composição;
b) Relatórios das Conferências: levantamento dos principais desafios e prioridades para a política urbana municipal;
c) Planos: apresentação dos projetos apresentados pela gestão municipal;
d) Atas das Reuniões: temas em pauta e a atuação e posicionamento dos conselheiros sobre os temas debatidos.

Analisaremos os marcos legais que determinaram o desenho institucional do Conselho, os setores que o compõem e a proporção da composição, a forma de

organização, o detalhamento do quantitativo das reuniões e os produtos das Conferências Municipais. Estes como elementos importantes para avaliarmos a dinâmica do Conselho, a prioridade que se deu para determinados temas e os produtos dessas discussões. Assim, poderemos analisar a organicidade com a frequência de reuniões, a eficiência em debater os planos e os mesmos serem implementados, no compartilhamento das experiências com a sociedade através das Conferências, na forma como são discutidas as prioridades para a política urbana e da transparência em tornar esses debates públicos.

O trabalho está dividido em seis partes. Partindo desta introdução, o capítulo seguinte aborda aspectos acerca da democracia no Brasil, o sentido da cidadania enquanto soberania popular e a participação através dos conselhos gestores. O segundo capítulo realiza uma abordagem teórica sobre Políticas Públicas, dando ênfase ao processo de formação da agenda e da formulação. Já o terceiro capítulo aprofunda a parte metodológica. O quarto capítulo trata especificamente da pesquisa realizada sobre a participação institucionalizada no Recife e o estudo de caso do Conselho da Cidade do Recife, com recomendações feitas com base na análise visando a melhoria desse espaço. Por fim, apresentaremos as conclusões desta análise.

2 A DEMOCRACIA NO BRASIL

A história do Brasil é marcada pela desigualdade e pelo autoritarismo. Essas marcas, deixadas por um passado colonial e escravista, se expressam em diversas formas e estão intimamente relacionadas. Ela é estruturada por uma matriz senhorial da Colônia, onde não há distinção entre o público e o privado – o que fortalece desde as relações de clientelismo até a corrupção do fundo público –, em que as desigualdades sociais são naturalizadas e não se reconhece "o outro" enquanto sujeitos – muito menos enquanto sujeito de direitos. É uma estrutura hierárquica que determina a forma de uma sociedade extremamente verticalizada em diversos aspectos e "quando a desigualdade é muito marcada, a relação social assume a forma nua da opressão física e psíquica" (CHAUÍ, 2000, p.93).

Esse passado convive, ao mesmo tempo, com a ideia do brasileiro como um povo ordeiro e pacífico. Uma imagem que oculta as revoltas e resistências do passado e transforma os conflitos causados pelas contradições sociais, políticas e econômicas em ameaça a essa "ordem", um perigo para o Estado. É uma estrutura necessária para o funcionamento desse Estado, sobretudo para a classe dominante, que por meio de uma "cultura senhorial", sustenta o seu status e demarca, por meio do "luxo" e de privilégios, a distância social entre as demais classes. O autoritarismo social se exprime, também, no funcionamento da política por meio da cooptação, do favor, do clientelismo e pela forma personalista como é compreendida a política, distante do debate de ideias, dos problemas e de um projeto de país e de sociedade, por exemplo.

O capitalismo desenvolve-se no Brasil a partir dessa sociedade patrimonialista e apresenta suas peculiaridades com relação a outros países, de um processo marcado pela ausência de reformas estruturais fundamentais para o desenvolvimento capitalista e de um projeto de país. A reforma agrária, urbana, a universalização do ensino, da saúde e um processo de "abolição" inconsequente, para citar alguns, não foi colocada em discussão nas agendas dos governos.

A concretização do caráter autoritário da classe dominante, para Fernandes (1976), se dá com o Golpe Militar de 1964. O autor considera que os governos populistas da década de 50, proporcionaram condições para o desenvolvimento

industrial. Esse fato gerou, de forma dialética, na década seguinte, uma ampla mobilização de diversos segmentos na sociedade que denunciavam a necessidade de reformas estruturais e mais participação na política. Ou seja, uma revolução dentro da ordem (FERNANDES, 1976), que não ameaçava no sentido de uma mudança de modo de produção (ou os riscos do Brasil se transformar em uma nova Cuba, como se propagandeava na época), mas apresentava um projeto de democracia ampliada, reformas estruturais e independência econômica.

Nesse sentido, falar em democracia no Brasil é falar de algo relativamente recente na nossa história. Podemos dizer que a promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugura esse período democrático recente. Antes disso, tivemos 21 anos de ditadura militar e curtos períodos de governos democráticos na fase republicana. A nossa história é marcada por longos períodos em que o autoritarismo de uma minoria prevaleceu sobre a vontade e as necessidades da maioria. Ademais, traços de uma estrutura escravocrata do passado ainda se fazem muito presentes na nossa sociedade, refletindo não somente em fatores socioeconômicos, como também em relação à democracia. Entretanto, é importante destacar que tipo de democracia trataremos nessa pesquisa, pois esta é uma categoria central. E trataremos da democracia, como define Saes (1987), "do ângulo da história das ideias políticas" (p.7) para que possamos "transformar o termo **democracia** num instrumento de análise da vida política das sociedades humanas concretas" (p.7, grifo do autor.).

Na concepção aqui abordada a democracia de maneira indissociável do sentido de soberania popular. Quer dizer, o sentido em que as "condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social" (COUTINHO, 1999, p.42). Nesse aspecto, Coutinho (1999) retoma o pensamento de Rousseau, de uma democracia construída coletivamente, com a participação de todos na organização política do espaço público. Essa concepção confronta o que estabelece a democracia liberal contemporânea e a difícil convivência entre a ideia de igualdade política formal, institucionalizada, de uma realidade que, na prática, exclui grande parcela dos cidadãos dos processos de tomada de decisão. Nesse aspecto, Miguel (2018) destaca que:

> A universalização do acesso à esfera pública política, com a concessão de direitos formais iguais a todos, coabita com a permanência da dominação social. Tal fenômeno é naturalizado pelas correntes centrais do pensamento político liberal, que estabeleceram o terreno em que se travam as disputas sobre justiça e ordenamento democrático. (MIGUEL, 2018, p.45)

É uma igualdade formal colocada em uma sociedade em que os recursos para a efetivação dessa participação (em igualdade) são desigualmente divididos. Dessa maneira, a democracia liberal reforça, a partir da sua estrutura de dominação, questões explícitas de uma sociedade dividida em classes. O sistema político e as instituições não estão dissociados nem da política, nem dos processos históricos que contribuíram para o desenvolvimento delas. A política como o conjunto das práticas sociais historicamente estabelecidas. Essas estruturas não estão separadas da estrutura de dominação do Estado burguês, que cumpre o papel de conter os conflitos entre as classes para conter uma possível revolução social (SAES, 1987).

Por esse motivo utilizamos o conceito de "seletividade das instituições políticas" estabelecido por Offe (1984). Essa seletividade consiste basicamente na prioridade do Estado (na forma das instituições e do sistema político) ao favorecer a classe dominante e criar instrumentos de exclusão de forma institucionalizada, afirmando o seu caráter classista. Faz parte dessa seletividade, instrumentos de dominação, que têm como objetivo a manutenção da estrutura capitalista (de exploração de uma classe por outra). Ou seja:

> Para que a dominação política possa constituir-se como dominação de classe, ela precisa justamente encontrar-se em uma situação tutelar, autoritária ou de controle – uma espécie de "meia distância" – relativamente aos interesses articulados das unidades empíricas de capital. A influência dessas unidades de capital deve ser efetiva, mas ao mesmo tempo limitada, para que se possa estabelecer um modelo para o exercício da dominação política, depurada de discrepâncias, de distorções e de particularismos superficiais. (OFFE, 1984, p.149)

Como forma de melhor identificar a seletividade das instituições, Offe (1984) utiliza "filtros de seletividade" como instrumentos analíticos. Estes estão atrelados aos interesses da classe dominante e são divididos em quatro mecanismos de seleção: estrutura, ideologia, processo e repressão. Dessa forma, a estrutura do sistema político é o elemento fundamental para a sustentação do sistema capitalista.

O autor cita ainda a garantia à propriedade privada como o exemplo de seletividade estrutural no campo dos direitos liberais. Sua atuação se dá ao estabelecer premissas e barreiras de ação, criando um espaço para uma "política como arte do possível". Nessa estrutura estão os ordenamentos jurídicos responsáveis pela manutenção da ordem. A ideologia trabalha na seletividade da percepção dos problemas e conflitos sociais. Ela atua restringindo, por meio de normas ideológicas e culturais, na delimitação dos espaços da estrutura política. O sistema de normas "é responsável pela maior ou menor diferença entre o espaço de atuação objetivamente disponível e o grau de utilização factual" (OFFE, 1984, p.152). Já os processos são os mecanismos de formulação e implementação política presente nas instituições. A seleção se dá no momento em que elegem os conteúdos políticos com maiores possibilidades de realização e colocados em prática através de políticas públicas. E, por último, a repressão que nada mais é do que a aplicação de atos repressivos por meio dos aparelhos estatais como a polícia, o exército e a justiça.

O marco institucional inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não diferente do que abordamos anteriormente, também possui esses elementos de seletividade, com suas peculiaridades. A chamada "Constituição Cidadã", é marcada pelo compromisso com a democracia e permitiu uma série de avanços tanto no campo institucional, quanto na garantia de direitos sociais e políticos. No entanto, o seu processo possui diversas críticas pela forma que ocorreu. Inicialmente porque em 1984, a Emenda Dante de Oliveira, que respondia às mobilizações por eleições Diretas Já, foi barrada pelo Congresso. Esse fato levou as eleições ao colégio eleitoral que, de forma indireta, elegeu Tancredo Neves presidente em 1985. No entanto, devido ao falecimento de Tancredo, seu vice, José Sarney, assume a presidência do país e convoca para o ano de 1986, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para assim, estabelecer uma nova Constituição que para Florestan Fernandes (2014, p.48) tratava-se de:

> Um meio canhestro para desmobilizar o movimento popular que anseia por uma revolução democrática, através da elaboração de uma constituição que passe o Brasil a limpo; um meio medíocre de subjugar os partidos da ordem e a maioria parlamentar a conveniências e interesses inconfessáveis imediatistas dos muitos ricos e poderosos, um meio político para reforçar a capacidade de intervenção governamental em favor de uma *conciliação capitalista* que confira prioridade aos alvos nacionais imperialistas da grande burguesia, na construção de um modelo "liberal" de constituição.

Fernandes (2014) também denunciava o problema do caráter não exclusivo do Congresso Constituinte, onde os Deputados Federais e Senadores eleitos sobre as regras do sistema político do Regime Militar eram, também, Deputados Constituintes. Quer dizer, um congresso eleito ainda sob forte influência do autoritarismo que marcou o período ditatorial e a "Nova República" não rompeu. Assim:

> A "Nova República" não nasceu sob um signo aziago. Ela teve uma origem perversa; veio ao mundo e cresceu graças a uma maternidade que a deformou e perverteu para sempre (...). Importa quanto de comando militar mantém dentro de si. Mas até isso é secundário. Ela funciona graças ao *quantum* de ordem ilegal que subsiste, viva, na sociedade brasileira. É o ar que respira, o seu alimento e o seu alento. E sua importância, para vários setores dos donos do poder, procede do fato de que ela sucede e substitui a ditadura, tendo ao alcance das mãos a faculdade de emitir decretos, decretos-lei, de recorrer a sinais mentirosos ou enganadores, de praticar o arbítrio como se ele fosse a arte brasileira de fazer política... (FERNANDES, 2014, p. 43)

Entre dúvidas e críticas, a ANC concluiu seus trabalhos e em 22 de setembro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, que estabelece um novo desenho institucional no país e:

> Inaugura, no Brasil, ainda que no plano formal, uma autêntica "Era dos direitos", responsável pela formação inédita de garantias tanto no plano individual quanto no plano coletivo – no campo civil e político, da mesma forma que no campo social. Com isso, tem início entre nós um novo momento histórico, qual seja, aquele marcado pelo nascimento de um Estado de Direito Democrático no Brasil (MONDAINI, 2013, p. 17)

Um período democrático que permite diversas formas de participação política. Mas ao mesmo tempo (e contraditoriamente), na forma como é estabelecida, ela limita essa participação por meio de mecanismos de dominação entre "formas aceitáveis" e formas que são criminalizadas e reprimidas. Ainda assim, é um período que abre prerrogativas no direito à participação política para além do sufrágio universal a partir da concretização do controle social das políticas públicas, interferindo diretamente nos processos de tomada de decisão.

2.1 Democracia Representativa e Democracia Participativa

A democracia está, para grande parte das pessoas, relacionada ao processo eleitoral e aos espaços políticos ligados aos poderes legislativos e executivo, principalmente. Nesse sentido, quem faz a política são os políticos e o povo participa elegendo-os. O papel ativo da maioria no processo eleitoral na escolha dos seus representantes, não se traduz em resultados para essa maioria, ficando um vácuo entre as demandas da maioria e as tomadas de decisão por parte dos representantes eleitos.

Algumas formulações reforçam a necessidade de um sistema de democracia representativa por diversas razões. Schumpeter (1961) afirma que a racionalidade das elites que disputam os processos eleitorais consegue barrar a irracionalidade da massa e isso afirma a necessidade de se ter um representante. Nesse caso, a elite é o único setor da sociedade com capacidade para pensar em um bem comum. Bobbio (2000) alerta para a complexidade da sociedade. Essa complexidade torna impossível um sistema de democracia direta. Dessa forma, a democracia necessita de um conjunto de regras e a representatividade é algo necessário, contanto que não se misturem os interesses particulares aos interesses públicos.

Robert Dahl (2001) estabelece a premissa da democracia como um modelo ideal, que poucas vezes é concretizado no mundo e que é impossível ser efetivado em grandes proporções e em sistemas mais complexos, como os Estados-nações. Para tal ele cria o termo poliarquia como algo que se aproxima do ideal democrático. Lijphart (2003) elabora um estudo comparativo com 36 países democráticos no mundo, seguindo dois modelos: o majoritário (Westminster) e o consensual. Ainda que parta da premissa de que a democracia representativa seja um modelo cujos governantes são representantes do povo, sua formulação busca traçar parâmetros para estabelecer os modelos de democracias estáveis, caracterizando as especificidades dos sistemas políticos e das instituições desses países. Essas formulações dão pouco espaço para a participação de uma outra forma que não seja através de um representante eleito.

Os debates sobre a democracia participativa ganham espaço nos limites da democracia representativa. Também surgem da mediação com a democracia direta,

compreendendo esta como impossível de ser alcançada em grandes proporções. Nesse trabalho, consideramos a democracia participativa como um caminho para a democracia direta na medida que sem amplie a participação e aprimore a representação política (MIGUEL, 2018).

Pateman (1992) faz essa aproximação, mas trata a participação como um requisito para a deliberação adequada. Diferente da educação política e da deliberação ampla propostos por Habermas (1984). No entanto, nesses dois teóricos da participação política, os espaços participativos deveriam ser tomados como locais de tomada final de decisão, com alguma capacidade de decisão que fosse transferida do topo para a base. Isso traria uma maior compreensão sobre a política influenciando, inclusive, as escolhas dos representantes.

A pressão das mobilizações populares para a abertura política no Brasil e nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, repercutiram em pontos importantes da Constituição, entre eles a participação institucionalizada. A possibilidade de debater as políticas públicas em Conselhos Gestores ou em outras experiências, como o Orçamento Participativo, além da possibilidade de manifestar-se livremente e eleições livres, foram recebidos com entusiasmo por parte dos setores democráticos e progressistas.

2.2 Instituições Participativas: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Uma das características marcantes na política brasileira é a da relação entre o representante e a população ser estabelecida através do favor e do clientelismo nas relações mais próximas, ou de distanciamento, como se o governante estivesse de fora e acima da sociedade e não como um representante dos interesses da maioria. Isso, como já nos referimos anteriormente, fortalece as relações patrimonialistas e afasta, ainda mais, o povo da política. Pior que isso, cria no imaginário da maioria, a ideia de que política é sinônimo de corrupção e jogo de interesses individuais.

A Constituição Federal trata do tema do controle da administração pública. Sobre esse tema, a Carta Magna, assim como um conjunto de outras leis,

responsabiliza os diversos órgãos do Estado por esse controle, bem como abre a possibilidade da participação da sociedade para a garantia do *accountability*. São duas as formas de controle: o Controle Institucional e o Controle Social.

O primeiro é exercido pela própria Administração Pública sobre a atividade governamental. Ele pode ser externo, realizado pelo poder Legislativo e Tribunais de Contas, ou interno, por meio cada um dos três poderes no acompanhamento das suas atividades através de órgãos como as Controladorias, por exemplo. Vale lembrar que o controle interno tem o dever de dar suporte aos órgãos de controle externo. Além disso, existem outros órgãos que dão suporte à fiscalização da gestão pública como o Ministério Público (Federal e Estaduais), o poder Judiciário e as polícias Federal e Civil.

Já o Controle Social, é a participação ativa da sociedade que pode ser desde a formação de uma agenda de políticas públicas até o controle dos gastos públicos. Ela pode ser de iniciativa da administração pública, a exemplo das audiências públicas, conferências de políticas públicas e a lei de acesso a informação. Como também de iniciativa da sociedade, através de ações individuais, organizações sociais e manifestações de rua. É a forma de incluir novos sujeitos, tornando-os mais próximos do poder público podendo, assim, influenciar a política ao colocar nessa agenda demandas da população que está, historicamente, distante dos espaços de poder. Além disso, abre também um campo para aqueles gestores que se propõem a se aproximarem mais da população, compreendendo, inclusive, os limites do próprio sistema político. Nesse trabalho abordaremos aquelas formas de controle de iniciativa da administração pública, especificamente, os conselhos.

Esse é um tema amplamente estudado, principalmente no período mais recente, em que houve um aumento tanto no que diz respeito à participação da sociedade quanto na quantidade de temas abordados e pela criação de diversos conselhos nas três esferas da administração pública. Esse aumento se deu pela necessidade de fomentar a discussão política no sentido de aperfeiçoar a participação democrática.

> o foco das atenções se deslocava das regras que organizam a competição pelo voto, das instituições políticas tradicionais e seus agentes específicos, e recaia nas modalidades de participação da sociedade civil e dos seus impactos na criação de novas instituições que teriam potencial para conferir maior

> legitimidade, justiça e eficácia às decisões políticas. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p.70)

Os conselhos gestores de políticas públicas, foco da nossa pesquisa, possuem o importante papel no fortalecimento da democracia e permitem que a população influencie na formulação e implementação dessas políticas. Para Nunes (2008):

> com os conselhos, objetivava-se a democratização na formulação e controle das políticas públicas, através do diálogo, da negociação de conflitos, do compartilhamento do poder e, ainda, uma maior eficácia e eficiência administrativa (p.45)

Gomes (2003) destaca que os conselhos gestores possuem como objetivos, a promoção da cidadania, do engajamento político, ser um meio para captar as demandas da sociedade e exercer o controle social sobre os governos. Além disso, serve como um instrumento importante que auxilia o sistema representativo por este apresentar diversas assimetrias que impõem obstáculos à soberania popular.

> É por meio dos novos mecanismos deste controle social que se pretende amenizar os problemas associados à insuficiência das eleições, satisfazer em maior grau a necessidade de uma responsabilização ininterrupta, aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas, contribuir para a relegitimação do Estado pela sociedade e, enfim, aprofundar o conteúdo democrático da vida política. (GOMES, 2003, p.34).

Os conselhos gestores são institucionalizados por meio de lei estabelecida pela União, estados ou municípios. A nomeação dos conselheiros é realizada pelo chefe do Poder Executivo, que tem a responsabilidade de garantir a sua estrutura de funcionamento. Não existe uma legislação específica que determina o funcionamento dos conselhos, no entanto

> os artigos 198, 204 e 206 da Constituição deram origem a criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação, nos três níveis de governo. Tais experiências provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas e níveis de governo. (ENAP, 2015, p.12)

Já a participação é aberta para qualquer cidadão e para tornar-se conselheiro é fundamental o engajamento e a participação nas atividades do mesmo, bem como o conhecimento da área relativa ao conselho. É uma forma de exercer a cidadania e

de fazer prevalecer a soberania popular, conforme trata o Artigo 14 da Constituição, que determina que esta será exercida através do voto ou por meio de plebiscito, referendo ou iniciativa popular. Também devemos destacar que a Constituição Federal de 1988 determina a descentralização das políticas públicas, justificada sob a ótica de que cada localidade possui demandas diversas, dessa forma, colocar a população para discutir sobre os principais problemas em busca de alternativas é um fator que tende a aumentar a eficiência da gestão.

Referente à política urbana temos, na esfera Federal, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). Esse Conselho foi criado a partir do Decreto nº 5.790/2006 e foi fruto de um longo processo de mobilização anterior à Constituinte e que determinou a inclusão dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que trata da política urbana e, anos mais tarde, da aprovação do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257) que regulamenta esses capítulos e propõe um sistema de participação popular e gestão democrática. Sua criação foi um marco para a discussão sobre a política urbana, pois diversos outros Conselhos foram criados em alguns Estados e Municípios e adequou aqueles que já existiam, como é o caso de Recife que veremos mais adiante. Esse marco possibilitou a realização de um amplo debate sobre a política urbana no Brasil, através das pré-conferências (normalmente realizadas nos bairros) e as Conferências Municipais e Estaduais, até a Conferência Nacional das Cidades de onde são formuladas diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em todas essas etapas são realizados diagnósticos e deles são propostas alternativas para solucionar os principais problemas e são utilizados textos base para nortear os debates, destacando o seu caráter formativo.

Durante esse período foram realizadas cinco Conferências Nacionais das Cidades. A 6ª aconteceria no ano de 2017, no entanto, após o processo de ruptura com o *impeachment* e as mudanças nos ministérios, a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi adiada para o ano de 2019 por meio do Decreto nº 9.076/2017.

O engajamento e as mobilizações em torno de determinados temas garantiram que pudéssemos ter uma “Constituição Cidadã”, comprometida com a democracia e reconhecendo os sujeitos como sujeitos de direitos, ainda que muito se tenha que fazer para que esses direitos sejam garantidos. Da mesma forma que foram as mobilizações que levaram, no ano de 2001, à aprovação do Estatuto da Cidade, uma

das legislações urbanas mais avançadas do mundo e que muito precisa se fazer para que seja completamente implementado.

Embora tenhamos instrumentos legais tanto para a garantia de direitos, passando por uma legislação para que tenhamos cidades mais justas e sustentáveis, além de espaços de participação para discutir as prioridades da política urbana, ainda vivemos em cidades excludentes e antidemocráticas. Para aprofundar um pouco mais sobre esse problema, abordaremos no próximo capítulo aspectos sobre a questão urbana no Brasil.

3 ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem diversos conceitos de políticas públicas que variam de acordo com determinados autores, resgatados por Roncaratti (2008). Utilizaremos a ideia que a autora sintetiza de que Políticas Públicas são decisões tomadas pelo representante do governo para atender a determinadas demandas da sociedade e como parte de um processo com diferentes etapas elaboradas por profissionais de diversas áreas. A decisões são parte da interação de diversos grupos políticos, fazendo com que as políticas públicas sejam partes de um processo que não tem, necessariamente, um início ou um fim determinado, podendo ser definida e redefinida de através de estudos e a depender dos resultados que estão sendo gerados.

Em suma, pode-se dizer que as características principais das políticas públicas são: a) institucional: elaboração e decisão realizada pela autoridade formal; b) decisório: decisão tomada em situações específicas para responder a determinada demanda; c) comportamental: algo decorrente de ação; d) causal: ações com efeitos no sistema político e social.

Quando pensamos em Políticas Públicas, jamais podemos ignorar que elas são consequência da Política. Sendo consequência desta, envolve, assim a disputa de diversos setores da sociedade e representante dos mais diversos interesses, pois envolve poder e processos sociais e coletivos de escolha. As Políticas Públicas são

muito mais a ação que pode ser efetivada do embate da esfera política, do que o ideal elaborado por especialistas, técnicos e gestores.

> A máquina política funcionaria como a máquina econômica, com *inputs* (o que alimenta o sistema) e *outputs* (o que o sistema produz), o que sugere que o uso do sistema permite a separação da vida política do resto da sociedade.
>
> Os *inputs* são de dois tipos: as exigências ou demandas e os apoios ou sustentáculos. *Inputs* na forma de demandas e apoios alimentam o sistema político. As demandas surgiriam no ambiente ou no interior do próprio sistema. Já os *outputs* emanariam do sistema político na forma de decisões e ações políticas. Eles retroalimentam o ambiente pela satisfação das demandas de alguns membros do sistema e assim geram apoio ao sistema (RONCARATTI, 2008, p.6)

O sistema político é quem produz os *outputs* que respondem aos *inputs*. Isso quer dizer que esse sistema "isola" a sociedade dos processos de tomada de decisão, mas se "alimenta" das demandas e do *feedback* que a sociedade lhes dá sobre determinada decisão. E ainda que a sociedade participe dos processos de escolha dos representantes, o modelo de democracia não elege, por assim dizer, um bloco hegemônico. Além disso, os grupos políticos que podem estar tanto dentro da máquina do Estado quanto na sociedade, estão em constante conflito na disputa da destinação dos recursos públicos. Essa disputa é determinante em todas as etapas do processo que veremos mais adiante.

Esses sujeitos políticos podem ser divididos em: a) funcionários eleitos: membros do executivo e do legislativo; b) funcionários permanentes: especialistas que exercem a função de auxiliar o Executivo e são peças fundamentais no processo de políticas públicas; c) grupos de interesse e grupos de pressão: que possuem interesses em comum e atuam para atingir seus objetivos sem necessariamente recorrer as relações com entidades públicas e conjuntos de pessoas e organizações que objetivam exercer influência nas decisões do poder público; d) organizações de pesquisa: em geral universidade ou institutos de pesquisa que se utilizam do conhecimento para influenciar políticas públicas; e) mídia: na função de dar maior enfoque naquilo que é de interesse dos grupos que a compõem ou financiam.

3.1 O Ciclo de Políticas Públicas: Formação da Agenda e Formulação

Assim como os conceitos de Políticas Públicas, são diversas as divisões que os determinados autores utilizam para caracterizar as etapas. Essa divisão tem essência metodológica e pedagógica, não havendo, dessa forma, uma regra a ser seguida. O modelo de divisão adotado, qualquer que seja ele, não dita, necessariamente, uma regra para todas as políticas públicas seguem ou devam seguir. As fases existem em todo o processo de políticas públicas, mas estas nem sempre obedecem a uma ordem determinada. Utilizaremos essas 5 etapas: a) agenda; b) formulação; c) adoção; d) implementação; e) avaliação.

Nessa pesquisa, por tratarmos da atuação do Conselho da Cidade do Recife na formulação da política urbana municipal, nos deteremos aos processos de formação da agenda, estágio que se dá nos processos conferenciais, e a formulação propriamente dita.

Para a formulação de uma política pública é necessário ter conhecimento daquilo que é prioritário para determinado governo e compreender as demandas que também estão postas pela sociedade. Esse planejamento inicial é o que chamamos de agenda. É nessa fase que se avaliam as condições de determinadas situações, a urgência de algumas pautas e os recursos que serão alocados para tal. Fatores econômicos e ideológicos são decisivos para que um tema entre na agenda. Nesse último caso, o início, continuidade ou fim de um ciclo político determina bastante na fase de formulação da agenda de políticas públicas.

Existem alguns modelos de formulação de uma agenda. O modelo de Fluxos Múltiplos elaborado por Kingdon (2006, *in* RONCARATTI, 2008), afirma que as agendas dos governos possuem três dinâmicas de processos: os problemas, as políticas públicas e a política. Esse modelo atenta para o fato de as agendas não serem algo objetivo, ciência exata ou está a serviço da vontade do gestor, mas que existe uma lógica em torno das agenda.

No modelo racional, elaborado por H.Simon, considera-se uma sequência determinada. O modelo obedece a uma lógica de problemas-soluções, listando as soluções possíveis para determinadas situações e optando pela mais viável e barata. O principal problema desse modelo, é ignorar a variável política dos processos de formulação de uma política pública.

O modelo incremental (Lindblom) é um modelo caracterizado pelas negociações e compromissos estabelecidos entre os sujeitos envolvidos. Esse modelo prioriza a Política, compreendendo que as decisões dependem das relações de poder estabelecidas, enfatizada pela ideia de que os governos democráticos não possuem total liberdade para a destinação dos bem públicos. A sua limitação é justamente essa. E de certo não é uma limitação, necessariamente do modelo, mas da pouca liberdade que os governos possuem para estabelecer mudanças fundamentais envolvendo todos os sujeitos que fazem o processo democrático.

Já o modelo de sondagem mista trata das decisões do tipo incremental (em pautas cotidianas, ordinárias) e do tipo fundamental (pautas estruturantes e estratégicas), tornando possível rever os limites que esses dois modelos possuem. Assim, é possível tomar decisões de pautas estruturantes de maneira racional e as pautas cotidianas de maneira incremental.

Por equilíbrio pontuado compreendemos como a criação de um “mecanismo que permitisse a análise tanto de períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas” conforme afirma Capella (2006). É um modelo que permite explicações tanto para períodos de estabilidade quanto para períodos de mudança de ciclos políticos.

A formulação de políticas públicas é o processo que envolve a seleção e a especificação da alternativa que foi avaliada como a mais correta a ser tomada, com a declaração que evidencia à medida que foi adotada. É quando os objetivos são efetivados, bem como os meios jurídicos, administrativos e financeiros são acionados. É uma fase de escolhas e disputas intensas, pois na disputa dos bens e recursos do Estado, algum grupo será beneficiado em detrimento de outro.

Alguns pontos dessa fase podem se prolongar para a fase de implementação, principalmente por conta dos conflitos de interesses. Também traz alguns sujeitos do subsistema de políticas públicas como: triângulos de ferro, redes em torno de questões, comunidades de políticas públicas e coalizões da advocacia.

É a fase que precede a formulação, quando os processos de disputa entre os grupos políticos chegam a um consenso ou quando o gestor decide por determinada política. O processo que ocorre quando os meios jurídicos, administrativos e econômicos estão encaminhados para pôr em prática a alternativa elencada. Trata-se

da preparação para que a política pública seja colocada em prática, bem como outros programas e projetos secundários que podem servir de suporte para tal política.

A política é posta em prática quando se movem todos os meios necessários e planejados para a sua execução. No entanto, implementar um programa fidedigno ao que foi planejado não é tão simples. A natureza do problema, o contexto econômico, social, político, a forma de organização de determinado órgão da burocracia administrativa, os recursos políticos e econômicos do público-alvo e o apoio político que dispõe, influenciam diretamente a política pública.

As políticas também podem partir de uma abordagem feita de cima para baixo (*top-down approach*), onde líderes articulam uma ideia clara na preferência de uma política pública exercida por altos níveis de especificidade. São decisões do governo que não consideram funcionários de outros níveis inferiores. Quando a formulação é algo indispensável e leva em consideração elementos de um debate mais aprofundado com uma base de sujeitos públicos e privados, esta precede a implementação, dizemos que se trata de uma abordagem realizada de baixo para cima (*bottom-up approach*).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 Pesquisa Documental e Análise de Conteúdo

A pesquisa qualitativa em ciências sociais é realizada com base em dados descritivos para compreender o fenômeno estudado e pode ser conduzida de diversas formas. Nesta pesquisa, os dados coletados são baseados em documentos, o contexto onde eles estão inseridos e os sujeitos envolvidos no seu processo.

> Como comumente pensamos que o trabalho de pesquisa sempre envolve o contato direto do pesquisador com o grupo de pessoas que será estudado, esquecemos que os documentos constituem uma rica fonte de dados. O exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam tratamento analítico,

> ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares, constituem o que estamos denominando de pesquisa documental. (GODOY, 1995, p.21)

Assim sendo, nesta pesquisa documental, as informações contidas nos documentos registram informações de acontecimentos em um determinado período e contexto históricos no espaço do Conselho da Cidade do Recife. É a forma mais adequada para a realização desse trabalho pois podemos ter acesso às informações da dinâmica do Conselho e de como se dão as discussões e como são tomadas as decisões. Essas informações não nos dão, de maneira direta, as respostas que pretendemos. Para que isso ocorra, é necessária a sistematização dos documentos, saber quais serão utilizados na pesquisa e porquê. Após essa seleção de documentos, nós utilizamos a Análise de Conteúdo como instrumental metodológico, que nos permite categorizar e interpretar as informações contidas no material da pesquisa.

No processo de pré-análise, obtivemos o acesso a uma grande quantidade de documentos, basicamente todas as atividades do ConCidade estão disponíveis no seu *site*. Após a exploração do material, verificamos os documentos relacionados ao tema da pesquisa e, por fim, realizamos a análise final do trabalho e os resultados dessa pesquisa. O **ANEXO A** contém as atividades do Conselho que nós utilizamos na análise.

Os documentos utilizados nos permitem analisar a forma como se dá a formulação das políticas públicas no espaço do Conselho da Cidade do Recife. Nas discussões das reuniões em que são debatidas propostas para a cidade, os conselheiros de diversos segmentos da sociedade se posicionam, destacam seus pontos de vista e defendem os interesses que acreditam ser os melhores para o Recife ou para o seu segmento. Assim, as categorias que utilizamos são com base nesses posicionamentos comuns dos sujeitos que compõem o ConCidade e os grupos que estes representam.

4.2 Uma Análise Sobre a Formulação de Políticas Públicas no Âmbito do Conselho da Cidade do Recife

Para a realização desta pesquisa, a metodologia adotada terá um caráter qualitativo, partindo inicialmente de uma revisão de literatura acerca do tema e objeto abordados e análise documental. O conhecimento produzido acerca do Conselho de Desenvolvimento Urbano dará suporte à análise do histórico da participação institucionalizada no controle social da política urbana no Recife. Já os documentos, muito mais do que a mera descrição dos fatos ocorridos, nos permitem analisar a forma que os debates foram conduzidos e os posicionamentos dos grupos que compõem o Conselho da Cidade. Além disso, oferecem informações acerca dos marcos legais, estrutura de funcionamento, atribuições, vinculação, caráter e composição.

Para essa análise classificaremos os sujeitos que compõem o ConCidade em três grupos: 1) Poder Público, composto pelos representantes indicados pelo executivo municipal, pelas Secretarias e Câmara Municipal; 2) Empresariado, no qual participam representantes do setor imobiliário, da construção civil, comércio e setor hoteleiro; 3) Organizações Sociais e de Pesquisa, composto por representantes de entidades sindicais, acadêmicas, movimentos sociais e ONGs. O primeiro grupo foi assim categorizado por conta da posição que ocupa e por uma parte dele (secretarias) serem indicações do executivo municipal. O segundo é coerente com o próprio segmento que ocupa. Já o terceiro compõe dois segmentos, cujos posicionamentos convergem na maior parte das pautas. Estes dois últimos setores são, inclusive, os que mais se posicionam, participam e, também, entram em conflito. O quadro no **ANEXO B** detalha quais são os órgãos/instituições que compõem o ConCidade, os segmentos que eles integram e a classificação feita para esta análise.

Para chegarmos no conteúdo da análise, nós realizamos uma pré-análise dos documentos que acessamos no Conselho da Cidade do Recife e definimos como importantes as atas das Reuniões Ordinárias. Em todos os espaços do Conselho, existem discussões importantes acerca da política urbana e com muitos elementos que exemplificam como funcionam os espaços participativos. Entretanto, as Reuniões Ordinárias são os espaços onde há o exercício do poder deliberativo. Os produtos das

Reuniões Extraordinárias, Audiências e Reuniões Públicas e Câmaras Técnicas, chegam até o plenário das Reuniões Ordinárias. Dessa forma, dividimos esses documentos em três subcategorias: a) **onde é discutido**, indica em que reunião ocorreu o debate; b) **o que é discutido**, apresenta as pautas das reuniões; c) **como é discutido**, indica o posicionamento dos grupos sobre determinadas pautas. Essas subcategorias nos levam a uma categoria final, que é o objetivo da nossa pesquisa, conforme indica o quadro abaixo, com a análise detalhada no **ANEXO C**.

Quadro 1: Categorias para a análise de conteúdo dos documentos

Subcategorias	**Categoria Final**
• Onde é discutido	A forma como o Conselho da Cidade do Recife atua na formulação de Políticas Públicas
• O que é discutido	
• Como é discutido	

Fonte: Elaboração Própria

Iniciaremos a análise partindo de um breve histórico, utilizando pesquisas sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano e, em seguida, o marco legal que institui o Conselho da Cidade do Recife, espaço responsável pelo controle social da política urbana municipal. Em seguida realizaremos a análise dos documentos referentes às V e VI Conferências Municipais do Recife. Essas conferências também são espaços deliberativos, elencam os principais desafios e definem as prioridades da política urbana do município, formando assim a uma **agenda social** de políticas públicas.

Nos relatórios finais, são elencados os desafios e as prioridades da política urbana a partir dos seguintes eixos temáticos. Na 5ª Conferência: 1) participação e controle social; 2) saneamento ambiental; 3) mobilidade e acessibilidade; 4) habitabilidade; 5) planejamento e gestão territorial. E 6ª Conferência: 1) saneamento ambiental; 2) mobilidade/acessibilidade; 3) habitação; 4) planejamento territorial; 5) gestão participativa. Dessa forma, identificaremos a partir dos eixos temáticos, os desafios específicos e as prioridades elencadas pelas Conferências para que possamos elaborar uma síntese com as principais propostas.

Em seguida, abordaremos os planos apresentados pela gestão municipal, ou a **agenda governamental**. A apresentação desta se deu em reuniões do ConCidade e representa os projetos elaborados pela Prefeitura do Recife através dos órgãos do executivo municipal. Esses documentos estão disponíveis tanto no *site* do Conselho da Cidade, quanto no *site* do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS). Os planos nos permitem analisar o que são temas prioritários para a gestão municipal.

A análise do conteúdo das reuniões do ConCidade, nos permitirá responder à pergunta: de que forma atua o Conselho da Cidade do Recife na formulação de políticas públicas? Através da apresentação das agendas (social e governamental), o posicionamento dos conselheiros sobre os temas discutidos e os resultados das discussões na forma de políticas públicas.

O espaço de discussão no ConCidade é uma importante mediação entre as demandas da sociedade estabelecidas nas Conferências e os projetos da gestão municipal. Eles se dão em diversos espaços que são as seguintes (com os respectivos números de documentos): Reuniões ordinárias, reuniões extraordinárias, reuniões públicas e audiências públicas. Além disso, existem as Câmaras Técnicas, que são divididas por eixos temáticos e tem um número de, no máximo, 9 componentes e são as seguintes: Trânsito, transporte e mobilidade urbana; Patrimônio histórico e cultural; Planejamento, controle urbano e meio ambiente; Saneamento; Habitação e Regularização Fundiária. Totalizando, com os dois relatórios finais das conferências, 79 documentos para a realização dessa pesquisa.

O recorte temporal se dá a partir do ano de 2013, ano que foi realizada a 5ª Conferência Municipal e que determinou a criação desse Conselho em conformação às diretrizes do Conselho Nacional das Cidades. E finaliza em 2017, ano em que seria concluído o ciclo de conferências com a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades (adiada para 2019 por meio do decreto 9076/2017).

O acesso aos documentos analisados nessa pesquisa foi realizado por meio do *site* do ConCidade, que disponibiliza as pautas, os áudios das reuniões e alguns documentos importantes e que analisaremos na pesquisa.

Essa análise será realizada através do método materialista histórico e dialético, por compreender o funcionamento dessas instituições participativas e a relação dos

sujeitos, com diversas mediações e contradições a ser exploradas. Isso nos permitiu realizar a análise, atendendo aos objetivos da pesquisa, focalizada na participação como um meio para a democratização da política urbana e, consequentemente, das cidades.

5 A PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA URBANA

5.1 O Conselho de Desenvolvimento Urbano

A participação institucionalizada na política urbana na cidade do Recife é reconhecida desde a promulgação da Lei Orgânica do Município do Recife (LOMR) que "definiu o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, como órgão de composição paritária entre representantes do município e da sociedade civil" com a função de "acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor" (NUNES, 2008, p.13). Dessa maneira, o CDU foi instituído pela Lei Municipal nº 15.753/1992 e regulamentado pela Lei nº 15.945 de 26/08/1994, iniciando suas atividades a partir de novembro do mesmo ano e teve como primeira tarefa a minuta do Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Nos dois primeiros anos (entre 1994 e 1996), o CDU funcionou de forma bastante ativa, com 22 reuniões ordinárias e 28 reuniões extraordinárias (totalizando 50). Entre 1997 e 2000, houve uma queda nesse funcionamento, realizando somente 36 reuniões nesse período de 4 anos. O retorno, no entanto, se deu em 2001, com a gestão do Partido dos Trabalhadores e o compromisso de fortalecer os canais de participação popular (NUNES, 2008). E de acordo com a composição, Nunes (2008, p.47) destaca que:

> A lei que instituiu o Conselho previu que seriam 18 (dezoito) representantes, distribuídos entre poder público municipais e sociedade civil. Destes, 3 (três) seriam dos representantes vinculados às classes produtoras; 3 (três) de conselhos profissionais e sindicatos e 3 (três) de associações comunitárias não-governamentais. A lei permitia, ainda, a participação como observadores, dos representantes dos municípios metropolitanos e órgãos públicos federais e

> estaduais. Em 1994, essa lei foi alterada pela Lei 15.945/94 para acrescentar o Fórum do PREZEIS como representante da sociedade civil e mais um representante do setor público (Câmara Municipal do Recife). Em 1996, a Lei Orgânica do Recife sofreu uma emenda para permitir a inclusão da FIDEM, Caixa Econômica Federal e Mestrado de Desenvolvimento Urbano, que haviam solicitado a participação no conselho. O governo municipal deixava de ter a exclusividade de representação no âmbito do poder público. Para manter a paridade, o Decreto nº 17.477/96 alterou o regimento interno do conselho; assim, foram acrescentados 3 (três) representantes da sociedade civil, ficando o Conselho com 26 membros. A última alteração aconteceu em 2001 com a Lei 16.704/01, ficando o CDU composto de 28 (vinte e oito) conselheiros sendo 14 (quatorze) representantes do poder público e 14 (quatorze) representantes da Sociedade Civil.

As atribuições estavam, inicialmente, relacionadas à elaboração do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo. No entanto, o Plano Diretor é instrumento fundamental para o planejamento da política urbana, dessa forma, o CDU também assume esse objetivo de formulação da política e do planejamento urbano. Isso lhe fornece ao conselho uma atribuição muito mais ampla de "um conselho bastante abrangente, que não se limita à apreciação das questões físicas-territoriais e urbanísticas" (NUNES, 2008, p.49). Isso significa que "o CDU não cuida de um setor, como saúde, educação, cultura, etc; é um conselho diferente dos setoriais" (NUNES, 2008, p.50). Além disso, o CDU contava com duas câmaras temáticas: Câmara de Desenvolvimento Econômico, responsável pela Política Municipal de Desenvolvimento Econômico, Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, defesa do consumidor, abastecimento, abastecimento, infraestrutura e meio ambiente; e Câmara de Desenvolvimento Social, responsável pelas áreas de: educação, saúde, habitação, segurança pública, justiça e cidadania, trabalho e ação social, cultura e lazer e serviços urbanos. Além de outras funções que pudessem ser atribuídas pelo pleno do CDU (NUNES, 2008).

Na sua pesquisa, Nunes (2008) constata alguns elementos importantes percebidos entre os anos de 2001 e 2007. A pesquisadora aponta uma diferença muito grande na qualificação dos conselheiros tanto com relação aos temas discutidos naquele espaço, como também do conhecimento das atribuições do CDU. Destaca a pluralidade dos integrantes e as diferenças nos posicionamentos, sobretudo com relação aos temas mais polêmicos que tendem a polarizar os grupos e pressionar ainda mais gestão municipal. Aponta, nesse período, um distanciamento entre o funcionamento do conselho com o que era estabelecido legalmente e, embora seja

composto por representantes de diversos setores da sociedade, a autora relata pouca legitimidade pela ausência de transparência com relação às deliberações tomadas no CDU. Além disso destaca a necessidade de articulação entre outros espaços de participação institucionalizados, que o caráter deliberativo seja reconhecido e que o conselho não seja, somente, um espaço apenas informativo, consultivo ou propositivo. É importante que se reconheça o CDU como um espaço soberano, respeitando as suas decisões, pois estas podem ser alteradas ou tomadas sem serem discutidas nas altas cúpulas da gestão municipal (seja pelo legislativo ou pelo executivo). Em suma:

> há outros instrumentos de participação da sociedade na gestão pública. Com efeito, o desejo e as pressões pela ampliação da democracia contribuíram para a constituição de outros espaços de discussão. São as conferências, os fóruns, o orçamento participativo, etc. que necessitam articular-se, para evitar que o resultado seja inverso do esperado: dividir, ao invés de somar; diminuir ao invés de ampliar o debate democrático. Este fato aparece com clareza na relação estabelecida pelo governo municipal com o CDU, OP, Conferência do Plano Diretor e relações diretas com empresários e associações de moradores, em assuntos que dizem respeito às competências do CDU. Essas outras formas de participação são responsáveis, em parte, pela redução do potencial democrático do Conselho, pois com ele concorrem, assumindo parte de suas atribuições. O CDU percebe e registra o fato, mas carece de uma postura mais ativa, no sentido de propor solução para o problema, permanecendo atrelado à dinâmica da gestão. (NUNES, 2008, p.118)

No que se refere às Conferências, tanto Nunes (2008) quanto Moura (2015), criticam a ausência de periodicidade destas, fundamentais para tornar público o que se tem debatido, e qualquer tipo de referência a esse respeito no regimento interno do CDU. Moura (2015) destaca que o conselho participa de Conferências quando convidado, mas não são organizadas pelo conselho, evidenciando essa falha no que se refere ao aprendizado acumulado.

É importante destacar que esses dois trabalhos (NUNES, 2008; MOURA, 2015), embora façam as críticas e apontem algumas contradições, reforçam a importância do CDU enquanto espaço participativo com potencial significativo para a democratização da gestão da política urbana “proporcionando o compartilhamento dessas decisões entre o Poder Público e a Sociedade Civil, bem como representando um canal de expressão de interesses diversos sobre a construção da cidade” (MOURA, 2015, p.51). Os debates e as diferenças nas ideias são fundamentais para que se construa uma cidade que respeite os interesses da sociedade civil sem que

exclua o setor produtivo e que o setor produtivo implemente os seus empreendimentos sem tornar a cidade mais excludente e de maneira sustentável.

Algumas mudanças importantes ocorreram no ano de 2013, ano em que foi realizada a 5ª Conferência Municipal do Recife. Nela foi destacada uma comissão para trabalhar na criação do Conselho Municipal da Cidade e algumas mudanças importantes foram implementadas, sobretudo para que houvesse uma adequação mais ao que determina o Conselho Nacional das Cidades e o Estatuto da Cidade no que diz respeito a participação.

5.2 O Conselho da Cidade do Recife

Instituído através da Lei Municipal nº18013/2014, o Conselho da Cidade do Recife como um órgão colegiado de natureza permanentes e caráter deliberativo, consultivo e propositivo, reunindo representantes do poder público e da sociedade civil e como parte da estrutura da administração do Poder Executivo Municipal. O ConCidade passa a integrar a gestão urbana e ambiental do Recife e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e tem como finalidade:

> I – exercer o controle social da gestão urbana e ambiental do Município;
>
> II – promover a participação popular na definição e execução da política urbana e ambiental;
>
> III – garantir a integração das diversas políticas setoriais da gestão urbana e ambiental;
>
> IV – garantir a efetividade do Plano Diretor como expressão do direito constitucional a cidades sustentáveis e justas. (RECIFE, 2014, p. 01)

O Conselho atua em conformidade com os princípios estabelecidos nos artigos 182 e 255 da Constituição Federal e as diretrizes do artigo 2º do Estatuto da Cidade, bem como aos princípios do Plano Diretor do Recife, no que se refere ao cumprimento dos princípios da Administração Pública, da função social e da gestão democrática das cidades. E sob a tutela do Conselho Nacional das Cidades, integra a Política

Nacional de Desenvolvimento Urbano com as políticas de habitação, mobilidade e acessibilidade, desenvolvimento econômico, saneamento, planejamento, meio ambiente e controle urbano e proteção do patrimônio histórico e natural.

A principais atribuições, de acordo com o artigo 2º dessa lei, estão realizar a apresentação, avaliação e deliberação a partir da elaboração de propostas de revisão e adequação do Plano Diretor do Recife, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e outros instrumentos voltados à política urbana e legislação urbanística, acompanhando e fiscalizando a sua aplicação, podendo também propor adequações, através de planos e projetos relacionados à política de desenvolvimento urbano e ambiental desses mecanismos e fiscalizar a implementação dos mesmos. Também fica a cargo do conselho acompanhar os processos relacionados às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Zonas Especiais de Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH), Imóvel Especial de Preservação (IEP), Imóvel de Preservação de Área Verde (IPAV) e Unidades Protegidas (UP) e contribuir tanto na elaboração quanto na avaliação dos projetos do Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estão relacionados à Política de Desenvolvimento Urbano, colocando o ConCidade nas discussões sobre a destinação do orçamento do município.

Ao contrário do que ocorria no CDU – como destacou Moura (2015) –, fica a cargo do ConCidade convocar, organizar e coordenar conferências relativas à implementação da política de desenvolvimento urbano e ambiental, em particular a Conferência Municipal do Recife, bem como monitorar a implementação de suas deliberações. Do mesmo modo, a responsabilidade para a convocação de audiências e consultas públicas sobre empreendimentos de impacto, planos urbanísticos, grandes obras públicas, degradação ambiental e projetos de lei, podendo convocar a população para a discussão e elaboração da política urbana. Além de poder solicitar informações e documentos aos outros órgãos do Município e convocar autoridades para participação das suas atividades.

Outro fator importante que fica instituído a partir da criação desse conselho é o compromisso com a formação, tanto dos conselheiros quanto da população das áreas urbanas, estimulando ações que promovam a apropriação sobre os temas abordados, promovendo estudos, debates e pesquisas sobre a formulação, implementação e

avaliação dos projetos e programas da política urbana, utilizado conhecimento científico e tecnológico, gerencial e organizativo. Como vimos a ausência de formação e o desconhecimento de alguns temas da política urbana e das atribuições do CDU, foi uma deficiência detectada por Nunes (2008).

5.3 Forma de Organização, Composição Atual e Funcionamento

O Conselho da Cidade do Recife possui uma estrutura formada, de acordo com o seu Regimento Interno, pelo: 1) Presidente, função exercida pelo Prefeito ou pelo Secretário responsável pelo Planejamento Urbano do Município; 2) Plenário, formado por 45 (quarenta e cinto) membros titulares e seus suplentes (conselheiros) e é o órgão superior de decisão do Conselho; 3) Câmaras Técnicas (CTs), formada por 5 (cinco) órgãos técnicos permanentes que trata de temas específicos da política urbana como veremos adiante; 4) Grupos de Trabalho (GTs) que possui um caráter temporário e pode ser criado de acordo com a necessidade de discutir algum tema específico; 5) Secretaria Executiva, responsável pela operacionalização de preparar, disponibilizar a pauta e a convocação das reuniões do plenário, além de tornar públicas as decisões do conselho.

O ConCidade apresenta um salto de qualidade na sua forma de organização com relação ao CDU, sobretudo no que diz respeito a dois pontos. O primeiro é a ampliação do número de conselheiros e setores da sociedade. O segundo é na implementação das Câmaras Técnicas para tratar de assuntos diversos no que diz respeito ao urbano e, assim, poder discutir e preparar planos e ações para a apresentação, apreciação e deliberação no plenário. Como já foi dito, são 5 (cinco) Câmaras Técnicas: 1) Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária; 2) Câmara Técnica de Saneamento; 3) Câmara Técnica de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; 4) Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente; 5) Câmara Técnica de Patrimônio Histórico e Cultural. Também pode promover a articulação com outros órgãos e entidades para promover estudos e propostas voltadas para a área da política urbana, convidar especialistas que possam

colaborar com determinados temas, além de fiscalizar a execução da política urbana na sua área de atuação.

Quanto à composição, o Conselho da Cidade do Recife possui atualmente um total de 45 (quarenta e cinco) membros. Desses, 18 (dezoito) são representantes do Poder Público Municipal, sendo 16 (dezesseis) são indicados pelo Prefeito e 2 (dois) são indicações da Câmara dos Vereadores. Entidades sindicais, movimentos sociais e populares e demais articulações da sociedade civil, possuem 12 (doze) representantes. O empresariado ligado ao desenvolvimento urbano possui 6 (seis) membros. E 9 (nove) membros representam entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e conselhos profissionais, e ONGs. Todos os setores representados no ConCidade atuam na temática urbana ou ambiental. Essa composição pretende levar para os espaços de discussão do Conselho, as demandas dos mais diversos setores da sociedade para um debate mais democrático e abrangente.

Também compõem o Conselho da Cidade do Recife, como convidados permanentes, outros órgãos como a Secretaria Estadual das Cidades, Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE-FIDEM), Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE), Conselho Estadual das Cidades, Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), Caixa Econômica Federal, Secretaria de Patrimônio da União, Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU-UFPE) e Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj).

A dinâmica do Conselho se dá por meio de Reuniões Ordinárias, que deveriam ocorrer a cada 60 (sessenta) dias (no entanto não ocorre com tanta periodicidade), e Reuniões Extraordinárias conforme a necessidade. Além dessas, ocorrem as Reuniões Públicas, as Audiências Públicas e as reuniões das Câmaras Técnicas. Durante o período de 2014 e 2017, foram realizadas 13 (treze) Reuniões Ordinárias, 8 (oito) Reuniões Extraordinárias, 3 (três) Reuniões Públicas e 6 (seis) Audiências Públicas. Nas Câmaras Técnicas foram 8 (oito) na de Transporte e Mobilidade Urbana, 6 (seis) na de Patrimônio Histórico e Cultural, 11 (onze) de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente, 7 (sete) na Câmara Técnica de Saneamento e 15 (quinze) na de Habitação e Regularização Fundiária.

Quando se discutia a proposta de criação do Conselho da Cidade do Recife como instrumento de participação popular na política urbana da cidade, previa-se a dissolução do Conselho de Desenvolvimento Urbano. Essa proposta foi levada para a 5ª Conferência Municipal do Recife em 2013 e aprovada pelos delegados. No entanto, o CDU segue funcionando, vinculado não mais à Secretaria de Planejamento Urbano, mas à Secretaria de Controle Urbano. O fato é visto como um problema por uma parte dos Conselheiros que avaliam como prejudicial, pois separa o planejamento e o desenvolvimento urbano, com o CDU funcionando basicamente para a aprovação de empreendimentos de impacto. Embora com correntes críticas a essa divisão e o assunto ter voltado para a discussão na 6ª Conferência Municipal do Recife em 2016, ainda se mantém dessa forma: o Conselho da Cidade do Recife vinculado à Secretaria de Planejamento Urbano e o Conselho de Desenvolvimento Urbano vinculado à Secretaria de Controle Urbano.

Logo de início das suas atividades, houve a discussão acerca do Regimento Interno, mais precisamente sobre um ponto que tornava obrigatórias a realização de audiências públicas para a deliberação sobre pontos importantes como modificações do Plano Diretor, legislação, operações e planos urbanísticos, e grandes obras públicas. Essa obrigatoriedade seria de competência do Conselho da Cidade e fora aprovado na 5ª Conferência, adequando aquilo que o Estatuto da Cidade prevê sobre gestão democrática das cidades, com participação direta da população, e aponta os riscos do não cumprimento dessa prerrogativa, que pode acarretar na acusação de improbidade administrativa do prefeito que não a garanta. A Secretaria de Assuntos Jurídicos alegou ilegalidade desse ponto e, mesmo com a oposição de Conselheiros que solicitaram vistas ao processo, o regimento foi aprovado por ato homologatório no dia anterior à Reunião Ordinária. O fato gerou nota de repúdio que acusou a gestão de autoritária, tanto pela retirada dessa prerrogativa quanto pela aprovação sem aceitar o pedido de vistas.

Podemos afirmar que primeiras atividades do ConCidade foram voltadas para as discussões sobre o funcionamento interno, com a aprovação do Regimento Interno e da implementação das Câmaras Técnicas e dar continuidade à antigas pautas, principalmente aquelas envolvendo o Projeto Novo Recife e o Cais José Estelita. Entretanto outras demandas surgiram, tanto pela realização das Conferências como

também, demandas e planos apresentados pela Prefeitura para serem discutidas no Conselho. Aprofundaremos essas questões nos próximos pontos.

5.4 As Conferências Municipais do Recife: Agenda Social de Políticas Públicas

O Conselho da Cidade do Recife é igualmente responsável pela convocação e organização da Conferência Municipal do Recife a partir de 2014, como determina o regimento. No entanto, partiremos do ano de 2013, ano em que foi determinado na 5ª Conferência a criação do Conselho da Cidade do Recife para compreendermos as demandas da criação e, também, relatarmos aquilo que foi determinado como prioridade para a política Urbana como um todo.

Todas as Conferências da cidade são parte de um processo democrático de discussões que ocorrem desde a fase de preparação com a Comissão Preparatória, passando pelas conferências municipais, estaduais e, por fim, na Conferência Nacional das Cidades. Os trabalhos em grupos realizados durante esses processos e as resoluções são levadas para a Conferência Nacional. Fato que propicia uma melhor compreensão dos grandes problemas e o que seria prioritário para criar uma política urbana que atenda as necessidades da maior parte das cidades, sobretudo através da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

5.4.1 5ª Conferência Municipal do Recife

Ocorreu entre os dias 24 e 26 de maio de 2013 abordando o tema “Quem muda as cidades somos nós: Reforma Urbana Já!”, a 5ª Conferência Municipal do Recife contou com a participação de 279 delegados, 62 observadores/convidados e um total de 135 entidades. Dos delegados (com base nas inscrições credenciadas), 13

representavam o Setor Público Federal, 17 do Setor Público Estadual, 85 do Poder Executivo Municipal e 02 do Poder Legislativo Municipal, 13 representando empresários relacionados à produção e financiamento do desenvolvimento urbano, 24 do segmento de entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, 100 representantes de movimentos sociais e populares, 15 de Organizações não Governamentais e 10 representando trabalhadores por suas entidades sindicais. De acordo com o artigo 2º do Regimento Interno, são objetivos da 5ª Conferência:

> I – propor interlocução entre autoridades e gestores públicos do Estado, Município e União com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política e Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano;
>
> II – sensibilizar e mobilizar a sociedade recifense para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes na cidade do Recife;
>
> III – propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade, considerando as diferenças de classe, sexo, idade, raça e etnia, para a formulação de proposições e realização de avaliação sobre as formas de execução da Política e Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas áreas estratégicas, e
>
> IV – fortalecer o espaço da conferência como instrumento para garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano no Município. (RECIFE, 2013, p.1)

Importante destacar a importância de incluir diversos setores da sociedade no debate, compreendendo que a política urbana tem a necessidade de contemplar todos esses setores. Esse é um fator essencial para que haja, de fato, a democratização tanto do debate quanto da política urbana. Além disso, a relação que se estabelece entre a dimensão municipal e nacional, pois aquilo que se debate na conferência no Recife vai, de alguma forma, repercutir na Conferência Nacional e contribuirá para uma formulação geral sobre a política urbana. Como expressa no artigo 3º do Regimento Interno, a 5ª Conferência Municipal do Recife tem como finalidade:

> I – avançar na construção da Política e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano;
>
> II – indicar prioridades de atuação à Prefeitura da Cidade do Recife;
>
> III – implementar e eleger entidades membros do Conselho da Cidade do Recife para o triênio 2014/2016 e

> IV – eleger a delegação que representará o Município na 5ª Conferência Estadual das Cidades. (RECIFE, 2013, p.1)

Na dinâmica inicial da Conferência é realizada a apresentação de propostas de acordo com o Texto Base Nacional para que elas sejam complementadas, aprovadas ou rejeitadas. Esse mesmo rito ocorre nas Conferências Estaduais e na Conferência Nacional. O resultado desse processo resulta na Resolução da 5ª Conferência Nacional das Cidade. As propostas envolvem temas gerais acerca do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). Como o objetivo desse trabalho é focada na política urbana municipal, não adentraremos nessa temática específica, mas faremos a apresentação dos temas, o levantamento dos principais desafios que devem ser superados e as prioridades para a política urbana municipal de acordo com os temas: 1) Participação e Controle Social; 2) Saneamento Ambiental; 3) Mobilidade e Acessibilidade; 4) Habitabilidade; 5) Planejamento Territorial. Essas informações estão na Resolução Final da 5ª Conferência Municipal do Recife (RECIFE, 2013). Abaixo apresentaremos a síntese de cada ponto.

1) Participação e Controle Social

   Esse tema compreende a gestão democrática dos processos de tomada de decisão da política urbana com a participação de indivíduos ou organizações representativas na formulação, execução e controle da política urbana. Este, realizado de maneira que garanta transparência, solidariedade, justiça social, ampliação e consolidação do poder dos citadinos e de suas organizações. Fortalecer e aperfeiçoar os instrumentos de planejamento e gestão das políticas públicas integradas, descentralização da gestão municipal, estimular processos formativos sobre a política urbana, planejamento, gestão e controle social e instituir canais que possibilitem a avaliação e monitoramento do Plano Diretor.

   Dos principais desafios a serem superados neste tema, estão questões sobre os meios que possibilitem uma maior integração da gestão democrática das políticas urbanas para uma maior efetividade do Conselho da Cidade. Quanto a critérios de representatividade e atribuições, estão a revisão ou definição de proporcionalidade no Conselho. Além da ampliação de transparência que

garanta o acesso à informação sobre planos, projetos propostos pela gestão municipal e os ainda sob análise do poder público.

Entre as prioridades estão a criação do Conselho da Cidade do Recife, com a formação de comissão nessa conferência. Comissão esta que assumirá o primeiro mandato do novo conselho até a realização da 6ª Conferência Municipal do Recife. Também elencada como prioridade está a realização prévia de audiência pública obrigatória desde a primeira fase de projetos para empreendimentos de impacto, planos urbanísticos, projetos de lei relacionados à temática urbana e grandes projetos. Outro ponto que merece destaque é a democratização do Orçamento Público Municipal e o acesso à informação que assegure que a população participe da elaboração e discussão da política urbana.

2) Saneamento Ambiental

Compreende-se saneamento ambiental, de acordo com o texto base utilizado na Conferência, a disponibilidade de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais e controle de enchentes.

Os desafios apontados estão relacionados à garantia da regularidade, universalidade e qualidade do serviço de saneamento ambiental, reduzindo os impactos ao meio ambiente e que possibilite a qualidade de vida dos cidadãos. Como prioridades foram apresentadas propostas sobre política de educação ambiental que funcione de forma integrada com outras políticas e outros órgãos federais, estaduais e municipais, em que todas as ações passem por instâncias de controle social e participação, e Construção do Plano Municipal de Saneamento Básico até dezembro de 2013. Implantação de um programa de ação conjunta de coleta seletiva e valorização dos trabalhos realizados por ONGs de catadores integrada com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Quanto ao sistema de drenagem, foi proposta a readequação do sistema de esgotamento sanitário existente e a ampliação para as áreas que não são atendidas por esse sistema, além de criar um sistema de tratamento de esgoto.

3) Mobilidade e Acessibilidade

A mobilidade e acessibilidade utiliza como princípio a definição presente no Artigo 66 do Plano Diretor do Recife. Mobilidade como sendo a garantia da circulação de pessoas e bens pelo espaço urbano através de veículos e vias de toda a infraestrutura urbana de maneira efetiva, inclusiva e sustentável. E acessibilidade são as condições para a utilização das edificações, espaços, mobiliários, meios de transporte e os diversos elementos urbanos relacionados à locomoção pela cidade.

Os desafios estão o aumento de meios alternativos ao deslocamento, como a integração entre os meios de transporte, ampliação da mobilidade nas áreas de morro e estimular a utilização do transporte público. Também existe o desafio de tornar mais diversificado o uso e ocupação do solo para que determinada área ofereça uma maior gama de serviços, o que acarreta na diminuição da necessidade de deslocamento para as áreas mais centrais.

Como prioridades estão campanhas de conscientização relacionadas ao transporte cicloviário, como os direitos e obrigações dos ciclistas e a importância do uso de equipamentos de segurança. Colocar em discussão medidas que incentivem a construção de moradias verticais com comércio formal no térreo das edificações e moradias de interesse social reformando imóveis em situação de abandono ou esvaziados nas áreas centrais, visando a redução da necessidade de deslocamento. E garantia da conservação e preservação das calçadas e construção de passarelas com acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzia, sempre acompanhado de campanhas educativas.

4) Habitabilidade

Entende-se por habitabilidade, além do direito à habitação em si, as condições desta, como o espaço adequado, a capacidade de resistir às intempéries, que ofereça condições de saúde, segurança e sem riscos estruturais.

Os principais desafios a serem superados estão a ampliação e melhoria das condições de habitabilidade, além da oferta de habitações de interesse social e melhoria da qualidade dos demais serviços urbanos e ambientais.

Dessa maneira, tem-se como prioridade a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) até o final de 2013, com a

implementação para o início de 2014 e a garantia do percentual destinado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, ambos com a efetiva participação popular. A garantia de moradias para a população que habita áreas de risco socioambiental e das famílias que recebem auxílio moradia, para que se realize um recadastramento que leve em consideração questões como raça/cor e orientação sexual, além da adoção de critérios mais rígidos para quem compra imóveis desses programas de maneira irregular e fortalecimento do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

5) Planejamento Territorial

A forma de organizar o espaço urbano de acordo com as necessidades e potencialidades da cidade. Conhecendo as especificidades de cada lugar e contribuindo para a construção de uma sociedade justa, fisicamente ordenada, ambiental e ecologicamente sustentável.

Dentre os desafios apontados estão a adequação e implementação da legislação urbanística que contribua para o desenvolvimento sustentável, articulando desenvolvimento urbano com inclusão social e preservação histórica e ambiental, e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. E assegurar o direito à cidade para toda a população a partir de processos de participação e de democratização da cidade.

Como prioridades na área do planejamento territorial, foram elencados a elaboração do “Projeto Cidade” para o planejamento à longo prazo, concluir e implementar os planos urbanísticos e de regularização fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). E elaboração de planos para garantir espaços urbanos seguros para mulheres, idosos, crianças e adolescentes, plano urbanístico para a região central do Recife e centros secundários, e estudos que identifiquem áreas em que sejam possíveis o alargamento de calçadas, arborização e redução efetiva da velocidade dos veículos

5.4.2 6ª Conferência Municipal do Recife

Ocorreu nos dias 13 e 14 de junho de 2016 com o tema “A Função Social da Cidade e da Propriedade: Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas”, a 6ª Conferência Municipal do Recife teve um total de 361 participantes entre delegados e observadores. Destes, 9 representavam o Setor Público Federal, 13 do Setor Público Estadual, 118 do Poder Executivo Municipal, 19 representando empresários relacionados à produção e financiamento do desenvolvimento urbano, 23 do segmento de entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, 92 representantes de movimentos sociais e populares, 15 de Organizações não Governamentais e 8 representando trabalhadores por suas entidades sindicais, além de 61 observadores e 3 acompanhantes de delegados com deficiência. São objetivos e finalidades da 6ª Conferência:

> I – Propor a interlocução entre autoridades e gestores públicos do Município do Recife com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política e Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano;
>
> II – Sensibilizar e mobilizar a sociedade recifense para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes na Cidade do Recife;
>
> III – Propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade, considerando as diferenças de sexo, idade, raça e etnia, para a formulação de proposições e realização de avaliações sobre a função social da cidade e da propriedade;
>
> IV – Propiciar e estimular a gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano na cidade do Recife;
>
> V – Fortalecer o espaço da conferência como instrumento para garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano na cidade do Recife;
>
> VI – Avançar na construção da Política e do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano;
>
> VII – Indicar prioridades de atuação à Prefeitura da Cidade do Recife relacionadas ao Desenvolvimento Urbano;
>
> VIII – Eleger as entidades e membros do Conselho da Cidade, conforme disposto na Lei nº18013/2014 do Conselho da Cidade do Recife; e
>
> IX – Eleger os (as) delegados (as) que representarão o Município do Recife na 6ª Conferência Estadual de Pernambuco. (RECIFE, 2016, p.1)

A dinâmica da 6ª Conferência é semelhante à da 5ª Conferência que vimos anteriormente. A diferença fundamental nesse caso é a sua realização, preparada a partir da Comissão Preparatória criada pelo Conselho da Cidade do Recife. Lembrando que a atribuição de convocar, organizar e realizar as conferências não era instituído nos tempos do CDU.

No relatório final da 6ª conferência temos alguns avanços positivos. Esse documento é muito mais detalhado e explicativo, sobretudo acerca dos instrumentos da política urbana. Também é ilustrativo, com registros fotográficos dos dois dias de trabalho. Além disso, ele realiza um retrospecto sobre algumas conquistas importantes oriundas dos processos de participação nas Conferências Nacionais das Cidades e reforçando a participação do Recife em todos os ciclos das conferências anteriores. Esses são fatores fundamentais, que dão uma noção do conhecimento acumulado e reforça tanto para quem está participando, como também para antigos e novos conselheiros, a importância desse espaço.

O levantamento dos principais desafios que devem ser superados e as prioridades para a política urbana municipal de acordo com os temas: 1) Saneamento Ambiental; 2) Mobilidade e Acessibilidade; 3) Habitação; 4) Planejamento Territorial; 5) Gestão Participativa. As informações estão na Resolução Final da 6ª Conferência Municipal do Recife (RECIFE, 2016). Abaixo apresentaremos a síntese de cada ponto.

1) Saneamento Ambiental

De acordo com o relatório final da 6ª Conferência, compreende-se por saneamento ambiental a disponibilidade de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e controle de enchentes. Ainda de acordo com o relatório, que tem como base dados da SANEAR, a cidade do Recife possui a cobertura de abastecimento de água de 88% de domicílios, no entanto, somente 42,9% dos domicílios são atendidos por serviço de esgotamento sanitário. Quanto a coleta de resíduos sólidos, o município é atendido por completo e a coleta seletiva abrange 56 dados. Nota-se o maior detalhamento de informações apresentadas no relatório, se compararmos com o da 5ª Conferência.

Os principais problemas a serem enfrentados que foram apontados são a ocupação irregular das áreas ribeirinhas, canais e manguezais, falta de um sistema de drenagem eficiente de águas pluviais e assoreamento de rios e canais com acúmulo de resíduos. Também foi apontada a carência de políticas municipais que estimulem práticas para o uso racional da água e campanhas permanentes de educação ambiental, e investimento insuficiente no reordenamento urbano de áreas críticas que permita a implementação da rede de esgotamento sanitário onde não há.

Dentre as propostas prioritárias aprovadas pela plenária estão instituir a Política Municipal Integrada de Resíduos Sólidos, regulamentar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS), a lei municipal de resíduos sólidos, o código de limpeza pública após a discussão da Câmara Técnica de Saneamento do Conselho da Cidade, com objetivo de adequá-la a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Concluir, aprovar e implementar de forma participativa os planos setoriais de saneamento, drenagem e resíduos sólidos, respeitando as diretrizes de uso e ocupação do solo e consolidar os projetos de aproveitamento das potencialidades dos recursos hídricos, tanto no que se refere à mobilidade, quanto ambiental.

2) Mobilidade e Acessibilidade

Entende-se como mobilidade urbana a garantia da circulação no espaço urbano através de variadas formas de locomoção e da infraestrutura urbana que a permita. Já a acessibilidade, é a possibilidade de alcançar com segurança e autonomia as edificações, espaços e demais elementos urbanos, assim como dos meios de transporte e dos dispositivos e sistemas de comunicação e informação.

Entre os problemas apontados estão o transporte público ineficiente, insuficiente, inseguro e caro, com poucos corredores exclusivos. Além disso, a plenária apontou as condições ruins das calçadas, ciclofaixas insuficientes e sem rotas integradas, e pouca sinalização para pessoas com deficiência.

A plenária aprovou como prioridades para a política urbana propostas voltadas para a implantação de programa, pelo poder público, de melhoria das calçadas

envolvendo a construção, manutenção e fiscalização permanente, bem como a recuperação e adequação destas, sobretudo em vias de grande fluxo. Melhoria do acesso a estações de metrô e terminais de integração e garantir a mobilidade urbana nas áreas dos morros tanto do transporte quanto da adequação das escadarias, e ampliar as faixas exclusivas para o transporte público. Além de incentivar, através da melhoria da estrutura de circulação, a utilização do transporte cicloviário.

3) Habitação

No que trata às questões de habitação, o relatório final da 6ª Conferência apresenta dois dados importantes (e que não são encontrados no relatório da Conferência anterior), como o Mapeamento de Áreas Críticas do ano de 2014 que constata a presença de 546 Comunidades de Interesse Social (CIS), que representam 53% da população que vivem em áreas de risco e o déficit habitacional de 62.000 unidades de acordo com dados da Fundação João Pinheiro do ano de 2010.

Assim, os principais desafios a serem enfrentados são as habitações em áreas de risco e conjuntos habitacionais degradados ou com obras inacabadas. Também foi constatado a grande quantidade de famílias assentadas sem regularização fundiária e um elevado número que recebem auxílio moradia sem programa habitacional para reassentamento. Além disso, foi apontado como desafio a ausência de áreas com infraestrutura adequada para a construção de novas habitações e a baixa ocupação habitacional na região do Centro do Recife.

As prioridade para a área de habitação estão centradas na garantia de habitação para a população de baixa renda por meio de programa habitacional e elaboração, implementação de um plano de regularização fundiária das ZEIS e das áreas mais precarizadas da cidade e estruturação de um Programa Municipal para a melhoria da habitações de áreas pobres com objetivo de eliminar situações de insalubridade ou de risco das moradias. Outra proposta é a de requalificação da área central da cidade e outras centralidades, assegurando que terrenos e imóveis desocupados cumpram a sua função social para fins de moradia de interesse social, utilizando instrumentos

previstos no Estatuto da Cidade. Além de indicar como ação mitigadora de empreendimento de impacto, acima de 20mil metros quadrados, a definição de percentual do valor do empreendimento para a produção de moradia de interesse social.

4) Planejamento Territorial

A discussão acerca do planejamento territorial é uma das mais importantes, pois outras discussões perpassam por esta, por tratar de pontos da legislação urbanística. Ela requer o conhecimento da realidade, das especificidades de cada local, reconhecendo os problemas e as potencialidades.

Dos grandes desafios encontrados e discutidos sobre esse tema, estão a falta de efetivação do Estatuto da Cidade e falta de atualização de instrumentos legais voltados para a gestão municipal como o Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Edificações e de Parcelamento do Solo. A contradição de áreas com elevado índice de adensamento sem a capacidade de ampliação da infraestrutura, enquanto existem áreas com baixo índice de ocupação e ausência de infraestrutura e com elevada especulação imobiliária sem o controle do poder público. Também foi apontado como desafio atrelar o desenvolvimento socioeconômico ao planejamento urbano com preservação ambiental e do patrimônio histórico e cultural.

A plenária aprovou como propostas prioritárias a execução do Plano de Regularização das ZEIS, realizado de forma compartilhada com o órgão público responsável e o Fórum PREZEIS. Fortalecer as instâncias de licenciamento, fiscalização e controle urbano e ambiental para garantir a efetividade do planejamento urbano e ambiental. Reconhecer e valorizar a diversidade dos bairros do Recife, como forma de fortalecer a identidade da cidade, integrar o Planejamento Territorial com a Mobilidade Urbana Sustentável como diretriz para a revisão do zoneamento e parâmetros urbanísticos e implementar uma rede de espaços públicos e de interesse ambiental através da criação e fortalecimento de corredores ecológicos integrados à malha urbana. Também foi mencionada a necessidade da elaboração de mecanismos que visem agilizar e democratizar a criação de Imóveis Especiais de Preservação, para que se garanta a preservação do imóvel desde o início do estudo.

5) Gestão Participativa

Espaço para discutir a participação dos cidadãos na formulação, execução e controle da política urbana. O momento de discutir acerca do aprendizado acumulado ao longo do período entre a 5ª e a 6ª Conferência no espaço do Conselho da Cidade do Recife. Pressupõe a transparência, a consolidação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão das políticas públicas integradas e descentralizadas.

Foram elencados como desafios, superar a pouca efetividade dos espaços de participação institucionalizadas na área de planejamento territorial, ampliar a representatividade desses espaços e estimular o acesso da sociedade civil às informações e dados abertos da Prefeitura do Recife via Portal da Transparência. Destacaram-se também a fragilidade da participação social no planejamento orçamentário e a baixa integração entre os conselhos de políticas públicas que tratam do planejamento territorial.

Como propostas prioritárias, a plenária aprovou a democratização do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo a participação popular nas RPAs (Regiões Político Administrativas), realizar a cada 2 anos o “Congresso da Cidade”, estimulando a participação de todos os seguimentos da sociedade para definir estratégias para o desenvolvimento e garantir que os espaços de gestão democrática exerçam o papel de propor, monitorar e deliberar sobre a política pública. Também foram reafirmadas duas propostas, ainda provenientes da 5ª Conferência, como a extinção do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e alterar a lei do Conselho da Cidade do Recife no que se refere à composição, respeitando aquela proposta na conferência anterior, de 18 representantes do poder público, 11 dos movimentos sociais, 4 de sindicatos, 4 de empresários, 4 das entidades acadêmicas e profissionais e 4 das ONGs. Além de repensar, de maneira mais ampla, o arranjo institucional dos espaços participativos voltados para o planejamento e a gestão territorial do município, para que possam ter bem definidas as atribuições, competências e integrar os conselhos municipais de políticas setoriais, sem que haja sobreposição de competências e atribuições, levando em consideração a deliberação popular.

5.5 Planos e Projetos Apresentados no Conselho da Cidade do Recife: Agenda Governamental de Políticas Públicas

Como vimos, durante as conferências, diversas propostas são encaminhadas, discutidas e aprovadas em plenária. Elas partem de um diagnóstico dos principais problemas a serem superados na cidade do Recife, naquele que é o espaço mais amplo para discussão sobre a política urbana. Naturalmente, as propostas retornam para o cotidiano de discussões no Conselho da Cidade do Recife, seja por meio das reuniões ordinárias, extraordinárias ou das câmaras técnicas. Outras surgem nas reuniões e audiências públicas, dependendo da necessidade.

No início das atividades do Conselho da Cidade, percebemos, com base nas atas das reuniões, o processo de adequação à mudança do CDU para o ConCidade. Assim, as primeiras reuniões ativeram-se à discussão sobre o Regimento Interno e demandas antigas do CDU, mais especificamente, aquelas relacionadas ao Plano Específico Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga. Dessa forma, além do acompanhamento dessas demandas antigas, nós conseguimos, através das pautas das reuniões, verificar o que foi apresentado pela gestão municipal no decorrer das reuniões e onde se conseguiu avançar nesse período.

Uma das disputas pelo espaço urbano mais conhecidas da cidade, é aquela envolvendo o Cais José Estelita, com repercussão nacional e internacional. A discussão que estava em curso no CDU teve continuidade no ConCidade através da Audiência Pública no dia 17 de julho de 2014. Nela foi apresentado o estudo realizado pela gestão através do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS), a apresentação de diversos projetos de aproveitamento da área através de projetos casos semelhantes em vários lugares do mundo e discussão sobre as diretrizes urbanísticas onde se abriu o espaço para contribuições de propostas da sociedade. Desse momento foi realizada uma reunião sobre o projeto apresentado pelo Consórcio Novo Recife e uma audiência pública que teve como pauta a proposta de redesenho do Projeto Novo Recife. No ano de 2015 foram realizadas outras quatro reuniões, uma

audiência pública convocada pelo Conselho da Cidade e outra audiência pública convocada pela Câmara Municipal, até a votação e aprovação do Projeto de Lei nº 008/2015 no dia 04 de maio de 2015.

Já no dia 29 de outubro de 2014, foi colocado em discussão na Reunião Ordinária do Conselho da Cidade, o Plano Específico sobre a Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural/ZEPH-19, também conhecido como Plano Específico Santo Amaro Norte/Vila Naval. Essa é uma outra proposta de grande impacto urbanístico, semelhante ao anteriormente mencionado, do Cais José Estelita. Após essa reunião houve uma audiência pública no dia 19 de novembro de 2014, a respeito da Minuta do Projeto de Lei. Depois disso, a pauta só foi retomada no ano de 2017 e segue em processo de discussão, incorporado às discussões do Projeto Centro Cidadão.

Outras atividades marcaram o primeiro ano de atividade do Conselho da Cidade do Recife. Uma delas, fundamental para este trabalho, foi a Reunião Ordinária do dia 18 de dezembro de 2014. Nela foram debatidas as indicações e composições das Câmaras Técnicas, informes sobre recursos para custear a estrutura das reuniões do Conselho e o informe da gestão municipal sobre diversos projetos que estarão em pauta no ano de 2015. Entre as propostas estão: 1) Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) com o objetivo de melhorar as condições de moradia, diminuir o déficit habitacional e preparar uma estimativa de demanda futura por moradia no município; 2) Plano Diretor de Drenagem Urbana e Manejo de Águas Pluviais, visando a partir de um diagnóstico das áreas de rios e canais da cidade para o aproveitamento das águas pluviais e áreas de riscos de alagamento; 3) Plano de Mobilidade Urbana do Recife, que deverá integrar as diversas formas de transporte (motorizado ou não) em um sistema único que priorize os deslocamentos a pé, de bicicleta e o transporte público; 4) Plano Centro Cidadão, que pretende elaborar diretrizes urbanísticas para a área central, propondo novas práticas urbanísticas e de políticas para os espaços públicos; 5) Projeto de Reestruturação Urbana e Dinamização Econômica Territorial de Centralidades do Recife, que propõe a elaboração de planos que estimulem as potencialidades dos centros secundários localizados nas Regiões Político Administrativas (RPAs) 2 e 5, e; 6) Plano de Ordenamento Territorial, a revisão de parte da legislação urbanística e regulação de

instrumentos urbanísticos visando a adequação ao que determina o Estatuto da Cidade.

Outras pautas entraram em debate no Conselho da Cidade. Na Reunião Ordinária do dia 04 de agosto de 2016, a SEMAS apresentou ao plenário do ConCidade o Projeto Parque Capibaribe, que tem como objetivo revitalizar as áreas cortadas pelo rio Capibaribe, atribuindo diversas funções e valorizando as áreas de forma sustentável. Por fim, entrou na pauta do Conselho durante esse período estudado o Plano Municipal de Saneamento Básico do Recife, que relatou para o plenário o processo que levou à aprovação da lei municipal que instituiu a Política Municipal de Saneamento Básico (lei nº 18.208/2015), passando por debates na Câmara Técnica de Saneamento e abrindo, a partir da Reunião Ordinária do dia 21 de novembro de 2017, o debate para que a implementação desse plano tenha a participação popular.

Essas pautas acima apresentadas abarcam, direta ou indiretamente, os eixos temáticos debatidos nas Conferências como Habitação, Mobilidade, Saneamento e Planejamento Territorial. No entanto, nesses 5 anos que nos dispusemos a analisar, percebemos que, ainda que os diagnósticos sejam bastante detalhados acerca dos principais desafios a serem superados, as propostas prioritárias são pouco específicas. Estas, que propõem superar grandes desafios para a cidade do Recife, deveriam ser melhor detalhadas para que o processo de debate, acompanhamento e, até mesmo, pressão sobre o poder público, pudessem ser mais contundentes.

5.6 A Formulação de Políticas Públicas no Âmbito do Conselho da Cidade do Recife

O primeiro ponto de destaque da análise sobre a formulação de Políticas Públicas no ConCidade, é que os debates giram em torno da agenda governamental. Ou seja, a pauta indicada pela gestão municipal é quem conduz boa parte das atividades do Conselho durante esse período de estudo, embora haja, como vimos, uma série de problemas elencados e pontos prioritários levantados durante os

processos de Conferências Municipais. O que ocorre, nesse caso, é que os grupos que compõem as Organizações Sociais e de Pesquisa tentam colocar algumas pautas das Conferências nos debates sobre os planos da Prefeitura, sobretudo aquelas referentes a temas importantes como habitação, regularização fundiária, saneamento e transporte. Ou seja, é o grupo que mais se aproxima às propostas que foram deliberadas nas Conferências.

Já o setor Empresarial atua com mais força em pautas relacionadas à legislação urbanística (como o Plano de Ordenamento Territorial e Revisão Parcial do Plano Diretor), visando a sua flexibilização, o que permitiria o crescimento ainda maior do setor imobiliário no município. Esse setor e o das Organizações Sociais e de Pesquisa entram em conflito com frequência.

As primeiras atividades do ConCidade estão relacionadas às adequações do ponto de vista organizativos e das pautas que estava em debate no Conselho de Desenvolvimento Urbano. Assim, o primeiro e segundo anos (2014 e 2015) de funcionamento do ConCidade foi marcado pelas discussões acerca do regimento interno e funcionamento do Conselho e do Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga, além do Plano Específico para a Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural – ZEPH 19 – Hospital Santo Amaro e Vila Naval.

A apresentação da Agenda Governamental se deu em dezembro de 2014, no entanto, as discussões sobre os planos apresentados só ocorreram a partir do ano de 2016. Pesquisas nas áreas de Mobilidade, Habitação e Saneamento foram realizadas pelas secretarias responsáveis e as discussões dos planos ficaram, inicialmente, centradas nas Câmaras Técnicas, antes de serem apresentadas para o plenário. Essa forma de organização e preparação de pauta é mais eficiente se compararmos com os temas que entraram em pauta antes de passarem pelas Câmaras Técnicas, como foi o caso da proposta de regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Quando a discussão ocorre antes nas Câmaras Técnicas, por ser um espaço menor, algumas questões são sanadas e as pautas são melhor preparadas para a apresentação no plenário. Esse ponto foi um dos que mais avançaram se compararmos com os tempos de Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Quando observamos a atuação do Conselho de Desenvolvimento Urbano a partir dos estudos de Nunes (2008) e Moura (2015), constatamos que houve um grande avanço do ponto de vista organizativo quando analisamos o Conselho da Cidade do Recife na sua nova conformação. Além de ampliar o número de conselheiros e organizações, houve um avanço significativo quanto a frequência e periodicidade das reuniões (ordinárias e extraordinárias) e o aumento nas formas de participação sejam elas por meio de reuniões públicas e audiências públicas.

Outra diferença bastante significativa se deu no âmbito da organização das Conferências Municipais. O processo de mobilização mais amplo, os materiais de estudo mais didáticos e detalhados e o relatório final mais completo. Esses fatores facilitam o processo de mobilização e melhoram a qualidade da participação, bem como tornam mais acessível a publicização das atividades para toda a sociedade. As Conferências produzem decisões, no entanto, nem sempre essas decisões resultam em políticas que serão implementadas. Mesmo assim tem a sua importância na formação de agendas setoriais e na construção de espaços democráticos amplos e temporários, que explicitam as demandas locais (CORTÊS, 2011).

A crítica que se faz, é a ausência de um calendário para debater determinados temas. A maioria dos planos apresentados estão em pauta desde o primeiro ano de funcionamento do ConCidade, em 2014. Esse fato torna as discussões demoradas, com um intervalo muito grande entre uma reunião e outra, também não havendo uma periodicidade.

Outra crítica é quanto à manutenção do CDU. A condição para a criação do Conselho da Cidade do Recife foi a extinção do Conselho de Desenvolvimento Urbano, como determinou a plenária final da 5ª Conferência Municipal do Recife. Entretanto, o ConCidade foi criado e o CDU mudou de atribuições, como já mencionamos. A 6ª Conferência reforçou a determinação da Conferência anterior e aprovou, novamente em plenária, que o CDU fosse efetivamente extinto e que o ConCidade incorporasse suas atribuições. Ainda assim, a cidade segue com os dois Conselhos para tratar, de forma separada, Planejamento Urbano e Desenvolvimento Urbano, que deveriam ser tratados de forma conjunta.

Também percebemos críticas quanto a composição do ConCidade por parte das Organizações Sociais. Estes alegam que existe uma “maioria absoluta”, sobretudo para temas que são de interesses do Poder Público, favorecem o Empresariado e prejudicam as Organizações Sociais e de Pesquisa. Destacam que nas Conferências, as propostas de acrescentar membros ao conselho, tem como resposta a adição proporcional de membros representantes do Poder Público. É perceptível a ausência dos representantes do Poder Público nas reuniões, mais precisamente os representantes da Câmara Municipal e das secretarias municipais. No primeiro caso é um fato negativo, pois as discussões que ocorrem no Conselho da Cidade ou estão ocorrendo na Câmara Municipal ou ocorrerão. Já no caso da ausência dos representantes das secretarias municipais, há o comparecimento nas Câmaras Técnicas e quando a pauta do plenário é relacionada ao tema de responsabilidade da secretaria, entretanto, quando partimos da noção de um planejamento urbano integrado, seria importante a participação desses representantes independente do tema debatido no plenário.

Em diversas ocasiões em que existe a votação de determinados temas, as Organizações Sociais criticam o ConCidade como um ambiente antidemocrático. Mais especificamente na condução por parte do presidente (que é, oficialmente o prefeito da cidade, mas na sua ausência, fica a cargo do Secretário de Planejamento urbano cumprir esse papel, e na prática é o que ocorre). Houve o caso da reunião para a votação do regimento interno, que foi boicotado por esse grupo, para que não se atingisse o quórum e para não legitimar a votação.

No que se refere ao processo de transparência, as convocatórias e as pautas das reuniões são divulgadas antes no *site* do Conselho e os materiais, apresentações e áudios ficam disponíveis depois das reuniões. Isso facilita tanto a participação, no caso das reuniões abertas ao público, quanto o acesso de quem tiver interesse em acompanhar as discussões acerca da política urbana do município. É um ponto positivo e tornou essa pesquisa possível.

Em suma, o Conselho da Cidade do Recife permite debater temas importantes sobre os problemas do município, mas ainda tem alguns entraves de ordem organizativa, que o torna pouco eficiente. Permite a discussão entre diversos setores da sociedade, mas possui pouco poder de deliberação, o que não faz com que esse

espaço exerça todo o seu potencial. Dessa forma, esse espaço poderia ser melhor aproveitado na formulação de políticas públicas, embora consiga cumprir o papel de informar, propor e consultar.

Estes aspectos levantam algumas questões e reforçam a necessidade de investir na ampliação desses espaços participativos, compreendendo as necessidades de superar diversos aspectos para torna-los mais eficientes, o que requer comprometimento do Poder Público e engajamento por parte dos Conselheiros. É preciso, também, avançar no que se refere ao potencial de formulação de políticas públicas e de deliberar sobre estas.

5.7 Contribuições para a o Conselho da Cidade do Recife: Mais Participação com Foco na Eficiência

Como vimos nessa análise, o Conselho da Cidade do Recife enquanto instituição participativa, passou por um processo recente de mudança e, de certo modo, ainda está se adaptando a esta. Apontamos como pontos positivos a ampliação no número de conselheiros e entidades, o aperfeiçoamento das Câmaras Técnicas, a organização das Conferências Municipais e a transparência. Entretanto, apontamos também algumas falhas com relação a falta de um cronograma para cada pauta, a ausência dos representantes do Executivo Municipal e da Câmara dos Vereadores em grande parte das reuniões e a crítica com relação a composição do ConCidade e a suposta “maioria absoluta” formada pelo Poder Público e Empresariado. Dessa forma, elencamos alguns pontos para que esse espaço seja fortalecido enquanto instância de participação e eficiente na discussão sobre os planos e projetos para o Município.

Com relação a participação do Poder Público na reunião, pode-se estabelecer uma regra geral, estipulando uma frequência mínima de cada segmento nas reuniões ordinárias e, caso não atinja essa frequência, este não ficará habilitado para participar de reuniões de caráter deliberativo. Esse ponto tem como base a queixa de representantes das Organizações Sociais e de Pesquisa, que relataram nas

discussões acerca do Regimento Interno, que muitos representantes do Poder Público não participam das reuniões ordinárias, mas participam dos momentos de votação, como ocorreu na própria discussão sobre o Regimento Interno. Também é importante que o quórum mínimo para que ocorra a reunião, seja proporcional ao número de conselheiros para cada setor, assim garante que as votações sejam mais justas.

Para tornar o ConCidade mais eficiente, é necessário que se crie um cronograma para cada pauta apresentada e que a Câmara Municipal esteja envolvida nesse processo, incorporando o cronograma à agenda do legislativo municipal. Poderia, no início das atividades, eleger uma pauta prioritária e segui-la até concluir as discussões. Nesse aspecto, o Plano de Ordenamento Territorial deveria ser tratado inicialmente, por se tratar de uma pauta que envolve a legislação urbanística e interfere de maneira direta nas outras pautas discutidas. Também é necessário fixar prazos para a conclusão das pautas e que se cumpra o que estabelece o Regimento Interno, de uma Reunião Ordinária a cada 60 dias. Como consta no **ANEXO B**, isso não ocorre.

Com o objetivo de tornar esse espaço ainda mais fortalecido, é necessário incorporar de forma proporcional mais membros representantes das Organizações Sociais e de Pesquisa e do Empresariado, sem a adição de membros do Poder Público. Além de diminuir as desconfianças com relação ao processo de decisão, mudanças de comando no Executivo Municipal podem mudar radicalmente esse espaço. É importante que as instituições participativas sejam plurais e representem uma amostra da sociedade na busca de um consenso. Além disso, é fundamental exercer o caráter formativo do ConCidade, levando as discussões para as áreas periféricas e escolas.

Por fim, é necessário abrir espaço para que o poder de deliberação seja, de fato, exercido. Essa é uma crítica presente em diversos estudos sobre a participação institucionalizada, pois o poder deliberativo está presente de maneira formal, mas é pouco exercido nas instâncias de participação.

Quadro 2: Síntese da análise das categorias utilizadas

<table>
<tr><th>Subcategorias</th><th>Categoria Final</th></tr>
<tr><td>

- **Onde é discutido**

Conferência (2)

Reunião Ordinária (13)

Reunião Extraordinária (7)

Audiência Pública (6)

Câmara Técnica de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana (7)

Câmara Técnica de Patrimônio Histórico e Cultural (4)

Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente (11)

Câmara Técnica de Saneamento (7)

Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária (15)

</td><td rowspan="3">

- **A forma como o Conselho da Cidade do Recife atua na formulação de Políticas Públicas**

- Pouco eficiente do ponto de vista dos planos que foram apresentados;

- Temas mais importantes poderiam ser priorizados, votados pelos conselheiros e colocados em um cronograma de atividades;

- No tempo de estudo (2013-2017) foi dado o enfoque na realização dos estudos e da preparação das pautas nas Câmaras Técnicas;

- A composição pode ser ampliada para setores das Organizações Sociais e de Pesquisa e Empresariado de forma equitativa;

- Poderia investir em espaços formativos, tanto dentro do Conselho, quanto nas áreas periféricas;

- Os espaços de discussão, embora marcados muitas vezes por conflitos e discordâncias, há o esforço na construção de um consenso por parte dos conselheiros;

</td></tr>
<tr><td>

- **O que é discutido**

Regimento Interno (3)

Plano Específico ZEPH 19 (1)

Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga (1)

Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (1)

Plano Diretor de Drenagem Urbana e Manejo das Águas Pluviais (2)

Plano de Mobilidade Urbana do Recife (1)

</td></tr>
<tr><td>

- **Como é discutido**

Poder Público:

Faz a defesa das pautas apresentadas pela prefeitura.

</td></tr>
</table>

Empresariado: Defende parte das pautas da prefeitura e mais flexibilidade na legislação urbanística. **Organizações Sociais e de Pesquisa:** Compreende a necessidade dos planos apresentaod pela gestão municipal, mas defendem uma maior participação popular e espaços deliberativos.	

Fonte: Elaboração Própria

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nessa análise, podemos afirmar que a forma de atuação do Conselho da Cidade do Recife é pouco eficiente. No entanto, o espaço permite uma aproximação das demandas de diversos setores da sociedade, com a Gestão Municipal. O que nos leva a concluir que é um espaço importantíssimo para o aprimoramento democrático, mas que necessita de melhorias do ponto de vista organizativo e quanto à composição.

O estudo realizado nos permitiu conhecer um pouco mais sobre os desafios colocados para o fortalecimento da democracia no Brasil. A conjuntura atual nos coloca esse desafio, diante do crescimento dos discursos autoritários e da descrença nas instituições políticas. Também faz nos debruçarmos acerca de diversas questões que ainda são bastante pendentes na nossa sociedade, como a questão urbana. Como sabemos, o processo de urbanização desordenada provoca problemas crônicos nas cidades e estes não podem ser tratados como problemas pontuais, e sim estruturais.

A autora Ermínia Maricato (2011), trata da participação em diversos meios e destaca que nunca fomos tão participativos nos últimos anos. Desde ações de movimentos sociais urbanos na ocupação de imóveis que não cumprem a sua função social nas cidades, até os orçamentos participativos e a participação através dos conselhos. Destaca também que nesses processos muitos direitos foram conquistados. No entanto, não foi necessário para travar um importante enfrentamento nos nossos centros urbanos, que é o problema da terra. Para que tenhamos um país, de fato, democrático, é necessário que haja a democratização do uso e ocupação do solo e do acesso aos aparelhos urbanos.

Dessa forma, destacamos a necessidade de ampliação da participação no sentido da organização dos conselhos para que possa possibilitar o exercício do poder de deliberação, permitindo que a sua estrutura esteja adequada, não somente à proporção da composição, mas também à equidade na participação. Esta seria uma forma de possibilitar que setores historicamente excluídos dos processos de decisão possam participar e ter mais força dentro dos Conselhos.

Além disso, esses mesmos setores também são historicamente excluídos dos centros urbanos ou, pelo menos, da “cidade formal”. Ainda hoje existem muitos assentamentos irregulares na cidade do Recife, onde as condições ambientais são desfavoráveis e as condições de habitação não oferecem saúde ou segurança. Quando o Estado intervém por meio de programas habitacionais, estes são normalmente distantes dos locais de trabalho, quando não são em outros municípios da Região Metropolitana do Recife. Isso pode resolver o problema da habitação, mas agrava ainda mais os problemas de mobilidade.

Esses são exemplos de questões que foram destacadas nas discussões do ConCidade e apresentadas na pesquisa. Alguns planos importantes que foram apresentados, ainda estão em processo de discussão, a exemplo do Plano de Ordenamento Territorial. Esse, como envolve questões importantes da legislação urbanística, a exemplo da revisão parcial do plano diretor e a lei de parcelamento, tem exigido um grande esforço dos Conselheiros para que se realizem audiências públicas para o debate com a população ocorra.

Vale destacar que a pesquisa contou com os dados disponibilizados publicamente pelos meios virtuais do Conselho da Cidade do Recife e do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira. Essa iniciativa de transparência e publicização das discussões devem ser incentivadas em outros espaços da gestão pública, pois assim como é imprescindível o acompanhamento dos gastos públicos via Portal da Transparência, acompanhar as discussões sobre as políticas públicas, planos e projetos, é fundamental para o exercício da cidadania.

Por fim, esse trabalho reconhece a importância desse espaço de participação, os avanços com relação ao CDU, sobretudo na forma de organização e a realização das Conferências. Apontamos como desafio a adoção de medidas que visem tornar os debates mais eficientes, visando agilizar os processos de implementação, fato este que requer o maior acompanhamento das reuniões por parte dos representantes da Câmara Municipal e um maior comprometimento do Poder Público em estreitar esse canal de diálogo. Além do grande desafio de tornar o debate mais acessível, de modo que possibilite chegar aos locais que mais precisam se apropriar desse debate, reforçando o caráter formativo e pedagógico que assumem os Conselheiros.

O grande horizonte que se coloca para a participação popular, é a democratização na discussão política para a democratização do espaço urbano, pois as cidades, cada vez mais, assumem esse papel de respeito à diversidade e não mais da segregação socioespacial. Com isso, afirmamos que os desafios no campo democrático estão tanto no fortalecimento dos espaços de participação e das instituições democráticas, quanto no processo que compreenda a necessidade de uma sociedade menos desigual, em que os abismos sociais não sejam naturalizados e os direitos não sejam compreendidos como privilégios. Os momentos de crise, como a que estamos vivenciando, colocam claramente no debate os riscos do autoritarismo e as possibilidades democráticas. Que o aprendizado que esse curto, mas importante, período de democracia, de forte incentivo à participação institucionalizada e liberdade para exercer outras formas de manifestações em defesa de direitos, nos permita seguir no caminho do seu fortalecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carla e TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serv. Soc. [online], 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação.** Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol.50, nº3, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BERNARDES, Denis. **Recife, o caranguejo e o viaduto**. 2.ed. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** 7ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2011.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

CORTÊS, Soraia. **Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros**. *In*: PIRES, Roberto (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cidadania e Modernidade**, 1999.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ENAP. **Controle Social**: Módulo 3 Controle Social e Cidadania I. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015.

FERNANDES, Florestan. **Revolução burguesa no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. **Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo e Expressão Popular, 2014.

FERNANDEZ, Michelle Vieira. **La ciudadanía incompleta: derechos económicos y sociales en la periferia urbana de Brasil.** Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2014.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** São Paulo: RAE – Revista de Administração de Empresas V.35, n.2, 1995.

GOMES, Eduardo Granha M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARVEY, David. **A produção capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 2ª ed. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

MONDAINI, Marco. **Democracia e direitos humanos sob fogo cruzado**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

MOURA, Kenya. **Desenho institucional de espaços participativos: o caso do conselho de desenvolvimento urbano do Recife.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

NUNES, Sandra Marília Maia. **O jogo de interesses na democracia participativa: o conselho de desenvolvimento urbano do Recife.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RECIFE. **Relatório Final da 5ª Conferência Municipal do Recife.** Recife, 2013.

RECIFE. **Regimento Interno do Conselho da Cidade do Recife.** Recife, 2014.

RECIFE. **Relatório Final da 6ª Conferência Municipal do Recife.** Recife, 2016.

RONCARATTI, Luanna Sant'anna. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.** Brasília: Vestcon Editora Ltda., 2008

SAES, Decio. **Democracia**. São Paulo: Editora Ática, 1987.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Editora Fundo Cultural, 1961.

ANEXOS

ANEXO A – QUADRO DE ATIVIDADES DO CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE

DATA	TIPO	PAUTA
24/05/2013	Conferência Municipal do Recife	5ª Conferência Municipal do Recife
10/06/2014	Reunião Ordinária	Regimento interno
01/07/2014	Reunião Ordinária	Regimento interno
17/07/2014	Audiência Pública	- Projeto Novo Recife: Redesenho - Diretrizes urbanísticas
29/08/2014	Reunião Ordinária	Regimento interno: revisão
29/10/2014	Reunião Ordinária	Plano Específico ZEPH-19
14/11/2014	Reunião Extraordinária	Sobre o funcionamento do conselho
19/11/2014	Audiência Pública	Plano Específico ZEPH-19
27/11/2014	Audiência Pública	Apresentação do redesenho do Projeto Novo Recife
18/12/2014	Reunião Ordinária	Apresentação dos Planos da Gestão Municipal
30/01/2015	Reunião Extraordinária	Minuta de Projeto de Lei do Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga
12/02/2015	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	Apresentação Técnica da Minuta de Projeto de Lei do Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga
19/02/2015	Audiência Pública	Minuta de Projeto de Lei do Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga
06/03/2015	Reunião Ordinária	Discussão da Minuta de Projeto de Lei do Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga
19/03/2015	Reunião Extraordinária	Pedido de vistas da Minuta de Projeto de Lei do Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga
01/12/2015	Reunião Extraordinária	- Instalação das Câmaras Técnicas - Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) - Agenda de Reuniões
10/12/2015	Reunião Ordinária	- Composição das Câmaras Técnicas

		- Apresentação do Mapeamento das Áreas Críticas (SANEAR)
26/01/2016	Reunião Ordinária	Apresentação do Plano de Mobilidade Urbana e Pesquisa origem-destino
15/03/2016	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	Apresentação e debate sobre o Mapeamento das Áreas Críticas
22/03/2016	Reunião Extraordinária	Organização da 6ª Conferência Municipal do Recife
29/03/2016	Câmara Técnica de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	Estratégias de Construção do Plano de Mobilidade Urbana e Pesquisa origem-destino
12/04/2016	Câmara Técnica de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	Estratégias de Construção do Plano de Mobilidade Urbana
12/04/2016	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	Plano de Trabalho para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)
13/04/2016	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	Discussão sobre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
29/04/2016	Reunião Extraordinária	- Informe e Aprovação do Regimento da 6ª Conferência Municipal do Recife - Apresentação do Plano de Drenagem (EMLURB)
11/05/2016	Câmara Técnica de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	- Apresentação do ICPS do formulário utilizado na pesquisa de percepção - Apresentação do Grande Recife da pesquisa realizada na Av. Conde da Boa Vista - Repasse das ações sobre o Plano de Mobilidade Urbana
16/05/2016	Audiência Pública	Regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)
17/05/2016	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Apresentação “A Política de Habitação de Interesse Social em Recife” - Cronograma de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)
13/06/2016	Conferência Municipal do Recife	6ª Conferência Municipal do Recife
04/07/2016	Câmara Técnica de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	- Acompanhamento das Deliberações da 6ª Conferência Municipal do Recife - Cronograma do Plano de Mobilidade Urbana

04/08/2016	Reunião Ordinária	- Posse dos Conselheiros eleitos na 6ª Conferência Municipal do Recife - Apresentação do Projeto Parque Capibaribe
23/12/2016	Reunião Extraordinária	- Agenda para o ano de 2017 - Composição das Câmaras Técnicas
08/02/2017	Reunião Extraordinária	- Composição das Câmaras Técnicas - Gestão Democrática - Plano de Ordenamento Territorial (POT)
07/03/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	Apresentação do diagnóstico do Plano de Habitação de Interesse Social
14/03/2017	Câmara Técnica de Saneamento	Plano de Drenagem
21/03/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Apresentação do Cronograma para Execução do PLHIS - Proposta Inicial da Estrutura do PLHIS - Definição do Processo de Participação Social na Elaboração do Plano
11/04/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Debates do Diagnóstico do PLHIS - Aspectos Institucionais e Normativos
18/04/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Debate do Diagnóstico do PLHIS - Demandas e Necessidades
25/04/2017	Reunião Ordinária	Gestão democrática da política urbana
04/05/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Debate do Diagnóstico do PLHIS - Demandas e Necessidades
06/07/2017	Câmara Técnica de Saneamento	- Acompanhamento das deliberações da 6ª Conferência Municipal do Recife - Plano Municipal de Drenagem
11/07/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	- Acompanhamento das deliberações da 6ª Conferência Municipal do Recife - Plano Centro Cidadão
18/07/2017	Reunião Ordinária	Alteração do Regimento Interno
01/08/2017	Câmara Técnica da Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	Cronograma e Pauta das próximas reuniões para discutir o Plano de Mobilidade Urbana
02/08/2017	Câmara Técnica de Saneamento	- Plano Municipal de Drenagem - Informe sobre o Plano de Saneamento

		- Plano de Resíduos Sólidos
09/08/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	Plano Específico Santo Amaro Norte
16/08/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	- Informes e encaminhamentos - Plano Específico Santo Amaro Norte - Estudo de Impacto de Vizinhança
17/08/2017	Câmara Técnica de Patrimônio Histórico e Cultural	Discussão do Plano de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural
22/08/2017	Audiência Pública	Apresentação do Plano Específico Santo Amaro Norte
24/08/2017	Câmara Técnica da Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	Uso da Faixa Azul pelos ciclistas
28/08/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	Continuidade do debate sobre o PLHIS
30/08/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	Plano Específico Santo Amaro Norte
04/09/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	Apresentação de Proposta de Sistematização, conteúdos e metodologias para a realização de oficinas de escuta nas RPAs sobre o PLHIS
18/09/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	Instrumentos urbanísticos
18/09/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Confirmação das Agendas das Escutas Comunitárias sobre o PLHIS. - Informes das propostas atuais da Gestão em Regularização Fundiária
20/09/2017	Câmara Técnica de Saneamento	- Plano Municipal de Drenagem. - Informe Plano de Saneamento e Plano de Resíduos Sólidos
25/09/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	- Instrumentos Urbanísticos. - Plano Santo Amaro Norte
27/09/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	Estudo de Impacto de Vizinhança
28/09/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	Continuação do Planejamento das Escutas Comunitárias sobre o PLHIS nas RPAs

02/10/2017	Câmara Técnica de Patrimônio Histórico e Cultural	- Definição das pautas - Agenda da Câmara Técnica
16/10/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	Plano Específico Santo Amaro Norte
17/10/2017	Câmara Técnica da Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	Plano Municipal de Mobilidade Urbana
23/10/2017	Câmara Técnica de Patrimônio Histórico e Cultural	- Imóveis Especiais de Preservação e Zonas Especiais de Preservação - Penalidades e infrações
26/10/2017	Câmara Técnica de Saneamento	- Plano Municipal de Drenagem - Plano Municipal de Saneamento
31/10/2017	Câmara Técnica de Saneamento	- Plano Municipal de Saneamento - Contribuições, discussões e aprovação de parecer técnico
09/11/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Resultado das Escutas Populares nas RPAs sobre o PLHIS - Minuta do Produto 3 do PLHIS - Encaminhamento para a apresentação no plenário.
13/11/2017	Câmara Técnica de Patrimônio Histórico e Cultural	- Instrumentos Urbanísticos - Recorte específico sobre patrimônio (ICPS)
14/11/2017	Câmara Técnica da Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana	Apresentação de estudo sobre a BR 101 (Grande Recife)
21/11/2017	Reunião Ordinária	Plano Municipal de Saneamento
23/11/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Análise do Produto 3 no PLHIS - Versão Preliminar do PLHIS para elaboração de parecer técnico e encaminhamento ao plenário do Conselho
29/11/2017	Câmara Técnica de Saneamento	Plano Municipal de Drenagem
06/12/2017	Câmara Técnica de Patrimônio Histórico e Cultural	- Instrumentos Urbanísticos - Recorte específico sobre patrimônio (ICPS)
12/12/2017	Câmara Técnica de Saneamento	- Apresentação Riachos Urbanos - Plano Municipal de Drenagem

13/12/2017	Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente	Estudo de Impacto de Vizinhança
14/12/2017	Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária	- Análise do Produto 3 no PLHIS - Continuação das discussões sobre o PLHIS para elaboração de parecer técnico e encaminhamento ao plenário do Conselho
19/12/2017	Reunião Ordinária	- Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

ANEXO B – TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Órgão/Instituição	Segmento	Classificação
Secretaria de Planejamento Urbano	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Secretaria de Habitação	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Secretaria de Finanças	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Secretaria de Saneamento	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Instituto da Cidade Pelópidas Silveira	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Empresa de Urbanização do Recife – URB	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana – EMLURB	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Câmara Municipal do Recife	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público

Secretaria das Cidades do Governo de Pernambuco - SECID/PE	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Grande Recife Consórcio de Transporte	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Caixa Econômica Federal	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ	Gestores, Administradores Públicos e Legislativo Municipal	Poder Público
Direitos Urbanos	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
União Nacional por Moradia Popular – UNMP	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Central de Movimentos Populares	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Movimento Sem Teto da Imbiribeira – MSI	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Grupo da Pessoa com Deficiência do Recife	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Organização e Luta dos Movimentos Populares de Pernambuco – OLMP	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
PREZEIS - Segmento Popular	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Movimento de Luta Popular e Comunitário de Pernambuco – MLPC	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas – MLB	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Movimento de Luta pelo Teto – MLT	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e	Organizações Sociais e de Pesquisa

	Articulações da Sociedade Civil	
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Comércio Informal do Recife – Sintraci	Entidades Sindicais, Movimentos Sociais e Articulações da Sociedade Civil	Organizações Sociais e de Pesquisa
Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco - ADEMI/PE	Empresariado	Empresariado
Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Pernambuco - SINDUSCON/PE	Empresariado	Empresariado
Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - ABIH/PE	Empresariado	Empresariado
Sindicato da Habitação - SECOVI/PE	Empresariado	Empresariado
Câmara dos Dirigentes Lojistas do Recife – CDL	Empresariado	Empresariado
Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva Reg. PE - SINAENCO	Empresariado	Empresariado
Rede de Ação Política pela Sustentabilidade - RAPS	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Organizações Sociais e de Pesquisa
Habitat para a Humanidade Brasil – HABITAT	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Organizações Sociais e de Pesquisa
Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Organizações Sociais e de Pesquisa
Associação Metropolitana de Ciclistas do Grande Recife – AMECICLO	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Organizações Sociais e de Pesquisa
Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco - CAU/PE	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Organizações Sociais e de Pesquisa
Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/PE	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Organizações Sociais e de Pesquisa
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/PE	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Poder Público
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Organizações Sociais e de Pesquisa
Conselho Regional de Psicologia - CRP/PE	Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos Profissionais e ONGs	Organizações Sociais e de Pesquisa

ANEXO C – QUADRO DAS SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE

DATA	ONDE É DISCUTIDO	O QUE É DISCUTIDO	COMO É DISCUTIDO
10/06/2014	1ª Reunião Ordinária	Regimento interno	Reunião de discussão sobre o Regimento Interno, realizando a leitura do texto elaborado por um grupo de trabalho, em que sugestões foram feitas sobre o funcionamento do Conselho, deixando a discussão para a reunião seguinte, com adição de destaques.
01/07/2014	2ª Reunião Ordinária	Regimento interno	As Organizações Sociais e de Pesquisa inseriram um artigo ao Regimento Interno que torna obrigatória a realização de audiência pública para a deliberação sobre propostas de alteração do Plano Diretor e legislação urbanística, operações urbanas, planos urbanísticos e obras públicas. - Poder Público Votou contra. - Empresariado Votou contra. - Organizações Sociais e de Pesquisa Votou a favor. O artigo foi aprovado pela maioria no plenário.
29/08/2014	3ª Reunião Ordinária	Regimento interno: revisão	A Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) alega ilegalidade no artigo aprovado na reunião anterior. - Poder Público Acatou o veto ao artigo aprovado.

			- Empresariado Acatou o veto ao artigo aprovado. - Organizações Sociais e de Pesquisa Boicotaram a reunião. Por falta de quórum, a votação não pôde ser considerada.
29/10/2014	4ª Reunião Ordinária	Plano Específico ZEPH-19	- Poder Público Apresentou o Plano - Empresariado Defende a participação de representante do setor Imobiliário no Grupo de Trabalho para discutir esse plano, pois é uma área de interesse. - Organizações Sociais e de Pesquisa Apresentou preocupações com relação à proteção do patrimônio histórico, às áreas de ZEIS e o processo de especulação imobiliária na área de Santo Amaro.
18/12/2014	5ª Reunião Ordinária	Apresentação dos Planos da Gestão Municipal	O Poder Público apresentou os seguintes planos: 1) Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS); 2) Plano Diretor de Drenagem Urbana e Manejo de Águas Pluviais; 3) Plano de Mobilidade Urbana do Recife; 4) Plano Centro Cidadão; 5) Projeto de Reestruturação Urbana e Dinamização Econômica Territorial de Centralidades do Recife; 6) Plano de Ordenamento Territorial.

06/03/2015	6ª Reunião Ordinária	Discussão da Minuta de Projeto de Lei do Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga	- Poder Público Afirmou que o Plano cumpre as diretrizes do Plano Diretor e que foram realizados estudos internos, mas não responde aos questionamentos das Organizações Sociais e de Pesquisa. - Empresariado É um projeto é de extrema importância para o setor da construção e imobiliário, que se posiciona na defesa do Plano, como sendo positivo para a cidade e para a valorização da área. - Organizações Sociais e de Pesquisa Questiona sobre a ausência de um plano urbanístico, estudos sobre a mobilidade e de projetos que visem uma cota para habitação de interesse social. Também questiona sobre o coeficiente de construção, o espaçamento entre as torres e cobra um redesenho do projeto original.
10/12/2015	7ª Reunião Ordinária	Apresentação do Mapeamento das Áreas Críticas (SANEAR)	Apresentação realizada pelo Poder Público em que os conselheiros puderam discutir e tirar dúvidas.
26/01/2016	8ª Reunião Ordinária	Apresentação do Plano de Mobilidade Urbana e Pesquisa origem-destino	- Poder Público Apresentou o Plano de Mobilidade e a pesquisa realizada. - Empresariado - Organizações Sociais e de Pesquisa Compreende a necessidade do plano, mas afirmam que ele não trata de outras prioridades na área e demandas que já existem na cidade.
04/08/2016	9ª Reunião Ordinária	Apresentação do Projeto Parque Capibaribe	- Poder Público

			Apresentou o projeto do Parque Capibaribe - Empresariado Questiona se haverá integração desse projeto com os outros projetos urbanísticos. - Organizações Sociais e de Pesquisa Aponta o fato do projeto não abarcar áreas periférica e destaca a ausência da participação popular na sua elaboração
25/04/2017	10ª Reunião Ordinária	Gestão democrática da política urbana	- Poder Público Apresentou os pontos polêmicos acerca do tema que foram levantados na 6ª Conferência. - Empresariado Defende a necessidade de estreitar as discussões entre a Câmara Municipal e o Conselho da Cidade. - Organizações Sociais e de Pesquisa Reforça a necessidade de um maior espaço para as discussões de caráter deliberativo e construir as pautas das reuniões e não, somente, seguir a pauta da gestão municipal. Além da extinção do CDU, incorporando-o ao ConCidade.
18/07/2017	11ª Reunião Ordinária	Alteração do Regimento Interno	As alterações do Regimento Interno que foram aprovadas pela 6ª Conferência foram lidas no plenário para a apreciação dos conselheiros.
21/11/2017	12ª Reunião Ordinária	Plano Municipal de Saneamento	- Poder Público Apresentou o plano, destacou a necessidade de realizar esse planejamento a nível metropolitano (RMR) e enfatiza a

			incorporação de elementos discutidos nas Conferências ao plano. - Empresariado - Organizações Sociais e de Pesquisa Integrar o Plano Municipal de Saneamento ao PLHIS
19/12/2017	13ª Reunião Ordinária	- Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	- Poder Público Apresentação do diagnóstico e dos resultados das reuniões da Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária - Empresariado - Organizações Sociais e de Pesquisa Vincular parcela do orçamento do município voltado para Habitação de Interesse Social. Incluir a população em situação de rua nos projetos de habitação