UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

LUANA PAULA RIBEIRO VAREJÃO

CAIS EM DISPUTA: Entre o direito à cidade e o Projeto Novo Recife

Recife
2018

LUANA PAULA RIBEIRO VAREJÃO

CAIS EM DISPUTA: entre o direito à cidade e o Projeto Novo Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do Título de mestre em Desenvolvimento Urbano.

Área de concentração: Desenvolvimento Urbano

Orientadora: Profª. Drª. Cristina Pereira de Araújo

Recife

2018

Catalogação na fonte
Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira – CRB-4/2223

V292c Varejão, Luana Paula Ribeiro
Cais em disputa: entre o direito à cidade e o Projeto Novo Recife / Luana Paula Ribeiro Varejão. – Recife, 2018.
169f.: il.

Sob orientação de Cristina Pereira de Araújo.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2018.

Inclui referências e anexos.

1. Democracia representativa. 2. Participação popular. 3. Direito à cidade. 4. Cais José Estelita. 5. Projeto Novo Recife. I. Araújo, Cristina Pereira de (Orientação). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2022-17)

LUANA PAULA RIBEIRO VAREJÃO

CAIS EM DISPUTA: Entre o direito à cidade e o Projeto Novo Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do Título de mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 24/08/2018

Banca Examinadora:

_____

Profª. Dra. Cristina Pereira de Araujo (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

_____

Profª. Dra. Norma Lacerda Gonçalves (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

_____

Profª. Dra. Maria Eduarda da Mota Rocha (Examinadora Externa)

Universidade Federal de Pernambuco

_____

Prof. Dr. Marcos Ferreira Costa Lima (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

Ao tempo.

Passado - a partir da lembrança de minha avó Edileuza,

por tudo o que foi plantado, ensinado.

Presente - a partir do vínculo com minha mãe Celinha,

por todo zelo e cuidado.

Futuro - a partir da esperança que nasce com crianças como Lila,

por nos fazerem acreditar que outro mundo é possível.

AGRADECIMENTOS

A Edileuza (em memória) e Celinha, avó e mãe, sempre primeiras, sempre presentes, e por juntas significarem e representarem a magia da verdade inteira, todo poderoso amor.

A Leon, neguinho, meu cúmplice por tantos caminhos trilhados, tantos sonhos idealizados, tantas lutas travadas, mas que aqui merece ser registrado sobretudo como cúmplice, incentivador e meticuloso revisor desse processo tortuoso, solitário e duro que é escrever. Obrigada por todo carinho, zelo e cuidado.

Ao meu pai Paulo, meus irmãos Thiago, Joanna e Woney, ao meu sobrinho Lucca, aos meus tios GG e Franklin, às minhas tias Sallet e Nan, que por mais que muitas vezes estejam distantes, representam esse porto, chamado família.

A Cristina Araujo, professora que tanto me inspirou durante o mestrado e orientadora que guiou meus passos com uma delicadeza acolhedora e a firmeza necessária para conclusão da pesquisa.

A Maria Eduarda Rocha e Norma Lacerda pelas valiosas contribuições durante a qualificação.

Às turmas M37 e D18, às quais agradeço em nome de Andresa, que transformaram o processo do mestrado em experiência de muitas trocas e acolhimento.

A Karuna, comadre e amiga que me presentou com o privilégio de amadrinhar Lila, com quem agora compartilho não apenas os pesos e doçuras da vida, mas o dever de cuidar e educar uma menina livre.

A Aida e Dara, companheiras de teto e de signo (trinca de áries), com quem tenho a felicidade de compartilhar o dia a dia aprendendo que dores repentinas nas mãos são nada mais nada menos do que crises de histeria.

Às parquianas: Taryn, Laíse, Laura, Flora, Helena, Aida e Mari, por serem aquele lugar tranquilo, de retorno, onde sempre sabemos que podemos encontrar acolhimento.

A Júlia e Juliana, bem casadas, por todas as transformações que vivenciamos juntas no último ano.

A Chico, Chiquito, por todas belezas já compartilhadas e por todas as trocas de angústia durante a escrita, mas que sempre transformamos em força e reconhecimento.

A Carla, Thiago, Pedro, Laura, Renan, Scavuzzi, Tereza, Stélio, Suzana e Maria companheiras e companheiros do Centro Popular de Direitos Humanos, pessoas com quem me formei e me formo diariamente enquanto militante e com quem compartilho tantos sonhos e utopias.

A Leonardo, Rud, Cristina, Maíra, Keila e todas e todos que compõem o Grupo Direitos Urbanos, por toda dedicação em aprender, ensinar e lutar pelo Recife.

A todas e todos que construíram e construirão o Movimento Ocupe Estelita, demonstrando que através da radicalização da democracia podemos construir espaços comuns de sonhos e afetos.

Ao Coque (R)existe que me ensinou que também podemos fazer resistência a partir dos vínculos e do afeto.

A todas e todos que estão diariamente nas trincheiras de luta pelo direito à cidade e pela reforma urbana, que aqui agradeço em nome de Socorro Leite e Fernanda Costa.

À maravilhosa equipe do mandato coletivo, feminista, antiproibicionista, de luta, que mostra diariamente que se pode fazer política com amor e verdade de qualquer lugar. Puro privilégio poder construir essa história, aprender e caminhar ao lado de vocês: Ivan, André, Maria, Germana, Mayara, Bia, Evlyn, Jorge, Jaqueline, Patricia, Rafaela, Beto, Sandra, Israel, Aluízio, Flávius, João, Juliana, Michell, Otávio, Cariri, Valci, Wakko, Yasmin e Gilmara.

A Maíra e Júlia pela ajuda na reta final de conclusão, quando já não tinha mais cabelos para arrancar.

A Raquel, do futuro.

RESUMO

A presente dissertação se propõe a analisar a efetividade do processo participativo desenvolvido no âmbito do Poder Executivo do município do Recife para a elaboração e aprovação do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga”. Este processo foi desencadeado por uma grande mobilização da sociedade civil contrária ao Projeto Novo Recife, um empreendimento de luxo localizado na área de abrangência do Plano Específico em questão. Buscamos, a partir de pesquisa bibliográfica, entender a crise do sistema democrático representativo, as discussões sobre participação popular e sua ligação com o ideário do direito à cidade, que vem impulsionando as mobilizações nas ruas do Brasil desde 2013. Em seguida investigamos qual a relevância dada à participação popular no planejamento da cidade do Recife, analisando a estrutura administrativa do município no que concerne ao planejamento e à gestão urbana, realizando também uma leitura da legislação vigente que trata dos órgãos e instrumentos de participação popular. A partir de uma pesquisa documental desenvolvida por meio de levantamento de matérias jornalísticas, apresentamos a disputa em torno do Cais José Estelita. Em seguida analisamos a efetividade do processo participativo proposto, mediante a leitura das transcrições das audiências públicas e das reuniões do Conselho da Cidade que levaram à aprovação do Plano Específico, objeto do presente estudo. Tentamos responder à pergunta sobre se o processo participativo empregado na elaboração do Plano Específico em questão teve a capacidade de garantir a efetivação do direito à cidade através da real democratização da gestão e do planejamento urbano, ou se apenas fez cumprir requisitos formais previstos no ordenamento jurídico, a fim de construir um consentimento social para o projeto e a gestão municipal. Apontamos enfim que apesar de parte significativa dos critérios formais terem sido atendidos, não houve um respeito estrito às regras do jogo democrático e a maioria das proposições formuladas pela sociedade nos espaços participativos não foram incorporadas ao plano.

Palavras-chave: democracia representativa; participação popular; direito à cidade; Cais José Estelita; Projeto Novo Recife.

ABSTRACT

This dissertation proposes an analysis on the effectiveness of the participative process developed within the executive power in the city of Recife, which resulted in approval of the “Specific Plan for the Santa Rita, Estelita and Cabanga Piers”, prompted due to an intense popular mobilization powered by the Occupy Estelita Movement and by the Urban Rights Group, contrary to the New Recife Project. For this purpose and through bibliographic research, we sought to understand the crisis in the representative democratic system and the discussions on popular participation and its connection with the ideal of the right to the city, which has been propelling street manifestations in Brazil since 2013; in order to subsequently understand the administrative structure of the city with regards to urban planning and administration, seeking to understand the relevance given to popular participation in city planning and in the analysis of current legislation on organs and instruments for popular participation. Through documental research developed from journalistic news stories, we presented the dispute surrounding the José Estelita Pier *(Cais José Estelita)*. The following step was to read through transcripts from the public hearings and Council of the City meetings which led to the approval of the Specific Plan that is object of this study, to analyze the effectiveness of the participatory process. While trying to answer the question of if the participative process used in the elaboration of the Specific Plan in question had the purpose of guaranteeing effective right to the city through a real democratic practice in administration and in urban planning or if it was just a means of complying with formal requirements foreseen in legal ordering, with the purpose of constructing social consent for the project and the administration, we point out that though a significant amount of formal criteria was met, there was not a strict respect to the rules of the democratic game and the majority of propositions formulated by society in the spaces for participation were not incorporated into the plan.

Keywords: representative democracy; popular participation; right to the city; José Estelita Pier; Projeto Novo Recife.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Apresentação do redesenho do Projeto Novo Recife (2014) 83

Figura 2 - Apresentação das diretrizes para o redesenho do Projeto Novo Recife 115

Figura 3 - Estrutura Organizacional do Conselho da Cidade do Recife 124

Figura 4 - Modelagem Tridimensional do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga” 141

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Área externa do Cais no primeiro #OcupeEstelita que aconteceu no dia 15 de abril de 2012 87

Fotografia 2 - Manifestação de crianças no primeiro #OcupeEstelita que aconteceu no dia 15 de abril de 2012 88

Fotografia 3 - 12º andar da prefeitura ocupado durante a reunião do CDU realizada no dia 30 de novembro de 2012 89

Fotografia 4 - Entrada de ativistas na área interna do Cais José Estelita na noite do dia 21 de maio de 2014 90

Fotografia 5 - Reintegração de posse acampamento Ocupe Estelita 91

Fotografia 6 - Aula pública do Professor Tómas Lapa realizada dentro do Cais José Estelita no dia 25 de maio de 2014 92

Fotografia 7 - Ocupação em frente ao edifício do prefeito Geraldo Júlio no dia 08 de maio de 2015 95

Fotografia 8 - Audiência Pública Redesenho do Projeto Novo Recife 118

Fotografia 9 - Audiência Pública do Redesenho do Projeto Novo Recife 122

Fotografia 10 - 'Grande Ato Salve o Estelita', realizado no dia 05 de maio de 2015 146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Apresentação da perspectiva dos repertórios autonomista e autonomista ampliado e dos atores sociais filiados a cada um … 55

Quadro 2 - Campanhas vitoriosas nas eleições para a Prefeitura da Cidade do Recife nos anos de 2000, 2004, 2008 e 2012 …… 73

Quadro 3 - Resumo Projeto Novo Recife 2012 …… 86

Quadro 4 - Eventos realizados na área externa do Cais em frente aos armazéns de açúcar …… 97

Quadro 5 - Características básicas das audiências públicas ……..... 101

Quadro 6 - Dimensões de análise …… 102

Quadro 7 - Pressupostos de análise do desenho institucional propostos por FARIA e RIBEIRO (2011) ……. 103

Quadro 8 - Propostas da sociedade civil apresentadas durante a audiência pública “Diretrizes Urbanísticas visando redesenho do Projeto Novo Recife” ……. 110

Quadro 9 - Resumo das propostas de diretrizes para o redesenho do Projeto Novo Recife ……..…… 112

Quadro 10 - Propostas de diretrizes para o redesenho do Projeto Novo Recife recebidas por e-mail …… 113

Quadro 11 - Principais alterações do redesenho …….. 117

Quadro 12 - Propostas de encaminhamentos apresentadas na 2ª reunião extraordinária do Conselho da Cidade do Recife …….. 130

Quadro 13 - Sistematização das contribuições recebidas na audiência pública de discussão do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga” …… 139

LISTA DE SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ADEMI	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
APs	Audiências Públicas
ARIES	Agência Recife para Inovação e Estratégia
ARU	Lei da Reestruturação Urbana
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CCU	Conselho de Controle Urbanístico
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CENDHEC	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CMI	Centro de Mídia Independente
CODECIR	Coordenadoria de Defesa Civil do Recife
COMAM	Conselho do Meio Ambiente
COMUL	Comissões de Urbanização e Legalização
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Concidade	Conselho da Cidade do Recife
CPDH	Centro Popular de Direitos Humanos
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CSURB	Companhia de Serviços Urbanos do Recife
CTTU	Companhia de Tráfego e Trânsito Urbano
DIRCON	Diretoria Executiva de Controle Urbano do Recife
DIRURB/SCDUO	Diretoria de Urbanismo da Secretaria Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
DU	Grupo Direitos Urbanos
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Organização das Nações Unidas
EI	Empreendimento de Impacto
EIA	Estudo de Impacto Ambiental

EMLURB	Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana
FAFIRE	Faculdade Frassinetti do Recife
FCAP/UPE	Faculdade de Administração da Universidade de Pernambuco
FERU	Fórum Estadual da Reforma Urbana
FERU	Fórum Estadual de Reforma Urbana
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FSM	Fórum Social Mundial
FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
ICPS	Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira
IEP	Imóvel Especial de Preservação
INCITI	Núcleo Pesquisa e Inovação para as Cidades
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPESP	Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas
IPHAN	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
JF/PE	Justiça Federal do Estado de Pernambuco
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MDU/UFPE	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco
MOE	Movimento Ocupe Estelita
MPF	Ministério Público Federal
MPL	Movimento Passe Livre
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OLMP	Organização e Luta dos Movimentos Populares
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PDCR	Plano Diretor da Cidade do Recife
PFL	Partido da Frente Liberal
PLE	Projeto de Lei do Executivo

POT	Plano de Ordenamento Territorial
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SCDUO	Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras
SEMOC	Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano
SEPLAM	Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
SINDUSCON	Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SOPGC	Secretarias de Saneamento e do Orçamento Participativo
SPPODUA	Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental
SPU	Superintendência de Patrimônio da União
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNICAP	Universidade Católica de Pernambuco
URB	Empresa de Urbanização do Recife
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	17
2	**ENTRE O QUERER E O PODER: A CRISE URBANA E A LUTA UMA POR UMA DEMOCRACIA DE ALTA INTENSIDADE**.....	23
2.1	DEMOCRACIA ELITISTA E OS LIMITES DA REPRESENTAÇÃO	23
2.2	A TEORIA “CLÁSSICA” E A PARTICIPAÇÃO POPULAR	31
2.2.1	**Direito à cidade como direito à participação**	43
2.3	A LUTA PELA REFORMA URBANA E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS CIDADES	45
2.4	CIDADES EM CHAMAS: A EMERGÊNCIA DA PAUTA URBANA E DA REIVINDICAÇÃO POR DIREITO À CIDADE PÓS JUNHO DE 2013	50
3	**SOBRE O (NOVO) RECIFE**	60
3.1	PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO RECIFE (2002 - 2016)	60
3.2	ESTRUTURA PARTICIPATIVA NA GESTÃO URBANA DO RECIFE	74
3.3	A DISPUTA EM TORNO DO CAIS JOSÉ ESTELITA	83
4	**DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO PLANO ESPECÍFICO DO CAIS DE SANTA RITA, ESTELITA E CABANGA**	99
4.1	DOS PRESSUPOSTOS DE ANÁLISE	100
4.2	DA NEGOCIAÇÃO À PARTICIPAÇÃO: REDESENHO DO PROJETO NOVO RECIFE	104
4.2.1	**Audiência Pública: Diretrizes Urbanísticas visando redesenho do Projeto Novo Recife**	105
4.2.2	**Audiência Pública: Apresentação do redesenho do Projeto Novo Recife**	115
4.3	CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE: O PROCESSO DE APROVAÇÃO DO PLANO ESPECÍFICO DO CAIS DE SANTA RITA, JOSÉ ESTELITA E CABANGA	122
4.4	DOS RESULTADOS	146
5	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**	150
	REFERÊNCIAS	153

ANEXO A - PROPOSTA DE PROCEDIMENTOS DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE PARA AS NEGOCIAÇÕES A RESPEITO DO PROJETO NOVO RECIFE 164

ANEXO B - DEPOIMENTO DE EVELYNE LABANCA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO NO BOJO DO INQUÉRITO CIVIL IC Nº 30/2008 - 36ª/12º PJHU 166

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil - que teve início na década de 1980, com a convocatória para eleições gerais, e em seguida, com a aprovação da Constituição Federal de 1988 - foi uma vitória muito celebrada pelos movimentos sociais brasileiros, a partir da qual foram garantidos diversos mecanismos de democracia participativa. Contudo, como assevera Suely Leal (2003), apesar de o período ter representado um avanço, pelo caráter descentralizante e de democratização entre Estado e sociedade, as experiências participativas até hoje possuem resultados limitados, insuficientes para a resolução dos problemas estruturais (LEAL, 2003).

Dentro deste cenário de baixa regulação social, o Brasil vivenciou nos últimos anos um período de grande crescimento econômico que teve, como uma de suas marcas fundamentais, um notável volume de investimentos públicos e privados no setor da construção civil. Só em seis municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR), por exemplo, foram identificadas, no ano de 2012, 17 propostas de implantação de empreendimentos imobiliários de grande porte, entre condomínios fechados, bairros e cidades planejadas. Caso venham a ser construídos, esses empreendimentos levarão a um acréscimo populacional de 330 mil pessoas na região, aproximadamente 12% do total existente atualmente na RMR (REYNALDO et al., 2012).

O grande crescimento econômico, com fortes investimentos no setor imobiliário, cumulado com a baixa efetividade dos mecanismos de participação popular, foram alguns dos fatores que favoreceram o crescimento da desigualdade social nos grandes centros urbanos e, consequentemente, a eclosão da pauta do “direito à cidade” em todo o país, através das reivindicações de movimentos populares como o Parque Augusta em São Paulo, o Ocupa Cais Mauá em Porto Alegre, o Ocupe Cocó em Fortaleza e o Ocupe Estelita em Recife, que ganharam grande expressão nacional. Uma característica em comum desses movimentos é que os mesmos protestam, de maneira exaustiva, por maior participação social nas definições sobre o futuro das cidades, para que elas se tornem mais humanas, inclusivas, justas e democráticas.

Em meio a esse contexto e às angústias decorrentes da crise democrática que vivenciamos no Brasil, sobretudo desde 2016, com a confirmação do Golpe

jurídico-parlamentar contra a Presidenta da República Dilma Rousseff, que se afirmou o desejo de refletir sobre a crise de representação democrática nas cidades, uma vez que acreditamos que é no contexto local que se constroem as identidades e o sentido de obra (participação) e apropriação (pertencimento) para com a cidade.

Nesse sentido, David Harvey (2014) preceitua que uma vez que o processo de urbanização e produção do espaço representam formas eficientes de absorver o excedente de capital, o direito à cidade só poderá se concretizar caso exista um controle realmente democrático sobre a produção e uso do excedente na construção e gestão das cidades.

A disputa em torno do Cais José Estelita expressa exatamente a falta de reconhecimento das pessoas em relação às decisões políticas concernentes ao desenvolvimento das cidades tomadas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. A discussão vem mobilizando desde 2012 um grande número de pessoas e movimentos sociais que não concordam com a destinação dessa área - de importante valor histórico e localização privilegiada - para a construção de um grande empreendimento imobiliário direcionado para um público de alta renda, chamado Projeto Novo Recife. A mobilização impulsionada, sobretudo, pelo Grupo Direitos Urbanos e pelo Movimento Ocupe Estelita, se pautou na exigência de que fosse garantido o direito à cidade para a população, através da participação da sociedade nos diálogos institucionais e no processo de tomada de decisões sobre o futuro do Cais.

Dado o caráter emblemático da luta em torno do Cais José Estelita e do impacto do Projeto Novo Recife para a cidade, o caso já foi objeto de uma série de pesquisas e estudos, que destacam a relevância do valor histórico e paisagístico da área enquanto “paisagem-postal”, a partir de variadas perspectivas: do ponto de vista arquitetônico até a ligação afetiva das pessoas com a imagem e as dinâmicas de vida praticadas nos bairros de Santo Antônio e São José, como é o caso da tese desenvolvida pela professora Lúcia Veras (VERAS, 2014); do processo de organização e mobilização social do Grupo Direitos Urbanos e do Movimento Ocupe Estelita e suas repercussões na disputa pela cidade, como é o caso das dissertações de Ana Kelly Nóbrega (NÓBREGA, 2016) e de David Tavares Barbosa (BARBOSA, 2014) e da tese de Flávio de Lyra Andrade (ANDRADE, 2017); o sistema de governança e participação social no planejamento urbano da cidade, a partir análise do ambiente institucional que dos processos de aprovação de projetos

de impacto no CDU, dentre eles o primeiro projeto arquitetônico do Projeto Novo Recife protocolado em 2008 e aprovado em 2012, estudado na tese de Sandra Marília Maia Nunes (NUNES, 2015) e ainda sobre as alterações que o Projeto Novo Recife pode impactar na ventilação natural no bairro de São José, a partir da construção de edifícios de diferentes tipologias na área do Cais José Estelita, através da dissertação de Joana Pack Melo Sousa (SOUSA, 2014).

Importante registrar, desde já, a proximidade da autora com o objeto estudado, pois enquanto advogada popular e militante da pauta da reforma urbana, atuou junto com o grupo Direitos Urbanos e o Movimento Ocupe Estelita ativamente na luta em defesa do Cais. Tal ressalva parece-nos fundamental para informar ao leitor ou leitora de onde parte o presente trabalho, e ao mesmo tempo, assinalar a tentativa de distanciamento que nos propomos a fim de possibilitar uma reflexão crítica e analítica de todo o processo vivenciado, e não apenas militante.

Em maio de 2014, a partir do início da demolição de uma parte das construções existentes no Cais José Estelita - os armazéns de açúcar - e da consequente ocupação da área interna do terreno por dezenas de ativistas, foi aberto um processo de negociação mediado pela Prefeitura da Cidade do Recife, que resultou inicialmente na realização de duas audiências públicas para discussão de um possível redesenho do “Projeto Novo Recife”.

Com a repercussão e proporção que o Movimento Ocupe Estelita tomou, o Poder Público e o Consórcio sabiam que para proteger o empreendimento e a imagem da administração pública municipal seria necessário consolidar ainda mais o discurso e os instrumentos jurídicos em torno do Projeto Novo Recife. Sendo assim, seguindo as reivindicações cada vez mais crescentes de que fosse elaborado, através do Conselho da Cidade, um Plano Urbanístico para área - de acordo com exigência do Plano Diretor e da Lei Municipal nº. 16.550/2000 (RECIFE, 2008, 2000) - teve início, após a adequação do Projeto Novo Recife às diretrizes apresentadas pela Prefeitura, a segunda fase do processo de participação promovido pelo Poder Público municipal com a discussão em torno da elaboração do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga”. A ordem proposta pelo Poder Público fez surgir um questionamento: qual o sentido da Prefeitura ter conduzido um processo de participação e redesenho do projeto primeiro, para só depois desenvolver a construção do Plano Específico? Ora, não deveria o projeto arquitetônico proposto pela iniciativa privada ser subordinado ao Plano Específico?

O processo participativo empregado na elaboração do Plano Específico em questão teve o condão de garantir a efetivação do direito à cidade através da real democratização da gestão e do planejamento urbano, ou apenas fez cumprir requisitos formais previstos no ordenamento jurídico, a fim de construir um consentimento social para o projeto e a gestão municipal?

O Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga atualmente é objeto de duas ações judiciais que correm na 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca do Recife, a Ação Civil Pública de nº. 0025474-97.2015.8.17.0001, proposta pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco e a Ação Popular de nº. 0025276-60.2015.8.17.0001, proposta por integrantes do Movimento através de assessoria do Centro Popular de Direitos Humanos - CPDH. As ações judiciais são pautadas em supostas ilegalidades de ordem formal na discussão do projeto, desde a sua elaboração no Conselho da Cidade do Recife até a aprovação da Lei de nº 18.138/2015, que institui e regulamenta o Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga (RECIFE, 2015b), na Câmara dos Vereadores.

Dessa forma, o objetivo da pesquisa consiste em investigar se houve efetiva participação popular no processo de discussão do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Caganga” no âmbito do Poder Executivo Municipal, garantindo, dessa forma, o direito à cidade.

Apesar de inicialmente termos cogitado abarcar todo o processo de elaboração da Lei, desde a sua discussão no Conselho da Cidade, passando pelo processo legislativo junto a Câmara Municipal, até a sua sanção pelo Prefeito da Cidade do Recife, no decorrer da presente pesquisa foi necessário - em virtude da quantidade de material a ser analisado e do tempo disponível - restringir o objeto da presente pesquisa à discussão realizada no âmbito do Poder Executivo Municipal.

Para tanto, a pesquisa se desdobrou a partir dos seguintes objetivos específicos:

a) entender a crise do sistema democrático representativo, as discussões sobre participação popular e sua ligação com o ideário do direito à cidade;

b) compreender a estrutura administrativa do município no que concerne ao planejamento e gestão urbana, buscando entender a relevância dada à participação popular no planejamento da cidade;

c) analisar, mediante a leitura das transcrições das audiências públicas e das

reuniões do Conselho da Cidade que levaram à aprovação do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga”, a efetividade do processo participativo.

No que concerne ao método da pesquisa, tomamos como diretriz a abordagem do materialismo histórico dialético proposto por Marx, buscando discutir os fenômenos históricos e sociais envolvidos com o tema, através da utilização das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Iniciamos o debate, no primeiro capítulo, com uma discussão sobre teorias e práticas democráticas, buscando observar primeiramente, a partir das obras de Carole Patemam (1992), Luís Felipe Miguel (2014) e Boaventura de Souza Santos (2002 e 2007), aspectos da corrente elitista difundida por Schumpeter. Esta tornou-se hegemônica em quase todo o mundo, através do entendimento da democracia, sobretudo, como um método para o estabelecimento de governos. Ainda trabalhando com os autores, e em contraponto ao modelo dominante - dada a crise da democracia representativa atualmente manifesta -, apresentamos a teoria da democracia participativa e sua semelhança com o ideário do direito à cidade defendido por Henri Lefebvre (2001) e David Harvey (2013 e 2014), bem como algumas experiências participativas desenvolvidas ao redor do mundo em contextos locais.

O primeiro capítulo ainda aborda, no tópico 1.3, a partir de Marcelo Lopes de Souza (2006) e Ermínia Maricato (1996, 2013 e 2014), as movimentações que giraram em torno da luta pela reforma urbana durante o processo de redemocratização do país. O tópico 1.4 trata da efervescência política que se instalou no Brasil a partir de 2013, com destaque para os movimentos autonomistas atuantes na democratização das cidades, primordialmente por meio da discussão das obras de Leonardo Avitrizer (2016) e Flávio Andrade (2017).

Já no segundo capítulo o debate se volta para uma contextualização da gestão e do planejamento urbano desenvolvidos no município do Recife no período de 2002 a 2016, que contempla as duas primeiras gestões de João Paulo (PT), a gestão de João da Costa (PT) e a primeira gestão de Geraldo Júlio (PSB). O objetivo é destacar o jogo de interesses e as questões políticas que interferem no desenvolvimento urbano, fazendo-o a partir dos estudos desenvolvidos por Sandra Nunes (2008 e 2015) e Evanildo Silva (2010). Ainda no mesmo capítulo discutimos os instrumentos de gestão democrática atualmente aplicados na cidade do Recife a partir do levantamento dos marcos legais existentes. Encerramos o capítulo

apresentando o Projeto Novo Recife e a disputa em torno do Cais José Estelita, com o objetivo de introduzir o estudo de caso que será desenvolvido no capítulo seguinte.

O capítulo três se inicia apresentando, no tópico 3.1, os pressupostos que serviram de base para a análise do processo participativo objeto da presente pesquisa. A análise sobre o potencial de efetividade das audiências públicas foi desenvolvida a partir da metodologia proposta por Ana Karine Pereira, Igor Ferraz Fonseca, Marília Silva de Oliveira e Raimer Rodrigues Rezende (2013), que elenca algumas características básicas e dimensões de análise como fatores que caracterizam o processo e o resultado. Já a análise sobre o processo de discussão e aprovação do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga” junto ao Conselho da Cidade do Recife foi feita a partir da metodologia proposta por Cláudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro (2011), que busca identificar como as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas da instituição.

Após a apresentação da metodologia e dos pressupostos, entramos na análise do processo participativo que resultou na aprovação do Plano Específico objeto da presente pesquisa. Realizamos esta análise mediante a leitura das transcrições, primeiramente, das duas audiências públicas realizadas em 2014 - quando ainda se discutia apenas o “Redesenho do Projeto Novo Recife” a partir do processo de negociação aberto pela Prefeitura -, para em seguida analisar, também mediante leitura das transcrições de 5 reuniões e de uma audiência pública, a efetividade do processo participativo junto ao Conselho da Cidade do Recife.

Em virtude da proximidade da autora com o objeto estudado, optamos por adotar durante o processo de análise e escrita uma abordagem descritiva, com o fim de garantir um maior distanciamento entre as partes e ao mesmo tempo possibilitar ao leitor ou a leitora a autonomia necessária para obter suas próprias impressões.

Por fim, nas considerações finais, retomamos as discussões sobre democracia representativa e participativa com o intuito de responder à pergunta sobre a efetividade do processo participativo desenvolvido no âmbito do Poder Público Municipal para elaboração do Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga.

2 ENTRE O QUERER E O PODER: A CRISE URBANA E A LUTA POR UMA DEMOCRACIA DE ALTA INTENSIDADE

O sistema democrático tornou-se, a partir da Segunda Guerra Mundial, uma ideia hegemônica, de legitimidade global, chegando a ser o único regime político efetivamente aceito no Ocidente. Por esta razão diversos governos buscaram adaptar o rótulo de democráticos para si próprios, gerando o que Luis Felipe Miguel chama de uma “miríade de democracias adjetivas” (MIGUEL, 2014, p. 12).

O modelo democrático aceito pelo senso comum e pelas ciências sociais vem, ao longo das décadas, sendo defendido por uma série de concepções teóricas, que, em sua grande maioria, se afastam do sentido etimológico da democracia e das características difundidas através da ideia da democracia clássica grega (MIGUEL, 2014).

Enquanto na primeira metade do Século XX a disputa foi travada em torno da desejabilidade ou não da democracia, a segunda metade serviu para estabelecer os limites consensuados para o jogo democrático. É sobre os modelos e as medidas dos sistemas democráticos que trata este capítulo.

2.1 DEMOCRACIA ELITISTA E OS LIMITES DA REPRESENTAÇÃO

Após as duas Guerras Mundiais, o de democracia modelo proposto pelo economista e cientista político Joseph Schumpeter se tornou a base para estruturação de uma teoria hegemônica que provocou restrições nas formas de participação e no ideal de ampla soberania popular, em troca do estabelecimento de procedimentos estruturais para a formação de governos. A estruturação da democracia como “um método político” foi o ponto crucial para afastar as ideias defendidas pela corrente marxista que tinha como objetivo discutir a democracia enquanto sua substância (SCHUMPETER, 1942,apud SANTOS, 2002, p. 40-44).

É importante registrar que essa vertente hegemônica, frequentemente caracterizada como “democracia liberal”, é também reconhecida como “democracia elitista”, termo que será adotado no presente trabalho quando nos referirmos à corrente dominante. Nesse sentido, Luis Felipe Miguel argumenta que o termo “liberal” é um rótulo abrangente demais para definir a perspectiva hegemônica, uma vez que democracia e liberalismo compartilham de um horizonte igualitário e

interdependente, por ambos se fundarem na crença de igual capacidade e direito dos indivíduos governarem suas próprias vidas, defendendo o reconhecimento da vertente hegemônica a partir de seu caráter elitista:

> Os regimes democráticos contemporâneos são entendidos e vividos a partir de pressupostos - sobre a natureza humana e sobre a organização das sociedades - emprestados de uma corrente teórica que nasceu para afirmar a impossibilidade das democracias: a chamada “teoria das elites”.
> Os fundadores dessa corrente - Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Roberto Michels - não escondiam sua oposição aos movimentos democráticos e socialistas presentes na virada do século XIX para o XX. Sua obra revela apreensão com a atuação desses movimentos e procura demonstrar que seus objetivos igualitários são ilusórios. Segundo eles, sempre vai haver desigualdade política, isto é, sempre existirá uma minoria dirigente e uma maioria condenada a ser dirigida, o que significaria dizer que a democracia como “governo do povo” seria uma fantasia inatingível. É exatamente essa visão que - sobretudo a partir da teoria de Joseph Schumpeter, publicada nos anos 1940-se torna a base da tendência dominante da teoria democrática e penetra profundamente na concepção atual sobre democracia (MIGUEL, 2014, p. 30-31).

Dessa forma, a concepção de Schumpeter, baseada no procedimentalismo de Hans Kelsen, entende o processo democrático como um “arranjo institucional para se chegar a decisões político administrativas”, excluindo, completamente, a participação da sociedade como elemento essencial para a consecução da democracia. É a partir de sua teoria da sociedade de massas, que o autor argumenta que os indivíduos cedem à impulsos irracionais, e até mesmo infantis, dentro do debate político, razão pela qual podem ser ignorados (SCHUMPETER, 1942, apud SANTOS, 2002, p. 45).

Em sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia,* Schumpeter busca inicialmente deslegitimar o que ele chama de “teoria clássica da democracia”, ou teoria da democracia participativa como será visto mais adiante, que tem como principal referência o filósofo suíço Jean-Jacques Rousseau. Para Schumpeter, a democracia na “teoria clássica” se constitui como “um método para promover o bem comum através da tomada de decisões pelo próprio povo, com intermediação de seus representantes” (SCHUMPETER, 1976 [1942], p. 250 apud MIGUEL, 2014, p. 50).

O autor começa sua crítica questionando a noção de “bem comum”, à qual atribui o título de “farol orientador da política” na perspectiva da corrente clássica da democracia, por considerar que para cada indivíduo, em decorrência da sua singularidade, a ideia de bem comum pode significar coisas diferentes,

desconsiderando completamente a possibilidade de construção de vontades coletivas. Schumpeter ignora completamente a alternativa de se estabelecer o bem comum a partir da “vontade da maioria”, que pode ser determinada a partir de processos de votação, como o eleitoral, que ele defende. A crítica de Schumpeter e sua descrença no bem comum demonstra bem sua filiação a uma perspectiva elitista, por entender que “as pessoas não sabem determinar o que é melhor para elas quando estão em jogo questões públicas” (SCHUMPETER, 1976 [1942], p. 253 apud MIGUEL, 2014, p. 50). O autor completa seu raciocínio incluindo o egoísmo como uma característica inerente à natureza humana, que faz as pessoas incapazes de se preocuparem com interesses coletivos (MIGUEL, 2014, p. 52).

Após indicar os pontos que considera como deficiências do ideal clássico de democracia, Schumpeter passa a defender sua concepção, em que a questão central que caracteriza o método democrático não é mais a condição de governo do povo, mas a competição entre elites estabelecida a partir do processo eleitoral.

> Numa passagem famosa, que sintetiza seu esforço conceitual, ele define que “método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos do povo” (SCHUMPETER, 1976 [1942], p. 269). O que ocorre, portanto, é a aceitação do dogma essencial dos elitistas - a maioria é incapaz de governar - e a produção de um conceito de democracia que se adapte a ele. A democracia fica resumida ao processo eleitoral, que Schumpeter julga compatível com quaisquer formas de restrições do direito de voto. (MIGUEL, 2014, p. 53).

A partir da perspectiva defendida pelo economista austríaco, o processo eleitoral deixa de ser meio e passa a ser o momento de efetivação da democracia em si, uma vez que é a partir desse método que se constrói a legitimidade necessária para o governante exercer sua missão, sendo preciso apenas a sua renovação, de tempos em tempos com novas eleições, como forma de “reatualização da legitimidade das instituições” (MIGUEL, 2014, p. 53-55). O procedimento eleitoral tem tamanha importância dentro da teoria de Schumpeter que o autor considera que qualquer manifestação política dos governados - até mesmo o envio de cartas - após a eleição do seu governante, é um atentado ao ideal democrático. Portanto, dentro dessa concepção teórica, a baixa participação política nada mais é do que um sinal de que o sistema democrático vai bem e possui um bom nível de aprovação (MIGUEL, 2014).

Dessa forma, o que diferencia o método democrático, na visão hegemônica,

de outros métodos políticos, é a competição pela liderança que acontece dentro de um processo eleitoral que deve ser revestido de algumas condições como liberdades civis, tolerância entre opiniões divergentes, caráter e hábitos nacionais e lealdade aos princípios estruturais da sociedade existente. Sem, contudo, considerar necessária a existência do sufrágio universal (PATEMAN, 1992).

Boaventura de Souza Santos (2002) destaca também a importância de Norberto Bobbio para o desenvolvimento do elitismo democrático, considerando que Bobbio deu um passo além de Schumpeter ao desenvolver a partir do procedimentalismo - que considerava a democracia um conjunto de regras para a formação de maiorias - o método necessário para a constituição de governos representativos.

> Do ponto de vista liberal-republicano em que se coloca Bobbio, essas regras do jogo seriam, entre outras: a) o voto universal e com peso igual para todos os cidadãos; b) a vigência do chamado direito de liberdade, como liberdade de opinião, de escolha, de reunião, de organização; c) a adoção do princípio da maioria numérica para eleição dos representantes e nos processos deliberativos; d) a garantia dos direitos da minoria e manutenção das condições para que ela possa se tornar maioria.
> As regras consistem em garantias procedimentais para que a maior parte possível dos indivíduos expresse suas opiniões e participe daquelas decisões que afetariam o destino de toda coletividade. Sem esse núcleo mínimo que é o respeito às regras do jogo, não se poderia falar em democracia, o que significa dizer que o que distinguiria um ordenamento político democrático de um não democrático seria a adoção, ou não, dos procedimentos democráticos liberais (NASCIMENTO, 2009, p. 13).

A corrente elitista defende a democracia representativa como única alternativa viável para resolver o problema da autorização nas democracias de larga escala. O argumento da representação é sustentado a partir de dois pilares: o primeiro, defendido por Robert Dahl, relativo à autorização, que negrita a necessidade de se estabelecer um consenso - através de um mecanismo racional de autorização - entre os representantes, para um bom exercício de suas funções; e o segundo trabalhado por Stuart Mill, se refere à expectativa de que as várias formas de representação existentes dentro da estrutura do Estado, sobretudo como é no caso das assembleias parlamentares, são passíveis de expressar as diferentes opiniões e desejos emanados da sociedade (SANTOS, 2002, p. 48-49).

Boaventura de Souza Santos (2002), por outro lado, apresenta como uma de suas críticas à corrente hegemônica da democracia, o fato da mesma justificar a representação fundamentalmente no problema das escalas, uma vez que, no

entendimento do autor, a representação deve envolver pelo menos as dimensões da autorização, da identidade e mais recentemente a dimensão da prestação de contas. Contudo, as duas últimas dimensões são desconsideradas pela corrente elitista:

> Esse modelo tem duas pernas: a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas. Na teoria democrática original essas duas ideias são fundamentais: autorização, porque com o voto eu autorizo alguém a decidir por mim, mas por outro lado ele tem que me prestar contas. O que está acontecendo com esse modelo é que continua havendo uma autorização mas não há prestação de contas: no jogo democrático atual, quanto mais se fala em transparência, menos transparência há. (SANTOS, 2007, p. 91).

É importante registrar que uma das grandes preocupações dos teóricos filiados à corrente dominante é quanto à estabilidade do sistema político, necessária para a manutenção do regime democrático. Pateman (1992) aponta que autores como Berelson, Dahl, Santori e Eckstein desenvolveram, separadamente, o que ela chama de “teoria contemporânea da democracia” que ao assumir premissas básicas de Schumpeter - de que a democracia é um método político, que se concretiza através de um processo eleitoral, periódico, em que há uma competição entre elites e lideranças pelo voto do povo para garantir a legitimidade governo - adiciona as ideias de sufrágio universal e de um direito limitado à participação política com o fim de garantir a estabilidade do regime (PATEMAN, 1992). Para os teóricos filiados à teoria contemporânea da democracia, são necessárias as seguintes condições para conservar a estabilidade do sistema:

> O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando, ou seja, deveria manter-se no nível que existe atualmente nas democracias anglo-americanas. O fato de atitudes não-democráticas serem relativamente mais comuns entre os inativos significa que um aumento da participação dos apáticos enfraqueceria o consenso quanto às normas do método democrático, o que é mais uma das condições necessárias (PATEMAN, 1992, p. 25).

Segundo Boaventura, a preocupação quanto à estabilidade na teoria elitista tinha como objetivo também garantir o desenvolvimento do capitalismo dentro do sistema democrático. Dessa forma, a estabilização foi produzida por dois caminhos: pela priorização da acumulação de capital sobre a redistribuição social e pela limitação da participação cidadã com o objetivo de não produzir uma “sobrecarga

democrática”[1] com demandas que pudessem colocar em risco a prioridade de acumulação sobre redistribuição (SANTOS, 2002, p. 60).

Nesse contexto, os teóricos da teoria contemporânea consideravam que a forma por eles proposta era a única alternativa possível que permitiria “a todos os grupos ativos e legítimos a serem ouvidos em alguma etapa do processo de tomada de decisão”, sob o risco da sociedade ficar refém do totalitarismo (DAHL, 1956, p. 149-151 apudPATEMAN, 1992, p. 27).

Em virtude da extensão territorial e demográfica dos Estados contemporâneos, Luís Felipe Miguel defende que as democracias hoje, para existirem, precisam ser necessariamente representativas, mas registra que para se alcançar a efetividade democrática, não se pode esquecer a contradição existente em tal formato, uma vez que “trata-se de um governo do povo no qual o povo não está presente no processo de tomada de decisões” (MIGUEL, 2014, p. 13).

Por conta da forma como as democracias representativas estão sendo desenvolvidas, Miguel aponta um conjunto de problemas a elas inerentes, como: conflito existente pela distância entre governantes e governados; a constatação da formação de uma elite política distanciada do povo e que reproduz desigualdades sociais na sua forma de composição; inexistência de vínculo entre a vontade dos governantes e a vontade dos governados, muito decorrente das diferenças sociais existentes entre as duas categorias e, por fim, a distância entre o momento em que se firmam os compromissos com os constituintes (a campanha eleitoral) e o momento do exercício do poder (exercício do mandato) (MIGUEL, 2014, p.15-17).

Em decorrência de razões como essas, a partir de meados da segunda metade do século XX, o modelo de democracia representativa exclusivamente eleitoral começou a entrar em descrédito em grande parte do mundo, fenômeno este conhecido como “crise da democracia representativa” decorrente, no entendimento de Santos, da autonomia dos representantes e da distância que estes estabelecem em relação aos representados.

> A autonomia dos representantes é algo paradoxal. Se, por um lado, é um requisito para que a democracia funcione, por outro é um fator de tensão entre representantes e representados, a ponto de que em algumas

[1] De acordo com Boaventura, a idéia da “sobrecarga democrática” foi formulada em 1975 em um relatório da Comissão Trilateral preparado por Crozier, Huntington e Watanuki, que entendiam que a sobrecarga era causada pela inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos e pelas demandas “excessivas” que faziam àdemocracia (SANTOS, 2002, p. 60).

> situações a maioria dos representados não se reconhece nos representantes (SANTOS, 2016, p. 119).

Para Luiz Felipe Miguel, o descontentamento social com a democracia é fundado na constatação de que “as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula.” (MIGUEL, 2014, p. 102). Para o autor, este fato pode ser percebido a partir de três evidências centrais: a) a diminuição gradual do comparecimento eleitoral; b) a crescente desconfiança da população em relação às instituições e c) o processo de esvaziamento dos partidos políticos (MIGUEL, 2014, p. 98). Boaventura de Souza Santos(2002) reconhece as duas primeiras evidências como motivos centrais para que a crise da democracia representativa liberal fosse conhecida como a crise da “dupla patologia”, em que a primeira se manifesta na distância entre os representantes e os representados, e a segunda na descrença dos representados em relação ao sistema eleitoral:

> Quando a distância entre representantes e representados é ampla e disfuncional, a democracia representativa dispõe de um mecanismo aparentemente muito eficaz: novas eleições, novos representantes. Entre tais mediações estão os partidos e as organizações de interesses setoriais. Em tempos normais, mudar de representantes pode significar mudar de partidos, mas não mudar os partidos e muito menos mudar o sistema de partidos ou o sistema de organizações de interesse. Ou seja, as eleições podem de fato mudar muito pouco as coisas e, na medida que isso ocorre reiteradamente, a distância entre representantes e representados (patologia da representação) transforma-se pouco a pouco na patologia da participação: os cidadãos se convencem que seu voto não muda as coisas e, por isso, deixam de fazer o esforço (por vezes considerável) de votar; assim, surge o abstencionismo. (SANTOS, 2016, p. 120).

Para Boaventura de Souza Santos, os limites da democracia representativa foram postos pelos teóricos liberais exatamente para garantir que a distância entre os representantes e os representados efetivamente existisse (elitismo) e que a participação não fosse demasiadamente ativa (procedimentalismo). Ainda segundo o autor, “O medo das massas ignorantes e potencialmente revolucionárias está na raiz da democracia representativa” (SANTOS, 2016, p. 120).

> O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social.

> Paralelamente […] a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. (SANTOS, 2002, p. 32).

Dessa forma, centrado na ideia de estabilidade política e concentração de poder nas elites, o modelo hegemônico garantiu, para boa parte do Ocidente, o padrão anglo-americano existente como referência de democracia a ser perseguida. A teoria da democracia deixou de ter como finalidade a premissa clássica da participação do povo e passou a considerar como importante a distribuição do poder entre as elites, detentora do capital econômico e cultural necessário para administrar os interesses políticos do Estado, sendo ainda necessária a apatia do homem comum para garantir o seu equilíbrio.

Contudo, é importante destacar que a consolidação de uma teoria hegemônica como única alternativa possível e, todos os problemas dela decorrentes, resultaram também em uma crise democrática em sentido amplo. Um dos principais fatores que levaram a essa crise, de acordo com Boaventura, foi a perda da "demodiversidade", ou seja, "perdemos a diversidade de formas democráticas alternativas em que o jogo, a competição entre elas de alguma maneira dava força à teoria democrática" (SANTOS, 2007, p. 87).

Outro fator apontado por Boaventura para a crise da democracia nas últimas décadas foi a completa absorção da teoria democrática pelo capitalismo. Até a primeira metade do século XX existia uma tensão entre democracia e capitalismo, uma vez que se entendia a democracia como um processo que, por meio do contrato social, aspirava mais inclusão social e redistribuição de riqueza, como veremos mais adiante ao tratar a obra de Rousseau. Mas nas últimas décadas, com a consolidação da teoria elitista, ou seja, com o fortalecimento de um modelo neoliberal, a "democracia começou a ser um regime que, em vez de produzir redistribuição social, a destrói" (SANTOS, 2007, p. 87):

> É o modelo neoliberal de democracia imposto pelo Consenso de Washington. Uma democracia sem redistribuição social não tem nenhum problema com o capitalismo; ao contrário, é o outro lado do capitalismo, é a forma mais legítima de um Estado fraco. Essa é a razão pela qual o Banco Mundial e o FMI propõem e impõem essa forma de democracia. Então, com a falta de redistribuição social, essa discrepância entre experiências e expectativas vai sofrer um colapso [...] Meu primeiro diagnóstico radical de nossa situação presente em nível mundial é que vivemos em sociedades politicamente democráticas, mas socialmente fascistas. Ou seja: está emergindo uma nova forma de fascismo que não é um regime político, mas

> um regime social. É a situação de gente muito poderosa que tem poder de veto sobre setores mais fracos da população (SANTOS, 2007, p. 88).

Por fim, o terceiro efeito da crise da democracia apontado por Boaventura é a inversão do ideal de Estado democraticamente forte para a construção de uma sociedade civil forte. Atualmente o Estado é visto como ineficiente, a causa de todos os problemas, e sua diminuição é necessária para o fortalecimento da sociedade civil e empresarial. Todos esses fatores produzem o que Boaventura chama de "democracia de baixa intensidade" devendo ela ser considerada como parte do problema, sendo necessário reinventá-la para encontrarmos uma solução (SANTOS, 2007, p. 89- 90).

Como será visto nos próximos tópicos, apesar da teoria da democracia elitista ter se consolidado em quase todo o mundo como modelo hegemônico, a disputa por outras formas de ação e reflexão democrática ainda existe e vem ganhando cada vez mais força em virtude do enfraquecimento do modelo elitista. Dessa forma, se buscará apresentar a seguir, iniciando com uma revisão das primeiras teorias da democracia participativa, também conhecida como teoria clássica da democracia, propostas e experiências contra hegemônicas que buscam construir democracias de alta intensidade.

2.2 A TEORIA "CLÁSSICA" E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A partir deste tópico passamos a analisar os fundamentos da dita teoria "clássica" da democracia, também conhecida como "teoria da democracia participativa", termo este que será adotado no presente trabalho, com o objetivo de chegar na análise de práticas e discussões contra hegemônicas de democracia que estão novamente se fortalecendo na atualidade.

Carole Pateman, em seu livro "Participação e Teoria Democrática" (1992), se propôs a examinar a teoria da democracia participativa à luz das críticas formuladas pela teoria da democracia elitista, com o objetivo de tentar compreender se a democracia participativa era realmente inviável no âmbito dos Estados modernos.

Pateman identifica Rousseau como o filósofo por excelência da participação, por entender que o mesmo estabeleceu em sua obra "O Contrato Social", de 1762, as hipóteses básicas da função da participação para a construção de um Estado democrático, apesar de sua teoria ser direcionada para uma cidade-Estado não

industrial formada por pequenos proprietários camponeses (PATEMAN, 1992, p. 35).

Na teoria de Rousseau, a questão da igualdade e independência econômica - não igualdade absoluta como frisa Pateman - é apontada como condição essencial para a estruturação da democracia, por compreender que uma sociedade com um elevado grau de desequilíbrio econômico entre seus cidadãos, possibilita que estes possam comprar ou vender seus interesses, sendo necessário, portanto, que todo homem possua, pelo menos, uma propriedade e o essencial para viver, como forma de garantir a igualdade e a independência política fundamental para o exercício da participação. Pateman ainda aponta a questão da interdependência entre os cidadãos como condição fundamental para a efetivação do Estado democrático participativo de Rousseau, uma vez que seria sempre necessário uma atuação conjunta entre os cidadãos para se identificar a vontade geral que resultaria na criação das Leis (PATEMAN, 1992, p. 36-37).

Contudo, o ponto central da teoria de Rousseau e dos demais teóricos da participação que o seguiram, é a função educativa da participação, uma vez que quanto mais o cidadão participa das discussões sobre a *polis*, mais ele se torna capacitado para fazê-lo e responsável com o bem comum.

> O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra "cada" aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes o que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados. A lógica de operação do sistema participativo é tal que o indivíduo vê-se "forçado" a deliberar de acordo com o seu senso de justiça, de acordo com o que Rousseau chama de "vontade constante", pois seus concidadãos podem sempre resistir a implementação de demandas não-equitativas (PATEMAN, 1992, p. 39).

As duas outras funções da participação apontadas por Rousseau são as funções da aceitação e da integração. A primeira se dá pelo entendimento de que decisões tomadas de maneira coletiva possuem maior legitimidade no meio social e assim são mais facilmente acolhidas pelos indivíduos, do que as impostas de cima para baixo. Já a segunda função diz respeito ao sentimento de pertencimento a uma comunidade, que o indivíduo, através da sua participação, ajudou a criar. Dessa forma, através da participação do indivíduo no processo de tomada de decisões, o mesmo se integra à sua sociedade, e esta, ao desenvolver-se através de processo

semelhante, constitui-se como uma comunidade. E é em virtude destas três funções - educação, integração e aceitação - que o sistema democrático participativo pode ser declarado autossustentável (PATEMAN, 1992, p. 40-42).

Na mesma linha de Rousseau, os ingleses John Stuart Mill e G.D.H. Cole afirmam que a principal função da participação é o seu caráter educativo, dando um passo além do filósofo suíço ao tentar adaptar a teoria da participação ao sistema político moderno. Para tanto, os autores sustentam que a democracia participativa, para se estabelecer, precisa ser iniciada em nível local e no ambiente do trabalho (PATEMAN, 1992, p. 45-46).

Apesar de contraditoriamente Mill entender que o poder deve permanecer nas mãos da elite educada, ele afirma que de nada serve o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não for preparado através de uma participação em nível local, onde ele teria a oportunidade de aprender a se autogovernar e também o significado da democracia. Portanto, a sociedade é vista, na sua teoria, como um conjunto de vários sistemas políticos em que existem relações de autoridade; a política democrática a nível nacional só pode vir a acontecer caso haja uma democratização de todas as estruturas de autoridade que compõem os diferentes tipos de sistemas políticos existentes na sociedade (PATEMAN, 1992, p. 46-51).

> Deve-se observar que Mill não desejava uma situação onde a multidão fosse condescendente no sentido usual, irrefletido, da palavra. Com efeito, ele pensava que já havia passado o tempo em que tal coisa era possível: “o pobre saiu do seu estado de tutela... qualquer conselho, exortação ou orientação a serem dados às classes trabalhadoras, daqui por diante, precisam ser oferecidos a elas na condição de iguais e aceitos por elas de olhos abertos”. A elite teria de prestar contas à maioria e era na conciliação do domínio da elite com a prestação de contas que Mill enxergava a “grande dificuldade” em política. Sua resposta ao problema dá margem à ambiguidade de sua teoria da participação (PATEMAN, 1922, p. 47).

Já na perspectiva defendida por Cole, a democracia participativa é muito mais ampla do que uma série de arranjos institucionais que servem para o estabelecimento de governos a nível nacional. O autor é mais enfático do que Stuart Mill ao analisar a importância dos ambientes de trabalho para o desenvolvimento de uma cultura democrática, afirmando que “é a indústria que possui a chave que abrirá a porta para uma forma de governo verdadeiramente democrática”, sendo este, no entendimento de Pateman, o transporte da teoria de Rousseau para o ambiente

moderno.

Dentro deste cenário, Cole defende que uma sociedade democrática deve ser organizada através de um complexo de associações livres, em condições econômicas similares, e unidas pela vontade de seus membros. Dessa forma, caso o indivíduo queira se autogovernar, precisará participar de todas as associações que lhe dizem respeito (PATEMAN, 1992, p. 52).

> Cole argumentava que “o sistema industrial em grande parte é a chave para o paradoxo da democracia política. Por que motivo a maioria é nominalmente suprema mas efetivamente impotente? Em boa parte porque as circunstâncias de suas vidas não os acostumam ou preparam para o poder ou para a responsabilidade. Um sistema servil na indústria reflete-se inevitavelmente em servidão política” (1918, p. 35). Apenas se o indivíduo pudesse se autogovernar no local de trabalho, apenas se a indústria fosse organizada sobre uma base participativa, esse treinamento para a servidão poderia transformar-se em treinamento para a democracia, e o indivíduo poderia ganhar familiaridade com os procedimentos democráticos e desenvolver as “características democráticas” necessárias para um sistema efetivo de democracia em larga escala (PATEMAN, 1992, p. 56).

No que concerne à representação, Cole defendia, em sua teoria, que as associações fossem concebidas com definições claras de “função e propósito” e assim seria possível o estabelecimento do instrumento da representação, desde que organizada em uma base funcional muito bem delimitada, uma vez que seria a única forma dos representados exercerem o controle sobre os seus representantes, já que as associações funcionais possuem existência contínua e todas as pessoas que a integram possuem conhecimento suficiente para opinar sobre os assuntos de sua competência (PATEMAN, 1992, p. 58- 59).

Após sua análise sobre as teorias da democracia participativa de Rousseau, Stuart Mill e Cole, Pateman conclui que não se tratavam apenas de tentativas de prescrições como os teóricos da democracia elitista costumavam sugerir, mas sim de “planos de ação e prescrições específicas para movimentos no sentido de uma forma de governo (verdadeiramente) democrática” (PATEMAN, 1992, p. 60). Em resumo, a autora conceitua a teoria da democracia participativa da seguinte forma:

> A teoria da democracia participativa é constituída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio

> do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo, ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo [...] Em conseqüencia (sic), para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa (PATEMAN,1992, p. 60-61).

Dessa forma, depois de fazer todas as suas observações sobre as críticas formuladas pelos teóricos da democracia elitista, dos preceitos que fundamentam a teoria da democracia contemporânea e do ideal da teoria participativa, Pateman conclui sua obra afirmando que “nem as reivindicações por mais participação, nem a própria teoria da democracia participativa baseia-se, como se diz com tanta frequência, em ilusões perigosas ou sobre fundamentos teóricos ultrapassados” (PATEMAN, 1992, p. 145). Para a autora, mesmo em sociedades com 35 milhões de eleitores em nível nacional - onde o papel do indivíduo normalmente restringe-se à escolha dos representantes através do voto —, poderia ser fortalecido o caráter democrático caso fosse dada aos indivíduos a oportunidade de participar do processo de tomada de decisões em áreas alternativas, como no trabalho e em pequenos sistemas políticos de nível local. Essa participação possibilitaria uma mudança na realidade política social, uma vez que os indivíduos estariam sendo capacitados cotidianamente nas relações entre o público e o privado, podendo vir a intervir e avaliar com mais ênfase o desempenho dos representantes que atuam em nível nacional (PATEMAN, 1992, p. 146-147).

Assim, sem desconsiderar a necessidade da adoção do sistema eleitoral em democracias de larga escala, Pateman afirma que numa sociedade participativa o significado do voto se modifica para os indivíduos, uma vez que eles disporiam de inúmeras oportunidades para atuarem e se educarem como cidadãos políticos (PATEMAN, 1992, p. 146).

Apesar de o elitismo democrático ter se tornado concepção hegemônica em todo o ocidente após a Segunda Guerra Mundial, como foi assinalado anteriormente, através da construção de uma teoria que se pautava na descredibilização da participação como elemento fundante para a efetivação do estado democrático, teorias e experiências contra-hegemônicas vem ganhando desde então cada vez mais repercussão e adeptos.

De acordo com Boaventura, a maioria das concepções contra-hegemônicas

da democracia que se formaram no período pós-guerra não rompeu com o procedimentalismo kelseniano, que também era base dos métodos democráticos propostos por Schumpeter e Bobbio. Buscaram no entanto adaptar o procedimentalismo como uma forma de aperfeiçoamento da convivência humana, através do qual seria possível a criação de uma nova gramática social e cultural. Na concepção contra-hegemônica, a democracia é tratada como uma forma sócio-histórica não determinada por qualquer tipo de lei natural, que pode romper, portanto, com quaisquer tradições pré-estabelecidas (SANTOS, 2002, p. 50- 51).

Entre os teóricos contra-hegemônicos que pautaram o procedimentalismo como prática social e não como método de constituição de governos, Boaventura destaca a importância de Jurgen Habermas e do seu princípio da deliberação. Habermas entendia que através da utilização da esfera pública como espaço de reivindicações, os indivíduos poderiam questionar as desigualdades e exclusões, e por meio de um processo racional, desenvolvido a partir do princípio da deliberação ampla, poderiam chegar, conjuntamente, a decisões que asseguravam o assentimento de toda a coletividade através do consenso. Dessa forma, Habermas propôs, no interior da discussão democrática, um procedimentalismo social e participativo que tem origem na pluralidade das formas de vida existentes na sociedade (SANTOS, 2002, p. 52).

Para Luis Felipe Miguel, a democracia deliberacionista se apresenta como um procedimento de legitimação de decisões coletivas, que além de ser impraticável em um contexto de sociedades extremamente complexas e amplas, também se manifesta como omissa diante da organização do mundo material, se eximindo de compreender que o capitalismo e a dominação masculina são fatores que impedem a construção de consensos efetivamente democráticos e que desigualdades estruturais desequilibram as interações entre os diferentes agentes sociais (MIGUEL, 2014, p. 93- 95).

Para a construção de uma teoria crítica da democracia de cunho emancipatório e em diálogo com as sociedades contemporâneas, Miguel propõe então que se deixe de lado “a aceitação consensual de determinados valores ético-políticos ou de ‘regras do jogo’ que seriam neutras, mas que, dada a seletividade das instituições, nunca deixam de favorecer determinados interesses”. Ele emenda sugerindo que o conteúdo do ideal democrático seja recuperado, ou seja, que deixe de ser uma forma de governo e se constitua como um projeto de enfrentamento das

estruturas de dominação vigentes na sociedade (MIGUEL, 2014, p. 96).

> Uma teoria crítica da democracia – que fale às sociedades contemporâneas e que ainda deve ser construída – precisa enfrentar a questão da organização do mundo material e seu impacto na política. Precisa fazer face a constatação de que os conflitos de interesse são fatos permanentes e que a transformação social não avançará se houver exigência de consenso; na verdade, ela exige, muitas vezes, um uso (legítimo) de coerção, impondo aos grupos privilegiados a subtração de suas benesses. Precisa aceitar que o debate político não ocorre de maneira independente de seus mecanismos de mediação, colocando na pauta a pluralização do controle dos meios de comunicação de massa. Precisa entender que a representação política é inescapável e que, portanto, a questão dos mecanismos de vinculação dos representantes aos representados possui uma centralidade absoluta na discussão sobre qualquer ordem democrática. A teoria deliberativa falha em todos os quesitos e acaba por se constituir mais num obstáculo do que numa base para pensar o aprofundamento da prática democrática (MIGUEL, 2014, p. 95).

Dessa forma, para Luis Felipe Miguel, tanto a democracia deliberacionista quanto a democracia participacionista produzem a crítica ao modelo vigente (democracia elitista) a partir de um parâmetro ideal que na configuração social vigente são impossíveis de serem implementados de maneira satisfatória. Assim, o autor defende em sua obra a construção de uma teoria crítica com o fim de se firmar uma representação efetivamente democrática.

Boaventura, por outro lado, em seu livro “Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa” (2002), que faz parte de uma série de estudos realizados pelo autor em busca de novos horizontes da emancipação social, apresenta experiências de democracia participativa que se desenvolveram em países do sul global nas duas últimas décadas com o objetivo de traçar caminhos para se alcançar uma democracia de alta intensidade.

Dentro de um processo de reestruturação de uma concepção contra-hegemônica de democracia no período pós-guerra, o autor ressalta a importância dos movimentos sociais como um fator essencial para a reinserção das discussões sobre democracia participativa no cenário político mundial.

> Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos. Essa literatura sobre re-significação (sic) das práticas democráticas teve impacto particularmente alto na discussão democrática da América Latina, onde foi associada ao problema da transformação da gramática social (SANTOS, 2002, p. 53).

Segundo o autor, a atuação dos movimentos sociais foi de fundamental importância nos processos de redemocratização que ocorreram nas décadas de 1980 e 1990, em diversos países do sul global, especialmente na América Latina, também conhecida como terceira onda de democratização. Esta atuação fortaleceu a instituição de uma disputa pelo significado da democracia e pela ampliação de uma nova gramática social com a incorporação de novos atores e de novos temas à política. Diferente disso foram os processos de redemocratização das décadas de 1960 e 1970 nos países do norte, que integraram o campo democrático no período imediatamente pós-guerra e que, em regra, se restringiam a discutir a questão dos limites estruturais da democracia (SANTOS, 2002, p. 54-56).

Assim, as experiências de democracia participativa vivenciadas em Portugal, Brasil, Colômbia, África do Sul, Moçambique e Índia, estudadas por Boaventura e por uma série de pesquisadores no livro “Democratizar a Democracia”, apesar de terem sido fruto de processos políticos bem diferentes - sobretudo pelo fato dos movimentos políticos que levantavam a bandeira de um ideal participativo e inclusivo nos três primeiros países terem se pautado na democratização, enquanto os três últimos ainda estavam na época lutando pelos seus projetos de libertação do colonialismo - foram semelhantes quanto ao caráter questionador dos atores sociais que estiveram à frente dessas lutas, através da proposição uma gramática social mais inclusiva (SANTOS, 2002, p. 57).

> Assim, é possível mostrar que, apesar de muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete à teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicações do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, outra mais inclusiva (SANTOS, 2002, p. 57).

Dentre os estudos de caso realizados por Boaventura e por sua equipe de pesquisa na obra analisada, as experiências participativas do Brasil (orçamento participativo de Porto Alegre) e da Índia (sistema dos Panchayats de Kerela) foram as que mostraram de melhor maneira as potencialidades da democracia participativa (SANTOS, 2002, p. 65).

A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre tem origem nas

reivindicações dos movimentos comunitários que atuaram no período da redemocratização e é um importante exemplo do cunho educativo da democracia participativa, tendo em vista que a participação da população cresceu ano a ano no período que o mesmo foi aplicado. Entre as principais características desse orçamento participativo podemos destacar a garantia de participação aberta de todos os cidadãos, através da combinação de democracia direta e representativa, com o fim de definir a alocação de recursos pré determinados por critérios técnicos e gerais a serem investidos em determinada localidade. Portanto, a gramática social presente no orçamento participativo de Porto Alegre se expressou a partir de dois elementos: “a distribuição justa dos bens públicos e a negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais” (SANTOS, 2002, p. 66-67).

Já a experiência do sistema dos Panchayats, desenvolvido na cidade de Kerela, na Índia, é decorrente de uma grande politização da sociedade civil da região, que possuía um alto nível de sindicalização e organização social, havendo, portanto, o que Boaventura chama de gramática associativa. Tal cenário possibilitou que um sistema participativo fosse absorvido pela sociedade política em 1996 através da Frente Democrática de Esquerda com a Campanha Popular pelo Planejamento Descentralizado que chegou a promover um alto nível de transferência da capacidade deliberativa sobre os orçamentos públicos locais para os 1.214 Panchayats (governos locais) (SANTOS, 2002, p. 68).

Dessa forma, podemos observar que tanto o orçamento participativo quanto o sistema dos Panchayats surgiram a partir da mobilização de movimentos e organizações sociais que questionavam as práticas sociais de exclusão. Outras duas semelhanças entre os processos foi a abertura dada por partidos políticos para que as experiências fossem implementadas e o fato de ambas propostas de participação serem marcadas por procedimentos complexos (SANTOS, 2002, p. 69).

Contudo, Boaventura constatou também em sua pesquisa que frequentemente situações de vulnerabilidade e descaracterização da participação acontecem em meio a processos de cooptação social ou de contextos institucionais que retiram seu potencial democrático e de transformação das relações de poder. Um dos exemplos apontado pelo autor é o caso português em que a participação nos processos de planejamento urbano e territorial se transformou num processo de controle social organizado de cima para baixo, no qual o interesse de atores

hegemônicos continuou prevalecendo sobre os interesses da sociedade em geral (SANTOS, 2002, p. 60).

Nesse mesmo sentido, o diplomata iraniano Majid Rahnema alerta para o fato de que a palavra “participação” passou a integrar as discussões sobre desenvolvimento no final da década de 1950, quando ativistas de direitos humanos de diversos movimentos e organizações internacionais que atuavam em países em desenvolvimento, começaram a defender a inclusão de métodos de participação na elaboração dos projetos que viriam a ser realizados em tais regiões, em virtude da percepção de que o recorrente fracasso dos mesmos tinha relação com a exclusão da população envolvida no processo de concepção, sendo pensados de “cima para baixo”. Fato este que foi reconhecido pelas Organização das Nações Unidas e levou o Conselho Econômico e Social das ONU - ECOSOC, a recomendar que os países membros começassem a adotar a participação como uma medida política essencial para desenvolvimento de cada uma das nações (RAHNEMA, 2000, p. 191-192).

Contudo, para Rahnema a participação foi inserida no debate político internacional apenas em função de algumas razões específicas, tais como: a) o fato do termo “participação” ter deixado de ser considerado uma ameaça, uma vez que já se aprendeu a controlar seus riscos; b) a participação ter se tornado um slogan politicamente atraente; c) por possibilitar menor risco financeiro em caso de grandes investimentos econômicos, tendo em vista que torna os projetos mais eficazes e d) por permitir a abertura de novas fontes de investimento, uma vez que viabiliza uma maior aproximação da realidade local e abre oportunidade para novas redes de relacionamento (RAHNEMA, 2000, p. 192-196).

> Nas situações em que governos aprenderam a controlar e a limitara participação, foram auferidas importantes vantagens políticas só através de uma demonstração ostensiva de intenções participatórias. Lemas participatórios criam sentimentos de cumplicidade entre os fabricantes oficiais de ilusões e seus consumidores. Os políticos dão às suas bases a impressão de que são verdadeiramente sensíveis a seus problemas, e com frequência solicitam que essas os informem de suas necessidades e aspirações (RAHNEMA, 2000, p. 193).

Na busca de desenhar novos horizontes para a emancipação social a partir da análise de experiências participativas desenvolvidas ao redor do mundo, Boaventura destaca alguns questionamentos necessários para se fortalecer uma contestação sobre o cânone hegemônico da democracia elitista, em sua pretensão

de universalidade e exclusividade, com o fim de ampliar o cânone democrático para abranger perspectivas contra-hegemônicas.

A primeira questão levantada pelo autor diz respeito à perda de demodiversidade, já mencionada anteriormente quando falamos sobre a crise da democracia, que se deu pela consolidação de um único modelo hegemônico universal que impossibilitou a coexistência de diferentes modelos e práticas democráticas. Tal fato fez com que a justificação da democracia perdesse seu sentido, uma vez que o valor intrínseco da democracia perde lugar para a sua utilidade unicamente instrumental, como também leva a uma distinção entre democracia como prática e democracia como ideal, que deixa de ser necessária. Segundo Boaventura, as práticas e aspirações democráticas analisadas na sua pesquisa procuraram levar a sério o ideal democrático e de maneiras distintas buscaram “intensificar e aprofundar a democracia, que reivindicando a legitimidade da democracia participativa, pressiona as instituições da democracia representativa no sentido de as tornar mais inclusiva” (SANTOS, 2002, 71-73), mostrando assim que é possível construir uma prática que seja fundada num ideal democrático.

Em seguida, Boaventura levanta a questão da importância das articulações transnacionais para compartilhamento das diferentes experiências locais de democracia participativa, com o fim de possibilitar o desenvolvimento de uma globalização contra-hegemônica. Para o autor, “essas articulações dão credibilidade e fortalecem as práticas locais pelo simples fato de as transformarem em elos de redes e movimentos mais amplos com maior capacidade transformadora” (SANTOS, 2002, p. 74).

A terceira questão apontada pelo autor é quanto à existência dos perigos da perversão e da cooptação mesmo dentro de práticas participativas, uma vez que atores hegemônicos buscarão formas para manter a satisfação de seus interesses (SANTOS, 2002, p. 74).

> Estes perigos só podem ser evitados por intermédio da aprendizagem e da reflexão constante para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes (SANTOS, 2002, p. 75).

Por fim, a última questão apontada por Boaventura diz respeito à associação

de experiências de democracia participativa e democracia representativa. De acordo com o autor, existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: a *coexistência* que implica uma convivência das diferentes formas de "procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional" e a *complementaridade* que provoca uma articulação mais profunda entre as duas formas de democracia, através do reconhecimento pelo governo representativo que o "procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação" (SANTOS, 2002, p. 76).

> Na democracia representativa elegemos os que tomam decisões políticas; na democracia participativa, os cidadãos decidem, tomam as decisões. Mas essa polarização deve ser matizada: primeiro, a democracia representativa tem também uma parte de participação. O voto é isso, mas é uma participação complexa, porque envolve a ideia de renúncia à participação, e por isso é limitada. A democracia participativa, ao contrário, também tem delegações e formas de representação: há concelhios (*sic*) e delegados. Todos os estudos que temos sobre os pressupostos participativos, por exemplo, ainda em nível local, como em Porto Alegre, mostram claramente que todas as formas de democracia participativa têm também elementos de representação (SANTOS, 2007, p. 93).

E assim o autor conclui seu raciocínio afirmando que para que haja o fortalecimento de uma democracia de alta intensidade é necessário o desenvolvimento de três fatores: a reconstituição da demodiversidade, a articulação contra-hegemônica entre o local e o global e a ampliação do experimentalismo democrático, por entender, neste último caso, que as boas experiências participativas que se desenvolveram só foram possíveis a partir da realização de sucessivos testes e muita insistência dos atores sociais (SANTOS, 2002, p. 77-78).

Boaventura destaca ainda algumas condições necessárias para que o cidadão e a cidadã possam participar do processo democrático, posicionamento que se assemelha ao de Rousseau - que considerava que deveria existir uma mínima igualdade econômica entre os indivíduos para garantir que ninguém fosse pobre o suficiente para se vender ou rico o suficiente para comprar o interesse de outro indivíduo como foi visto anteriormente.

Segundo Boaventura:

> Três condições são fundamentais para poder participar: temos de ter nossa

> sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos de ter acesso a informações (SANTOS, 2007, p. 92).

Já Majid Rahnema defende que para que a participação efetiva aconteça “é preciso que ela represente uma busca permanente, sem fim predeterminado, e uma interação de pessoas livres que questionam a realidade e querem verdadeiramente entendê-la” (RAHNEMA, 2000, p. 206). Assim, quando essas condições fundamentais de participação não são levadas em consideração, a atuação das comunidades no processo podem ser transformadas em instrumentos de objetivos ilusórios, ou produzirem resultados superficiais e fragmentados sem qualquer impacto permanente na vida das pessoas.

Dessa forma, podemos perceber que, apesar da tentativa de consolidação de um discurso hegemônico e universal sobre democracia em quase todo o mundo, existe um solo muito fértil que se propõe a debater e experimentar novos formatos democráticos, que se pautem, sobretudo, no ideário da soberania popular e na construção do comum.

2.2.1 Direito à cidade como direito à participação

Após o exame da teoria da democracia participativa e de uma breve explanação sobre algumas das experiências de participação popular analisadas através da pesquisa organizada por Boaventura de Souza Santos, em que ficam evidentes a importância dos processos locais para o desenvolvimento de democracias de alta intensidade, faz-se oportuno analisar as discussões sobre direito à cidade a partir da ótica desenvolvida por Henri Lefebvre e David Harvey.

Lefebvre em sua obra “Direito à Cidade”, escrita em 1967, buscou construir uma teoria da cidade a partir da conceituação de diversos termos como “cidade”, “urbano”, “núcleo urbano”, “sociedade urbana”, entre outros, e da análise histórica do seu processo de transformação. Para o autor, a cidade é anterior à industrialização, mas a urbanização é proveniente desta. Junto com o crescimento da indústria, a urbanização foi expandindo pelo território, causando a “explosão-implosão” da cidade, como também, intensificando os processos de segregação, que tornaram-se pontos críticos da problemática urbana (LEFEBVRE, 2001, p. 11-18).

O autor sustenta que por estar inserida dentro deste sistema, a cidade foi

perdendo o seu viés prático-sensível, deixando de ser obra social. Assim, foi perdendo o seu valor de uso, passando a ser espaço eminentemente de consumo, uma rede de circulação, em que prepondera o valor de troca, por meio de racionalidade economicista e produtivista (LEFEBVRE, 2001, p. 87). Este processo levou então à destruição da ideia de obra, do espaço de uso, de encontros, facilitando a dominação dos detentores do poder sobre a população urbana.

Em linhas gerais, Lefebvre considera que para que o direito à cidade seja alcançado, é necessário restituir um sentido de obra (participação) e apropriação (pertencimento) para com a cidade, para que dessa forma a sociedade urbana possa ser recriada (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

Seguindo a mesma linha que Lefebvre, David Hervey apresenta o direito à cidade como o “direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos” (HARVEY, 2014, p. 28) e não apenas um direito de acesso individual ou grupal aos recursos oferecidos por ela. Este direito deve ser visto como um “direito ativo”, coletivo, inerente a cada cidadã e cidadão, de acordo com as necessidades coletivas de toda a comunidade e que permita a população incidir sobre o processo de urbanização, uma vez que é esta uma das principais formas de absorção de excedente de capital que se produz em busca da mais-valia.

> O direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais. No entanto, o neoliberalismo transformou as regras do jogo político. A governança substituiu o governo; os direitos e as liberdades têm prioridade sobre a democracia; a lei e as parcerias público-privadas, feitas sem transparência, substituíram as instituições democráticas; a anarquia do mercado e do empreendedorismo competitivo substituíram as capacidades deliberativas baseadas em solidariedades sociais (HARVEY, 2013, s/p).

Da mesma forma que vem acontecendo com o Brasil, quase todas as grandes cidades do mundo vêm passando nas últimas décadas por processos de explosão imobiliária que favorecem os ricos, em detrimento dos pobres, camponeses e imigrantes (HARVEY, 2014, p. 43). E assim como Lefebvre, que identificou que a racionalidade economicista e produtivista era responsável por destruir a ideia de obra na cidade, garantindo a dominação social, Harvey coloca que em virtude do processo de urbanização neoliberal, os ideais de “identidade urbana, cidadania e pertença”, ou a “ideia de que a cidade poderia funcionar como um corpo político coletivo, um lugar no qual e a partir o qual poderiam surgir

movimentos sociais progressivos", tornam-se muito difíceis de se manter (HARVEY, 2014, p. 49). A absorção do excedente por meio da transformação urbana muitas vezes é aplicada através de uma "destruição criativa", que recorrentemente tem uma dimensão e classe (HARVEY, 2014, p. 49).

Contudo, como vem acontecendo no Brasil desde 2013, periodicamente, estes processos de exclusão e segregação, decorrentes da produção de cidades desiguais e fragmentadas, levam à irrupção de revoltas populares, que de uma forma ou de outra, tem como objetivo tomar as rédeas do direito à cidade.

> É de conhecimento geral que já está em andamento um grande e diversificado número de lutas e movimentos sociais urbanos […] Em muitas partes do mundo, são abundantes as inovações urbanas acerca da sustentabilidade ambiental, da incorporação cultural dos imigrantes e do desenho urbano dos espaços habitacionais públicos. Contudo, elas ainda precisam se concentrar no objetivo único de adquirir maior controle sobre os usos do excedente (para não falar das condições que se dá a produção). Um passo rumo à unificação dessas lutas – ainda que de maneira alguma o último – consistiria em concentrar-se clara e inequivocamente nesses momentos de destruições criativas nos quais a economia de acumulação de riquezas se transforme violentamente na economia e espoliação e ali proclame, em nome dos espoliados, seu direito à cidade – seu direito de mudar o mundo, a mudar a vida e a reinventar a cidade de acordo com seus mais profundos desejos. Esse direito coletivo, tanto como palavra de ordem quanto como ideal político, nos remete à antiquíssima questão de saber quem é que controla a conexão interna entre urbanização e produção e uso dos excedentes. (HARVEY, 2014, p. 65-66).

Assim, para que o direito à cidade seja exercido a partir da perspectiva de Harvey e Lefebvre se faz ainda mais necessária a construção de democracias de alta intensidade, para que os cidadãos e as cidadãs restabeleçam seu sentimento de obra em relação ao espaço em que vivem.

2.3 A LUTA PELA REFORMA URBANA E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS CIDADES

Inicialmente é importante registrar que a expressão reforma urbana é frequentemente utilizada para expressar duas situações diferentes. A primeira diz respeito à intenção de designar uma simples reforma urbanística na cidade, com objetivos de embelezamento e renovação. A segunda, que é a que nos interessa no presente trabalho, entende reforma urbana como uma "reforma social estrutural, de caráter redistributivo e universalista" que tem por objetivo reduzir os níveis de injustiça social nas cidades por meio de processos democráticos de planejamento e gestão (SOUZA, 2006, p. 2013).

> Reforma urbana é direito à cidade. É a democracia urbana. É a antibarbárie. Reforma urbana é a luta de classes reconhecida nas cidades enquanto palco de relações sociais, mas também por meio das cidades enquanto como produto e mercadoria que envolvem exploração, mais valia, alienação (MARICATO, 2014, s/p).

Os primeiros debates sobre a reforma urbana ganharam corpo no Brasil a partir da década de 1960, período este reconhecido por Marcelo Lopes de Souza como “pré-história” do ideário da reforma urbana, por esta se pautar majoritariamente pela temática da habitação. Durante este período, os movimentos populares urbanos encontravam-se bastante fortalecidos, em virtude da abertura do governo do então presidente João Goulart para a pauta. Contudo, tal processo foi interrompido pelo golpe militar de 1964, momento que foi marcado pela grande repressão contra os movimentos sociais, com a efetivação apenas de algumas medidas de cunho “pragmático apaziguador”, com o objetivo de cooptar as massas urbanas, como foi o caso da criação do Banco Nacional da Habitação (SOUZA, 2006, p. 214-216).

> A concepção de uma política urbana nacional foi pela primeira vez suscitada, entre nós, em seminário realizado em 1963 no Hotel Quitandinha, que propôs, entre suas conclusões, uma reforma urbana, a ser executada por uma superintendência federal – reforma que constituíra, também, um dos focos do Plano Trienal do Governo Goulart, de autoria de Celso Furtado, então Ministro de Planejamento. (CINTRA e HADDAD, 1978, p. 189 apud SILVA, 2015, p. 98).

Após um longo período de hibernação dos movimentos populares que lutavam pela pauta urbana, surgiu, a partir de iniciativas de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra - CPT, na década de 1970, o Movimento Pela Reforma Urbana, com a intenção de unificar as diversas lutas urbanas que estavam emergindo nas grandes cidades do país. Criou-se assim, no início dos anos 1980 a Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR (MARICATO, 1996, p. 310-311).

Com o processo de redemocratização e a grande expansão dos centros urbanos - que na década de 1980 já contava com dois terços da população brasileira - estabeleceram-se as condições necessárias para a consolidação da luta pela reforma urbana. Foi assim, que em 1987, surgiu o Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU e foi apresentada a Emenda Popular da Reforma Urbana à

Assembleia Nacional Constituinte, com cerca de cento e cinquenta mil assinaturas (SOUZA, 2006, p. 2017) e os seguintes objetivos:

> Em relação à propriedade imobiliária urbana - instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação da valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.
> Em relação à política habitacional - programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria, proporcional à renda da família. Agência nacional e descentralização na gestão da política.
> Em relação aos transportes e serviços públicos - natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajuste das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.
> Em relação à gestão democrática da cidade - conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo. (MARICATO, 1996, p. 311, grifo nosso)

Como pode-se perceber através dos objetivos da Emenda Popular acima transcritos, a temática da participação popular e democratização das cidades era um dos eixos norteadores da Reforma Urbana proposta pelos movimentos sociais e entidades da sociedade civil. Contudo, a Assembleia Nacional Constituinte, apesar de ser obrigada a receber as emendas populares que contassem com a assinatura de pelo menos trinta mil eleitores, não era obrigada a acatá-las sem alterações. Dessa forma, da proposta de emenda popular da reforma urbana, o que foi incorporado no texto constitucional foram apenas dois artigos. O art. 182, que apresentou fórmulas vagas como “função social da cidade” e a “função social da propriedade”, além de alguns poucos instrumentos como os Planos Diretores Municipais e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, e o art. 183, que tratou do instituto da usucapião especial. Não foi incluída no capítulo que trata sobre a política urbana qualquer menção à participação popular direta no planejamento e na gestão urbana (SOUZA, 2006, p. 217-218).

Assim, foram necessários mais treze anos para que a participação popular direta fosse inserida como elemento obrigatório para o planejamento urbano e gestão das cidades. O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), que regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal, trouxe uma série de artigos e previsões em que a participação popular é mencionada de forma direta.

> O Estatuto foi um avanço, enquanto marco jurídico formal. Contudo, é forçoso reconhecer que ele é bastante vago em quase todas as passagens em que se menciona a participação. A maneira como o Estatuto a esta se refere é, quase sempre, ou indefinida - admitindo-se uma interpretação que privilegie, a depender da Prefeitura, um processo

> deliberativo ou meramente consultivo -, ou então a tônica é claramente consultiva. [...] Nitidamente deliberativo, somente o Art. 4º., inciso V (que cita o referendo popular e o plebiscito, mecanismos que, de toda forma, já haviam encontrado acolhida na própria Constituição Federal), e o Art. 43, inciso IV (que cita a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, coisa que, igualmente, já se achava prevista na Constituição) (SOUZA, 2006, p. 221).

Por conta de fragilidades como essas apontadas por Marcelo Lopes de Souza, a implementação dos instrumentos de democratização das cidades variou em cada cidade brasileira “de acordo com o governo, a força da sociedade civil, o partido político no governo e a força dos interesses imobiliários” (AVRITZER, 2010, s/p).

A professora Ermínia Maricato quando questionada em entrevista se acredita na possibilidade da diminuição da desigualdade socioespacial nas cidades, com base nos ganhos obtidos no processo de luta pela reforma urbana, esclarece que os mesmos nunca foram seriamente aplicados e dessa forma não serviram para frear o aumento da segregação decorrente do crescimento e expansão das cidades na última década.

> Durante muitos anos eu achava que era possível diminuir a desigualdade nas cidades]. Retomamos a proposta de reforma urbana iniciada em 1963 e, na luta contra a ditadura, construímos um movimento nacional, forte e diverso com participação de lideranças sociais, sindicais, ONGs, e também pesquisadores, professores universitários, urbanistas, engenheiros, advogados, assistentes sociais, sanitaristas, etc. Elegemos parlamentares, prefeitos e até senadores. Conquistamos um significativo arcabouço legal (Constituição Federal de 88, Estatuto da Cidade, Planos Diretores Participativos, Marco Regulatório do Saneamento, Lei Federal dos Resíduos Sólidos, Lei Federal da Mobilidade Urbana) e institucional (Ministério das Cidades, Conferência Nacional das Cidades e centenas de conselhos participativos em todos os níveis de governo). Enquanto os investimentos estavam escassos (anos 1980 e 1990) vivemos um período muito criativo nos governos locais, com experiências que ficaram famosas no mundo todo, como o orçamento participativo, CEUs, urbanização de favelas etc. Estamos falando de reformas que podem conviver com relações capitalistas numa sociedade mais democrática. Quando o governo federal retomou os investimentos – chamado por alguns de neodesenvolvimentismo – as cidades foram tomadas de assalto por alguns capitais: empreiteiras de construção pesada (infraestrutura, em especial rodoviária), incorporadores imobiliários e indústria automobilística (MARICATO, 2014, s/p).

A autora destaca ainda que a utopia da reforma urbana foi derrotada em virtude dos grupos que a propuseram terem sido engolidos pela institucionalidade e pelo fato de que o financiamento das campanhas eleitorais, especialmente na escala local, está intimamente ligado com o mercado imobiliário e com as grandes

empreiteiras, que fazem das cidades grandes negócios (MARICATO, 2014, s/p). Ainda sobre o tema, Marcelo Lopes de Souza aponta o “tecnocratismo de esquerda” como um outro fator que contribuiu para que não ocorresse a efetiva democratização das cidades (SOUZA, 2006, p. 231).

Na mesma linha de pensamento, Raquel Rolnik afirma que a agenda da reforma urbana foi abandonada por todas as esferas do poder político dominante no país “em prol de uma coalizão pelo crescimento que articulou estratégias keynesianas[2]de geração de emprego e aumentos salariais a um modelo de desenvolvimento urbano neoliberal” (2013, s/p). Sem deixar de reconhecer os ganhos sociais que o país vivenciou a partir do início do século XXI, a autora defende que tal coalizão beneficiou, sobretudo, a expansão do mercado com a abertura de frentes de capital financeirizado, do qual projetos como a Copa do Mundo Fifa 2014 e as Olimpíadas foram expressões marcantes.

> A tentativa de articular uma política urbana em nível nacional, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, não se sustentou após a crise política de 2005, quando o Ministério foi negociado com o PMDB, ou seja, para salvar o seu projeto nacional, a esquerda rifou o seu projeto urbano. Projeto que valorizava a disputa por planos diretores e iniciativas de orçamento participativo, que vinham ganhando força e importância na agenda política. No lugar de um projeto urbano estruturado e democraticamente elaborado, surge uma política de megaeventos, que pretendia viabilizar neles todo o investimento de infraestrutura urbana. (ANDRADE, 2017, p. 345).

O avanço econômico decorrente dos altos investimentos na construção civil a partir de 2009, em virtude do programa Minha Casa Minha Vida, reservou um destino triste para a grande maioria da população pobre, que foi expulsa para a periferia da periferia. O *boom* imobiliário que tomou as cidades nos anos seguintes, fazendo com que em São Paulo, por exemplo, o preço dos imóveis sofresse um aumento de 153% entre 2009 e 2012, demonstrou que a terra urbana permanecia “refém dos interesses do capital imobiliário e, para tanto, as leis foram flexibilizadas ou modificadas, diante de urbanistas perplexos” (MARICATO, 2013, s/p).

Tal fator possui direta ligação com as mobilizações sociais que tomaram conta do país nos últimos anos; projetos excludentes de cidade fizeram reacender a pauta urbana no Brasil. Estas mobilizações serão melhor tratadas no próximo tópico.

---

[2]O keynesianismo é uma teoria econômica do começo do século XX, baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes, que defendia a ação do estado na economia com o objetivo atingir o pleno emprego.

Éo caos urbano e sua acentuada desigualdade que faz do direito à cidade, desde a sua idealização por Henri Lefebvre, “uma queixa e uma exigência” (HARVEY, 2014, p. 11).

2.4 CIDADES EM CHAMAS: A EMERGÊNCIA DA PAUTA URBANA E DA REIVINDICAÇÃO POR DIREITO À CIDADE NO BRASIL PÓS JUNHO DE 2013

O Brasil vivencia um período de grande tensão democrática desde junho de 2013, quando milhões de pessoas de diferentes orientações políticas e classes sociais foram às ruas em todo o país protestar contra o sistema político e por melhoria nos serviços públicos. No ano de 2014 foi a vez de uma forte polarização marcar as eleições presidenciais em que de um lado disputava a então Presidenta Dilma Rousseff, pelo Partido dos Trabalhadores - PT, e do outro o senador Aécio Neves, pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Em seguida, o ano de 2015 foi marcado por diversas ameaças e pela abertura do processo de impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff, que levou à cassação do seu mandato em 31 de agosto de 2016 e a consequente posse do vice, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático do Brasil - PMDB, na presidência da república. O ano de 2017 seguiu com vários escândalos de corrupção e nova discussão sobre o impeachment do atual presidente em exercício.

Na concepção de Leonardo Avritzer, a democracia brasileira vivia, no final de 2015, um impasse. Se por um lado os indicadores da prática democrática, pelo menos naquele período, eram positivos, por outro existia um nítido incômodo em relação à democracia. De acordo com o autor, tal impasse estava centrado em cinco elementos: os limites do presidencialismo de coalizão; os limites da participação popular na política; os paradoxos do combate à corrupção; a perda de status da classe média que passou a estar mais próxima das camadas populares em virtude da queda da desigualdade e, por último, a nova forma de incidência do Poder Judiciário sobre a política (AVRITZER, 2016, p. 8-9).

Dentre os elementos destacados por Avritzer, vamos nos ater, no presente trabalho, a analisar a questão dos limites da participação popular como um dos fatores que desencadearam a crise democrática vigente. Como foi visto anteriormente, o processo de redemocratização do Brasil foi caracterizado por uma forte atuação de movimentos e atores sociais. Sua influencia no processo

constituinte se fez através de emendas populares que possibilitaram a construção de uma institucionalidade participativa no Brasil a partir da inserção de aspectos de participação popular na Constituição Federal de 1988. Os anos de 1990 foram marcados por um momento de explosão da participação social no país, sobretudo no nível local na área de saúde, com a criação de conselhos municipais, de políticas urbanas e com a criação do orçamento participativo em Porto Alegre durante a gestão de Olívio Dutra. Prefeito eleito pelo PT, teve sua iniciativa copiada por gestões petistas e de centro-esquerda em 201 cidades de todo o país. A partir de 2003, com a chegada do PT à Presidência da República, houve uma significativa expansão dos conselhos e das conferências nacionais no plano federal. Contudo, Avritzer destaca que áreas estratégicas, como infraestrutura, nunca chegaram a ter espaço para participação e controle social (AVRITZER, 2016, p. 14).

> Estudos sobre vários movimentos e suas relações com os governos do período concluem que Lula não possuía um projeto centralizado e uniforme que apontava para a institucionalização de políticas participativas. Ao contrário, experiências e iniciativas participativas já existiam em vários setores da política, antes de Lula. Novas rotinas que proliferaram em sua gestão podem ser entendidas como resultado do acúmulo e ampliação do perfil dos movimentos sociais, combinado com oportunidades abertas pela presença de militantes e aliados dos movimentos dentro da estrutura do governo. Movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com base em padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras (ANDRADE, 2017, p. 275).

No fim de 2003, perto da conclusão do primeiro ano do mandato do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais já começaram a se organizar, no que posteriormente viria a ser a Plataforma dos Movimentos Sociais pela reforma do Sistema Político. O objetivo era debater os sentidos da democracia e participação, uma vez que a gestão do PT caminhava em sentido oposto a tudo o que tinha sido construído e debatido ao longo das décadas de 1980 e 1990, principalmente na questão da democracia participativa: a grande maioria dos conselhos criados eram meramente consultivos, não paritários e com representantes indicados de maneira discricionária pelo governo (MARONI, 2013, apud, ANDRADE, 2017, p. 270).

Em 2012, a Plataforma lançou a Iniciativa Popular pela Reforma Política, uma proposta de Projeto de Lei de iniciativa popular que objetivava fortalecer mecanismos de democracia direta e alterar o sistema eleitoral brasileiro. Dessa

forma, é possível perceber, como bem observa Andrade (2017), que as polêmicas em torno do exercício do poder e dos mecanismos de participação não deixaram de ser pautadas na sociedade mesmo após a redemocratização e a chegada de um partido de esquerda ao governo, só conseguindo ganhar repercussão a partir de junho de 2013 (ANDRADE, 2017, p. 272).

> Assim, é possível afirmar que o projeto político que tinha dois grandes componentes relativamente integrados entre si (mobilização e participação institucionalizada) passou a ter apenas um, a forma institucionalizada da participação, ainda que inicialmente tenha sido altamente exitosa. Essa estrutura foi implantada inicialmente em algumas cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo e de lá se expandiu para as principais cidades com mais de cem mil habitantes da região Sul e Sudeste. Sua efetivação explica o sucesso de algumas políticas sociais e está presente nas significativas modificações nas políticas sociais realizadas pelo governo federal desde 2003. Mas também gerou alguns limites que estão perceptíveis desde junho de 2013 (AVRITIZER, 2016, p. 14).

De acordo com Avritizer, o ponto de partida das manifestações de junho de 2013 foi a ruptura no campo político da participação social no Brasil em nível federal ocorrida a partir de 2011, em virtude de uma acumulação de conflitos entre o governo e movimentos sociais das mais diversas lutas (urbanas, ambientalistas, indígenas, etc). Dentre os principais embates, destacavam-se os projetos de cunho macro estruturadores, tais como a construção da usina de Belo Monte, e a aprovação da legislação para a Copa do Mundo Fifa de 2014 (AVRITIZER, 2016, p. 66).

Contudo, além dos cinco elementos apontados por Avritizer como fatores que desencadearam a crise democrática vigente, não podemos deixar de destacar outro fator que teve grande influência nas manifestações populares que tomaram o país a partir de 2013: a questão urbana.

> Quem acompanha de perto a realidade das cidades brasileiras não estranhou as manifestações que impactaram o país em meados de junho de 2013. Talvez a condição de jovens, predominantemente de classe média, que compunha a maioria dos manifestantes exija uma explicação um pouco mais elaborada, já que foi antecedida dos movimentos fortemente apoiados nas redes sociais. Mas no Brasil é impossível dissociar as principais razões, objetivas e subjetivas desses protestos, da condição das cidades. Essa mesma cidade que é ignorada por uma esquerda que não consegue ver ali a luta de classes e por uma direita que aposta tudo na especulação imobiliária e no assalto ao orçamento público. Para completar, falta apenas lembrar que há uma lógica entre legislação urbana, serviços públicos urbanos (terceirizados ou não), obras de infraestrutura e financiamento das campanhas eleitorais. (MARICATO, 2013, s/p).

Como foi abordado no tópico anterior, apesar do Brasil ter galgado avanços no campo normativo e institucional dentro da pauta urbana desde a redemocratização, sobretudo a partir de 2002 com a entrada em vigor do Estatuto das Cidades e com a criação do Conselho Nacional das Cidades e dos conselhos municipais, tais avanços não foram suficientes para evitar a acentuação da desigualdade econômica e da segregação socioespacial decorrentes do grande crescimento econômico vivenciado pelo país. Uma das marcas fundamentais desse processo é o volume notável de investimentos públicos e privados no setor da construção civil.

> Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado ao investimento em obras de infraestrutura econômica e social. O modelo visava a desoneração fiscal de produtos industriais e alavancar o emprego na indústria da construção. Após a crise de 2008, essa orientação foi aprofundada. Em 2009, foram lançados o PAC II e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, desenhado por empresários da construção e do mercado imobiliário em parceria com o governo federal. Teve então início um boom imobiliário de enormes proporções nas grandes cidades. Enquanto em 2009 o PIB brasileiro e da construção civil foram negativos, contrariando a tendência anterior, em 2010 o PIB nacional foi de 7,5% e o da construção civil, 11,7%. Em seis regiões metropolitanas, o desemprego, que atingia 12,8% em 2003, caiu para 5,8% em 2012. A taxa de desemprego da construção civil no período diminuiu de 9,8% para 2,7%. O investimento de capitais privados no mercado residencial cresceu 45 vezes, passando de R$ 1,8 bilhão em 2002 para R$ 79,9 bilhões em 2011, e os subsídios governamentais (em escala inédita no país) cresceram de R$ 784.727 milhões para mais de R$ 5,3 bilhões em 2011. (MARICATO, 2013, s/p).

Para o diretor do Observatório de Conflitos Urbanos e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, nas últimas décadas as cidades passaram de um consenso keynesiano de acumulação, onde cabia ao planejamento (modernista) a tarefa de racionalização e funcionalização espacial através de instrumentos como os planos diretores e os zoneamentos, para a égide do Consenso de Washington, por meio do qual as cidades passaram a ser investidas como espaço direto e sem mediação da valorização e financeirização do capital, ou seja, “trata-se de abandonar a pretensão compreensiva e dirigista dos planejadores racionalistas e submeter a intervenção do Estado às lógicas, dinâmicas e tendências de mercado” (VAINER, 2013, s/p).

Como destaca Andrade, ao analisar os ciclos de protestos da modernidade, pode-se perceber que a questão urbana se manifesta na maioria das vezes como

uma questão central, em virtude de três fatores: o lugar da cidade como território privilegiado das ações de massa em sua variada gama de repertórios; o lugar da cidade como espaço onde se concentra a produção e circulação das informações e mídias alternativas e a representação da cidade também como espaço físico em que se aloca o poder do Estado e onde se revelam os contrastes da ostentação do poder econômico ao lado da pobreza, exclusão e segregação social (ANDRADE, 2017, p. 344).

A partir deste cenário, não é de se surpreender que o estopim da crise que teve início no Brasil a partir de junho de 2013 tenha se dado na Cidade de São Paulo, na pauta da mobilidade urbana, através do Movimento Passe Livre - MPL[3].

Sobre as manifestações de 2013 é importante negritar rapidamente um de seus aspectos. Elas foram iniciadas a partir do MPL, um movimento de esquerda situado no campo autonomista que reivindicava um transporte público gratuito e de qualidade para todas as pessoas. No entanto, após o rompimento do bloqueio midiático em virtude da grande repressão policial ocorrida no dia 13 de junho em São Paulo, e da grande procura de informações através de mídias alternativas na internet, as ruas passaram a ser ocupadas a partir do dia 17 de junho também pela classe média desorganizada e por setores da direita que transformaram o PT e o governo federal em pauta das manifestações. A partir daí, os movimentos de esquerda que iniciaram o processo de luta perderam o controle das manifestações e assim, uma pulverização de pautas foi observada nas ruas, com uma forte hostilidade aos partidos políticos. Esse processo se destaca como um novo momento na democratização do país, com a ascensão de manifestações de fundo conservador, o que não ocorria desde 1964 (AVRITIZER, 2016, p. 66-68).

Na contramão da ascensão dessa onda conservadora que também passou a tomar as ruas a partir de 2013, pode-se perceber o surgimento e fortalecimento de um grande número de movimentos populares autonomistas em todo o país, que travaram suas lutas, sobretudo, na pauta do direito à cidade. Flávio Andrade, em sua tese que discute o ciclo de protestos de 2013 e 2014 e o aprofundamento da crise do lulismo, buscou identificar os repertórios (autonomista, autonomista ampliado, socialista e patriótico) e performances de confronto que marcaram o período de

[3] "O Movimento Passe Livre (MPL) é um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, que luta por um *transporte público de verdade*, gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada". Definição extraída do site do movimento Tarifa Zero. Disponível em: http://tarifazero.org/mpl/

conflito político, com destaque para a emergência de um enquadramento autonomista (ANDRADE, 2017).

Os atores sociais que compunham o enquadramento autonomista que esteve presente nas ruas em 2013 e 2014 foram divididos, a partir da análise do autor, em dois repertórios[4]: autonomista e autonomista ampliado. Através do quadro abaixo reproduzido, adaptado da obra de Andrade, pode-se identificar o posicionamento político de cada um dos repertórios e alguns atores sociais que se identificavam ou apresentavam características de cada um.

Quadro 1 - Apresentação da perspectiva dos repertórios autonomista e autonomista ampliado e dos atores sociais filiados a cada um

Repertórios	**Interpretações da conjuntura-protestos**	**Atores sociais**
Autonomista	• Entendem o processo dos protestos positivando a ação como contestação aos limites do governo, por vezes sugerindo rupturas revolucionárias na ação direta, não como tomada do Estado mas como reorganização da sociedade – assembleias populares horizontais; • Afirmam a crise do governo/Estado, das esquerdas tradicionais, partidos, sindicatos; • Propõem o autogoverno, autogestão ou organização e gestão com alternância no poder.	<u>Auto identificados ou que registram posições autonomistas e/ou anarquistas:</u> • MPL, movimento antiglobalização, frentes ou articulações de luta por tarifa zero para o transporte urbano; • MTST, Comitê Popular da Copa; • Midiativismo e Ciberativismo (a exemplo de CMI – Centro de Mídia Independente, Mídia Ninja) • Produtores culturais independentes ou coletivos políticos culturais (a exemplo de Fora do Eixo); • Coletivos dos Ocupes; • Coletivos anarquistas e Black Bloc; • Marchas das Vadias e Marcha da Maconha.
Repertório autonomista ampliado: área de sombreamento e intersecção entre os repertórios autonomista e socialista.	• Entendem os protestos como um movimento legítimo e popular por ampliação das políticas públicas estruturantes, combatendo a política lulista de inclusão social pelo consumo; • Atuam politicamente e saem à rua sem temer as consequências de desgaste político do PT e do governo, ou a polarização esquerda e direita; • Criticam o viés tecnocrático e desenvolvimentista do	<u>Integram, para a pesquisa, a composição da categoria operacional autonomista:</u> • Movimentos juvenis (ANEL, Juntos, Levante Popular da Juventude); • Parte das ONGs históricas da ABONG e/ou participantes da articulação e organização do FSM (a exemplo de Revista Fórum, Outras Palavras; Le Monde Diplomatique/Polis, Ibase, Fase, Ação Educativa, SOS Corpo, Cfemea, Intervozes); • Dissidentes dos partidos de esquerda e sindicatos (a exemplo da Intersindical e Consulta Popular); • Militantes independentes ex participantes

[4] Entendido como o processo de interação política que acontece durante o próprio ato do protesto. (ANDRADE, 2017, p. 297).

	governo pelos impactos negativos em comunidades tradicionais no meio ambiente; • São favoráveis a uma ação combinada do governo de negociação e apoio a mobilização popular.	de ONGs históricas e/ou do PT; • Articulações e coletivos feministas anticapitalistas (a exemplo da AMB, MMM e novos coletivos juvenis); • Urbanistas e ambientalistas radicais (a exemplo dos eco-socialistas); • Via Campesina (MST, MAB, MPA, MMC, MTD)

Fonte: ANDRADE, 2017, p. 293 -294 (adaptado).

De acordo com o autor, o repertório autonomista que ganhou maior repercussão a partir dos protestos de 2013 possui forte ligação com uma estética anarquista, com intenso uso da arte, de símbolos e de ações performáticas, promovendo ações com potencial lúdico, com o fim de explicitar a rejeição ao capitalismo e ao Estado. Os grupos ligados ao repertório autonomista se caracterizam também por serem adeptos a formas descentralizadas de organização (divisão em comissões ou grupos de trabalho), de tomada de deliberação por consensos e no uso de formas de ação direta (ANDRADE, 2017, p. 305-306).

> Diferente da perspectiva marxista clássica, ou mesmo da de alguns anarquistas, que subalternizam as demais lutas à questão de classe, a perspectiva autonomista põe as lutas no mesmo patamar e isso tem fundamental importância nos movimentos sociais contemporâneos que atuam a partir de lutas antirracistas, feministas, de defesa de território, ecológicas, pelo direito à comunicação e pelo direito à cidade.
> Os movimentos que estiveram nas ruas em junho de 2013 se inserem entre aqueles que fazem intenso uso das tecnologias de comunicação e, de certa forma, se estruturam com a fluidez que a rede inspira e permite. Isso contribui para a almejada desconcentração de poder, por meio da agilidade na distribuição de informações e tarefas, mas, por outro lado enfrenta dificuldades para incorporar na organização setores populares e de regiões periféricas com maior dificuldade de acesso à internet (ANDRADE, 2017, p. 343).

Ainda é importante registrar que diversas mudanças na cena cultural dos centros urbanos metropolitanos nos últimos anos, como a retomada do espaço público através de várias iniciativas culturais - intervenções artísticas, ocupações, pichações, criação de coletivos culturais - favoreceram a adesão ao repertório autonomista por grupos, movimentos e ativistas, em virtude do surgimento de uma rede de sociabilidade que funcionou como suporte para o desencadeamento dos protestos e ocupes em muitas cidades (ASSUMPÇÃO et al., 2013 apud ANDRADE, 2017, p. 298).

Dessa forma, as mesmas cidades que vinham vivenciando uma efervescência político-cultural com a tentativa de retomada dos espaços públicos, passavam por processos de expansão urbana desenfreados, oportunizando a tensão política em torno da pauta urbana e a constituição de novos repertórios de luta. Nas condições que se encontravam as pradarias, 2013 foi apenas a fagulha que impulsionou a deflagração de diversos incêndios em diferentes cidades brasileiras naquele ano e nos que lhe seguiram “A pradaria, como agora se sabe, estava seca, pronta para incendiar-se” (VAINER, 2013, s/p).

Como pode ser visto a partir do trecho abaixo transcrito de artigo escrito pelo MPL no livro “Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil”, a pauta do movimento ia muito além dos 20 centavos propostos como aumento para passagens de ônibus, mas correspondia a um direito de acesso à cidade e a tudo o que ela tem a oferecer.

> Num processo em que a população é sempre objeto em vez de sujeito, o transporte é ordenado de cima, segundo os imperativos da circulação do valor. Dessa forma, a população é excluída da organização de sua própria experiência cotidiana da metrópole, organização essa que se realiza principalmente pelo sistema de transporte, o qual restringe a mobilidade ao ir e vir do trabalho e coloca catracas em todos os caminhos da cidade. E, no momento que se fortalecem as catracas, as contradições do sistema tornam-se mais evidentes, suscitando processos de resistência. É em meio a essa experiência concreta da luta contra a exclusão urbana que se forjou o Movimento Passe Livre. (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013, s/p).

A partir do debate sobre as condições e o acesso ao transporte público coletivo, o Movimento Passe Livre colocou em evidência a discussão sobre a produção capitalista do espaço e a segregação espacial e racial por ela produzida, que nega o que deveria ser, na visão do movimento, o direito à cidade. Na perspectiva do MPL, o transporte deve ser visto como uma centralidade nas metrópoles contemporâneas, por ser ele o meio de acesso ao direito à cidade (ANDRADE, 2017, p. 309).

No campo de disputa pelo direito à cidade, o ciclo de protestos de 2013 também foi marcado pelo fortalecimento de uma série de movimentos: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST[5], que multiplicou até o fim daquele ano o

[5]O MTST se afirma como movimento territorial de trabalhadores e trabalhadoras, autônomo em relação aos partidos políticos e ao governo e se situa numa perspectiva de esquerda e popular na luta por moradia e por amplas transformações sociais, sobretudo pela construção de poder popular.

número de ocupações por moradia na cidade de São Paulo e teve forte presença nas periferias urbanas; os Comitês Populares da Copa, que configuravam-se como redes de articulação e questionamento quanto aos investimentos e os impactos das grandes obras para a Copa do Mundo Fifa de 2014; e as Assembleias Populares Horizontais que surgiram quase que concomitantemente em São Paulo, Fortaleza, Brasília e Belo Horizonte (ANDRADE, 2017).

Outra forma de ação política que ganhou repercussão, sobretudo a partir de 2014, foram os ocupes, que se tratam de ocupações políticas em defesa de áreas públicas ou da construção de espaços comuns para a cidade, como foi o caso do Ocupe Estelita (Recife), do Ocupa Parque Augusta (São Paulo), do Ocupa Cais Mauá (Porto Alegre), do Ocupa Golfe (Rio de Janeiro), do Praia da Estação e o Espaço Comum Luiz Estrela (ambos de Belo Horizonte) e de ocupações políticas como mecanismo de ação direta na luta pela reivindicação de direitos, como foram os casos das ocupações de escolas e universidades que aconteceram nos anos de 2015 e 2016.

> Os ocupes, que são ocupações em defesa de espaços comuns para a cidade, ou seja, ocupações de áreas públicas ameaçadas de serem apropriadas pelo capital imobiliário ou empreiteiras para construção de edifícios residenciais de luxo ou shoppings centers, portanto, em benefício do capital privado e sua lucratividade, em detrimento de uma intervenção urbanística que beneficie a cidade e toda sua população. Registra-se também as ocupações em favor da utilização de prédios e casarões de propriedade do poder público, abandonados ou tombados como patrimônio cultural, para o desenvolvimento de projetos de ação cultural e/ou de economia solidária, com a perspectiva de que fomentem uma sociabilidade urbana de acolhimento e incentivo para arte e cultura local, com apoio dos governos e autogeridos pelos coletivos políticos culturais, seus profissionais, artistas e empreendedores (ANDRADE, 2017, p.282).

Além da ocupação física de áreas públicas e de interesse público, esses movimentos têm em comum a adesão ao repertório autonomista, assim como o desenvolvimento de práticas de autogestão e horizontalidade, combinado com uma forte reivindicação por maior participação social nas definições sobre o futuro das cidades: para que sejam mais humanas, inclusivas, justas e democráticas. Tais aspectos demonstram bastante aproximação com o ideário de direito à cidade que foi anteriormente apresentado a partir da perspectiva de Harvey e Lefebvre, e expõem mais uma vez a crise da democracia representativa.

Definição extraída a partir de informações constantes no título “Quem Somos”, do site institucional do MTST. Disponível em: http://www.mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/

No do tópico 2.3 retomaremos a discussão a partir da análise do contexto que envolve o Movimento Ocupe Estelita, o grupo Direitos Urbanos e suas reivindicações por maior participação popular no planejamento urbano em contraposição ao Projeto Novo Recife e as gestões municipais da cidade do Recife.

3 SOBRE O (NOVO) RECIFE

A partir deste momento, traremos a discussão para a cidade do Recife, palco do estudo de caso que será trabalhado no Capítulo 3, com o objetivo de delimitar a atual estrutura participativa e contextualizar qual o cenário da gestão urbana da cidade entre 2002 e 2016. Foi nesse período que passaram a valer as regras de gestão democrática previstas no Estatuto da Cidade, e durante esses anos estiveram à frente do governo municipal gestões que participaram das discussões [e de uma parte das decisões] sobre o Projeto Novo Recife.

No primeiro tópico iremos discorrer sobre a organização administrativa do município nos aspectos ligados à gestão e ao planejamento urbano, tentando destacar o jogo de interesses e as questões políticas que interferem no desenvolvimento urbano; em seguida, no tópico 2.2, iremos apresentar como o princípio da gestão democrática da cidade é atualmente aplicado no Recife. A introdução de tais aspectos é fundamental para entender os esforços empreendidos pelos governos municipais para aprovação do Projeto Novo Recife e as dificuldades encontradas pela sociedade civil para ser ouvida, temática que começará a ser debatida a partir do tópico 2.3.

3.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO RECIFE (2002 - 2016)

O planejamento urbano, na definição apresentada por Flávio Villaça, é “a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano” (VILLAÇA, 1999, p. 173); este instrumento foi bastante questionado nas décadas de 1970 e 1980 por autores marxistas que o entendiam como um mecanismo à serviço da manutenção do *status quo* capitalista. Contudo, Marcelo Lopes de Souza se contrapõe a esse entendimento o classificando como uma “falácia de acidente” por produzir uma generalização abusiva. O autor considera o planejamento urbano um instrumento essencial para “qualquer ação coletiva embasada programaticamente e voltada para a mudança social construtiva” (SOUZA, 2010, p. 25-34). Já quando se fala em gestão urbana, o autor destaca que o termo foi inserido no Brasil com o objetivo de substituir a expressão “planejamento” que já vinha muito desgastada por conta do histórico autoritário do planejamento executado no período da ditadura militar, pelas críticas da corrente marxista e ainda pela baixa efetividade dos planos até então

desenvolvidos pelos governos. Contudo, por serem questões distintas, mas complementares, o autor destaca a importância de não haver uma substituição de um pelo outro:

> Não obstante, a pretendida (não por todos, felizmente) substituição de planejamento por gestão baseia-se em uma incompreensão da natureza dos termos envolvidos. Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, gestão remete ao *presente*: gerir significa *administrar uma situação dentro de marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares.* (SOUZA, 2010, p. 46).

A Constituição Federal em seu art. 182 (BRASIL, 1988) ao transmitir para Lei específica a competência para definição de diretrizes gerais para política de desenvolvimento urbano, legitimou a gestão e o planejamento democrático das cidades, previstos respectivamente nos inciso II e IV, do art. 2º, do Estatuto das Cidades - Lei Federal nº. 10.257 (BRASIL, 2001), como diretrizes fundamentais da política urbana brasileira.

Contudo, o planejamento e a gestão urbana até hoje desenvolvidos nos municípios brasileiros, mesmo após os ganhos decorrentes das mobilizações desenvolvidas no processo de redemocratização, como a criação de capítulo próprio sobre a política urbana na Constituição Federal e com a entrada em vigor do Estatuto das Cidades, ainda não foram suficientes para frear a segregação socioespacial como foi observado no tópico 1.3, uma vez que as cidades vem se tornando, cada vez mais, negócios altamente lucrativos.

Neste cenário, faz-se oportuno contextualizar como o planejamento e a gestão urbana vêm sendo desenvolvidos na cidade do Recife nos últimos anos, mais especificamente desde o início da vigência do Estatuto das Cidades, momento em que a participação popular assumiu expressamente o status de diretriz da política

urbana. Para tanto, pretendemos explicitar aspectos das gestões municipais de 2000 a 2004 e 2005 a 2008 sob o comando do Prefeito João Paulo Lima e Silva (PT), de 2009 a 2012 do Prefeito João da Costa (PT) - essas três a partir dos trabalhos de Sandra Nunes (2008, 2015) e Evanildo Silva (2010) - e da gestão de 2013 a 2016, primeira do Prefeito Geraldo Júlio (PSB) que veio a ser reeleito em 2016.

A primeira gestão do PT com PCdoB na condição de vice (2000 a 2004) no Recife, teve início com grande expectativa dos movimentos sociais e setores ligados à reforma urbana. O prefeito eleito João Paulo, operário de origem humilde, candidato da Frente de Esquerda do Recife (coligação PT, PCdoB, PCB, PG), ganhou a prefeitura após uma acirrada disputa com Roberto Magalhães (PFL), o então prefeito em exercício que disputava a reeleição com forte apoio do Governador do Estado Jarbas Vasconcelos (PMDB) e do Vice-Presidente da República Marco Maciel (PFL). Ao assumir a Prefeitura da Cidade do Recife, João Paulo registrou que a gestão promoveria a radicalização da democracia e a inversão das prioridades, através de ações integradas e articuladas com coordenação das Secretarias de Saneamento e do Orçamento Participativo (SOPGC) e do desenvolvimento de programas integrados e nos fóruns temáticos de governo (NUNES, 2015, p. 94-97):

> Dois pontos se destacam na adaptação da administração ao programa de governo: a criação da Secretaria de Saneamento e a do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã – SOPGC e o COP – Conselho do Orçamento Participativo, arranjo institucional, não formalizado legalmente, a ela vinculado. A criação da SOPGC mostrava a importância que a gestão daria ao instrumento. Esta secretaria ficava responsável pelo desenvolvimento do processo participativo, articulando-se com a população recifense, na definição de prioridades, para aplicação de parte dos recursos para investimentos da prefeitura. As duas secretarias viriam concretizar mais fortemente a inversão de prioridades, com ações de saneamento nas comunidades carentes, eleitas como prioritárias no processo do orçamento participativo. Essas duas secretarias concorreriam com a SEPLAM no que se refere ao planejamento urbano, principalmente do ponto de vista do planejamento das áreas pobres. (NUNES, 2015, p. 100).

Através da primeira reforma administrativa realizada em julho de 2001, durante a primeira gestão do PT, a estrutura organizacional da área do planejamento urbano na Prefeitura da Cidade do Recife foi estruturada a partir das secretarias: Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), que passou a assumir a pasta da antiga Secretaria de Habitação dentro da sua estrutura no status de

diretoria; a SOPGC, responsável pelo orçamento participativo; e a Secretaria de Saneamento (NUNES, 2015, p. 117).

No campo da gestão urbana, Nunes destaca a importância dada pela gestão ao então criado “Programa Guarda-Chuva”[6], vinculado à SEPLAM e com execução a ser realizada pela Coordenadoria de Defesa Civil do Recife (CODECIR), contando com a participação de outros órgãos da Prefeitura. Entretanto, a autora pontua que apesar de sua relevância, o programa não poderia ser caracterizado como uma ação de planejamento urbano, uma vez que focava no futuro imediato, sem uma perspectiva de médio e longo prazo (NUNES, 2015, p. 119).

A autora faz outra ponderação, no mesmo sentido, em relação ao orçamento participativo (OP) – instrumento através do qual a população tem a possibilidade de decidir as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano na cidade, com os recursos do orçamento da prefeitura - outra grande marca das gestões petistas na cidade do Recife. Apesar de sua grande importância, ele não poderia ser considerado um instrumento de planejamento urbano, mas de planejamento de recursos ou de ações, uma vez que essas ações eram pontuais, desarticuladas e não possuíam qualquer visão de conjunto com a cidade ou com a efetiva urbanização do território (NUNES, 2015, p.131). Já nas palavras de Silva, o OP tinha uma abordagem e estratégia mais distanciada de uma visão sistêmica de planejamento da cidade, como previa a Política Nacional de Planejamento Urbano (SILVA, 2010, p. 149):

> Apesar da valiosa contribuição da participação popular para o planejamento urbano, o Orçamento Participativo como o arranjo institucional central nesse novo desenho municipal pode, do ponto de vista teórico, somar riscos aos ideários de um planejamento urbano democrático e integrado, uma vez que o espaço define o planejamento e integra ações, não o contrário. O território no Orçamento Participativo é apenas uma divisão formal e funcional como metodologia de trabalho em diferentes ciclos de trabalho e para a realização das coisas da cidade. (...)
> Acreditamos que não pode ser o Orçamento Participativo - como centralidade do sistema de planejamento urbano e da gestão da municipalidade - o ponto gerador e definidor desse mesmo planejamento urbano e de sua gestão, posto que a relação que o OP estabelece com o espaço, com o território, é instrumental, com a finalidade de organizar não o planejamento urbano e, portanto, o organismo urbano, mas o ciclo do orçamento e sua estruturação em termos de plano de investimento anual (SILVA, 2010, p. 151).

[6] O objetivo do programa era promover uma ação preventiva, integrada e permanente nos morros e nas planícies da cidade do Recife, sobretudo com o monitoramento das áreas de risco e retomada das obra de contenção de barreiras.Disponível em: https://www.recife.pe.gov.br/especiais/guardachuva/ Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

Outro ponto destacado por Nunes em relação aos problemas decorrentes da priorização do orçamento participativo como instrumento de democracia participativa foi a desestruturação do fórum do PREZEIS. A relação conflituosa entre o planejamento urbano e o OP se destaca em duas atividades importantes: as ações do PREZEIS e a elaboração dos planos microrregionais. Em sua tese, a autora atribui o desmonte do fórum do PREZEIS a uma disputa política, em virtude do mesmo ter sido criado durante a gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB) em 1987 e do PT ter interesse em "impor uma marca própria, diferente da dos adversários políticos, mesmo contrariando o seu discurso de radicalizar a democracia e fortalecer os canais de participação popular" através do enfraquecimento de um instrumento como o fórum do PREZEIS (NUNES, 2015, p. 125). No mesmo sentido segue a análise feita por Danielle Rocha:

> As gestões do Partido dos Trabalhadores-PT no Recife priorizaram o Orçamento Participativo - OP, inspirado na experiência de Porto Alegre que mais representava simbolicamente o partido, enquanto o PREZEIS se associava à gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Além da concorrência entre os dois programas (DE LA MORA, 2003) a Reforma Administrativa realizada pela Prefeitura da Cidade do Recife - PCR, em 2005, aprofundou a crise institucional do PREZEIS, que perdeu espaço no organograma da Empresa de Urbanização do Recife – URB com a transferência dos técnicos municipais envolvidos para outros setores e com a redução progressiva dos recursos destinados ao Fundo do PREZEIS. Fato é que o PREZEIS sobreviveu a duras penas, findas as gestões do PT e iniciadas as gestões do Partido Socialista Brasileiro - PSB, tanto em nível estadual quanto municipal (ROCHA, 2017, p. 3).

Por outro lado, é importante destacarmos uma experiência que marcou positivamente a gestão e o planejamento urbano na época, a Lei Municipal nº. 16.719, também conhecida como Lei dos Doze Bairros (Recife, 2001). O processo se iniciou após a SEPLAM constatar que um número expressivo de projetos imobiliários estavam em análise para serem implementados em alguns bairros da Zona Norte do Recife, o que levou inicialmente ao congelamento, via decreto, da análise e aprovação de projetos nos bairros das Graças e no Poço da Panela. Em seguida, a SEPLAM apresentou ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), um levantamento discriminando doze bairros que dobrariam em área construída, caso todos os projetos que estavam tramitando fossem aprovados, levando a um

processo de descaracterização e saturação urbana através da substituição dos antigos casarões por edifícios de mais de 30 andares (NUNES, 2015, p. 171):

> As restrições em relação aos dois bairros, objeto do congelamento inicial, foram estendidas aos 12 bairros estudados, até que a prefeitura criasse uma lei específica. A ampliação dessa restrição foi proposta por um representante dos empresários, da área do comércio e aceita pela unanimidade dos conselheiros presentes à reunião do CDU, em que houve a apresentação do estudo. Essa modificação da LUOS traria um novo modo de olhar a cidade, procurando relacionar o uso e ocupação do solo com o sistema viário e com a paisagem urbana, estabelecendo, somente para essa área, que a largura das vias seria o elemento que condicionaria o coeficiente de aproveitamento, o gabarito e o afastamento frontal das edificações. A lei da ARU, ou dos 12 bairros, como ficou conhecida, trouxe, também, a redução do coeficiente de aproveitamento e o aumento da taxa de solo natural.
> Após três meses de discussão no pleno do conselho e na comissão dele retirada para elaboração da proposta (em conjunto com a equipe da Prefeitura), o projeto de lei foi aprovado, com as objeções dos representantes do mercado imobiliário, principalmente. (NUNES, 2015, p. 171).

Na visão de Nunes, a experiência do processo de discussão e o resultado da Lei dos Doze Bairros foi uma firme demonstração de que aquela gestão petista, pelo menos inicialmente, tinha a intenção de promover um planejamento e gestão urbana democráticos, uma vez que se dispôs a negociar com todos os setores da sociedade representados no CDU, posicionando-se com autonomia em relação ao mercado imobiliário. Contudo, faz-se oportuno destacar que “a gestão, que estava no seu primeiro ano no poder, estava à vontade e livre de amarras, porque não tinha utilizado o apoio político do setor, no processo eleitoral; também, conseguiu dialogar e negociar com o legislativo” (NUNES, 2015, p.172).

No que tange à independência política da gestão frente ao mercado, o cenário começou a se modificar com a aproximação do ano eleitoral. João Paulo foi reeleito em 1º turno com apoio do então Presidente Lula, em uma coligação composta por 09 partidos (PT, PSL, PC do B, PT do B, PAN, PTC, PRP e PCB) e com um aporte de R$ 1.963.823,00 (um milhão, novecentos e sessenta e três mil, oitocentos e vinte e três reais) para sua campanha, sendo grande parte dos recursos provenientes de doações da iniciativa privada, segundo informações do Tribunal Superior Eleitoral[7]. Tais fatores favoreceram o quadro para que João Paulo tivesse

[7] Tribunal Superior Eleitoral: http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2004/prestacao-de-contas/contas-da-campanha-eleitoral-dados-das-prestacoes-de-contas-entregues-eleicoes-2004 Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

uma expressiva votação, ficando bem à frente do segundo candidato (NUNES, 2015, p. 103).

O sucesso do OP durante a primeira gestão de João Paulo foi um dos pilares para a sua reeleição em 2004 e também para a eleição do secretário da pasta para deputado estadual em 2006, deixando evidente a intenção de construir o nome de João da Costa para ser seu futuro sucessor.

> Vale destacar, nessa segunda gestão do PT, o fortalecimento do OP como estratégia de governo e do titular da pasta, como homem importante para João Paulo. Isso ficou claro quando esse foi nomeado para responder cumulativamente pelas Secretarias de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã – SOPGC e de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM. Assim, o secretário João da Costa ficava próximo do segmento popular que participa do OP, e do segmento imobiliário, que interage com a SEPLAM, pela necessidade de aprovação de projetos. Continuava a preparação para a continuidade do PT ao poder, com João da Costa como o principal candidato ao cargo (NUNES, 2015, p. 105).

O processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife (PDCR) que teve início em 2002, a passos lentos em virtude da proximidade com o período eleitoral, se intensificou a partir da segunda gestão do PT. Durante o período de 2002 a 2006, a revisão do PDCR estava sob o comando do CDU, que tinha competência para discutir, analisar e propor estudos, estabelecer metodologias e deliberar definitivamente sobre o plano dentro do poder executivo (NUNES, 2015, p. 173-174).

A metodologia definida para o processo contava com uma fase interna de análises e discussão no âmbito do CDU e uma fase de escuta ampliada, com a realização de uma Conferência Urbanística, que posteriormente passou a ser chamada de Conferência do Plano Diretor. Para a realização da conferência foi instituída, em julho de 2004 via decreto, uma comissão composta de maneira paritária por membros do poder público e da sociedade, nesse caso, mais especificamente por entidades que tinham assento no CDU e no Conselho de Meio Ambiente - COMAM.

> A comissão participou, substituindo o CDU, da sistematização do Texto-base, que se constituiu em uma síntese do processo e formalização das propostas, lançado em maio de 2004, num evento que contou com a participação de cerca de 350 representantes dos vários segmentos da sociedade civil, instituições e esferas governamentais. O Texto-base e outros estudos do diagnóstico, além da agenda e notícias sobre o plano

> foram disponibilizados na *home page* da Prefeitura, durante aproximadamente 1(um) ano, para a ampliação da divulgação e da participação. Desse modo, qualquer cidadão teve possibilidade de formular sugestões, que foram sistematizadas pela equipe técnica e Comissão.
> A metodologia proposta pela Comissão preparatória (ou organizadora) da Conferência do Plano previa discussão sobre o texto-base e sobre o significado do instrumento Plano Diretor, abrangendo os seguintes momentos: a) Encontros Temáticos; b) Escutas por segmento; c) Escutas com Conselhos Municipais; d) Apresentações e debates sobre o Texto Base em entidades, associações e universidades; e) Capacitações e escutas com segmentos sociais; e, f) Conferência do Plano Diretor (NUNES, 2015, p. 175).

A forte incidência dos movimentos e entidades ligados ao Fórum Estadual da Reforma Urbana (FERU) nos encontros temáticos e na Conferência do Plano Diretor fez com que o resultado oriundo do processo participativo não fosse do agrado dos empresários do mercado imobiliário, uma vez que previa, entre outras coisas, a possibilidade de outorga onerosa em toda a cidade, enquanto o mercado sugeria que fosse autorizada a aplicação do instrumento apenas no bairro de Boa Viagem. Dessaforma, ao fim do processo participativo, não restou outra alternativa ao mercado imobiliário do que procurar o poder público para negociar (NUNES, 2015, p. 178).

A partir da pressão do setor econômico, o Executivo preparou uma proposta de texto substitutivo à minuta do projeto de lei que dispunha sobre a revisão do plano diretor do Recife e que tinha sido aprovado durante a Conferência, sob a justificativa de que era necessário sanar alguns vícios de inconstitucionalidade constantes no texto original. Ambas as propostas - texto original e substitutivo - foram encaminhados à Câmara dos Vereadores em abril de 2006 :

> Não obstante o esforço de participação, capacitação, mobilização, formulação e consulta, o que culminou com a realização da Conferência Municipal do PDCR, no final de seu percurso, o poder público municipal deixou uma marca de governança caracteristicamente autoritária no processo de revisão do Plano, o que possibilitou aos seus diferentes participantes assistirem a uma atuação do poder público local em consonância com os interesses hegemônicos do capital imobiliário e da acumulação urbana. Como se encontrava munido de prerrogativas que a Lei lhe assegura, o Executivo Municipal apresentou à Câmara de Vereadores um projeto de Lei substantivamente distinto nos itens que tratavam do coeficiente do potencial de construção e da outorga onerosa, por exemplo, mediante aqueles formulados e aclamados por maioria na conferência municipal do Plano Diretor. [...] Tal situação só veio revelar como o interesse do setor privado sobre os processos e os instrumentos de planejamento urbano democráticos têm conteúdos e métodos específicos, cujo ethos prevalecente reforça a opção por arranjos institucionais em que a distinção entre público e privado opere numa fronteira cada vez mais tênue, dando-se permissão pública a um ciclo de governança urbana ambivalente na sua essência, pois, de um lado, se realiza com base num discurso

> democrático e participativo e, de outro lado, se consolida por meio de um processo que só reforça a transmissão geracional das desigualdades redistributivas urbanas em favor dos agentes privados, submetendo os arranjos institucionais de governança a uma condição perversa de legitimadora dessas desigualdades (SILVA, 2010, p. 157).

O processo de revisão do Plano Diretor que teve início em 2002 durante a primeira gestão de João Paulo, apenas foi concluído no final no ano de 2008, ao término da segunda gestão, passando o mesmo a valer como a Lei Municipal 17.511/2008 (RECIFE, 2008). Apesar de todos os atritos decorrentes da revisão do Plano Diretor, em que a gestão perdeu o apoio de grande parte das entidades e dos movimentos sociais atuantes na pauta urbana, o PT conseguiu pela terceira vez consecutiva eleger um prefeito para a cidade do Recife.

O candidato eleito foi João da Costa, figura que esteve à frente do orçamento participativo, peça chave das gestões do PT. Distinguindo-se um pouco do cenário das duas eleições anteriores, a terceira disputa do PT à Prefeitura do Recife foi em uma chapa encabeçada pelo PT-PSB, junto com uma coligação composta por 16 partidos (PT, PSB, PTB, PDT, PR, PMN, PHS, PTN, PRB, PT do B, PSL, PRP, PRTB, PGT, PSDC e PCdoB). Tal configuração garantia a João da Costa tanto o apoio do ex-prefeito João Paulo, quanto do Presidente da República e do Governo do Estado, fato este enfatizado no programa de governo intitulado “A Grande Mudança Vai Continuar”, que indicava a união dos três níveis de governo como uma garantia para tornar o Recife um polo de desenvolvimento urbano de referência nacional e internacional (NUNES, 2015, p. 109).

A reforma administrativa realizada pela gestão de João da Costa, através da Lei Municipal 17.568 de 23 de setembro de 2009, implementou algumas inovações da estrutura do planejamento urbano municipal (RECIFE, 2009). Da organização oriunda da gestão anterior, permaneceram as secretarias de Saneamento, Habitação, Serviços Públicos e Cultura. A Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA) transformou-se em Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras (SCDUO), que abarcou dentro de sua estrutura o então criado Instituto da Cidade do Recife Engenheiro Pelópidas da Silveira (ICPS).

O ICPS foi criado em substituição à Unidade Executora Municipal do Recife, órgão que havia sido concebido em 2006 com o objetivo primordial de coordenar e executar as ações, no âmbito do Município do Recife, do Plano do Complexo

Cultural Recife-Olinda. De acordo com o art. 8º da Lei acima referida, o ICPS além das atribuições do antigo órgão, acumulou as funções de: I. coordenar e acompanhar a implantação do plano diretor da cidade e os programas e projetos dele decorrentes; II. coordenar a elaboração dos projetos estratégicos da cidade; III. coordenar a elaboração de projetos com vista à realização da Copa do Mundo de 2014; e, IV. coordenar a reabilitação de áreas centrais, inclusive, com responsabilidade de gerir, no plano municipal, o Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda. Já o OP passou a ser vinculado à nova Secretaria de Gestão e Planejamento, que estava mais diretamente ligada ao prefeito (NUNES, 2015, p. 150-151).

Nunes aponta que uma característica comum das gestões analisadas é de que as coligações políticas impunham a extinção de determinados órgãos e a criação de outros para acomodação dos partidos políticos que ajudaram a garantir a vitória no processo eleitoral, fazendo com que houvesse uma fragmentação das políticas, sem a devida articulação (NUNES, 2015, p. 115). Tal fragmentação pôde ser observada no cenário da gestão urbana no governo de João da Costa, quando três grandes programas estruturadores como o PROMETROPOLE, o Programa Capibaribe Melhor e o Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda, foram desenvolvidos de maneira concomitante, mas por secretarias diferentes, sem uma visão de conjunto da cidade (NUNES, 2015, p. 153).

O planejamento urbano também foi afetado durante a gestão de João da Costa por meio de uma nova reforma administrativa realizada através da Lei Municipal nº 17.707(RECIFE, 2011), que, entre outros órgãos, criou a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo de 2014, responsável pelos grandes projetos viários desenvolvidos para o período e pela articulação com o governo federal e estadual, enquanto o ICPS ficou com a atribuição de coordenar a elaboração de projetos necessários para a realização do megaevento esportivo (NUNES, 2015, p. 156).

Finalizando sua análise sobre a gestão e o planejamento urbano nos doze anos em que o PT esteve à frente do governo municipal, Nunes (2015, p.164) destaca que a falta de uma ideia estruturada do projeto de cidade que se pretendia desenvolver fez com que “concepções diferentes de planejamento urbano fossem tratadas como concorrentes e, portanto, sem articulação (outro grande problema) pelas diversas estruturas". Para o autor, do ponto de vista institucional, este foi o

principal obstáculo para o planejamento urbano na cidade do Recife durante esse período.

Por fim, é importante destacar que foi durante as gestões do PT que eclodiu na cidade o debate em torno do Cais José Estelita - tema que será tratado com profundidade a partir do tópico 2.3 - apesar dos interesses de gestões do município e do estado sobre a área remeterem ao ano de 1998. Foi nesse ato que o projeto Metrópole 2010 e Metrópole Estratégica identificaram a área como Território de Oportunidades, interesse desdobrado depois no Projeto Recife-Olinda. A polêmica em torno do Cais José Estelita pode ser considerada como um ponto em comum entre as gestões municipais de João Paulo, João da Costa e Geraldo Júlio, uma vez que cada uma das gestões foi base para um novo capítulo da disputa.

A partir dessa breve costura, passamos a analisar a estrutura da gestão e do planejamento urbano da cidade do Recife no período compreendido entre os anos de 2013 e 2016, primeira gestão de Geraldo Júlio (PSB) tendo como vice Luciano Siqueira (PCdoB). Com o apoio do então Governador do Estado, Eduardo Campos, a Frente Popular do Recife, composta por 14 partidos (PRB / PDT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / PTC / PSB / PV / PRP / PSD / PC do B), obteve 453.380 votos ganhando a eleição no primeiro turno, com o slogan “Foi Geraldo quem fez”, uma vez que o candidato havia assumido as pastas da Secretaria de Planejamento e Gestão (2007) e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico (2011), ambas do Governo do Estado de Pernambuco e também presidência do Porto de Suape e o slogan “Um novo prefeito, para um novo Recife”. Essa vitória significou o fim dos 12 anos de gestões do PT, que havia entrado muito enfraquecido nessa última disputa eleitoral, em virtude da baixa aprovação popular em relação à gestão de João da Costa e de um forte desgaste na política interna do partido para a escolha do nome do candidato que disputaria a Prefeitura do Recife naquele ano.

O orçamento participativo, enquanto principal programa das gestões do PT, foi assegurado no discurso de praticamente todos os candidatos durante a campanha eleitoral. Geraldo Júlio, contudo, após eleito, não manteve o programa, tampouco ampliou seu recurso como havia prometido (GERALDO..., 2012). Ele criou o Recife Participa como substituto do OP, com a diferença de que os projetos aprovados nas plenárias locais passaram a não vincular o executivo para sua execução.

Após os 12 anos do PT no governo municipal, a reforma administrativa realizada pela gestão do PSB já no primeiro dia de governo de Geraldo Júlio, através da Lei Municipal nº 17.855 (RECIFE, 2013d), reduziu inicialmente a estrutura do executivo municipal de 24 para 22 secretarias, número que foi restabelecido em 2015. No âmbito da gestão urbana, foram criadas as secretarias de Desenvolvimento e Planejamento Urbano, que em 2015 foi desmembrada nas secretarias de “Planejamento Urbano” e “Desenvolvimento e Empreendedorismo”; a secretaria de Governo e Participação Social, que ficou responsável pelo programa “Recife Participa”; a secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos que ficou responsável pela Empresa de Urbanização do Recife - URB e pela Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana - EMLURB; a Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano, que assumiu dentro de sua estrutura a Companhia de Tráfego e Trânsito Urbano - CTTU e a Companhia de Serviços Urbanos do Recife - CSURB. Foram mantidas com a mesma nomenclatura a secretaria de Habitação e a secretaria de Saneamento.

Um grande marco desse primeiro mandato no campo da gestão urbana foi a criação do Conselho da Cidade do Recife (CONCIDADE) através da Lei Municipal nº 18.013 (RECIFE, 2014a), em decorrência de deliberação da 5º Conferência Municipal da Cidade do Recife realizada em maio de 2013, evento onde ainda se elegeu comissão para participar do processo de discussão e elaboração do texto legal e exercer o primeiro mandato de conselheiras e conselheiros do órgão.

Já em relação ao planejamento urbano, a primeira gestão de Geraldo Júlio deu início a uma série de iniciativas que se propuseram a pensar a cidade a partir de uma perspectiva urbanística, como o Projeto Recife 500 Anos, o Parque Capibaribe e o Plano Centro Cidadão. O Recife 500 anos - em curso atualmente - tem por objetivo a estruturação de um plano estratégico para o desenvolvimento da cidade com vistas ao seu aniversário de 500 anos, que ocorrerá no ano de 2037. O projeto é coordenado pela Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES), por meio de um contrato de gestão firmado entre a Prefeitura do Recife e o Porto Digital.

Já o projeto Parque Capibaribe se configura como um desdobramento do Programa Capibaribe Melhor, desenvolvido até então pelas gestões do PT. Com a consultoria da Universidade Federal de Pernambuco, celebrada através de convênio entre a PCR, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente e o núcleo Pesquisa e Inovação para as Cidades (INCITI), o projeto visa

articular as margens do Rio Capibaribe com a cidade. Por fim, o Plano Centro Cidadão, realizado através de convênio entre a Cidade do Recife e a Universidade Católica de Pernambuco, tem por objetivo estudar e apresentar propostas para o Centro Expandido Continental da Cidade do Recife.

Como pode ser observado, a partir de uma breve apresentação, cada um dos projetos vem sendo desenvolvido por instituições diferentes, com metodologias e equipes diversas. Dessa forma, apesar de pensarem a cidade em uma perspectiva macro - Recife 500 anos - ou a partir de suas particularidades - Parque Capibaribe e Plano Centro Cidadão -, os projetos possuem pouco diálogo entre si, fazendo com que a cidade continue sendo planejada de uma maneira fragmentada. Importante registrar, inclusive, que apesar do CONCIDADE ser o órgão colegiado de participação e controle social responsável por debater e deliberar sobre o desenvolvimento urbano da cidade, até o momento não se encontra bem delimitado como se dará sua incidência na discussão dos planos e projetos anteriormente mencionados.

Apenas a título de informação, é importante ressaltar que atualmente - segunda gestão de Geraldo Júlio - está em curso a discussão do Plano de Ordenamento Territorial (POT) que propõe a revisão do Plano Diretor de 2008, da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, da Lei de Parcelamento do Solo de 1997 e a regulamentação do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo, da Outorga Onerosa do Direito de Construir; da Transferência do Direito de Construir e do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória. (RECIFE, 2008, 1996, 1997). A partir de financiamento aberto em 2014 por meio do Banco Mundial, a PCR realizou licitação - que demorou 40 meses para ser concluída - para contratação de consultoria que responsável pela elaboração do POT. Contudo, o processo vem sendo bastante criticado por diversas organizações e movimentos sociais que se organizam a partir da Articulação Recife de Luta, que denuncia que o prazo de 4 meses e a metodologia de escuta e eleição de delegados por Região Político Administrativa para revisão do Plano Diretor não garante a efetiva participação popular na discussão do mesmo.

Outro ponto que destacamos aqui é que, apesar da gestão do PSB pôr em prática uma certa cultura do planejamento, foram os planos e projetos desenvolvidos a partir da dinâmica do mercado imobiliário que mais ganharam repercussão na

cidade do Recife durante a gestão. Foi o caso do Projeto Novo Recife que será melhor tratado no tópico 2.3 e o Projeto da Vila Naval.

Por fim, com o objetivo de entender mais profundamente a estrutura do planejamento urbano na cidade do Recife nas gestões aqui estudadas, e as forças políticas que exerceram influência sobre tais processos, apresentamos no quadroabaixo uma breve sistematização de informações que já foram apresentadas anteriormente: relação dos prefeitos eleitos nas disputas para o executivo municipal da cidade do Recife nos anos 2000, 2004, 2008 e 2012, as coligações partidárias formadas; além disso, um outro aspecto fundamental do quadro é a indicação dos valores arrecadados nas campanhas eleitorais, com recorte para o montante proveniente de doações de empresas ligadas à construção civil e ao mercado imobiliário.

Quadro 2 - Campanhas vitoriosas nas eleições para a Prefeitura da Cidade do Recife nos anos de 2000, 2004, 2008 e 2012

Eleições Municipais / Prefeitura da Cidade do Recife	**2000**	**2004**	**2008**	**2012**
Prefeito eleito	João Paulo Lima (PT)	João Paulo Lima (PT)	João da Costa (PT)	Geraldo Júlio (PSB)
Coligação	PT / PGT / PCB / PC do B	PT, PSL, PC do B, PT do B, PAN, PTC, PRP e PCB	PT, PSB, PTB, PDT, PR, PMN, PHS, PTN, PRB, PT do B, PSL, PRP, PRTB, PGT, PSDC e PCdoB	PSB / PMDB / PSL / PTB / PDT / PSC / PV / PC do B / PTN / PTC / PRP / PRB / PR / PSD
Votação 1º turno	249.282 votos (35,61%)	458.846 votos (56,11%)	432.707 votos (51,54%)	453.380 votos (51,14%)
Votação 2º turno	382.988 votos (50,38%)	--	--	--
Receita da campanha	Informações não divulgadas no site do TSE	R$ 1.963.823,00	R$ 2.832.735,81	R$ 7.977.541,37

Doações diretas às campanhas, de empresas ligadas a construção civil e mercado imobiliários	Informações não divulgadas no site do TSE	R$ 1.362.350,00	R$ 980.900,00	R$ 899.100,00

Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL 2000, 2004, 2008, 2012.
Organizado pela autora [8].

É importante observar que entre as eleições de 2008 e 2012 houve uma nítida mudança na forma escolhida pelas empresas para financiar as campanhas eleitorais, uma vez que houve uma redução no encaminhamento de doações a campanhas de candidatos específicos, passando a ser via os partidos políticos que ficavam responsáveis pela distribuição de recursos entre os seus candidatos. Essa modalidade de doação, conhecida como "doação oculta", faz com que o nome da empresa doadora não seja vinculado ao nome do candidato (D'AGOSTINO, 2012). No caso da campanha de Geraldo Júlio à Prefeitura da Cidade do Recife, em 2012, além dos R$ 899.100,00 financiados diretamente por empresas ligadas a construção civil e ao mercado imobiliário, a campanha recebeu R$ 3.000.000,00 da Direção Nacional do PSB - que arrecadou um total de R$ 69.459.089,00 e R$ 608.000,00 da Direção Estadual.

3.2 ESTRUTURA PARTICIPATIVA NA GESTÃO URBANA DO RECIFE

Como foi visto no capítulo anterior, mais especificamente no tópico 1.3, a participação popular só passou a ser expressamente prevista enquanto instrumento fundamental da política urbana brasileira a partir de 2001 com o advento do Estatuto das Cidades. Contudo, experiências anteriores, em nível local, já implementavam importantes práticas participativas desde a década de 1980, como foi o caso da criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - (PREZEIS) no Recife e, posteriormente, com o Orçamento Participativo que se proliferou por diversas cidades brasileiras a partir da década de 1990.

[8] Para ter acesso às informações sobre as doações recebidas pelas campanhas é necessário acessar as páginas de cada um dos anos no site do TSE e preencher as lacunas com o número do candidato ou partido, cidade e estado da federação. Os links estão disponíveis na lista de referências.

Após um longo período de hibernação dos movimentos sociais urbanos com o golpe militar de 1964, novos processos de mobilização tomaram forma em Recife a partir de 1974, com o incentivo proporcionado pelas comunidades eclesiais de base, com apoio do Arcebispo de Olinda e Recife, Dom Hélder Câmara. Foi assim que, no período da redemocratização do Brasil, surgiram as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), enquanto estratégia para consolidação do direito de moradia das populações de baixa renda ocupantes de áreas irregulares. A partir da assessoria técnica da Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz, os movimentos populares apresentaram um Projeto de Lei que definia regras e métodos participativos com o fim de garantir o processo de urbanização e regularização das ZEIS. O método participativo criado estabelecia a instituição de Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL), que seria a instância responsável pela coordenação, elaboração e implementação dos Planos Urbanísticos e os respectivos projetos de urbanização e regularização em cada ZEIS (ALBUQUERQUE, 2006, apud PASSOS, 2010, p. 77- 78). O PREZEIS foi sancionado no dia 30 de março de 1987 através da Lei Municipal nº 14.947 (RECIFE, 1987) durante o governo do então prefeito Jarbas Vasconcelos (PSB) e se tornou referência em todo o Brasil por seu potencial democrático.

Esse é um registro histórico importante de se fazer para destacar a existência de uma cultura de participação popular e mobilização social existente na cidade do Recife - apesar do sistema de participação popular proposto a partir da Lei do PREZEIS, com a instituição do Fórum e das COMULs, estar sendo preterido pelas gestões municipais desde 2002. Como vimos, seus representantes vêm optando por fortalecer os novos programas participativos por eles criados.

Atualmente a estrutura de participação popular no planejamento urbano da cidade do Recife é formada por órgãos como o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), a Comissão de Controle Urbanístico (CCU), o Conselho da Cidade do Recife (CONCIDADE), o Fórum do PREZEIS e por programas como o Recife Participa e o Recife 500 anos. Contudo, antes de adentrarmos na análise de cada um desses conselhos, é importante sublinhar algumas problemáticas relativas à efetividade dos conselhos apontadas por Maria da Glória Gohn (2002), para que possamos observá-los a partir de uma perspectiva crítica.

A autora considera que os conselhos são mecanismos que possibilitam a criação de “condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e

implicam uma maior cobrança de prestação de contas do poder Executivo" (GOHN, 2002, p. s/p). Destaca, no entanto, que eles ainda possuem características limitadoras do potencial democrático, como: i. a inexistência de uma demarcação precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores - organizados dentro da estrutura do poder executivo - e da sua relação com o poder Legislativo; ii. a falta de instrumentos jurídicos que garantam o encaminhamento de suas deliberações; e iii. indefinição do sentido de participação, uma vez que não é suficiente uma abertura de espaços institucionais com paridade numérica de vagas quando as diferentes camadas sociais da população não possuem a mesma disponibilidade de tempo, informação e conhecimento que os representantes do Poder Público. Portanto, a autora defende não apenas uma paridade numérica, mas uma paridade de condições de acesso e exercício para todos os participantes, chegando inclusive a sugerir que seja garantida uma remuneração às representações da sociedade civil (GOHN, 2002, p. 25).

> Os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e da sociedade política, que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos que foi reivindicado pelos movimentos sociais nos anos 1980. Eles fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo da gestão pública estatal, via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão, a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado, que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais. Por lei, os conselhos devem ser também um espaço de decisão. Mas, a priori, são apenas espaços virtuais. Para que eles tenham eficácia e efetividade na área em que atuam e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representatividade e conseqüência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos (GOHN, 2002, p. 29).

O CDU foi criado em 1990 quando da promulgação da Lei Orgânica do Município do Recife (RECIFE, 1990). Foi mais um dos resultados do processo de redemocratização, quando os municípios passaram a ter autonomia federativa e estava em voga o debate sobre a democratização das cidades, decorrente da força dos movimentos pela reforma urbana. Contudo, o conselho foi regulamentado apenas no fim de 1992, através da Lei Municipal nº 15.735 (RECIFE, 1992) e teve

sua instalação em 1994, tendo, como sua primeira tarefa, a elaboração da minuta do Projeto da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS (NUNES, 2008, p. 46).

O CDU foi criado como um órgão colegiado de composição paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade civil, com as funções de acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor e dos instrumentos dele decorrentes. Com a entrada em vigor do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife - PDCR - Lei Municipal nº 15.547/1991 (RECIFE, 1991), o CDU passou a ter também a função de apreciar os empreendimentos de impacto (EI)[9], protocolados na PCR, deliberando pela sua aprovação ou não.

Atualmente o CDU é vinculado à Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano - SEMOC, cujo secretário é seu presidente; a partir de alteração feita pela Lei Municipal nº 17.896/2013 (RECIFE, 2013b), o conselho passou a ser composto por 30 conselheiros e seus suplentes, sendo 15 representantes do Poder Público e 15 representantes da sociedade civil.

Apesar de legalmente ter sido atribuído ao CDU um caráter amplo de controle social da política urbana, e das discussões para a elaboração da LUOS e da Revisão do Plano Diretor terem passado por ele, muitas das críticas vinculadas ao conselho são decorrentes do fato do mesmo ter passado a controlar, predominantemente, a atividade de análise de projetos de EI. Dessa forma, passou o conselho a restringir-se a questões físico-territoriais, uma vez que a análise de projetos de edificações se refere obrigatoriamente ao lote, se desvinculando de uma visão integrada de planejamento urbano (NUNES, 2008, p. 72):

> O Conselho não tem participado de questões importantes para a cidade (sejam de natureza propositiva ou de controle), notadamente na definição dos programas e projetos urbanos estruturadores, que interferem no desenvolvimento urbano. A atividade de natureza mais geral, na perspectiva

[9] O PDCR de 1991 definia os EI como construções que pudessem causar impacto no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura básica, considerando de tal forma todos os empreendimentos locados em áreas com mais de 3 hectares ou cuja área construída ultrapasse 20.000 m² (vinte mil metros quadrados) ou ainda aqueles que por sua natureza ou condições requeiram tratamentos específico por parte do Poder Público Municipal. A partir de 2008, com a entrada em vigor da revisão do Plano Diretor (Lei 17.511/2008), passaram a ser consideradas EI as edificações situadas em terrenos com área igual ou superior a partir de 2,0 ha (dois hectare) ou com área construída igual ou superior a partir de 15.000 m² (quinze mil metros quadrados); as escolas, colégios, universidades e templos religiosos em terrenos acima de 1.000 m² (mil metros quadrados); os usos que, por sua natureza ou condições, requeiram análise ou tratamento específico por parte do Poder Executivo Municipal; além de um rol taxativo de empreendimentos - a partir do seu tipo de uso - que são considerados de impacto independente da área do terreno ou construída.

> setorial, que o conselho realizou foi a discussão da revisão do Plano Diretor e da legislação urbanística (alterações à lei, concentrando-se na análise dos empreendimentos de impacto). Vale dizer que as atividades foram realizadas com base em propostas apresentadas pelo executivo municipal, quer dizer, o Conselho tem ficado restrito às questões mais normativas (legislação) do que estratégicas (programas e projetos) (NUNES, 2008. p. 71).

Importante registrar que antes da análise dos EI pelo CDU, os mesmos são discutidos no âmbito da Comissão de Controle Urbanístico. A CCU foi criada através do art. 109 da LUOS, Lei 16.176 (RECIFE, 1996) como um órgão consultivo, de composição paritária com o objetivo de apoiar o executivo na elaboração e aplicação de normas e instruções sobre procedimentos decorrentes da legislação urbanística e analisar e dar parecer sobre a implantação de empreendimentos de impacto, sobre as questões relativas à Lei de Edificações e Instalações, a Posturas Municipais e ao Parcelamento do Solo (RECIFE, 1996). Atualmente a CCU, da mesma forma que o CDU, é vinculada a SEMOC e composta por 16 (dezesseis) membros, mais suplentes.

Enquanto órgãos de controle no processo de aprovação dos EI, a CCU e sobretudo o CDU, vêm sendo palco para grandes polêmicas e divergências. Uma dessas polêmicas aconteceu quando da primeira discussão no Projeto Novo Recife pelos órgãos em 2012. Tal situação foi analisada por Nunes em sua tese (2015) que tinha como objetivo estudar o papel do planejamento urbano na gestão da cidade do Recife, discutindo, dentre outras coisas, o potencial democrático e de planejamento do CDU. O conflito em torno do Projeto Novo Recife serviu para explicitar as relações de governança entre o setor público e o privado (NUNES, 2015). Sobre este ponto é importante frisar que os representantes do setor empresarial do CDU, entrevistados pela autora, se manifestavam, no período, contra a existência do conselho por considerarem suficiente a discussão no âmbito do CCU.

> Os EI são tema predominante no Conselho e trazem muita polêmica às discussões. Uma questão origina-se da preocupação do segmento empresarial sobre a necessidade da análise dos EI pelo CDU, que gera muitas discussões, ao mesmo tempo em que expõe, frequentemente, os empresários, os seus representados e suas atividades, na pauta do conselho. No reforço de sua crítica à questão, defendem a CCU como o órgão competente, para a análise dos EI, sendo inadequada a sua análise, também, pelo Conselho que, sem embargo da pluralidade de sua representação, não teria a competência técnica necessária para realizar esta tarefa, ao contrário da CCU, que tem uma composição estritamente técnica, à exceção do representante das Associações Comunitárias (o

> representante das ONGs tem sido, em geral, arquiteto ou advogado). (NUNES, 2015, p. 206).

O memorial justificativo[10] analisado inicialmente pela CCU e, após a sua aprovação pela comissão, pelo CDU, servem como subsídio para a indicação, por parte do executivo e do conselho, das ações mitigadoras que deverão ser realizadas pelo empreendedor, com o objetivo de compensar o interesse público pelos impactos causados pelo projeto. Sobre a efetividade das ações mitigadoras, Nunes aponta que: i. o poder público está autorizado legalmente a fazer as exigências, mas não existe definição legal dos critérios que deverão guiar o estabelecimento das mitigações; ii. não há um monitoramento eficaz, por parte do Poder Público, do cumprimento das ações por parte dos empreendedores; iii. o Poder Público passa uma obrigação que deveria ser sua para as mãos do empreendedor privado, ficando a cidade na dependência de que o empreendimento seja executado para ter uma ação de interesse público realizada; iv. as ações impostas aos empreendedores em regra não se enquadram em uma perspectiva de planejamento mais amplo para a cidade; v. muitas vezes as ações mitigadoras se configuram como moedas de troca; vi. os empreendedores costumam apresentar uma posição dúbia em relação às ações mitigadoras, às vezes concordam e até mesmo apresentam propostas, outras vezes se sentem explorados (NUNES, 2015, p. 208-209).

Durante o processo de revisão do Plano Diretor do Recife ocorrida de 2002 a 2008, no campo da gestão democrática da cidade, destacaram-se como propostas: i. a regulamentação do CONCIDADE enquanto instância inserida na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a consequente revisão das atribuições e composição do CDU; ii. a criação de um Fórum dos Conselhos, com o fim de fortalecer a estrutura participativa enquanto instância de promoção e controle social intersetorial; iii. instituição de câmaras intersetoriais com representantes do poder público e da sociedade civil (NUNES, 2015, 188).Contudo, o texto final do Plano Diretor aprovado na Câmara Municipal, em seu Capítulo I, que trata do sistema de planejamento urbano participativo e gestão democrática, criou apenas a figura do CONCIDADE, reafirmando em seu bojo a existência do CDU e suas atribuições legais.

[10] O memorial justificativo é um documento em que o arquiteto responsável pelo projeto apresenta o mesmo ao cliente ou ao poder público, destacando informações como complemento de planta, cortes, elevações e perspectivas.

É importante destacar que todas as edições da Conferência da Cidade do Recife posteriores à revisão do Plano Diretor de 2008 - 4ª Conferência realizada em 2010; 5ª Conferência realizada em 2013 e 6ª Conferência realizada em 2016 - deliberaram pela extinção do CDU e transferência de todas as suas atribuições para o CONCIDADE. Todavia, desrespeitando as deliberações da conferência, apenas em 2013 a PCR fez uma pequena reformulação da Lei que institui o CDU, transferindo o órgão da estrutura da Secretaria de Planejamento Urbano para a Secretária de Mobilidade e Controle Urbano (SEMOC).

O CONCIDADE foi criado através da Lei Municipal nº 18.013/2014 de 07 de maio de 2014(RECIFE, 2014a). Esta lei foi elaborada no ano de 2013, atendendo às deliberações da 5ª Conferência da Cidade, que tratavam entre outros assuntos, da estruturação do conselho. Este processo foi marcado por denúncias de desrespeito por parte do poder Executivo às deliberações da Conferência. O setor empresarial, por exemplo, deveria ter apenas 4 vagas no CONCIDADE, mas na elaboração da lei o número foi aumentado para 6 vagas, sob a justificativa de que era necessário nivelar a representatividade (RAFAEL, 2013).

O Conselho teve sua primeira reunião de instalação realizada no dia 10 de junho de 2014, momento a partir do qual tiveram início as discussões sobre a elaboração do regimento interno do conselho, que só veio a ser homologado no dia 27 de outubro, após 3 reuniões. Nos seus dois primeiros anos (2014 - 2015), o CONCIDADE funcionou com as representações eleitas na 5ª Conferência Municipal do Recife.

De acordo com a Lei Municipal nº 18013/2014 o CONCIDADE é um órgão colegiado, de natureza permanente, deliberativa, consultiva e propositiva, com 45 membros titulares e seus suplentes, com as vagas distribuídas da seguinte forma: 18 representantes do Poder Público Municipal; 12 representantes de sindicatos de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental, e demais articulações da sociedade civil; 6 representantes do empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; 9 membros representando entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na temática urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental. Existem, portanto, 27 vagas para a sociedade civil - incluindo empresariado - em face de 18 vagas para o Poder Público.

Dentre as competências atribuídas ao CONCIDADE estão: i. atuar nas iniciativas de elaboração, revisão e adequação do Plano Diretor, da LUOS, de planos, programas e de outros instrumentos de matéria urbanística, bem como propor ajustes, alterações e fiscalizar a aplicação dos mesmos; ii. criar, alterar e regulamentar zoneamentos especiais; iii. convocar, organizar e coordenar conferências municipais relativas ao desenvolvimento urbano e ambiental; iv. colaborar com os projetos do Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias no que tange à Política de Desenvolvimento Urbano e v. requisitar audiências e consultas públicas sempre que julgar necessária a participação da população na discussão e elaboração da política urbana.

Com a sobreposição de competências entre o CDU e o CONCIDADE, no que se refere à revisão e fiscalização do Plano Diretor e da LUOS, na prática ficou ainda mais concreta a posição do CDU como órgão de análise sobre empreendimentos de impacto, enquanto o CONCIDADE se firmou como instância de debate e deliberação sobre a política urbana municipal. Tal fator é um impedimento para que as definições sobre o desenvolvimento urbano sejam tomadas a partir de uma visão integrada, uma vez que um órgão que planeja enquanto um outro faz o controle urbano e define mitigações, autorizando a execução de empreendimentos de impacto que afetam toda a cidade.

> Na cidade do Recife, arranjos institucionais como o Orçamento Participativo, Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, Conselho de Desenvolvimento Urbano ou outros mecanismos que se constituem como arenas de formulação e gestão de políticas públicas urbanas locais são partes essenciais dos conflitos de governança urbana, especialmente em termos de sua articulação com o processo que visa estabelecer o Conselho das Cidades nos três níveis da Federação e, portanto, das condições de realização da política nacional de desenvolvimento urbano. Em grande medida eles apresentam mais possibilidades de dissonância do que de integração e diálogo com os ideários e os desenhos nacionais de planejamento e gestão das políticas urbanas (SILVA, 2010, p. 152).

Por fim, nos resta destacar a importância dada ao instrumento das audiências públicas para política urbana, enquanto mecanismo que chega mais próximo da população de uma maneira geral. As audiências aparecem no Estatuto da Cidade como uma das diretrizes da política urbana através do indicativo de que, sempre que houver a implantação de empreendimentos ou atividades de impacto sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população, deverá ser realizada a audiência do Poder Público e da população interessada. Além disso, o

Estatuto da Cidade reconhece expressamente as audiências públicas como um dos mecanismos para o exercício da gestão democrática das cidades e estabelece este instrumento como obrigatório para os processos de elaboração e implementação dos Planos Diretores municipais e para garantir gestão orçamentária participativa.

Ademais a resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA - que disciplina os procedimentos para obtenção do licenciamento ambiental - institui as audiências públicas como um dos procedimentos que poderão ser exigidos, de acordo com cada caso, para a concessão da referida licença e determina a realização de audiências públicas sempre que for necessária a realização do Estudo de Impacto Ambiental (BRASIL, 1997).

No âmbito do município do Recife, a Lei nº 18.013, que regulamenta o CONCIDADE, estabelece dentre as competências do órgão, a de convocar audiências e consultas públicas sobre a implementação de empreendimentos de impacto e grandes obras públicas, em casos de degradação ambiental, nos processos de elaboração de planos urbanísticos e leis de sua competência e sempre que for necessária a participação da população na discussão e elaboração da política urbana (RECIFE, 2014a).

As audiências públicas são reguladas, no município do Recife, através da Lei Municipal nº 16.745 de 08 de janeiro de 2002, que estabelece que os poderes Executivo e Legislativo poderão realizar audiências públicas com a participação da população e de representantes de organizações da sociedade civil para discutir assuntos de relevante interesse público, com os objetivos de: recolher propostas e informações para subsidiar a tomada de decisões pelos poderes públicos municipais; proporcionar a oportunidade para as cidadãs e os cidadãos apresentarem seus pleitos e opiniões; proporcionar uma análise ampliada da matéria e dar publicidade a temáticas a partir da discussão por meio de audiência pública (RECIFE, 2002).

Para garantir a participação social e a transparência nas audiências públicas, a Lei estabelece uma série de regras e procedimentos para a realização das mesmas, dentre as quais a determinação de que elas deverão ser convocadas com a antecedência mínima de 15 (quinze) dias, juntamente com a disponibilização de informações sobre seus objetivos, data, horário, local, prazos e condições para

participar; sempre que houverem defensores e opositores da matéria em debate, deverá ser garantida a manifestação das diversas correntes de opinião.

3.3 A DISPUTA EM TORNO DO CAIS JOSÉ ESTELITA

A cidade do Recife, historicamente conhecida pelas lutas populares urbanas, como foi mencionado nos tópicos anteriores, desde 2012 vem sendo palco de uma mobilização de repercussão nacional e até mesmo internacional em torno do Cais José Estelita e do Projeto Novo Recife.

O Cais José Estelita está situado no bairro de São José, um dos bairros que compõem o Centro Histórico da Cidade do Recife, estrategicamente localizado em uma área de divisa entre a Zona Sul, a Zona Norte e o Centro. O terreno faz parte do Parque Ferroviário das Cinco Pontas, que passou a existir entre os anos de 1930 e 1940, fruto de aterros que ocorreram durante a ampliação do Porto do Recife. Os mais de 15 hectares do pátio ferroviário foram desativados entre as décadas de 1980 e 1990, mantendo apenas o uso esporádico da linha férrea, em viagens de trem com finalidade turística (VERAS, 2014, p. 40-42).

Figura 1 - Apresentação do redesenho do Projeto Novo Recife (2014)

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Em decorrência do fechamento da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), foram transferidos para União, aos cuidados da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), através da Lei Federal 11.483 de 31 de Maio de 2007, que dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, todos os imóveis não operacionais da empresa,

que poderiam ter como destino: a) a alienação direta para os Estados, Distrito Federal ou Municípios desde que para fins de utilização em programas como de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social; b) a venda através de leilão para garantir a quitação de eventuais passivos da extinta Rede através de aplicação no Fundo Contingente ou c) serem preservados como patrimônio ferroviário ficando aos cuidados do IPHAN - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional(BRASIL, 2007).

Contudo, apesar do IPHAN ter demonstrado interesse na área não operacional do Cais José Estelita em virtude do seu elevado valor histórico através do ofício n. 175/2007/5ªSR/IPHAN/MinC e do Memorando n. 899/2007 enviado à Superintendência do Patrimônio da União - SPU, no ano de 2008 o Governo Federal levou a leilão, através da Caixa Econômica Federal, pouco mais de 10 hectares do terreno localizado no Cais José Estelita que pertencia a extinta RFFSA, mantendo sob sua propriedade apenas cinco hectares, relativos, basicamente, à faixa de domínio da linha férrea e à área da Estação Ferroviária. 'Estes documentos podem ser consultados através da Ação Civil Pública 0001291-34.2013.4.05.8300 de autoria do Ministério Público Federal e que tramita na Justiça Federal do Estado de Pernambuco (BRASIL, 2015).

Apenas o Consórcio Novo Recife, constituído pelas construtoras Queiroz Galvão, Moura Dubeux, ARA Empreendimentos e GL Empreendimentos, apresentou proposta no leilão realizado na Cidade de São Paulo no dia 03 de outubro de 2008. O terreno de 101.754,27m² foi arrematado no primeiro lance por pouco mais de 55 (cinquenta e cinco) milhões de reais, com o metro quadrado valendo, portanto, menos de 545 (quinhentos e quarenta e cinco) reais. Importante registrar ainda que o leilão é alvo de investigação pela Polícia Federal que aponta indícios de fraude no certame em virtude, entre outras coisas, do imóvel ter sido vendido por 10 milhões a menos do valor designado como lance mínimo pela SPU (POLÍCIA..., 2015).

A venda de terrenos importantes por um valor tão inferior à média praticada pelo mercado insere-se na lógica de abandono estratégico de áreas históricas e centrais, que se dá, frequentemente, com o objetivo de fazer com que, no futuro, projetos de renovação e privatização do tecido urbano sejam apresentados como soluções para problemas como violência, prostituição e tráfico de drogas em tais localidades. Assim, tais projetos urbanísticos costumam ser aprovados e celebrados pela sociedade, já que a estratégia do poder público de abandonar determinadas

áreas facilita a legitimação de um discurso gentrificador, que beneficia a especulação imobiliária. Tal situação é uma autêntica expressão do uso da renovação urbana como meio para se absorver o excedente de produção do capitalismo, como cita David Harvey:

> A absorção do excedente por meio da transformação urbana tem, contudo, um aspecto ainda mais sombrio, uma vez que implica uma recorrência de reestruturação urbana por meio de uma "destruição criativa". Quase sempre, isso tem uma dimensão de classe, pois em geral são os pobres, os desprivilegiados e marginalizados do poder político os que sofrem mais que quaisquer outros com esse processo. A violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do antigo (HARVEY, 2014, p. 49-50).

Após a compra da área não operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, o Consórcio Novo Recife protocolou na Prefeitura, ainda no final de 2008, a primeira versão do Projeto Novo Recife, pouco antes da entrada em vigor do Plano Diretor que havia sido recém aprovado, razão pela qual o projeto foi aceito com os parâmetros da LUOS DE 1996 (RECIFE, 1996), muito mais permissivos e lucrativos para o empreendedor privado.

Após discussão do projeto nos órgãos internos da prefeitura responsáveis pela emissão de pareceres urbanístico sobre os Empreendimentos de Impacto no que concerne aos temas relacionados as suas pastas - a Diretoria Executiva de Controle Urbano do Recife (DIRCON) e a Diretoria de Urbanismo da Secretaria Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras (DIRURB/SCDUO) respectivamente, além da Autarquia de Transito e Transporte Urbano do Recife (CTTU) e do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (ICPS), enquanto Unidade Executora do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda nos anos de 2009 e 2010 - o projeto foi encaminhado pela primeira vez ao CDU em julho de 2011 (NUNES, 2015, p. 222).

O projeto era destinado para um terreno de um pouco mais de 100 (cem) mil metros quadrados, e que previa a construção de 14 (catorze) edifícios – sendo oito residenciais, dois empresariais, dois hotéis e dois edifícios garagem; a previsão era de que 30% do espaço do empreendimento seria destinada à área verde, além de espaços para implantação de áreas públicas, com vias, ciclovias, jardins, quiosques e polo marítimo, entre outros serviços.

Quadro 3 - Resumo Projeto Novo Recife 2012

Processo	Lote e área	Área construída	Tipo de uso	Pavimentos	Unidades	Vagas Estacionamento
07.32990.4.08	01-QA 12.065,00 m²	62.923,25 m²	1 Edf. Empresarial	37	189	956
			1 Edf. Flat	21	233	231
07.32986.7.08	01-QB 10.096,71 m²	51.185,86 m²	1 Edf. Residencial	35	144	585
			1 Edf. Residencial	35	144	585
07.32987.3.08	01-QC 15.068,00 m²	83.012,14 m²	1 Edf. Residencial	33/37	140	-
			1 Edf. Residencial	41	164	-
			1 Edf. Residencial	41	164	-
			1 Edf. Garagem	-	-	965
07.32989.6.08	01-QB 14.395,50 m²	80.702,25 m²	1 Edf. Residencial	33/37	138	-
			1 Edf. Residencial	37	72	-
			1 Edf. Residencial	37	148	-
			1 Edf. Garagem	-	-	942
07.32988.0.08	01-QE 14.516,92 m²	77.164,01 m²	1 Edf. Empresarial	36	457	834
			1 Edf. Flat/Home-Service	31	473	465
Totais	**66.142,13 m²**	**354.987,51 m²**	**14**	**491**	**2.466**	**5.563**

Fonte: RECIFE, 2012. Conselho de Desenvolvimento Urbano. Parecer Técnico do conselheiro relator Paulo Monteiro.

Com a chegada do projeto ao CDU, o debate em torno do Cais José Estelita e do Projeto Novo Recife ganhou repercussão na sociedade, recebendo críticas, sobretudo, em relação à ausência de discussões nos espaços institucionais de controle da política urbana no Recife.

A mobilização social em torno da defesa do Cais José Estelita se deu a partir do recém criado Grupo Direitos Urbanos - DU[11], que através da fundação de um

[11]O grupo Direitos Urbanos surgiu em 2011 partir de um grupo de pessoas interessadas em discutir política e os problemas da cidade do Recife, que criaram através das redes sociais fóruns de debate e canais de articulação com o fim de incentivar a organização social em torno das questões urbanas. O grupo começou a ganhar repercussão a partir da luta pelo tombamento do Edifício Caiçara, das discussões contra um projeto de lei que visava proibir o consumo de álcool nas ruas e limitar o horário de funcionamento de bares, mas foi a partir das mobilizações em defesa do Cais José Estelita e contra o Projeto Novo Recife que ganhou maior notoriedade.

fórum de debates na rede social *Facebook* fomentou a discussão em torno do projeto e do direito à cidade. No ano de 2012, o grupo foi responsável por articular uma primeira audiência pública sobre o Projeto Novo Recife, que aconteceu na Câmara Municipal do Recife - CMR no dia 22 de março. Além dessa iniciativa, o grupo facilitou a organização de três eventos #OcupeEstelita naquele ano - 15 de abril, 22 de abril e 11 de maio -, ocupando a área frontal dos armazéns de açúcar do Cais José Estelita, até então abandonada, com debates, piqueniques e intervenções artísticas, como forma de ato político de reapropriação da cidade pela população.

Fotografia 1 - Área externa do Cais no primeiro #OcupeEstelita que aconteceu no dia 15 de abril de 2012

Foto: Ytallo Barreto.

Fotografia 2 - Manifestação de crianças no primeiro #OcupeEstelita que aconteceu no dia 15 de abril de 2012

Foto: Ytallo Barreto

Essas ações fortaleceram a rede de apoio e a mobilização social em torno do Cais, aumentando o sentimento de pertencimento das pessoas em relação ao ‘Estelita’.Foi assim que se conseguiu uma grande adesão social nas mobilizações chamadas pelo Grupo Direitos Urbanos quando o projeto começou a entrar em pauta para votação no CDU. A convocação para a primeira reunião, que aconteceu no dia 30 de novembro de 2012, se deu com o mote “Ocupe o 12º andar da Prefeitura". Após o pedido de vistas do processo, a segunda reunião foi marcada para o dia 21 de dezembro e a mobilização aconteceu a partir da chamada “Ocupe o fim do mundo”. Porém, a reunião do dia 21 foi suspensa, quando já havia começado, em virtude de uma decisão liminar prolatada pelo juízo da 7ª vara da Fazenda Pública em uma Ação Popular proposta por integrantes do movimento, que questionavam a composição do conselho.

Fotografia 3 - 12º andar da prefeitura ocupado durante a reunião do CDU realizada no dia 30 de novembro de 2012

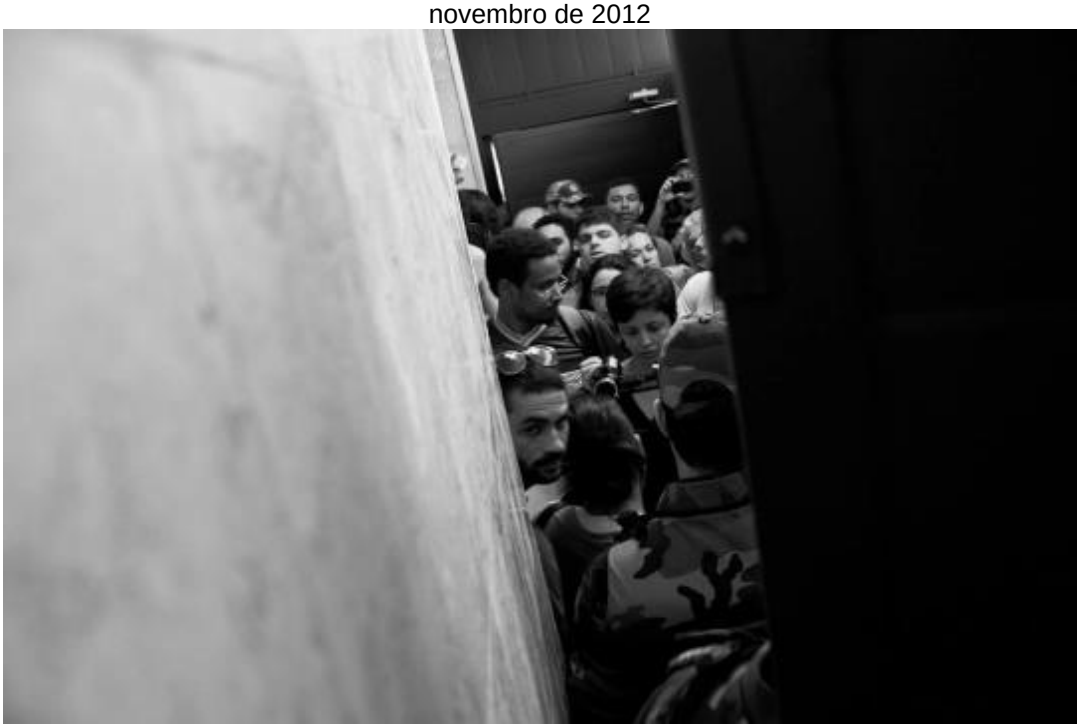


Foto: Ana Lira

Uma nova reunião do CDU foi marcada para o dia 28 de dezembro. Apesar de uma nova decisão liminar em uma segunda Ação Popular proposta por integrantes do Grupo Direitos Urbanos ter determinado novamente a suspensão da reunião, o Consórcio Novo Recife conseguiu ainda assim que a mesma fosse autorizada pelo Presidente do Tribunal de Justiça através de Mandado de Segurança. Dessa forma, o Projeto Novo Recife foi aprovado pela primeira vez no CDU no último dia útil do ano de 2008 e último dia da gestão do então prefeito João da Costa (PT).

O projeto em questão e seu processo de aprovação junto à PCR é contestado em três Ações Populares de nºs. 0195268-24.2012.8.17.0001; 0034687-64.2014.8.17.0001 e 0065800.02.2015.8.17.0001 propostas por integrantes do Grupo Direitos Urbanos e uma Ação Civil Pública de nº. 0195410-28.2012.8.17.0001, pelo Ministério Público de Pernambuco (MPPE) através da promotora Belize Câmara, que pouco tempo depois foi transferida da Promotoria de Meio Ambiente e Patrimônio Histórico-Cultural em que atuava, para outro município. Nenhuma das ações acima mencionadas teve até o momento sentença de primeiro grau e ainda tramitam na 7ª Vara da Fazenda Pública da Capital.

Mesmo após a aprovação do projeto, a mobilização social não parou. Um

novo #OcupeEstelita foi realizado na área externa do Cais no dia 28 de abril de 2013, atraindo um público ainda maior. No ano seguinte, outro ato político de ocupação estava marcado para o dia 01 de junho, mas antes dessa data, no dia 21 de maio, o consórcio das empreiteiras iniciou a demolição dos armazéns de açúcar, gerando assim enorme revolta de ativistas, que arrombaram os portões, pararam as máquinas e passaram a ocupar a parte interna do terreno.

Após a ocupação da área interna do Cais por dezenas de pessoas ligadas a diferentes movimentos sociais, organizações populares e também desorganizadas, quando do início da demolição dos armazéns de açúcar pelo Consórcio Novo Recife, surgiu o Movimento Ocupe Estelita (MOE), como forma de garantir um novo canal de organização da luta, com uma dinâmica diferente pautada em ação direta e assembleias presenciais e reconhecendo a diversidade de atores envolvidos, para além do DU.

Fotografia 4 - Entrada de ativistas na área interna do Cais José Estelita na noite do dia 21 de maio de 2014

Foto: Marcelo Soares

A ocupação dentro do terreno do Cais José Estelita durou aproximadamente 27 dias, tendo início na madrugada do dia 22 de maio de 2014 e encerrando na manhã do dia 17 de junho. O terreno foi desocupado no dia do jogo Brasil e México na Copa do Mundo Fifa 2014, através de uma reintegração de posse violenta que durou aproximadamente 12 horas; os ocupantes foram expulsos pelo batalhão de Choque da Polícia Militar de Pernambuco. Após a reintegração de posse, os manifestantes ainda permaneceram 20 dias acampados do lado de fora do terreno,

embaixo de uma das alças do Viaduto Capitão Temudo, tendo a ocupação física e ininterrupta do Cais acabado no dia 07 de julho de 2014.

Fotografia 5 - Reintegração de posse acampamento Ocupe Estelita
no dia 17 de junho de 2014

Foto:Marcelo Soares

Durante o período da ocupação, existiu um esforço constante de uma maioria de ativistas em não reproduzir padrões hierárquicos dentro do movimento, com o objetivo de constituir um processo político verdadeiramente democrático, através de assembleias abertas que aconteciam diariamente, organização de comissões e divulgação ampla de atos e atividades através de diversos canais da internet. Tal fator foi de extrema importância para garantir o desenvolvimento de um espaço de autonomia, onde se discutia não apenas o Projeto Novo Recife, o planejamento urbano e os destinos do Cais, mas também, os mais variados temas ligados às opressões sofridas na cidade. Através do ativismo e da resistência, se produzia a radicalização da democracia.

Fotografia 6 - Aula pública do Professor Tómas Lapa realizada dentro do Cais José Estelita no dia 25 de maio de 2014

Foto: Chico Ludermir

Para a professora de sociologia da UFPE Maria Eduarda Mota Rocha (2015), foi a partir do Estelita que ela pode perceber “que a luta pela cidade é a luta pelo direito de ser como se é sem ser ameaçado pela intolerância” e para que se possa conquistá-lo é necessário se construir o acesso para efetiva participação política de todas as pessoas.

> A percepção de que a política tradicional não está de fato aberta à verdadeira participação, mas apenas à sua simulação, trouxe de volta a velha tática dos movimentos populares de “ocupar” a cidade, que assim se tornou simultaneamente objeto e instrumento de luta. Como lembrou David Harvey, esta tática “mostra como o poder coletivo de corpos no espaço público continua sendo o instrumento mais efetivo de oposição quando o acesso a todos os outros meios está bloqueado”. É neste ponto que o primeiro significado de “espaço público”, como espaço de participação política, encontra o segundo, a experiência coletiva na cidade. A captura do Estado pelos interesses privados pavimenta o caminho para a destinação privatista de espaços vocacionados a usos públicos como o Cais. O fechamento da política alimenta o fechamento da cidade, e vice-versa. (ROCHA, 2015).

Por não ver no projeto a representação dos desejos e necessidades da cidade e dos cidadãos e cidadãs, o pleito fundamental do movimento se tornou a exigência de que os processos de arquitetura do Projeto Novo Recife, protocolados no ano de 2008 - um mês antes da entrada em vigor do atual Plano Diretor -, fossem cancelados, uma vez que os mesmos estavam eivados de vícios de legalidade, e em virtude também da inexistência de plano específico para a área, de acordo com as exigências do Plano Diretor e da Lei Municipal nº. 16.550, onde deveria ser garantida a efetiva participação popular como forma de efetivação do direito à cidade

(RECIFE, 2000).

Apesar de defender que o terreno do Cais José Estelita fosse destinado a construção de habitações de interesse social, tendo em vista o déficit habitacional de 62 mil unidades existentes na Cidade do Recife (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013), o Movimento evitou apresentar ou defender qualquer projeto específico para o Cais, por entender que essa deveria ser uma prerrogativa garantida a toda a cidade, através de processos democráticos de participação cidadã. Tal atitude exercida pelo movimento, tinha o objetivo de não assumir uma postura autoritária de definição do destino do Cais, comumente praticada pelo Poder Público junto com as empreiteiras.

Diante da ocupação do Cais, foi aberto pela primeira vez um espaço de negociação, com a Prefeitura da Cidade do Recife mediando a disputa entre o Consórcio Novo Recife e os movimentos sociais e instituições contrárias ao empreendimento proposto para a área.

A posição de suposta “neutralidade” adotada pela Prefeitura garantia ao Consórcio Novo Recife vantagem no litígio, uma vez que, como ensina Harvey, o direito à cidade é um valor em disputa, que depende de quem vai lhe atribuir significado, completando a afirmação relembrando a passagem do livro O Capital em que Marx diz que “entre direitos iguais, o que decide é a força” e anunciando que “a própria definição de “direito” é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo” (MARX, apud HARVEY, 2014, p. 19-20). No mesmo sentido se posiciona Engels:

> O Estado que se origina da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle, mas que também se origina no meio da luta entre as classes, é, normalmente, o Estado da classe economicamente dirigente, que, por seus recursos, torna-se também a classe politicamente dirigente, e, assim, obtém novos meios de controlar e explorar as classes oprimidas. O Estado antigo era, antes de mais nada, o Estado dos senhores de escravos para controlar os escravos, assim como o Estado feudal era o órgão da nobreza para oprimir os servos camponeses, e o Estado representativo moderno é o instrumento para explorar a mão-de-obra (sic) assalariada pelo capital. (ENGELS, 1941, p. 157 apud HARVEY, 2005, p. 80).

O processo de negociação contou ainda com a participação de algumas instituições ligadas ao planejamento urbano - Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA); o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU); o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); a

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); a Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP); o Observatório do Recife; Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC); Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU); o Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON); a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), além, de comissão com 5 representantes do Movimento Ocupe Estelita e dos representantes do Consórcio Novo Recife, através da qual foi encaminhada a abertura de uma discussão para a elaboração de um redesenho do Projeto Novo Recife e que acabou resultando na discussão do "Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga", tema que trabalharemos no próximo capítulo.

É importante destacar ainda que durante o período compreendido entre junho e novembro de 2014, quando estavam acontecendo os debates relativos ao redesenho do Projeto Novo Recife, o Consórcio de empresas responsável pelo projeto fez grandes investimentos em *marketing* e propaganda acerca do empreendimento, tanto em meio impresso, quanto em canais televisivos e Internet. Através do jargão "Novo recife: bom pra cidade, bom pra você", o Consórcio divulgava em sua propaganda a afirmação de que 80% da população do Recife aprovava o projeto imobiliário de alto padrão. Tal dado estatístico foi levantado pelo consórcio através de pesquisa encomendada ao Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe).

O Movimento Ocupe Estelita, por meio de vídeo divulgado onde era possível ouvir o questionário da pesquisa na íntegra[12], denunciou o caráter tendencioso da mesma, por considerar que todas as perguntas levavam ao entendimento de que as pessoas entrevistadas, por serem a favor da revitalização do Cais, consequentemente aprovavam o Projeto Novo Recife.

Uma série de ações foram realizadas pelo Movimento no ano de 2014 com o objetivo de construir um discurso contra-hegemônico sobre o projeto e os possíveis destinos que poderiam ser dado ao Cais José Estelita. Após a desocupação do Cais no dia 07 de julho, o movimento optou por se expandir pela cidade, ocupando novos territórios através da realização de diversas rodas de diálogo em diferentes espaços públicos pela cidade. O movimento realizou um novo evento "Ocupe Estelita" denominado "Nossos Ideias Cabem no Cais" no dia 16 de novembro, que contou

[12] Pesquisa do Ipespe sobre o Novo Recife na íntegra. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=35vhQheS1pA. Acesso em: 14 de julho de 2015.

com a presença do geógrafo David Harvey que estava de passagem pelo Recife e produziu e lançou o vídeo “Recife, cidade roubada” (2014) que contou com mais de 180 mil visualizações só na plataforma *Youtube*.

Em 12 de abril de 2015 o Movimento realizou um novo evento “Ocupe Estelita” desta vez denominado “Ocupe Campo-Cidade” com o objetivo de ampliar ainda mais as discussões em torno do direito à cidade e suas relações as zonas rurais. Pouco tempo depois, no mês de maio, houve a aprovação do Plano Urbanístico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga - Lei Municipal nº 18.138 pela câmara dos vereadores (RECIFE, 2015b).

A semana que seguiu a aprovação da Lei 18.138/2015 - de 04 a 09 de maio de 2015 - foi marcada por grandes manifestações populares que chegaram a contar com milhares de pessoas nas ruas e culminaram numa ocupação na rua do edifício em que reside o Prefeito da Cidade, Geraldo Júlio (MOVIMENTO..., 2015):

> As manifestações desta semana se intensificaram na segunda-feira (4), depois que a Câmara de Vereadores do Recife aprovou, em votação extrapauta, o plano urbanístico para a área do Cais José Estelita. No local, o Consórcio Novo Recife deve construir treze edifícios empresariais e residenciais, além de uma área de lazer aberta à população. Os manifestantes também realizaram uma caminhada na noite da terça (5), posterior a votação, com destino final o RioMar Shopping.
> Os integrantes do Ocupe Estelita alegam que a aprovação aconteceu sem diálogo e apoio da sociedade civil. O plano já havia sido apresentado pela prefeitura meses atrás, mas não satisfez as reivindicações dos integrantes e simpatizantes do movimento. (MOVIMENTO..., 2015).

Fotografia 7 - Ocupação em frente ao edifício do prefeito Geraldo Júlio no dia 08 de maio de 2015.

Foto: Marcelo Soares

Após a entrada em vigor da Lei, o Consórcio Novo Recife protocolou os novos projetos urbanísticos do empreendimento nºs. 07.26129.1.15; 07.26131.6.15; 07.26167.0.15; 07.26171.8.15; 07.26172.8.15; 07.26123.0.15, adequados à nova legislação; estes foram submetidos a um novo processo de aprovação junto aos órgãos técnicos da PCR, ao CCU e ao CDU.

Em setembro de 2015, os novos projetos urbanísticos do empreendimento entraram em pauta no Conselho de Controle Urbano - CCU e foram aprovados. No mesmo mês foi deflagrada pela Polícia Federal a operação “Lance Final”, com o intuito de investigar possíveis fraudes no leilão que vendeu o terreno do Cais José Estelita para o Consórcio, fato este que levou o adiamento da primeira reunião do CDU, que estava marcada para o dia 1º de outubro de 2015 (PF..., 2015).

No final do ano, uma decisão judicial prolatada pelo juiz federal Roberto Wanderley Nogueira, da 1ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco, no dia 27 de novembro, na Ação Civil Pública de nº 0001291-34.2013.4.05.8300promovida pelo MPF, anulou o leilão que efetivou a venda da área não operacional do terreno da Rede Ferroviária Federal S.A - RFFSA e também determinou que o Poder Público deveria se abster de autorizar todo e qualquer projeto no entorno do Forte das Cinco Pontas, incluindo o Cais, (BRASIL, 2015), mas a sentença teve seus efeitos suspensos pelo desembargador federal Edilson Nobre, no dia 16 de dezembro em virtude de recurso impetrado pelo Consórcio (TRF-5..., 2015). Foi esta última decisão judicial que possibilitou à Prefeitura da Cidade do Recifecolocar os projetos redesenhados do consórcio em pauta no Conselho de Desenvolvimento Urbano. Dessa forma, em 22 de dezembro de 2015, após duas reuniões realizadas com o prédio da Prefeitura da Cidade do Recife fechado, enquanto dezenas de pessoas protestavam do lado de fora, os novos projetos arquitetônicos do Projeto Novo Recife foram aprovados pelo referido conselho (PROJETO..., 2015).

No final de 2017 a sentença que anulou o leilão foi integralmente reformada pela quarta turma do Tribunal Regional Federal da 5º região (TRF-5); contudo, em virtude de recurso apresentado pelo MPF, o caso continua *sub judice* para decisão dos tribunais superiores (MIRANDA, 2017).

Mesmo após a aprovação dos novos projetos e apesar de uma diminuição na intensidade das mobilizações, o Movimento Ocupe Estelita continuou realizando ações pela cidade e no Cais José Estelita. No quadro abaixo destacamos os eventos

de grande porte realizados na área externa do Cais em frente aos armazéns de açúcar, não contabilizando os realizados em 2014 durante o período da ocupação do terreno.

Quadro 4 - Eventos realizados na área externa do Cais em frente aos armazéns de açúcar.

Nome do evento	**Data**
#OcupeEstelita	4 de abril de 2012
#OcupeEstelita 2	22 de abril de 2012
#OcupeEstelita 3 + 12M	12 de maio de 2012
#OcupeEstelita+1	28 de abril de 2013
Ocupe Estelita - Nossos Ideais Cabem no Cais	16 de novembro 2014
Ocupe Campo-Cidade	12 de abril de 2015
Lavagem do Estelita - 1 ano da ocupação	21 de maio de 2015
Reveillita	31 de dezembro de 2015
Carnallita	31 de janeiro de 2016
Estelita: 2 anos da ocupação	21 de maio de 2016
#OcupeEstelita+5	21 de maio de 2017
Reveillita: Reveillon no Cais José Estelita	31 de dezembro de 2017

Fonte: Autora.

Da mesma forma, a PCR continuou atuando com o fim de garantir a execução do Projeto Novo Recife. Foi enviado para a Câmara Municipal do Recife, no dia 12 de junho de 2017, o PLE 11/2017 em regime de urgência, que dispunha sobre a prorrogação, pelo período de 12 meses contados a partir de 1º de janeiro de 2017, dos prazos de validade das aprovações de projetos de construção, dos alvarás de construção e das licenças ambientais. Dos mais de 300 projetos que seriam beneficiados com a medida, sob a justificativa de que em virtude da crise econômica os mesmos estavam atrasados e de que era necessário fortalecer a economia localmente, apenas 4 se tratavam de empreendimentos de impacto, dentre eles o Projeto Novo Recife.

Uma emenda apresentada pelo Vereador Ivan Moraes do PSOL, propôs a retirada do benefício para os empreendimentos de impacto, mas foi rejeitada pelas comissões que analisaram a matéria. É importante destacar que na atual configuração da Câmara Municipal - Legislatura 2017/2020, trinta e três vereadores

e vereadoras compõem a base do governo, apenas quatro se declaram como oposição e dois como independentes. O projeto foi aprovado em segunda votação no dia 26 de junho de 2017 e sancionado no dia 05 de julho de 2017, tornando-se a Lei Municipal nº 18.334(RECIFE, 2017).

A partir do caso do Cais José Estelita, no qual foram aplicados diversos mecanismos de participação como audiências públicas, elaboração de lei específica e consultas em conselhos municipais deliberativos, é possível questionar em que medida os instrumentos participativos aplicados garantiram a efetivação do direito à cidade através da participação popular na gestão urbana. Em suma, o problema consiste em saber se a Prefeitura da Cidade do Recife, através da execução dos instrumentos de participação popular no processo de discussão do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga” no âmbito do executivo, garantiu a efetivação do direito à cidade através da real democratização da gestão e do planejamento urbano ou apenas cumpriu requisitos formais previsto no ordenamento jurídico, com o objetivo de construir um consentimento social para com o projeto e a gestão.

4 DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO PLANO ESPECÍFICO DO CAIS DE SANTA RITA, ESTELITA E CABANGA

Neste capítulo analisaremos a participação popular, no âmbito do Poder Executivo Municipal, do processo de discussão da minuta do Plano Específico do Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga, que resultou na Lei Municipal nº 18.138/2015 (RECIFE, 2015b).

Como foi abordado no capítulo anterior, a elaboração do Plano Específico em questão, apesar de ter sido uma exigência prevista desde a Lei Municipal nº 16.550/2000 e reafirmada pelo art. 193, XIII do Plano Diretor do Recife (RECIFE, 2000, 20008), por ser a área desde então reconhecida como de interesse para reurbanização ou para implementação de projetos especiais, só teve início após a ocupação do Cais José Estelita por ativistas em maio de 2014, a partir da qual o movimento alcançou grande repercussão social e midiática.

A elaboração de um plano específico para a área, através de um amplo processo de participação, era uma das principais reivindicações pleiteadas pelo Movimento Ocupe Estelita (MOE) e pelo Grupo Direitos Urbanos (DU) como uma das formas de garantia do direito à cidade, juntamente com o cancelamento dos projetos urbanísticos protocolados para a área em 2008, nas vésperas da entrada em vigor do novo Plano Diretor.

Após ter sido iniciado em junho de 2014 o processo de negociação em que se considerava apenas o redesenho do Projeto Novo Recife, a discussão sobre a elaboração de um Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga só foi aberta no dia 14 de novembro daquele ano, a partir de uma reunião extraordinária do CONCIDADE convocada por meio de requerimento assinado por 15 organizações e movimentos sociais conselheiros, em que foram pautadas questões sobre a organicidade do conselho e o papel do mesmo na discussão sobre o redesenho do Projeto Novo Recife, uma vez que até aquele momento este órgão estava sendo colocado à margem do processo.

Assim, a análise realizada no presente capítulo considerará às audiências públicas “Diretrizes Urbanísticas visando redesenho do Projeto Novo Recife” (realizada no dia 17.07.2014), “Redesenho do Projeto Novo Recife” (realizada no dia 27.11.2014), “Minuta do Projeto de Lei - Cais Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga” (realizada no dia 19.02.2015) e as reuniões do CONCIDADE realizadas

nos dias 14.11.2014, 30.01.2015, 12.02.2015, 06.03.2015 e ainda 19.03.2015, data em que foi aprovada a minuta do Plano Urbanístico no âmbito do Poder Executivo municipal.

4.1 DOS PRESSUPOSTOS DE ANÁLISE

Apesar de não existir consenso sobre o método ideal de aferir a efetividade dos mecanismos de participação popular que integram o sistema democrático brasileiro - variando o foco das análises entre a qualidade do processo deliberativo, o desenho institucional e o contexto em que as instituições operam - uma parte significativa das autoras e autores que discutem o tema identificam o desenho institucional como um dos principais aspectos de garantia do potencial democratizante desses instrumentos. Nessa linha, inicialmente, utilizaremos como base para a análisedois artigos que fazem parte de estudos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a efetividade das instituições participativas no Brasil.

Quanto à importância do desenho institucional para a aferição da efetividade do processo participativo, é necessário recordar que um dos fundamentos do modelo democrático, sobretudo em sua concepção hegemônica, é o respeito “às regras do jogo” através do entendimento da democracia enquanto método político.

A análise sobre o potencial de efetividade das audiências públicas (APs) será feita a partir das variáveis identificadas por Ana Karine Pereira, Igor Ferraz Fonseca, Marília Silva de Oliveira e Raimer Rodrigues Rezende (2013), por meio de pesquisa que teve como objetivo entender quais os principais fatores que proporcionam resultados positivos às APs enquanto mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas no âmbito federal.

Importante registrar que apesar de existir um grande número de estudos sobre as instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas e os Orçamentos Participativos, pouco se discutiu até o momento sobre o mecanismo das APs, sendo a pesquisa com a qual iremos trabalhar a única que encontramos que se propôs a criar um conjunto de referências para avaliação desse instrumento. Por essa razão, as autoras e os autores optaram por destacar, inicialmente, as características básicas para configuração deste instrumento, as quais precisaremos também identificar nas APs que serão objeto de análise no presente trabalho.

Quadro 5 - Características básicas das audiências públicas

Caráter consultivo
Caráter pontual
Caráter presencial
Caráter Coletivo
Pressupõe manifestação oral dos participantes
Implica debate entre todos os envolvidos
Aberta a todos os interessados
Contém regras específicas para o seu funcionamento

Fonte: PEREIRA et al., 2013.

Já quanto ao potencial de efetividade das APs, os autores construíram dois conjuntos de dimensões de análise: as que caracterizam o processo e as que caracterizam o resultado. Os pressupostos de análise presentes na primeira dimensão buscam avaliar a qualidade do processo e a condução das APs, já os pressupostos da segunda dimensão levam em conta os objetivos que se pretende atingir com a realização das APs e seu impacto na sociedade.

Quadro 6 - Dimensões de análise[13]

Dimensões que caracterizam o processo	Atos normativos e seus impactos no processo
	Mapeamento dos principais atores
	Características relevantes do responsável pelas APs
	Desenho e processo de realização das APs
	Momento da participação e *timing* do processo
	Escopo e amplitude do debate
	Mobilização e representatividade dos participantes
	Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados, e organização do evento
	Processo preparatório para as AP
	Condução da AP, metodologia e efetividade das regras procedimentais
	Sistematização das propostas e devolutiva
	Transparência
Dimensões que caracterizam o resultado	Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos
	Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação
	Construção de capacidades (*capacity building*)
	Divulgação das ações governamentais

Fonte: PEREIRA et al., 2013, p. 12.

Para a aferição das dimensões de análise que são possíveis de serem discutidas na presente pesquisa, utilizaremos como fontes de dados as transcrições das audiências públicas anteriormente relacionadas, além de notícias jornalísticas divulgadas na época.

No que concerne ao processo participativo junto ao Conselho da Cidade,

[13]Segundo Pereira et al. (2013, p. 11), essas dimensões de análise propostas podem ser adaptadas aos objetivos e possibilidades de cada pesquisa.

realizaremos uma análise documental das transcrições das reuniões realizadas nos dias 14.11.2014, 30.01.2015, 12.02.2015, 06.03.2015 e 19.03.2015, momentos em que o redesenho do Projeto Novo Recife e a elaboração do Plano Específico estiveram em pauta. A partir delas buscaremos avaliar o desenho institucional presente no Conselho na época e como ele influenciou no processo deliberativo que resultou na aprovação do Plano.

Para esta análise utilizaremos como base a metodologia proposta por Cláudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro (2011, p. 125-135), que busca identificar como as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas de instituições, como os conselhos de políticas públicas.

Dentre os pressupostos de análise propostos pelas autoras estão:

Quadro 7 - Pressupostos de análise do desenho institucional propostos por FARIA e RIBEIRO (2011)

Institucionalização/formalidade do Conselho	Tempo de existência da instituição	
	Estrutura organizacional	
	Frequência de reuniões obrigatórias	
Potencial inclusivo e democratizante	Composição, pluralidade e proporcionalidade das representações no conselho	Definição de entidades que têm acento nessa instituição
		Número de cadeiras destinadas a cada segmento
		Formas pelas quais estas definições ocorrem
		Critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las a suas entidades de origem
	Processo decisório, abrangendo as normas referentes à distribuição, concentração e alternância de poderes em relação à formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão.	Presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate
		Previsão de conferências que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros

Fonte: FARIA; RIBEIRO, 2011(Adaptado pela autora)

Em complementaridade, ainda buscaremos identificar nas transcrições a autoria das propostas no interior dos conselhos, observando “quem delibera e como delibera”, dois dos fatores propostos no mesmo estudo por Débora de Almeida e Eleonora Cunha (2011, p. 109-123).

Através da análise das transcrições das audiências públicas e reuniões do CONCIDADE, buscaremos identificar a partir de uma abordagem descritiva, se as dimensões de análise acima elencados foram atendidas ou não e como isso influenciou na qualidade e efetividade do processo participativo desenvolvido no âmbito do Poder Executivo Municipal para elaboração do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga”.

4.2 DA NEGOCIAÇÃO À PARTICIPAÇÃO: REDESENHO DO PROJETO NOVO RECIFE

A negociação que resultou primeiramente na elaboração do redesenho do Projeto Novo Recife e em seguida na construção do Plano Específico de Santa Rita, Estelita e Cabanga teve início no dia 03 de junho de 2014, poucos dias após o Prefeito da Cidade do Recife ter recebido recomendação do Ministério Público de Pernambuco para dialogar com os integrantes dos grupos sociais que se colocavam contra o Projeto Novo Recife (MPPE..., 2014). Nesse primeiro encontro em que o Prefeito recebeu integrantes do Movimento Ocupe Estelita, do Grupo Direitos Urbanos e de organizações da sociedade civil convidadas[14], foi anunciada a suspensão da licença de demolição dos armazéns do Cais José Estelita (RECIFE, 2014b).

O segundo encontro, realizado no dia 05 de junho, contou com a presença do Prefeito, secretários de várias pastas municipais, representantes do Consórcio Novo Recife e as entidades da sociedade civil convidadas para participar da negociação. Nessa reunião, o representante do Consórcio Novo Recife, Eduardo Moura,

[14]Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/PE), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/PE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PE), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e o Movimento Observatório do Recife. Após a primeira reunião passaram a integrar o grupo de organizações convivadas o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU) e o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec), a pedido do Movimento Ocupe Estelita e do Grupo Direitos Urbanos. Contudo, essas duas últimas organizações, decidiram deixar o fórum de negociação a partir do 3º encontro, por considerarem que a sociedade civil ali presente estava sendo usada apenas para legitimar o processo.

registrou a possibilidade de ser produzido um novo projeto e ressaltou a confiança do consórcio na negociação conduzida pela gestão municipal (RECIFE, 2014b).

Na terceira reunião, realizada no dia 06 de junho — em que não sentaram à mesa nem representantes do consórcio nem do movimento, apenas da prefeitura, dos Ministérios Públicos Estadual e Federal e das organizações sociais convidadas - pactuou-se a elaboração de um documento com diretrizes para a negociação, a ser submetido inicialmente à análise dos Ministérios Públicos para em seguida ser negociado com as partes. No dia 16 de junho foi apresentada, em reunião realizada apenas com as entidades da sociedade civil convidadas, uma proposta de procedimento (RECIFE, 2014c). Essa proposta elaborada pela Prefeitura estabelecia, entre outras coisas, a realização de duas audiências públicas, uma para o levantamento de indicações para a construção das diretrizes urbanísticas que deveriam ser aplicadas ao Cais José Estelita e seu entorno e uma segunda para apresentação e discussão do projeto redesenhado[15] (ver ANEXO A).

Em virtude do grande lapso temporal sem convocação para uma nova reunião, e da informação de que outras reuniões estavam sendo mediadas pela PCR sem a participação do Movimento Ocupe Estelita, no dia 30 junho integrantes do movimento ocuparam o térreo da PCR, exigindo participar dos diálogos e que a proposta de procedimento apresentada no dia 16 de junho fosse discutida junto com o movimento e os Ministérios Públicos Federal e Estadual, os quais consideravam os verdadeiros mediadores do processo (MARTINS, 2014).

4.2.1 Audiência Pública: Diretrizes Urbanísticas visando redesenho do Projeto Novo Recife

A primeira audiência pública chamada pelo Poder Executivo foi realizada no dia 17 de julho de 2014, tendo sido convocada, através de publicação no Diário Oficial do Recife no dia 1º de julho de 2014 (RECIFE, 2014d) - atendendo ao prazo de 15 dias de antecedência e indicando data, hora e local para sua realização, regras estabelecidas pela Lei Municipal nº 16.745/2002 - e tinha como objetivo

[15]Apenas 7 das 11 instituições que acompanharam as discussões foram signatárias da proposta de procedimento: Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/PE), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/PE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PE), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e Observatório do Recife.

discutir as diretrizes urbanísticas que deveriam ser observadas no âmbito do processo de negociação, visando redesenho do Projeto Novo Recife. Não houve, contudo,a divulgação prévia de qualquer material para fomentar a discussão. Importante ressaltar que nesse momento ainda não se falava na elaboração de um Plano Urbanístico para a região, apenas em diretrizes que subsidiariam o redesenho.

Sobre os aspectos formais da audiência, algumas falas da plateia apresentaram questionamentos:

> Inicialmente eu gostaria de fazer um registro de que essa nossa fala aqui está sendo de improviso porque o Ministério Público Federal não foi comunicado oficialmente da realização dessa Audiência Pública (aplausos da plateia). É... Eu faço esse... Esse registro, pra lembrar que a simples realização de uma Audiência Pública, ela não garante, por si só, que haja de fato, a participação e a representação popular devida (aplausos na plateia). Por isso que é importante que antes de... Realização da Audiência, seja publicado edital previamente, com a fixação de seus objetivos, é... Também com a indicação de hora e data para que haja mais ampla divulgação e participação de todos interessados (Mona Lisa Ismail, Procuradora da República).

> É... Só queria esclarecer ao Secretário Antônio Alexandre, que realmente um comunicado o edital da audiência há algum tempo atrás, mas em desconformidade com a Lei Municipal dezesseis mil, setecentos e quarenta e cinco, dois mil e dois mais ou menos, que exige, por exemplo, dentre outras coisas, que no Edital tenha: como indique como fazer a inscrição, pra que telefone você liga, pra que e-mail você manda inscrição, para garantir sua entrada, várias outras coisas. Que seja publicado com antecedência o material e o material não foi publicado com antecedência. Isso é praxe em qualquer audiência pública. Você tem que saber para poder conseguir discutir, não vê só na hora. Poder pesquisar em casa e isso não foi feito. Então o edital foi publicado, mas em desconformidade com a legislação e com o que é requerido. A transparência necessária para que a participação popular aconteça (Leonardo Cisneiros, Grupo Direitos Urbanos e Movimento Ocupe Estelita).

A audiência foi realizada no auditório da Faculdade Frassinetti do Recife - FAFIRE, que comporta 500 pessoas, ficando o espaço superlotado e sobrando um número representativo de pessoas que acompanhou a audiência pelas janelas do auditório, demonstrando o grande interesse da sociedade em debater o tema. A audiência foi presidida pelo Secretário de Planejamento Urbano, Sr. Antônio Alexandre, e contou logo no início com uma apresentação, realizada pela então presidenta do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (ICPS), Sra. Evelyne Labanca, que expôs para a plateia presente um diagnóstico prévio da área do Cais José Estelita e seu entorno, compreendido como Ilha de Antônio Vaz, um análise

positiva, algumas referências projetuais e algumas premissas de diretrizes urbanísticas elaboradas pelo corpo técnico da PCR.

> Foi feito um diagnóstico e uma análise geral da área. Morfologia, quer dizer: O tamanho e formas das quadras que existem na ilha. Qual a tipologia? Quais os tamanhos e formas dos prédios que existem? Usos, Cata litros (sic). Como é que essas edificações se relacionam? Como acontecem as relações naquele lugar, entre os edifícios? Como se dá os cruzamentos, as conexões, a mobilidade e a vegetação existente. Depois disso é que a gente vai poder estabelecer as diretrizes, né? Que serão feitas a partir da escuta da sociedade. Nós não queremos adivinhar o que vocês estão pensando, nós estamos aqui para ouvir e vamos receber as contribuições depois (Evelyne Labanca, presidente do ICPS).

As premissas de diretrizes elaboradas pelo corpo técnico da PCR e apresentadas pela presidenta do ICPS durante a Audiência Pública foram as seguintes: 1. implantação de um sistema de espaços públicos, inclusive parques de borda, conectados à malha urbana preexistente; 2. escalonamento de gabaritos, considerando a variedade do perfil urbano da cidade histórica à contemporânea; 3. continuidade da malha viária da cidade, em especial da Av. Dantas Barreto e ligações com o bairro da Boa Vista, garantindo integração e permeabilidade; 4. reabilitação de estruturas urbanas existentes, dando-lhes uso sustentável e reforço à sua identidade, de acordo com os princípios da Conservação Integrada; 5. implantação de uso ativo e diversificado na escala do pedestre, ao longo das quadras/faces de rua, garantindo vitalidade, oportunidades de desenvolvimento local, e espaços urbanos sustentáveis e seguros; 6. garantia de diversidade de usos e equipamentos públicos e privados, atendendo às demandas das populações atuais e futuras do território; 7. promoção das condições de amenização e conforto ambiental do território em relação à cidade e 8. promoção de habitação de interesse social, valorizando a diversidade social no território da Ilha de Antônio Vaz.

Em seguida, foi dado espaço pelo Presidente da Mesa para todas as entidades que participaram do processo de negociação e que ainda estavam presentes se manifestarem e apresentarem suas considerações[16]. Após a fala das entidades, foi aberto espaço para falas de três representantes do Movimento Ocupe Estelita e do Grupo Direitos Urbanos. Por fim, o microfone foi aberto para a plateia presente se posicionar em falas de até três minutos, com a tolerância de no máximo um minuto para a conclusão de um raciocínio.

[16] OAB/PE, CAU/PE, IAB/PE, MPF, MPPE, UNICAP e MDU/UFPE

Inicialmente 44 pessoas haviam se inscrito para apresentar suas considerações, mas apenas 25 pessoas fizeram uso do espaço. Algumas cederam a palavra para pessoas que já tinham se manifestado falarem novamente e outras já não estavam mais presentes na audiência no momento em que foram chamadas. As pessoas que se manifestaram eram moradores das comunidades do entorno, professores e estudantes universitários e profissionais liberais como arquitetos, advogados e jornalistas. A audiência pública durou um total de 5h30min.

Muitas das pessoas que fizeram uso do microfone ressaltaram a importância do momento para o exercício da democracia e como foi fundamental a mobilização social para que a participação popular pudesse acontecer. Muitas das falas também foram no sentido de frisar a necessidade da participação popular ser efetiva, e não puramente formal, pois dessa forma o diálogo se trataria apenas de um mecanismo de blindar o Projeto Novo Recife. Dessa forma se manifestava através do público presente o desejo de que o processo participativo atingisse o ideal democrático, ou seja, a partir da abertura institucional para o enfrentamento das estruturas de dominação vigentes na sociedade (MIGUEL, 2014).

> Boa tarde a todos e a todos vocês, é com muito respeito ao movimento que na condição de se fazer ouvir, que ele conquistou ao longo desse tempo. E com muito respeito também, a nossa gestão, pela condição de se dispor a ouvir, que nós estamos demonstrando aqui com essa audiência pública. (Evelyne Labanca, Presidenta do ICPS)

> Eu só queria dizer que esse momento, é de certa forma, um momento feliz, porque a gente luta por um momento desses há quase três anos... Né? A nossa briga começou... O direitos Urbanos, que começou essa pauta do Estelita, que agora ampliou para vários movimentos que se integraram no grande movimento Ocupe Estelita. É... Começou em uma audiência pública, lá na Câmara Municipal. Que não é uma Audiência, é claro, como é exigida pela constituição. Mas que começou com a necessidade de querer discutir a cidade do Recife. (Leonardo Cisneiros, Professor da UFRPE e integrante do DU)

> Eu quero dizer que sim é uma boa tarde, é sim muito boa, muito bonita essa confusão toda aqui, isso é que é democracia, esse desentendimento faz parte do jogo democrático, e que bom que nós estamos aqui pra viver esse momento, em que nós divergimos, em que nós discordamos, em que nós levamos a sério as nossas divergências, porque o projeto Novo Recife ele afeta de verdade as nossas vidas, o que é triste é que pra hoje nós estarmos celebrando essa festa democrática [...] exatamente um mês atrás, nós estávamos chorando, nós estávamos sendo agredidos [...] nós apanhamos para garantir que a lei fosse cumprida. (Liana Cirne, professora da UFPE e integrante do DU)

> É... Isso aqui não é... A Prefeitura nos dando a oportunidade de falar, isso aqui é direito nosso. A gente precisa ocupar cinquenta dias para vocês decidirem ouvir a gente (aplausos da plateia). Isso aqui complementar a Lei,

> isso aqui é a Lei e na Lei exige que existam audiências públicas, exige mais de duas, mais de duas audiências públicas. A gente não quer... A gente não quer concessão. A cidade... A cidade... Não estão dando pra gente uma doação da cidade. A cidade é nossa! (aplausos da plateia) (Arthur Maia, Estudante de Direito e integrante do MOE)

Um fato relevante da audiência em questão foi a presença de dezenas de pessoas oriundas das comunidades do Coque e dos Coelhos. Em condições normais seria este um fato a ser celebrado, contudo, conforme foi registrado no documentário de curta-metragem “Audiência Pública?” (2014), dirigido pelos cineastas Ernesto de Carvalho, Leon Sampaio, Luís Henrique Leal, Marcelo Pedroso e Pedro Severien, a maioria dessas pessoas não sabiam exatamente o motivo de estarem ali, chegando algumas a declarar que achavam que estavam indo para um protesto para tratar de posto de saúde ou terrenos que seriam destinados à comunidade. A presença desse grande grupo de pessoas da comunidade e de duas lideranças comunitárias que se colocavam contra o Movimento Ocupe Estelita acirrou os ânimos do debate, sendo necessário um grande esforço da mesa para conduzir os trabalhos.

Sobre esse aspecto é importante registrar que nas discussões sobre as experiências de democracias participativas estudadas por Boaventura de Souza Santos e apresentadas brevemente no capítulo primeiro o autor já destacava a necessidade de se ter atenção aos possíveis riscos de “perversão e cooptação” dentro da prática participativa, uma vez que os detentores do capital econômico sempre buscarão formas de proteger os seus interesses (SANTOS, 2002, p. 74).

A partir da leitura e sistematização da transcrição do áudio da audiência pública foi possível identificar as propostas apresentadas pelo público presente como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 8 - Propostas da sociedade civil apresentadas durante a audiência pública “Diretrizes Urbanísticas visando redesenho do Projeto Novo Recife”.

Nº	**Propostas**	**Quantidade de repetições**
1	Cancelamento do protocolo dos projetos de 2008	5
2	Desapropriação da área não operacional do Cais José Estelita arrematada através de leilão pelo Consórcio Novo Recife	2
3	A subordinação das diretrizes aos parâmetros do Plano Diretor de 2008	3
4	Elaboração de um Plano Urbanístico	2
5	Redução do coeficiente de construção	3
6	Redução e escalonamento dos gabaritos, com o crescimento sendo em direção à Avenida Sul e ao Capitão Temudo	1
7	Ampliação de linha de entorno dos bens tombados do bairro do Recife	2
8	Preservação da área dos armazéns de açúcar e criação de uma praça ou memorial da ocupação e da vila operária que existia no local	2
9	Preservação da 1ª ferrovia federal existente na área	1
10	Preservação da paisagem do Cais de Santa Rita e José Estelita	1
11	Encaminhamento da discussão para o Conselho da Cidade	5
12	Submissão do projeto redesenhado a um Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV	2
13	Redução do número de vagas de garagem	1
14	Diversidade da tipologia das unidades	1
15	Construção de Habitação de Interesse Social não operacional do Cais José Estelita arrematada através de leilão pelo Consórcio Novo Recife	8
16	Misto de comércio e serviços dentro das quadras e que elas sejam abertas para rua	1
17	Serviços públicos como Compaz, Upa, Upinha, posto médico que atenda às necessidades das comunidades do entorno do Cais José Estelita	3
18	Promoção da regularização fundiária das comunidades do entorno do Cais José Estelita	1
19	Reserva de espaço para o comércio informal na área não operacional do Cais José Estelita arrematada através de leilão pelo Consórcio Novo Recife	1

Fonte: Autora.

É possível observar que algumas propostas, mesmo apresentadas separadamente na tabela acima, são complementares umas às outras, como por exemplo as propostas 3, 4, 5 e 6, uma vez que se a proposta de nº 3 fosse atendida,

necessariamente as de nº 4, 5 e 6 seriam contempladas, visto que se apoiam em regras previstas no Plano Diretor de 2008.

Além da apresentação de propostas, a audiência pública se tornou também um espaço onde as pessoas puderam reafirmar seus desejos pela construção de uma cidade diferente, apresentar diversas críticas ao Projeto Novo Recife e ao modelo de desenvolvimento urbano que vem vigorando na capital pernambucana e fazer denúncias sobre processos de exclusão e ameaças sofridos por algumas comunidades e segmentos sociais.

Merecem destaque também algumas falas da plateia que questionaram a apresentação feita pela presidenta do ICPS no início da audiência, por considerarem que as diretrizes apresentadas não definem prioridades em relação às necessidades da população e do território, desconsiderando as ZEIS existentes na região e que precisam ser protegidas, bem como as dinâmicas sociais já presentes na Ilhas de Antônio Vaz, como o comércio popular e as atividades de pesca. Outras críticas foram no sentido de que a apresentação não considerava estudos e processos participativos anteriores mais profundos e que já haviam sido realizados pelo município, como o Plano Diretor de 2008 que estabelecia regras e parâmetros que estavam sendo desconsiderados a partir das diretrizes.

> E aí por conta disso que vou me contentar em comentar a apresentação que foi feita pela Prefeitura, é... No que ela expõe da fragilidade no processo que ela está insistindo em repetir, apesar da situação que se criou pra tentar tirar esse atraso. Então existe uma grande boa vontade dos técnicos da Prefeitura, uma grande boa vontade dos colaboradores que se disponibilizaram a participar do processo. Entretanto, esse resultado aponta uma série de fragilidades. Tanto que as diretrizes são apresentadas de um jeito que fica claro que não foi sistematizado, não foi colocado em uma estrutura que pense o que é mais importante e que não é. Todos os estudos e as diretrizes que já foram elaboradas antes para essa área, através de estudos que tiveram mais tempo, que foram mais aprofundados. O Recife e Olinda, em dois mil e cinto (sic), o próprio plano diretor... O plano diretor da cidade foi construído de uma forma coletiva por uma série... Pelos movimentos sociais mais importantes da cidade do Recife, muitos deles com representantes, aqui, hoje. Por mais que ele tenha sido depois retalhado na câmara e retalhado dentro dos gabinetes da Prefeitura. Ele foi construído em cima de estudos muito mais aprofundados do que esses que estão sendo feito agora e as conclusões a que o plano diretor chegou, não apareceram consideradas nessa apresentação que a Prefeitura acabou de fazer. (Cristina Gouveia, Arquiteta e Urbanista e integrante do DU).

Durante a audiência apenas duas falas de moradores da comunidade do Coque, que se intitulavam como lideranças comunitárias, foram a favor do Projeto Novo Recife e contra o Movimento Ocupe Estelita, acusando o mesmo de ser

composto por intelectuais que não se importam com os interesses da comunidade e que desejam auferir vantagens pessoais na disputa pelo Cais. Por outro lado, um grande número de pessoas presentes na audiência, integrantes ou simpatizantes do Movimento Ocupe Estelita, fizeram provocações às supostas lideranças, fazendo gestos com as mãos sugerindo que elas haviam sido pagas para estarem ali defendendo o Projeto Novo Recife.

Por fim, ainda foi aberto um prazo para a população encaminhar propostas para a área do Cais através de e-mail, onde foram recebidas 287 mensagens, das quais apenas 261 foram consideradas relevantes para o processo, a partir de critérios estabelecidos pela PCR. Essas propostas recebidas por meio eletrônico após a audiência foram sistematizadas pela gestão municipal que as dividiu conforme apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 9 - Resumo das propostas de diretrizes para o redesenho do Projeto Novo Recife.

Total de contribuições	**261**
Dúvidas e solicitações	3
Cancelamento do Protocolo	11
A favor do Projeto Novo Recife	63
A favor do Projeto Novo Recife, porém com uma arquitetura futurista	1
Diretrizes e propostas para área	168
Cancelamento do protocolo e diretrizes	9
Outros	6

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife.

Em relação às diretrizes e propostas, a sistematização feita pela prefeitura apresentou a seguinte síntese:

Quadro 10 - Propostas de diretrizes para o redesenho do Projeto Novo Recife recebidas por e-mail.

Nº	**Propostas**	**Quantidade de**
1	Submeter ao Conselho da Cidade	30
2	Redução do coeficiente de utilização para 1,5	15
3	Submissão aos parâmetros do Plano Diretor de 2008	18
4	Diminuição do gabarito dos edifícios	61
5	Habitação de interesse social	39
6	Críticas ao processo jurídico e questões legais	15
7	Parque e praças	60
8	Pátio para atividades ao ar livre	14
9	Teatro, cinema e salas para espetáculos	37
10	Galpões e áreas para eventos culturais	27
11	Galerias e ateliers de arte	15
12	Biblioteca	19
12	Museu	19
14	Pista de patins e skate	16
15	Quadra e campo esportivo	19
16	Pista de cooper	22
17	Ciclovia	45
18	Quiosques	2
19	Espaço destinado para comércio popular	21
20	Shopping	1
21	Lojas	18
22	Restaurantes, bares e cafés	31
23	Marina e pier	7
24	Instituições de ensino	15
25	Veículo Leve Sobre Trilhos - VLT	8

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

É importante registrar que tal sistematização não chegou a ser disponibilizada para a população como devolutiva da audiência pública, tanto a transcrição das audiências públicas quanto a sistematização em questão foram conseguidas através de pedido de acesso à informação formalizado pela autora da presente pesquisa por

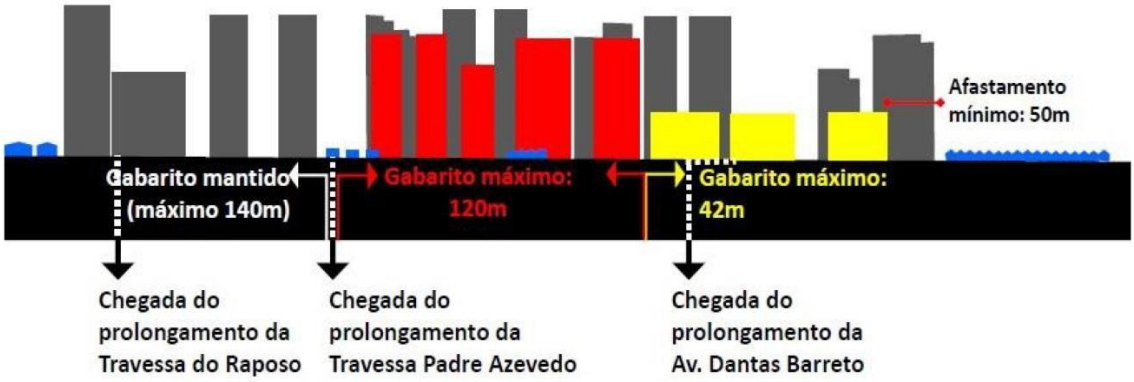
meio do Portal da Transparência do município do Recife.

Aproximadamente dois meses após a realização da primeira audiência pública e do recebimento das propostas da sociedade pela PCR, as diretrizes urbanísticas para o redesenho do projeto foram apresentadas pela primeira vez no dia 10 de setembro, em uma coletiva de imprensa fechada num gabinete da Prefeitura, sem acesso ao público. Tal estratégia levou a uma quantidade massiva de publicações em todos os veículos midiáticos, que apresentavam em primeira mão as diretrizes urbanísticas para o redesenho a partir unicamente do discurso do Poder Público, uma vez que as pessoas que se colocavam contra o empreendimento não tiveram acesso ao material para poderem opinar.

> Foram 287 e-mails recebidos, quase dois meses de compilação e o Cais José Estelita, no Centro do Recife, ganhou novas diretrizes urbanísticas, nesta quarta-feira (10). Apresentadas pela Prefeitura, as novas normas indicam uma necessidade de redesenho do Projeto Novo Recife originalmente pensado para o terreno de 10 hectares, em frente à Bacia do Pina. Indicações de diminuição de altura dos edíficios, presença de comércio e construção de habitações populares serão enviadas ao Consórcio Novo Recife, que terá, de início, 30 dias para o redesenho. Apesar de as construtoras já terem assumido o compromisso da redefinição do projeto, não há obrigações legais para assegurar que todas as medidas divulgadas serão cumpridas (TAVARES, 2014).

Dentre as diretrizes apresentadas podemos destacar o aumento do número de quadras de cinco para oito e a abertura de nove vias que cruzam a Avenida Imperial ligando o bairro de São José à frente d'água; a redução do gabarito dos edifícios mais próximos ao Forte das Cinco Pontas; a destinação de 20% do perímetro de cada quadra para uso não residencial; a indicação de que as construções não possuam muros, grades ou fachadas cegas no nível dos pedestres; a construção de 200 unidades de habitação de interesse social a no máximo 300 metros de distância do empreendimento (TAVARES, 2014).

Figura 2 - Apresentação das diretrizes para o redesenho do Projeto Novo Recife



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

A imagem acima, apresentada pela PCR na coletiva de imprensa, sintetiza parte das diretrizes sugeridas pelo poder público, sendo possível observar que as mesmas são praticamente idênticas às que haviam sido apresentadas como “premissas de diretrizes” na abertura da audiência pública do dia 17 de julho de 2014, permitindo supor que a audiência pública tinha o objetivo de apenas legitimar tais propostas. Por fim, é importante registrar ainda que de acordo com o entendimento da prefeitura, o Consórcio não estava obrigado a acatar todas diretrizes sugeridas, já que o protocolo dos projetos de 2008 garantiam a segurança jurídica do mesmo.

4.2.2 Audiência Pública: Apresentação do redesenho do Projeto Novo Recife

Após a divulgação das diretrizes pela PCR, foi dado ao Consórcio um prazo para fazer adequações ao projeto e apresentar o redesenho em audiência pública, como havia sido estabelecido na proposta de procedimento apresentada no dia 16 de junho de 2014 (ANEXO A)[17].

A audiência pública em questão foi convocada inicialmente por meio de publicação no Diário Oficial do município no dia 29 de outubro de 2014 para ser realizada no dia 07 de novembro de 2014, no turno da tarde, no auditório da Faculdade de Administração de Pernambuco - FCAP/UPE (RECIFE, 2014e).

No dia 06 de novembro, um dia antes da realização da audiência pública, o

[17]A proposta de procedimento tratava da segunda audiência pública nos seguintes termos: Convocação de audiência pública para discussão do projeto redesenhado, cujas contribuições serão avaliadas e consolidadas pela Prefeitura, consultados os representantes das entidades e instituições mediadoras do processo de negociação.

Consórcio Novo Recife apresentou, em primeira mão para imprensa convidada, o projeto redesenhado através de coletiva que aconteceu em hotel localizado no bairro de Boa Viagem (CONSÓRCIO..., 2014).

Contudo, a referida audiência pública foi suspensa por meio de decisão liminar prolatada pela juíza da 3ª vara da fazenda pública da capital, em virtude de ação popular proposta por integrantes do Movimento Ocupe Estelita com assessoria do Centro Popular de Direitos Humanos, que questionava o descumprimento de requisitos legais como a convocação com o mínimo de 15 dias de antecedência, publicização das informações que serão debatidas, além das condições das inscrições já mencionadas.

Em virtude da suspensão da audiência marcada para o dia 07, novo edital de convocação foi publicado em diário oficial no dia 10 de novembro de 2014, dessa vez, respeitando o prazo de 15 dias de antecedência e as regras relativas às inscrições. A nova audiência pública foi marcada para o dia 27 de novembro do mesmo ano, para ser realizada no turno da manhã, no Clube Internacional do Recife, com a capacidade para 500 pessoas (RECIFE, 2014f).

Nessa audiência, compunham a mesa apenas os secretários da Prefeitura e os representantes do Consórcio, em desconformidade com a exigência da legislação municipal que determina a presença de opiniões divergentes na condição de expositores. Na ocasião, o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Antônio Alexandre, que presidiu os trabalhos, utilizava a audiência realizada no dia 17 de julho como mecanismo legitimador para o redesenho que estava sendo apresentado.

> Audiência que tem por objetivo a apresentação pública por parte do Consórcio Novo Recife das alterações pensadas para o projeto, a partir do estabelecimento de diretrizes e parâmetros urbanísticos que foram apresentados pela Prefeitura do Recife, resultado compromissado de um processo que se abriu período para que fossem encaminhadas contribuições para a Prefeitura, a Prefeitura recebeu cerca de trezentas contribuições que foram analisadas pela equipe técnica, que envolveu as diversas áreas da Prefeitura envolvidas com a questão urbana, e agora é a apresentação dessas diretrizes. O Consórcio Novo Recife desenvolveu com uma equipe técnica, as propostas de adequação do projeto, que é o que está se (inaudível) representem o Projeto Novo Recife. E essa audiência já estava estabelecida lá, já por todo o processo, ela tem por objetivo uma apresentação pública dessas adequações de projeto que foram trabalhadas pelo Consórcio Novo Recife (Antônio Alexandre, Secretário de Planejamento Urbano).

Após a abertura da audiência foi dada a palavra a um dos arquitetos responsáveis pelo projeto e redesenho do Novo Recife, Sr. Jerônimo de Cunha Lima, que, numa exposição de aproximadamente 30 minutos apresentou o redesenho do projeto em telões de LED dispostos ao lado do palco. Dentre as questões destacadas pelo arquiteto estavam:

Quadro 11 - Principais alterações do redesenho.

Prolongamento da Avenida Dantas Barreto até a Bacia do Pina
Implantação do binário José Estelita na frente d´água e ao norte do sítio
Implantação da conexão entre as pontes Joaquim Cardozo, Paulo Guerra e Agamenon Magalhães
Demolição do viaduto das Cinco Pontas
Incorporação, alargamento de novas vias transversais para veículos e pedestres ligando a Rua Imperial e a Bacia do Pina
Implantação de rede de ciclovias
Limitação e escalonamento de gabaritos
Recuperação, preservação e uso de edificações tombadas, com a manutenção dos silos
Afastamento de cinquenta metros, no mínimo, entre as edificações novas e os galpões preservados
Redução de muros e barreiras entre áreas de uso público e privado
Adoção de práticas sustentáveis nas edificações
Distribuição de uso misto ao nível do solo nas quadras e lojas
Multiplicidade de produtos imobiliários, sendo 14 edifícios com ofertas de habitação, hotelaria, comércio e serviços.
Construção de 200 unidades de habitação popular em local a ser determinado pelo Poder Público
Ampliação da área de uso público pela redução da área de uso privado, ficando 65% para uso público e apenas 30% para uso privado

Fonte: Transcrição da Audiência Pública Apresentação do Redesenho do Projeto Novo Recife.

Após a apresentação do arquiteto, foi aberto espaço de 3 minutos para as 52 pessoas inscritas poderem se manifestar. A não disponibilização de espaço diferenciado para a fala de autoridades presentes, entidades envolvidas no processo e integrantes do movimento, como aconteceu na primeira audiência, foi uma das críticas feitas pelo público presente.

> Estranhei o fato de não ter havido espaço para que a gente se pronunciasse enquanto órgão público, isso eu falo não só apenas o Ministério Público

> Federal, mas outros representantes de órgãos diretamente envolvidos na questão, que compareceram a essa audiência e agora não se encontram mais, quão diferentemente do que ocorreu na outra audiência, a gente não teve esse espaço, pelo menos especificamente destinados pelos promotores da audiência. (Mona Lisa Ismail, Procuradora da República).

Da mesma forma que aconteceu na primeira audiência existiu uma grande polaridade entre as pessoas que eram contra e as pessoas que eram a favor do Projeto Novo Recife, contudo, sendo a expressiva maioria, mais uma vez, contrária ao projeto. Das pessoas que se inscreveram para se manifestar, apenas 8 se declararam a favor do projeto, dentre elas moradores da comunidade do entorno, um engenheiro e um arquiteto.

> É creio que a gente precise fazer uma avaliação, um panorama da cidade do Recife. Por um lado, os construtores, o consórcio, quem tá fazendo esse conjunto de prédios, eles tem uma visão mercadológica, mas não é uma visão, vamos dizer assim, nem infantil, nem infundada. Antes de propor um projeto desse, ele faz estudos diversos de viabilidade econômico-financeira, de inserção da cidade, estudos arquitetônicos, são vários estudos. (...) O que nós temos aqui, pessoas, não é um problema urbanístico, por incrível que pareça, não é um problema de recuos, de gabaritos, de beleza, estética. O que está havendo aqui é o projeto, um problema ideológico. Isso, eles concordam. O que está havendo aqui é que uma parcela da população militante, uma parcela ativista, manipulada por algumas cabeças (inaudível), esse pessoal tem uma ideologia contrária à propriedade privada (Marcilio Leão, Engenheiro).

Fotografia 8 - Audiência Pública Redesenho do Projeto Novo Recife

Foto: Leon Sampaio

A maioria dos posicionamentos feitos durante a audiência se concentraram

em críticas sobre o projeto e questionamentos sobre o processo participativo que muitas das pessoas presentes consideravam falacioso. Um dos pontos questionados foi a inversão de prioridades, em virtude do redesenho do projeto estar sendo discutido antes do Plano Urbanístico, que tinha acabado de ter sua elaboração determinada em reunião do CONCIDADE, como veremos no próximo tópico.

> Dia catorze de novembro, agora, tivemos uma reunião extraordinária com o Conselho da Cidade, puxada em caráter extraordinário, após pedido de requerimento de pelo menos quinze entidades, como versa a lei do Conselho, pra discutir o funcionamento do Conselho e o redesenho do Projeto Novo Recife, que deveria ter ido para o Conselho da Cidade desde o começo e não para outra instância de negociação, que é exceção, com as entidades que a Prefeitura chamou pra participar e outras que foram colocadas pelo movimento e que foram expulsas porque não concordaram com as práticas da Prefeitura, e o Conselho da Cidade do Recife aprovou a resolução, a primeira resolução, que fala que qualquer adequação, análise e implementação de projeto para a área do Cais de Santa Rita, Cais José Estelita, deve passar por um plano urbanístico. Então, nós não podemos falar em redesenho do Projeto Novo Recife se nós não construímos esse plano urbanístico. E o redesenho de qualquer intervenção na área, seja do Projeto Novo Recife, seja de qualquer outro projeto, deve estar submetido a esse plano urbanístico que vai ser discutido pela população, que vai (inaudível) pelo Conselho da Cidade (Rudrigo Rafael Souza, CENDHEC e Movimento Ocupe Estelita).
>
> Tem uma questão nessa audiência pública que nos intriga. Nós não conseguimos entender porque a audiência pública pra apresentação desse redesenho estar acontecendo antes da discussão e elaboração do plano urbanístico pra área do Cais José Estelita. É uma questão lógica. Como assim faz o redesenho antes do planejamento. Não faz sentido. É ilógico. O que faria sentido, secretário, seria que essa audiência fosse para nos dar (inaudível) acerca das duzentos e oitenta e sete diretrizes urbanísticas geridas pela sociedade civil, porque participação popular não é, como foi chamada aqui pelas pessoas que me antecederam, essa espécie de simulado. Participação popular fica a ao ouvida sincera da sociedade civil, (inaudível). Inclusive, como diz o professor (inaudível) Machado, justificando quais contribuições serão ou não acolhidas (Liana Cirne, Professora de Direito da UFPE e integrante do DU).

Outro aspecto levantado com o objetivo de questionar a legitimidade do processo foi a falta de transparência sobre os critérios utilizados para definir quais propostas seriam ou não incorporadas enquanto diretrizes, uma vez que não houve devolutiva da primeira audiência. A legitimidade do instrumento participativo também era questionada a partir de ressalvas sobre o vínculo existente entre poder público e empresários, em virtude do financiamento privado de campanhas.

> Ao contrário do que a gente imaginou, esse processo de rediscussão, na verdade não contemplou o amplo debate de todas as partes e grupos interessados efetivamente sentaram na mesa e colocaram suas, seus

> questionamentos e reivindicações. Não. A participação dos vários segmentos interessados, e aí eu incluo o próprio Ministério Público, se deu num único momento ainda quando existia a ocupação e depois disso o processo de rediscussão, essas diretrizes, enfim, se diz que alteraram esse redesenho, foram estabelecidas unicamente entre o Consórcio e a Prefeitura. Então a gente não pode considerar de fato que tenha havido um processo de rediscussão houve sim, algumas, algumas alterações, ao meu ver, do ponto de vista urbanístico pode-se considerar um ganho, porque houve a maior abertura de acessos. Do nosso ponto de vista da preservação ferroviária e histórica é até pior, porque fatia ainda mais aquela ideia de pátio ferroviário remanescente de onde a gente busca, busca preservar, se não em sua totalidade, pelo menos na sua essência. A leitura do vazio urbano que a gente tem hoje e que permite a visibilidade do, do, do patrimônio histórico tombados nos bairros vizinhos de Santo Antônio e São José continuam sendo quebrada, embora tenha havido uma redução de gabarito das torres mais próximas ao forte , nós temos outros quinze bens tombados atrás, que ficarão atrás, completamente ofuscados por essas torres (Mona Lisa Ismail, Procuradora da República).

> Quando eles apresentam o desenho, não apresentam com o pátio real, com as imagens, os vídeos históricos (inaudível). A gente não consegue ver os prédios (inaudível) definitivamente, se vai mostrar. A Prefeitura não publiciza as ações. Como foi dito aqui: teve um monte de sugestão, trezentas e tantas e a gente não sabe o que foi efetivamente implantado, porque foi implantado, o que é que foi negado, porque que foi negado. Um processo público de qualidade isso teria mostrado, mas a prefeitura descumpre isso também (André Lucas Fernandes, estudante de direito da UFPE)

> Na eleição para prefeito em 2012, a construtora Moura Dubeux doou para campanha de Geraldo Júlio quinhentos mil reais. Isso só as doações legais, que a gente sabe que existe o caixa dois. Na eleição desse ano para governador, senador e presidente, a Moura Dubeux, por todo o Brasil doou quase dez milhões de reais para o PSB. Pra ser mais específico, foram nove milhões oitocentos e trinta e sete mil reais e cinquenta centavos. Tá lá no site do TSE. Então, o companheiro falou aqui, “quanto custa vender esse projeto?”, custa este valor. Custa dez milhões de reais. Então, nessa mesa, todo mundo é funcionário da Moura Dubeux, inclusive o secretário. (...) Então, pense agora o seguinte: o poder público não nos representa, eles representam as construtoras e é por isso que essa farsa, esse redesenho do Projeto Novo Recife, na verdade não é fruto de discussão nenhuma, ela já tava pronto há muito tempo e por causa da pressão popular eles apresentaram como uma falsa discussão democrática (Jones Manoel da Silva, estudante da UFPE e militante do União da Juventude Comunista (UJC).

Quanto às críticas feitas ao projeto, elas variavam em temas como: manutenção do caráter elitista e a decorrente falta de diálogo com a realidade do entorno; riscos impostos às comunidades da região em virtude da abertura de vias para dar acesso ao empreendimento e valorização da terra que tende a promover a expulsão gradual da população residente; existência de informações enganosas tendo em vista que não poderia ter sido proposta a abertura de vias que transpõem a linha férrea sem a autorização do DNIT e que a suposta inversão de 65% de área pública por 35% de área privada não informava que o cálculo de área pública estava

sendo feito com a inclusão das áreas que não pertenciam ao consórcio na somatória.Por fim, merecem também destaque as falas que questionaram o número de 200 habitações de interesse social propostas para serem construídas em local a ser designado pelo Poder Público, por considerarem a quantidade irrisória e por ser fora do terreno do Cais José Estelita, não atendendo ao pleito apresentado por muitas das pessoas presentes na audiência anterior.

> Agora, eu vou dizer o seguinte: esse projeto é muito ruim, pessoal. Esse projeto é ruim não é pela tipologia (inaudível), até porque os arquitetos daqui sabem fazer prédios muito interessantes pela cidade, já vem construindo há muito tempo. Esse projeto é muito ruim pela abordagem dele. Abordagem dele é equivocada. Nós estamos no terceiro milênio. Não se permite mais trabalhar um pedaço de cidade desse como se fosse um lote, véio. Chega! Chega! Eu tenho certeza aqui que ninguém quer ver o Estelita como Boa Viagem, aquele bairro horrível, fora a orla. Como tão fazendo com o Rosarinho, acabando o Rosarinho. A Torre tá uma desgraça, a Madalena nem se fala. Precisa ser assim, véio? Aí eu falo, tem uma quantidade de pessoas aqui que querem ajudar, pensar o negócio. Custa ter humildade pra mudar isso de vez? (César Barros, Arquiteto e Urbanista)

> O apresentador diz que foram utilizadas noções práticas de sustentabilidade, mas aí ele não fala do tipo de sustentabilidade, seria deslocamento sanitário ou reutilização de água, área verde, né? Ele não fala nada disso. Ele só diz parâmetros sustentáveis de uma maneira bem ampla. É...também foi dito que o projeto tá sessenta e cinco por centro (sic) de área pública, né? Mas essa área aí não ocupa, com a parte da calçada da frente, o forte do outro lado, com a parte antes do viaduto, então, pega toda uma área pública e junta dizendo que é o projeto que tá fazendo, disponibilizando sessenta e cinco por cento de área pública e que na verdade é uma farsa. (...) O ponto mais grave, pessoal, eu deixei pro fim. Ele diz o seguinte, limite de gabarito, né? O projeto tem limite de gabarito. Eu já vi limite de gabarito em Maceió, em Salvador, Rio de Janeiro, o limite é quatro andares, seis andares, aí bota um limite vinte e cinco andares? Vinte andares, né? Isso não me parece limite de gabarito. É, a última, a questão mais grave, é as transversais. Ele fala de nove transversais que vão aí ligar pro bairro de São José. E ele mostra a...a...ele diz que é pra trânsito de carros e pessoas. E ele mostra aí as vias vermelhas que passam por cima das casas da pessoas que moram ali, né? (Thiago Scavuzzi Mendonça, advogado popular do Centro Popular de Direitos Humanos).

Fotografia 9 - Audiência Pública do Redesenho do Projeto Novo Recife

Foto: Leon Sampaio

Como na primeira audiência, mais uma vez não foi apresentada à sociedade uma devolutiva das propostas feitas durante a escuta, descumprindo uma das dimensões de caracterização do processo apontadas por Pereira et al. (2013, p. 12).

Por fim, é importante registrar que essa foi a única audiência que não chegou a ter o seu áudio transcrito pela prefeitura e as contribuições feitas pelo público não passaram por nenhum processo de sistematização pelo poder público, demonstrando que o projeto não estava mais em debate, como havia sido estabelecido no procedimento anteriormente celebrado.

4.3 CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE: O PROCESSO DE APROVAÇÃO DO PLANO ESPECÍFICO DO CAIS DE SANTA RITA, JOSÉ ESTELITA E CABANGA

Como foi visto no tópico 2.2, o CONCIDADE é um órgão colegiado, de natureza consultiva e deliberativa, que possui, entre outras, a competência de discutir e decidir sobre matérias referentes ao processo de planejamento urbano do município do Recife. Contudo, a discussão sobre o Projeto Novo Recife e sobre o Cais José Estelita só passou a acontecer no conselho após 15 entidades da sociedade civil, que possuíam representação no órgão, convocarem a 1ª reunião extraordinária - que aconteceu no dia 14 de novembro de 2014 - com o objetivo de

pautar dois temas: a estruturação e funcionamento do conselho e a participação do mesmo no redesenho do Projeto Novo Recife.

Importante observar, contudo, que no período de discussão sobre o Plano Específico objeto de análise na presente pesquisa, a composição do Conselho era a que havia sido aprovada na 5ª Conferência: 18 representantes do Poder Público, incluindo instituições públicas externas ao município[18]; 11 representantes dos movimentos sociais e populares[19]; 4 representantes dos trabalhadores por suas entidades sindicais[20]; 4 representantes do setor empresarial[21]; 4 representantes das entidades acadêmicas, profissionais e de pesquisa[22] e 4 representantes das ONGs[23] (RECIFE, 2013c).

Quanto à estrutura organizacional do CONCIDADE, o mesmo se divide em: plenário enquanto órgão superior com 45 membros titulares e seus suplentes; presidência exercida pelo Prefeito da Cidade do Recife e na sua ausência pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano com assessoramento da Secretaria Executiva; 5 câmaras técnicas de natureza permanente que atuam com o objetivo de aprofundar estudos relacionados às suas competências, subsidiando as decisões

---

[18] Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano; Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano; Secretaria de Habitação; Secretaria de Finanças; Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos; Secretaria de Assuntos Jurídicos; Secretaria de Saneamento; Instituto da Cidade do Recife - Engenheiro Pelópidas Silveira - ICPS; Empresa de Urbanização do Recife - URB; Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana do Recife - EMLURB; Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS; Câmara Municipal do Recife; Secretaria das Cidades do Governo de Pernambuco - SECID-PE; Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM; Grande Recife Consórcio de Transporte; a Caixa Econômica Federal; a Secretaria do Patrimônio da União - SPU e a Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ.

[19] Federação das Associações de Moradores de Núcleos de Cohab e Similares do Estado de Pernambuco - FEMOCOHAB; Movimento Sem Teto da Imbiribeira - MSI; Movimento Negro Unificado - MNU; Federação das Entidades Comunitárias do Ibura/Jordão - FIJ; Grupo Direitos Urbanos; Coletivo de Luta Comunitária - CLC; Organização de Luta de Moradia Popular - OLMP-PE; Movimento em Defesa da Mata do Engenho Uchoa - MDMEU; Movimento de Luta Popular e Comunitária de Pernambuco - MLPC/PE; Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB; Movimento de Luta pelo Teto - MLT.

[20] Sindicato dos Engenheiros do Estado de Pernambuco - SENGE/PE; Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores em Hóteis, Flats, Pensões, Motéis, Pousadas, ApartHotéis e Similares, Restaurantes, Bares, Boates, Lanchonetes e Similares de Recife e Região no Estado de Pernambuco - SINTRAH-PE; Central Força Sindical de Pernambuco; Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Comércio Informal do Recife - SINTRACI.

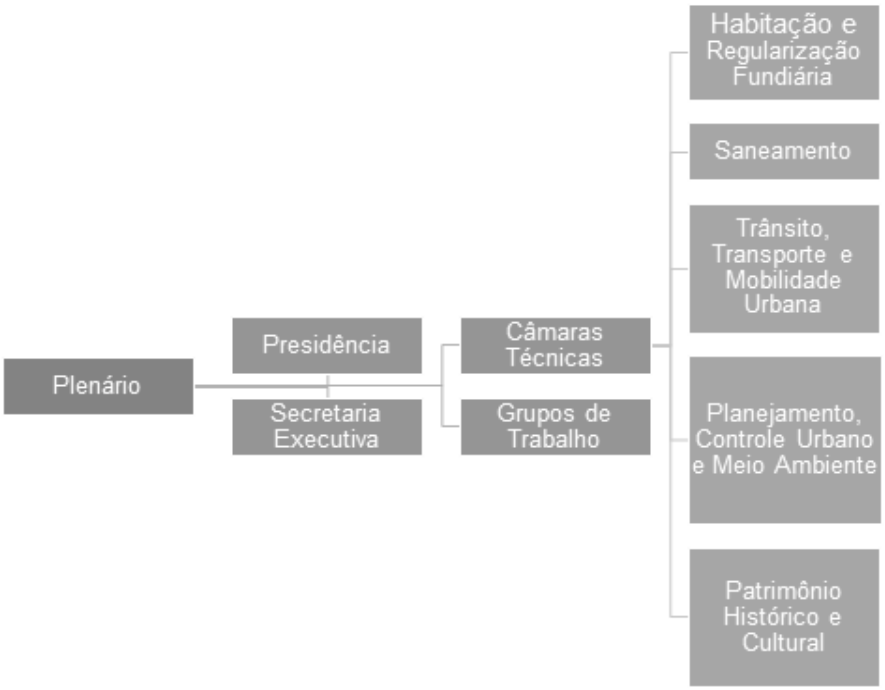
[21] Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco - ADEMI-PE; Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - ABIH; Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco - SINDUSCON-PE; Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL-Recife.

[22] Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-PE; Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco - CAU-PE; Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB-PE; Pós-Graduaçãoem Desenvolvimento Urbano - MDU-UFPE.

[23] Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC; Diaconia; Grupo de Mulheres Cidadania Feminina; Habitat para a Humanidade Brasil - HPH Brasil.

do Conselho sobre temas de maior complexidade e grupos de trabalho de caráter transitório, criados com o objetivo de avaliar, discutir e propor ao Plenário assuntos de caráter emergencial.

Figura 3 - Estrutura Organizacional do Conselho da Cidade do Recife



Fonte: Lei Municipal nº18.013/2014

O Plenário deve se reunir ordinariamente a cada 60 (sessenta) dias, e extraordinariamente, quando por convocação do Presidente ou por requerimento assinado por ⅓ (um terço) dos conselheiros. As convocações devem respeitar o prazo de 15 ou 10 dias de antecedência, em caso de reuniões ordinárias ou extraordinárias respectivamente, sempre acompanhadas de toda documentação necessária para as eventuais deliberações das reuniões, possibilitando o conhecimento prévio da matéria a ser discutida e maior integração das organizações sociais ao processo.

Na 1ª reunião extraordinária realizada no dia 14 de novembro de 2014, além da discussão sobre a participação do CONCIDADE no redesenho do Projeto Novo Recife, alguns conselheiros representantes de organizações e movimentos sociais defenderam a importância da criação de uma coordenação executiva, atrelada à Secretaria Executiva. Esta teria a participação da sociedade civil, com o objetivo de possibilitar aos segmentos sociais gerência sobre o calendário de reuniões e sobre as pautas a serem discutidas, mas a proposta foi rejeitada pelo plenário.

Já na discussão relativa ao Projeto Novo Recife, as conselheiras e os conselheiros da cidade deliberaram, com apenas uma abstenção, do representante da ADEMI, Sr. Eduardo Moura, sobre a elaboração do Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga. Esta construção se daria com participação do Conselho da Cidade do Recife, e quaisquer empreendimentos que viessem a ser propostos para a referida área teriam sua análise, adequação e implementação condicionados a este Plano Específico. Importante lembrar que a reunião em questão aconteceu poucos dias antes da realização da segunda Audiência Pública que fazia parte do processo de negociação, em que foi apresentado o redesenho do Projeto Novo Recife e já analisada no tópico 3.2.2.

Após essa reunião, o Plano Específico do Cais de Santa Rita, José Estelita e Cabanga voltou a ser pauta no CONCIDADE, na 2º reunião extraordinária realizada no dia 30 de janeiro de 2015. Nesta reunião foi apresentada a minuta de Projeto de Lei do Plano Específico, construída pelos técnicos da PCR supostamente a partir das contribuições colhidas nas duas primeiras audiências públicas, respeitando contudo os parâmetros a partir dos quais o Novo Recife foi desenhado, em decorrência do direito de protocolo garantido ao projeto de 2008.

Por umequívoco do servidor responsável por enviar o e-mail de convocação dos conselheiros para reunião (justificativa apresentada pelo Secretário de Planejamento Urbano), foram encaminhadas três versões distintas da minuta do Projeto de Lei aos conselheiros; a primeira e a segunda versão deveriam ser ignoradas pelos conselheiros, a terceira seria a versão consolidada a ser discutida. Esta ocorrência levantou a primeira polêmica na reunião, uma vez que parte dos conselheiros consideravam a versão inicial melhor do que a última e queriam que a PCR apresentasse justificativas para cada umas das alterações realizadas entre elas.

> Uma minuta que foi enviada aos conselheiros em três versões diferentes com mudanças radicais da primeira versão para a que tá se colocando hoje. (...) E queria que o município explicasse isso, né? Essas mudanças radicais porque estão pontuadas. Infelizmente, nós recebemos e lemos. É... E outra coisa, nós queríamos entender a responsabilidade técnica. Como foi o CAU como Conselho, num é? Os responsáveis técnicos por essa minuta de lei, num é? Que tem que ter a participação de arquitetos e urbanistas. (Ângela Carneiro, conselheira representante do CAU)

> Como não há de negar que houveram, é..., versões de minutas... O que revelaria momento de reflexão do que coloca, do que acrescenta. Eu queria acrescentar para que nessa apresentação a ser feita pela equipe técnica,

> é..., inclusive justificasse, já que é um processo de discussão e de debate, justificasse o que levou a acrescentar e retirar esses artigos. Inclusive, dizendo com base em que essas alterações foram feitas. (Márcio Erlich, conselheiro representante do IAB)

> A modificação da versão um para a versão dois e versão três, tira a ideia de habitação de interesse social. Coloca lá trás uma série de parâmetros que o Instituto vai elaborar, ou seja, modifica completamente essa possibilidade. É… Reabilitar e conservar o patrimônio histórico. Patrimônio histórico foi completamente retirado da perspectiva nesse processo. E aí diríamos mais, priorizar os investimentos em infraestrutura, implantar mecanismos de parceria público-privado, promover a inclusão social. Então eu diria pro senhor Secretário que essa minuta no seu processo, ela piorou as condições propostas no primeiro momento. Então, o senhor Secretário, recupere essa versão. Recupere essa versão porque ela é melhor pra cidade (Amélia Reynaldo, professora de Arquitetura e Urbanismo da UNICAP e conselheira do CAU).

O Secretário de Planejamento Urbano, responsável pela condução das discussões, solicitou que as duas primeiras versões fossem desconsideradas, enfatizando por diversas vezes que o envio delas foi uma falha e que a PCR só possuía uma minuta oficial, resultado de um longo processo de discussão que passou por várias instâncias municipais.

> Essa minuta é a minuta oficial da Prefeitura, ou seja, o trabalho que foi concluído após a participação de um grupo de técnicos que teve arquitetos e urbanistas das diversas áreas da Prefeitura, engenheiros, outros profissionais de outras áreas técnicas, advogados e que foi finalizado, como sempre todo instrumento normativo, finalizado na Procuradoria do Município. Como acontece com qualquer instrumento normativo que é discutido e produzido no âmbito da Prefeitura. Então, na verdade, o esclarecimento é o seguinte: existe uma versão oficial que é essa última. As outras versões foram versões parciais em determinados momentos do processo de estudo, do processo de debate, como acontece em qualquer processo de construção, onde alguns itens foram revistos, outros itens foram considerados que não eram pertinentes de entrar esse instrumento que precisam ir para o debate em outro momento (Antônio Alexandre, Secretário de Planejamento Urbano).

Sobre a questão, a arquiteta e urbanista Evelyne Labanca - que era Presidenta do ICPS no período em que houve discussão do redesenho e elaboração do Plano Urbanístico - declarou em depoimento prestado para o Ministério Público do Estado Pernambuco no dia 11 de maio de 2015, no bojo do Inquérito Civil IC nº 30/2008 - 36ª/12º PJHU (ANEXO B), que desconhecia a procedência das versões 2 e 3 do plano urbanístico apresentadas ao Conselho da Cidade e que apenas a versão 1 havia sido elaborada pelo instituto.

Segundo esta declaração, a primeira versão encaminhada aos 45 conselheiros foi elaborada pelo Instituto, juntamente com técnicos de outras secretarias, a partir das 8 diretrizes apresentadas na audiência pública do dia 17 de julho 2014 e das contribuições encaminhadas pela sociedade que dialogavam com as mesmas. Evelyne afirmou ainda que, durante o período de elaboração da minuta, foram realizadas diversas reuniões dentro da prefeitura, inclusive com a equipe técnica do consórcio e que em nenhum momento foi informada que outro órgão do município iria ser responsável por uma versão final da mesma, só tendo tomado conhecimento sobre as novas versões quando as recebeu por e-mail, junto com a convocação para reunião do Conselho da Cidade, órgão no qual também era conselheira. Quanto às alterações feitas na minuta, Evelyne declarou ainda no depoimento prestado ao MPPE:

> [...] a primeira minuta está longe de ser o trabalho ideal, porque foi feita com a diretriz de buscar uma convergência com os empreendedores, com o objetivo de encontrar uma resolução pacífica para o conflito, de forma a sensibilizá-los a acatar as diretrizes apontadas pela sociedade (...) que somente o Secretário de Planejamento pode informar quem elaborou a minuta de plano urbanístico apresentada para discussão no Conselho; que a minuta apresentada ao Conselho contém alterações que prejudicam o plano urbanístico elaborado pela equipe técnica do instituto, tais como: a alteração de alguns índices constantes na tabela de enquadramento; valores do coeficiente de utilização do terreno (CUT) (...); supressão da lista de imóveis propostas para classificação como imóveis de preservação IEPs; supressão do artigo que tratava da quota social para habitação de interesse social, no próprio terreno ou até uma certa distância do lote; supressão de uma área (quadra) no plano urbanístico apontada como destinada para habitação de interesse social, sendo alterada para projetos de interesse social (...); alteração do perfil das vias principais paralelas ao parque com diminuição da largura da calçada; que todas as alterações citadas são prejudiciais ao plano elaborado com a coordenação do Instituto, no entanto a previsão contida no artigo 22 que faculta ao empreendedor seguir ou não aquela norma é a que traz maior prejuízo ao trabalho desenvolvido pelo Instituto, pois permite que todo o trabalho seja invalidado (Inquérito Civil IC nº 30/2008 - 36ª/12º PJHU).

Esse fato se reveste de gravidade na medida em que aponta para uma possível interferência externa à Prefeitura do Recife e ao processo de elaboração do Plano Específico em debate e, mais ainda, quando se constata que todas as alterações foram feitas para tornar o mesmo menos restritivo ao empreendimento que ali vier a se instalar.

O segundo ponto alvo de críticas durante a reunião do conselho foi a impossibilidade de se debater um plano urbanístico a partir, apenas, da minuta de

um Projeto de Lei, uma vez que era necessário, no entendimento das conselheiras e dos conselheiros presentes, que a proposta de plano urbanístico fosse apresentada pela equipe técnica que o produziu, com as justificativas das escolhas feitas no plano e com a disponibilização de estudos e plano de massa. Importante ressaltar que a apresentação da minuta do Projeto de Lei no conselho foi feita pelo então secretário de Planejamento Urbano, Antônio Alexandre, que possui formação em administração de empresas. Já a Presidenta do ICPS não compareceu a reunião.

> Eu acho que, antes de mais nada, tá se incorrendo mais uma vez no erro de se debater planejamento urbano a partir de projeto de lei, a partir de texto de lei. Ah... E todo projeto de lei que interfere sobre a produção do espaço urbano necessariamente vem de um debate técnico anterior que... Bom! Eu posso dizer com toda certeza que não houve e... Bom! A chance que nós temos de levantar esse debate com a equipe técnica que deu subsídio pra criação desse texto ainda é agora. Então, eu solicitaria que houvesse uma apresentação da equipe técnica responsável pelos estudos, pelas considerações, pela proposição, pela construção dos parâmetros todos e etecetera e tal e que isso pudesse vir a debate (Cristiano Borba, arquiteto e urbanista, conselheiro representante da FUNDAJ).

> Minha consideração tem pontos de convergência com o que já foi colocado. Principalmente em termos de que a gente precisa discutir um plano urbanístico pra aquela área e só depois ver uma minuta de lei, uma lei, que traduza isso do ponto de vista legal. Principalmente no que se refere a parâmetros urbanísticos. É muito complicado você tentar discutir parâmetros urbanísticos no abstrato, assim. Isso só pode ser feito dentro de uma discussão técnica de um plano urbanístico que fala de configuração espacial. Então, não é discutindo uma minuta, artigo, por artigo, que a gente vai chegar a nenhum lugar em relação a um plano específico pra aquela área. (Fátima Furtado, conselheira representante do MDU/UFPE).

> A primeira questão que eu queria colocar, agregando a tudo que já foi colocado, é perguntar ao senhor Secretário onde é que está o plano específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga? Onde é que está? Esse texto de artigos escritos ele não retrata um plano específico por aquilo que, seguramente, a sua equipe técnica, formada por arquitetos e outros profissionais, defendem, entendem e aprenderam na universidade o que é um plano específico. Então, nós não estamos falando de um plano específico. Nós estamos matando uma etapa importante que é exatamente discutir uma lei que deveria retratar aquilo que é um plano específico (Amélia Reynaldo, professora de arquitetura e urbanismo da UNICAP e conselheira do CAU).

Em resposta, o Secretário de Planejamento informou que o Projeto de Lei apresentado era o possível a ser feito com o fim de mediar o conflito existente, mas como 'não seria razoável fazer a cidade parar' e era 'necessário se encontrar uma resolução para a situação do Projeto Novo Recife', discussões mais aprofundados poderiam ser feitas quando da revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que trabalhariam a cidade em uma perspectiva mais ampla.

> Esse projeto de lei, ele adianta, ele apresenta os parâmetros e os requisitos que foram possíveis a partir desse primeiro debate. Evidentemente que ele não teve como fundamento esse estudo completo que só vai ser possível quando nós fizermos um trabalho completo que está ainda por vir, mas também nós não concordamos em adiar indefinidamente a resolução e essa situação do Projeto Novo Recife como foi dito lá trás. E eu tô dizendo isso de uma forma muito clara. Essa agenda precisa ter uma conclusão pra que a gente possa partir para agendas muito mais estratégicas e estruturadoras pra essa cidade. O Plano Diretor apresenta a necessidade de um plano específico pra área do Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga. Evidentemente que eu também acho, também concordo, que essa versão, esse plano específico, talvez precise, à luz da legislação geral, quando nós olharmos pra revisão do Plano Diretor, do zoneamento da cidade no seu conjunto, da nova lei de uso e ocupação do solo, da nova lei de parcelamento, da regulamentação de instrumentos como outorga onerosa, transferência de direito de construir, etecetera. Quando nós tivermos debruçados nesse trabalho, eu não tenho dúvida que nós vamos fazer uma releitura. Não só desse território como de todos os outros territórios da cidade, mas num horizonte muito mais amplo, certo? Só que uma coisa é nós trabalharmos nessa perspectiva mais ampla e estratégica e a outra é nós dizermos que a cidade vai parar. Nós vamos parar todas as agendas particulares, tá certo? Da cidade. Não vamos resolver mais essas questões que precisam ser resolvidas enquanto nós não construímos essa visão mais estratégica. (Antônio Alexandre, secretário de Planejamento Urbano).

A partir de tais questionamentos se passou a discutir o procedimento que deveria ser realizado para que houvesse um efetivo debate sobre o plano dentro do conselho. Após uma longa discussão sobre se a pauta deveria ser levada para uma Câmara Técnica ou para um Grupo de Trabalho, sobre o momento e a quantidade de audiências públicas que precisariam ser realizadas e sobre o material que deveria ser apresentado, três propostas de metodologia foram colocadas em votação.

Quadro 12 - Propostas de encaminhamentos apresentadas na 2ª reunião extraordinária do Conselho da Cidade do Recife

Proponente	**Antônio Alexandre** (Secretário de Planejamento Urbano)	**Leonardo Cisneiros** (Direitos Urbanos)	**Gustavo Miranda** (Sinduscon)
Proposta	- Realização de reunião para apresentação técnica na Câmara Técnica de Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente (aberta para os demais conselheiros); - Convocação de Audiência Pública onde seria colocado em debate a minuta do Projeto de Lei; - Sistematização das propostas da audiência pública pela Câmara Técnica.	- Convocação de uma nova reunião do Plenário para convocação de audiência pública e formação de grupo de trabalho com competência para formatar a audiência pública e o conteúdo que seria apresentado; - Realização dos estudos para subsidiar a elaboração de relatório sobre a minuta do Projeto de Lei que seria colocado em votação no Conselho; - Sistematização das propostas apresentadas na audiência pública pelo Grupo de Trabalho.	- Continuidade da reunião da plenária do Conselho em regime de assembleia permanente, a partir daquele momento, até a conclusão da discussão sobre o Plano Específico.
Nº de votos	19 [24]	13 [25]	1 [26]

Fonte: Transcrição da 2ª reunião extraordinária do Conselho da Cidade do Recife

Com a maior parte dos votos provenientes de representantes do poder público e de entidades ligadas ao mercado, foi aprovada a primeira proposta de encaminhamento, apresentada pelo Secretário de Planejamento Urbano. Importante ressaltar que nas mais de três horas de reunião o Secretário de Planejamento foi um dos únicos representantes do Poder Público Municipal a se manifestar sobre o tema em debate.

[24] Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano; Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano; Secretaria de Habitação; Secretaria de Finanças; Secretaria de Infraestrutura; Secretaria de Meio Ambiente; Secretaria de Saneamento; Instituto da Cidade Pelópidas Silveira; Empresa de Urbanização do Recife - URB; Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana do Recife - EMLURB; Fórum do PREZEIS; Câmara Municipal do Recife; Secretaria das Cidades do Governo de Pernambuco; Agência Condepe/Fidem; Consórcio Grande Recife; Superintendência do Patrimônio da União; Femocohab; Movimento Negro Unificado - MNU e Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco - ADEMI.

[25] FIJ Ibura/Jordão; Grupo Direitos Urbanos; Coletivo de Luta Comunitária; OLMP - Organização de Luta de Moradia Popular; Movimento de Luta Popular e Comunitária de Pernambuco - NLPC; Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB; Força Sindical; Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Comércio Informal do Recife - SINTRACI; Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU; Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB; Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - MDU e Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC.

[26] Sinduscon/PE.

Em decorrência do encaminhamento aprovado foram imediatamente convocadas uma reunião da Câmara Técnica de Planejamento para o dia 12 de fevereiro e a audiência pública de discussão do Plano Específico para o dia 19 do mesmo mês. As datas coincidiram com as quintas-feiras antes e depois do carnaval, respectivamente. Tal fato merece destaque: uma vez que a cidade do Recife possui um dos maiores carnavais de rua do país, a realização de eventos dessa natureza em datas muito próximas do mesmo desfavorece fortemente a mobilização social, configurando um contexto inviável para a sua plena realização.

A reunião da Câmara Técnica realizada no dia 12 de fevereiro de 2015 que tinha como pauta a “Apresentação Técnica da minuta de Projeto de Lei que institui e regulamenta Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga” foi mais uma vez presidida pelo Secretário de Planejamento Urbano que iniciou o trabalho apresentando a proposta de plano urbanístico. Logo no início da reunião o conselheiro Márcio Erlich, representante do IAB, levantou uma questão de ordem sobre o encaminhamento que havia sido tirado na reunião anterior, de que nesta reunião deveria ser feita uma apresentação técnica, pela equipe técnica que produziu o plano, inclusive listando todos os profissionais que participaram da elaboração do mesmo. Em resposta, o secretário afirmou que ele era o responsável pela coordenação do processo, e dessa forma era legítimo que a apresentação do produto fosse feita por ele, não acatando a questão de ordem e não submetendo a mesma a votação.

A apresentação tratou inicialmente de uma breve compreensão do território da Ilha de Antônio Vaz em que o Plano está inserido: sua delimitação; as conexões urbanas e barreiras existentes; os espaços abertos, livres e os equipamentos públicos; as Zonas Especiais de Interesse Social; as densidades demográficas de cada área do território e os tipos de uso existentes na região. Em seguida passou a tratar especificamente sobre o Plano Específico, seu fundamento legal e suas propostas de conexões viárias, zoneamento, parâmetros e por fim uma projeção em 3D do plano[27].

Após a apresentação foi aberto o debate, e as conselheiras e conselheiros presentes voltaram a enfatizar a necessidade da presença das técnicas e técnicos

[27] Power point apresentado na reunião da Câmara Técnica de Planejamento Urbano, do Conselho da Cidade do Recife, realizada no dia 12 de fevereiro de 2015: http://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/biblioteca/APRESENTA%C3%87%C3%83O%20-%20MINUTA%20PL%20ESTELITA_CABANGA_SANTA%20RITA%2012-02-15.pdf.

responsáveis pelo plano para encaminhamento do debate, uma vez que várias questões do campo da arquitetura e urbanismo precisavam ser melhor explicadas.

> Com todo o respeito, nós queríamos apenas levantar que na Lei que cria a função da arquitetura e do urbanismo, ou seja a prática da arquitetura e do urbanismo, a Lei 12.388 de 2010, ela diz que há atribuições específicas do arquiteto e do urbanista (...) além da Lei 12388, eu diria que existe uma resolução, a resolução nº 51 que aporta exatamente para o que Norah diz: as equipes são interdisciplinares, mas é de exclusividade do arquiteto e urbanista a coordenação de equipe multidisciplinar. Tá aqui no seu artigo 5º, que diz que é exclusivo do arquiteto e do urbanista a coordenação de equipe multidisciplinar de planejamento concernente a plano ou traçado de cidade, plano diretor, plano de requalificação urbana, plano setorial urbano, plano de intervenção local, plano de habitação de interesse social, plano de regularização fundiária e da elaboração de estudos de impacto de vizinhança. E aí, confirmamos que nós concordamos com você, qual seria o empecilho para que o senhor Secretário nos apresentasse neste momento quem é o arquiteto e urbanista coordenador dessa equipe multidisciplinar? E que nós pudéssemos passar a nos relacionar com ele nesse momento é exatamente essa proposta que nós fazemos ao senhor Secretário porque seria extremamente constrangedor o CAU está afirmando que poderia ser uma prática ilegal do exercício profissional ou quem sabe o plano estaria insuficiente (Amélia Reynaldo, conselheira do CAU/PE).

Após uma longa discussão o Secretário Antônio Alexandre indicou o arquiteto e urbanista Fernando Alcântara, gerente geral do ICPS, como responsável pelo Plano Urbanístico, tendo em vista que a presidenta do ICPS, Evelyne Labanca, estava de licença por questões pessoais. Em sua fala, o representante do ICPS informou que não era o responsável técnico pelo plano, apenas fazia parte da equipe, o construiu e portanto só poderia responder questões sobre o material que foi apresentado.

> Eu estou representando o Instituto Pelópidas Silveira neste Conselho, não significa dizer, necessariamente, que eu sou o Presidente do Instituto Pelópidas Silveira (...) eu sou arquiteto e urbanista, formado há 20 anos, ok? E faço parte de um grupo que tá desenvolvendo esse trabalho, tá? Então é as questões técnicas que estão sendo colocadas aqui, elas estão sendo anotadas, não necessariamente eu tenho resposta pra tudo, porque quem tem resposta pra tudo realmente não precisa lidar com mais nenhum tipo de processo como esse, ele é o dono da verdade. Então elas estão sendo anotadas, algumas questões são precisas, outras questões são imprecisas, por exemplo a questão sobre aerodinâmica dos edifícios, pelo o que me consta estudo de aerodinâmica tem que ter um modelo preconcebido e testar essa aerodinâmica, sob qualquer outro aspecto isso é apenas uma suposição (...) Agora o elemento técnico que foi elaborado pelo grupo é este que está sendo apresentado pelo Secretário, ok? E é em cima desse material que nós esperamos que sejam lançadas as questões. Nem sempre nós temos resposta pra tudo (...) As teses e os questionamentos técnicos que estão sendo colocados aqui, é importante que elas sejam enviadas formalmente para que a gente possa analisar as fontes, os conteúdos (Fernando Alcântara, gerente geral do ICPS).

Contudo, faz-se importante destacar a fala do Secretário Antônio Alexandre, de que muitas das decisões sobre o que entraria ou não no plano foram decisões de ordem política da gestão municipal, e não técnicas.

> Em uma instituição como a Prefeitura ela tem um processo decisório de natureza política, que após o debate e a discussão existem questões que são apresentadas e escolhas são feitas e decisões são tomadas. E é com base nesse preâmbulo que eu quero apresentar a explicação sobre algumas definições que foram tomadas aqui que foram apresentadas, que foram decisões de natureza política. A primeira questão: porque é que não está incluído na minuta que tá sendo discutida aqui o item que estava destinado a habitação de interesse social, em uma das versões provisórias anteriores. Porque a construção que estava prevista no debate anterior era uma construção que propunha o seguinte: em novos parcelamentos no território que está sendo considerado, 10% da área privativa resultante do parcelamento, teria que ser destinada para projetos de habitação de interesse social. Nos lotes resultantes, nas quadras resultantes, ou em terreno pelo menos há 1 km da quadra resultante do parcelamento, em cada uma das quadras. Evidentemente que isso era uma proposta. Essa proposta foi submetida a diversos olhares. E dentro desses olhares se consideraram 3 questões pelo menos. A primeira é a seguinte: em relação à habitação de interesse social, a prefeitura está discutindo não só com as comunidades, mas como a gente tem uma ZEIS, que tem rito próprio, que tem tudo, ta se trabalhando com a ZEIS pra se ter um projeto específico pra questão da requalificação urbana do Coque e do seu entorno. E também existe um mapeamento e um projeto em curso na prefeitura, que está conectado com o Plano de Habitação de Interesse Social que a prefeitura também está trabalhando (...) como esse projeto está sendo realizado para ilha toda em seu conjunto e como isso se tratava do plano específico para aquele território do Cabanga e Estelita, a gente disse assim… ora nós já temos a leitura e a frente de intervenção na ilha pra questão de habitação de interesse social no seu conjunto. Que vai ser tratado por outro instrumento (...) A decisão foi de que nós não precisamos neste instrumento vencer e esgotar todas as pautas que estão pendentes na cidade (...) Nós não concordamos que esse plano tenha que incorporar soluções provisórias pra essa área enquanto a gente não tem uma visão de conjunto (Antônio Alexandre, Secretário de Planejamento Urbano).

Quase 2h após o início da reunião, que durou 3h, o debate finalmente se voltou para questões de conteúdo do plano, com a apresentação de muitas críticas e indagações dos conselheiros representantes do CAU, IAB, grupo Direitos Urbanos, Cendhec e FUNDAJ; muitas delas continuaram sem resposta, demonstrando a fragilidade da proposta em discussão. Por outro lado, na Câmara Técnica, apenas as falas dos representantes de outras secretarias da prefeitura e da ADEMI foram em defesa da proposta e do procedimento apresentado pela gestão.

> Diante do exposto o que fica evidente é que a minuta do projeto de lei não pode ser avaliada ainda… se a minuta de projeto de lei é baseada, embasada por um plano precedente, esse plano deveria tá fechado, deveria

> tá com todas as informações necessárias para as proposições postas, levantadas, conhecidas e com capacidade de serem defendidas. A gente não viu isso aqui. Então, fica evidente que o texto da Lei não se sustenta tecnicamente. E só pra complementar o raciocínio do secretário quando diz que há decisões políticas e há decisões técnicas. Bom, na prática do urbanismo o conhecimento do cenário político, o entendimento e a incorporação desse cenário político faz parte de um conhecimento técnico. A construção desses cenários levam em conta o debate político e isso se torna incorporado tecnicamente a produção do plano e é passível de resposta também por técnicos. Enfim, tá evidente que a minuta não se sustenta, tá evidente que o plano tá incompleto e então não dá pra se continuar como tá (Cristiano Borba, conselheiro representante da FUNDAJ).

> A gente tá pedindo somente que esses estudos sejam apresentados. Os conselheiros e conselheiras precisam olhar pra isso, para se posicionarem. É isso que a gente tá dizendo. A gente somente tá pedindo o tempo inteiro para responderem algumas questões aqui como essas respondidas superficialmente não nos dão condições de avaliar esse processo, gente. A gente não pode. A minha proposta agora, concordo com a proposta de Leonardo, eu acho que a gente tem que adiar a audiência e fazer uma nova conversa dessa comissão, sabe? Pra gente ter essas informações. Isso não tá claro pra gente. Tá todo mundo levantando essas questões aqui. Responder superficialmente sem um estudo apresentado não nos diz nada. Não sou só eu que estou dizendo isso, tem vários conselheiros e conselheiras dizendo a mesma coisa. Então é preciso considerar isso (Synara Dantas, conselheira representante do Cendhec).

Sobre a proposta de encaminhamento apresentada pelos Conselheiros, de se marcar uma nova reunião da Câmara Técnica para debater os pontos e dúvidas que não foram explicados, o Secretário Antônio Alexandre não colocou em discussão, sob a justificativa que isso deveria ser pauta de uma nova reunião plenária.

Por fim, outro ponto levantado pela conselheira do CAU que merece destaque foi a indagação se aquela Câmara Técnica seguiria o rito indicado do regimento interno do conselho, com a escolha de um coordenador e um secretário entre os seus membros e se seria designado relator para elaboração de parecer sobre a matéria submetida a estudo para votação no Plenário do CONCIDADE. Contudo, a reunião transcorreu sem as questões serem respondidas e sem a escolha dos conselheiros para ocuparem as funções previstas no regimento como essenciais para funcionamento da câmara técnica, fato este que enfraquece as dimensões de institucionalização e formalidade do Conselho e do seu potencial democratizante, apontadas por Faria e Ribeiro como pressupostos de análise sobre o desenho institucional (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Já a audiência pública de discussão da minuta do Projeto de Lei que "Institui e regulamenta o Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga e dá outras providências" foi convocada através de publicação em diário

oficial no dia 03 de fevereiro de 2015, para ser realizada no dia 19 de fevereiro, das 8h30 às 13h, no Clube Português do Recife, em espaço com capacidade para 500 pessoas. Diferente das outras audiências, nessa foi divulgada, no momento da convocação, endereço eletrônico para que as pessoas interessadas tivessem acesso ao documento que seria discutido no evento, como também foi garantida a possibilidade de inscrição de expositores.

A audiência teve início com uma apresentação de aproximadamente 45 minutos, por parte do Secretário de Planejamento Urbano, de material muito semelhante ao que havia sido colocado na semana anterior na reunião da câmara técnica de planejamento. Após a apresentação do material, foi dada a palavra aos dois expositores inscritos, com o tempo de 20 minutos cada, e a outras 20 pessoas que se inscreveram durante a audiência. Importante reparar, antes de adentrarmos no debate, que o número de inscritos caiu pela metade comparado às duas audiências anteriores, provavelmente em virtude da data e horário em que a mesma foi realizada - quinta-feira pós carnaval no turno da manhã - em uma cidade de forte cultura carnavalesca como o Recife. Outro fator que demonstra a invisibilização do evento é a inexistência de materiais jornalísticos sobre o mesmo na internet.

O ponto mais reiterado entre as falas feitas pelo público presente foi o registro da necessidade de anulação do evento e convocação de nova audiência em virtude da flagrante desmobilização social no espaço em decorrência da data e pelo fato do DNIT e do IPHAN não terem sido convidados para o evento.

> Bem-vindos a essa audiência esvaziada, programada para, realmente, ter pouca gente. É... Primeiramente apresento a vocês aqui o pedido do cancelamento dessa audiência que já foi protocolado ontem, foi enviado por e-mail à Prefeitura do Recife, pela ausência do DNIT na mesa e do Iphan (Sergio Urt, publicitário e integrante do Movimento Ocupe Estelita).
>
> É lamentável a apresentação pública numa cidade como Recife que transpira, respira carnaval durante um mês, mas, exatamente, no dia seguinte ao carnaval, né? Numa quinta-feira de cinzas, onde sabidamente ela seria esvaziada... Assim, não nós... É lamentável que a gente perceba uma certa falta de boa fé. Inclusive porque já houveram uma série de outros pedidos de nulidade e nova audiência (Alexandre Pacheco, advogado do Cendhec).
>
> Não me espantou o dia da audiência ser na quinta-feira de carnaval depois de a reintegração de posse ser no dia do jogo do Brasil, depois da demolição do armazém ser numa madrugada. Tipo, isso é o de menos. A gente tá falando aqui só pra poder reiterar mesmo. É... O que foi que eu botei mais? Ah! Uma pergunta. O que quê vocês fazem com as nossas contribuições nas audiências públicas? Porque tô vendo que todo mundo fala que só e a coisa só faz piorar aí no projeto de lei (Daniel Veras,

> estudante de arquitetura e urbanismo e integrante do Movimento Ocupe Estelita).

Outras falas foram no sentido de deslegitimar a escuta pública em virtude de uma série de fatores: a impossibilidade de se debater um plano urbanístico a partir de uma minuta de Projeto de Lei; a inexistência de apresentação de estudos e fundamentos técnicos das propostas apresentadas; a falta de devolutivas das audiências anteriores sobre quais contribuições da sociedade foram ou não acatadas; a incompatibilidade das propostas feitas no plano urbanístico com o Plano Diretor em vigor e com as deliberações da última conferência da cidade.

> Não pode existir política municipal se não existir a política urbana. Isso é um debate fundamental. E para existir esse planejamento urbano temos que seguir três fases desse processo. É a base do planejamento urbano técnico. O diagnóstico, o plano urbanístico ou a proposta urbanística e a minuta de lei, que é o resultado disso. Nós temos, na nossa visão técnica, apenas o início de um diagnóstico e uma minuta de lei. Nós não temos um plano urbanístico (...). Com base nesses três conceitos, desculpe, não existe um plano urbanístico. Existe um diagnóstico em processo. Existe uma lei em formação. A não existência de um plano urbanístico permite que chegamos, mais uma vez, no fim antes desse começo. E a essência do urbanismo é colocar a discussão. Isso é o que? Qual o papel disso de fato? (Roberto Montezuma, professor de arquitetura e urbanismo da UFPE e presidente do CAU/PE).

> Começar também pegando esse gancho da fala de Lucas e de algumas falas que me precederam que é pedir a anulação da audiência não apenas por se realizar na quinta-feira pós-carnaval, mas porque ela não tem objeto. A audiência pública que a gente tá participando hoje ela não tem objeto. O objeto que foi colocado era uma minuta de projeto de lei, de plano urbanístico, que, como o próprio Roberto Montezuma colocou, não existe, né? Existem um diagnóstico prévio extremamente frouxo, mas um plano urbanístico em si, qualificado, da capacidade que Recife tem pra produzir nós não temos. Não tivemos na apresentação do secretário muito menos no projeto de lei que a apresentação tentou, minimamente, dar algum sentido de cidade num projeto de lei que é, extremamente, frágil (...) A gente teve a conferência (conferência da cidade) já em abril de 2013, em maio de 2013, a conferência já pautou uma série de prioridades pra discussão de plano urbanístico, de impedimento de gentrificação nas áreas centrais do Recife, de controlar a verticalização e isso não tá, de nenhuma forma, retratada nesse projeto de lei que está sendo apresentado pela Prefeitura do Recife. Em segundo lugar, é..., a gente teve aquela audiência pública… Acho que Daniel Veras falou bem em relação às contribuições na audiência pública. Cadê a sistematização daquelas contribuições? De que forma elas tão refletidas nesse projeto de lei? Não existe, né? (Rudrigo Rafael, integrante do grupo Direitos Urbanos).

> Eu apenas vou reforçar alguns pontos que várias pessoas já expuseram, né? Que eu acho importante. Importante entender que essa audiência pública é uma audiência pra discutir um plano específico para a área. Isso é uma exigência do Plano Diretor. O Plano Diretor obriga a Prefeitura a apresentar, numa audiência pública, o plano específico para que ele seja discutido. E o que tá sendo apresentado aqui é um projeto de lei. Um projeto de lei é a fase final. É a conclusão de um plano, num é? De um

> plano específico. Um plano ele contempla o desenvolvimento de uma área. Contempla vários aspectos de desenvolvimento de uma área. O aspecto de arquitetura e urbanismo, o aspecto de desenvolvimento econômico, o aspecto de, vamos dizer, inclusão social, de sustentabilidade. Nada do que foi mostrado aqui contemplou isso, né? Ou seja, a Prefeitura ela tá usando, na verdade, o que me parece que tá acontecendo, é que a Prefeitura ela tá simplesmente cumprindo tabela. Esse plano aqui… A gente vê, claramente, que é um plano que ele tá sendo, vamos dizer, feito posteriormente ao empreendimento. O empreendimento foi feito, o Novo Recife, sem o plano específico. E agora pra, vamos dizer, pra cumprir com a legalidade a Prefeitura é obrigada a fazer uma audiência pública pra discutir um plano específico. Só o que nós estamos aqui fazendo não é discutir um plano específico (...) A impressão que a gente tem, infelizmente, secretário, é que esse projeto de lei... Vocês estão na Prefeitura trabalhando para legalizar o processo. Pra que o empreendedor do Novo Recife ele consiga ter a segurança jurídica que ele necessita (Eduardo Aguiar, representante do IAB/PE).

Em relação ao conteúdo da minuta em discussão, poucas falas tiveram abordagens propositivas, por outro lado, muitas criticaram questões específicas do mesmo. Uma das mais reiteradas pelos presentes foi necessidade de remoção do artigo 25, que trata do chamado direito de protocolo e garante ao empreendedor o direito de construir qualquer projeto aprovado antes da entrada em vigor da Lei.

> Pra registrar algumas propostas, eu quero, assim, solicitar a apresentação dos estudos que dão embasamento ao plano com a metodologia, os dados brutos. Não adianta esse resultado final aí, certo? Sem entender… (...) Então eu quero a metodologia e os dados brutos de planos de mobilidade, estudos de mobilidade, estudo de saturação viária, estudo de patrimônio histórico cultural e estudos de potencial de valorização fundiária, dentre vários outros que, no final das contas, constitui o estudo de impacto de vizinhança que também é aplicável a planos urbanísticos, diga-se de passagem. É... Eu sugiro ampliar a área do plano pra incluir a região da Rua Imperial até a margem do Capibaribe... Toda essa área que pode ser trabalhada. Incluir como diretriz a promoção de equilíbrio socioespacial evitando as gentrificações da área, isso é, a expulsão de famílias de baixa renda do território e, nesse sentido, incluir de volta e ampliar o instrumento da cota de solidariedade tornando obrigatória para qualquer empreendimento classificado como de impacto e não só para os loteamentos. É... E implementar a outorga onerosa (Leonardo Cisneiros, professor de filosofia da UFRPE e integrante do grupo Direitos Urbanos).
>
> E aí eu pergunto: onde é que está a parte social pra interesse dessas famílias dessa região nesse projeto? Aonde a gente vai construir uma casa popular nessa área que é pra empreendimento, amigos? Não é pra gente de Pernambuco nem gente do Brasil não. Isso é pra pessoas da Europa. Pessoas que têm muito dinheiro e vem pra cá apenas pra usar isso aqui como ponto turístico. E a parte social? (Paulo André, representante do OLMP).
>
> Quando a gente define um objetivo, como o senhor enumerou aí alguns, e mais esses objetivos do artigo 194 que não estão contemplados como, por exemplo, promover a dinamização econômica, a inclusão socioespacial, reabilitar e conservar o patrimônio, priorizar investimentos em infraestrutura, implantar mecanismos que viabilizem a participação público/privada,

> promover a inclusão socioespacial da população. A gente testa para ver se esses objetivos eles continuam nas propostas e aí a gente vai perceber também, secretário, que esses objetivos eles se perdem até no projeto de lei quanto mais se a gente mergulhar profundamente nessa discussão técnica. E aí eu diria, secretário, que seguramente na sua equipe tem alguém que sabe disso. Quando colocou a necessidade de um plano de massa... Porque todos nós arquitetos e urbanistas entendemos que um plano de massa é a representação gráfica de um projeto específico. E estava na versão um e foi retirada nas versões dois e três. Então, a gente sabe que tem alguém na sua equipe que entende da maneira que nós entendemos. E que aí, lamentavelmente, o senhor disse que foi retirado por uma decisão política e que essa decisão não pode se sobrepor a uma decisão técnica (Amélia Reynaldo, professora de arquitetura e urbanismo e conselheira do CAU).

Importante registrar que apenas uma fala de uma liderança comunitária do Coque assumiu tom dissonante das demais, contudo, sem efetivamente apresentar uma defesa ao Projeto Novo Recife ou a minuta do Projeto de Lei, mas sim acusando as demais pessoas que se posicionaram a estarem atuando por questões político partidárias e em defesa dos interesses da gestão anterior do Partido dos Trabalhadores.

Apesar do grande número de indagações colocadas durante a audiência e das propostas de realização de um novo evento, o espaço foi encerrado sem que qualquer resposta fosse apresentada pelo secretário ou pelo corpo técnico da prefeitura presente na plateia.

De acordo com o encaminhamento aprovado na reunião anterior do CONCIDADE, realizada no dia 30 de janeiro de 2015, após a audiência pública sobre o “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga”, a sistematização das contribuições recebidas seria feita pela Câmara Técnica de Planejamento Urbano, para subsidiar posterior discussão em plenário. Entretanto, nova reunião do plenário foi convocada para o dia 06 de março de 2015, onde o Secretário de Planejamento Urbano apresentou uma sistematização de 16 questões entre propostas e questionamentos realizados na audiência elaborada pela PCR, já com respostas - como no caso da indicação do novo Presidente do ICPS, João Domingos Azevedo, como arquiteto e urbanista que seria responsável técnico pelo plano - e posicionamentos políticos justificando a negativa da maioria das propostas. A única que foi parcialmente atendida foi relativa à necessidade de plano de massa, que a partir de destaque proposto pela PCR passaria a ser exigido para a área do Cabanga.

Quadro 13 - Sistematização das contribuições recebidas na audiência pública de discussão do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga”

1º Bloco	**Questionamentos em relação ao plano específico propriamente dito**
1	Inexistência de plano urbanístico
2	Delimitação territorial do plano específico
3	Estudo da mobilidade e da capacidade de suporte das infraestruturas urbanas
4	Responsabilidade técnica pelo plano específico
2º Bloco	**Dos condicionantes em relação ao plano específico**
5	Questionamentos a respeito da autorização DNIT
6	Questionamentos a respeito da autorização do Iphan e do pátio ferroviário
3º Bloco	**Questionamentos sobre pontos específicos do plano**
7	Questionamento sobre a não aplicabilidade da outorga onerosa do direito de construir
8	Questionamentos sobre a não salvaguarda dos imóveis especiais de preservação - os IEPs elencados na primeira minuta
9	Questionamentos relacionados à não aplicabilidade da cota de habitação de interesse social
10	Questionamentos sobre o coeficiente de utilização aplicado para a área do Quartel do Cabanga
11	Habitação de interesse social *versus* a redação “projetos de interesse social”
12	Questionamentos sobre a regra aplicada a estacionamentos por ser muito permissiva
13	Questionamentos sobre inexistência de mecanismos de combate a gentrificação
14	Questionamentos sobre barreiras urbanas e a mobilidade na região do Cabanga
15	Questionamentos sobre os requisitos especiais para o setor 2B
16	Questionamentos sobre as regras de transição - direito de protocolo

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife (Adaptado pela autora).

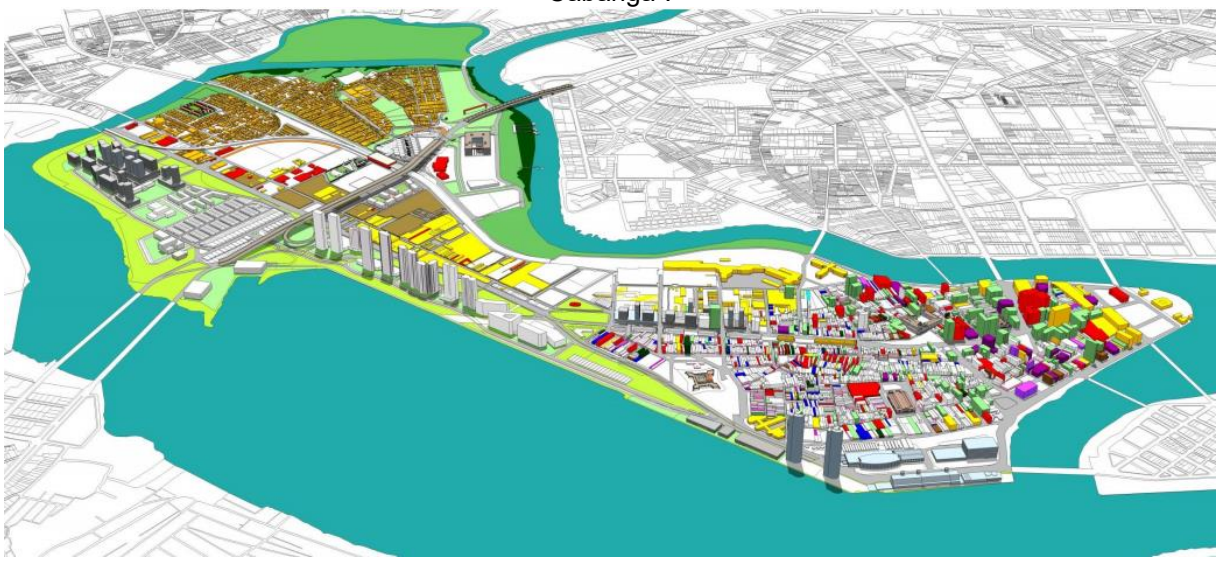
As respostas apresentadas pela PCR, de uma maneira geral, justificavam a não necessidade de aceitação das propostas relativas a habitação de interesse social, IEPs e outorga onerosa, por exemplo, em virtude de supostamente estarem sendo desenvolvidos outros estudos e projetos, pela gestão, que abarcariam essas questões no futuro, não devendo o Plano Específico ser visto como peça fundamental para resolver todos os problemas da cidade. Posicionamento que foi questionado por alguns conselheiros.

> A posição institucional da Prefeitura é o seguinte: em que pese a gente saber que existe (sic) muitas demandas pendentes na sociedade, muitas lacunas decorrentes, inclusive, da falta de regulamentação do Plano Diretor e de regulamentação de um conjunto de instrumentos como habitação de interesse social e outros, a gente fica com uma demanda que qualquer regulamentação, mesmo que mais específica e mais pontual, ela tem que resolver todos os problemas que estão pendentes na cidade do Recife. Nós não pudemos, por uma questão de responsabilidade institucional, pretender que esse plano específico vá resolver todas as demandas existentes num território como o território da Ilha de Antônio Vaz. Ele se cabe e se presta a fazer uma regulamentação até um ponto onde o acervo, os estudos, o acúmulo existente permite, inclusive em condições mais favoráveis e menos impactantes pra cidade do que o próprio Plano Diretor estabelece, porque esse plano específico veio da necessidade de nós regulamentarmos, inclusive, de forma mais adequada do ponto de vista urbanístico parâmetros que estão estabelecidos do próprio Plano Diretor que ainda está vigente, que foi resultado de todo um processo de discussão, tá certo? (Antônio Alexandre, Secretário de Planejamento Urbano).

> Não basta simplesmente a Prefeitura ter uma resposta pra cada demanda, ou seja, se existe demandas que não unânimes, praticamente, na audiência, certo? Isso é uma demanda da sociedade que tá... É claro que não vai ter deliberativa... Eu sei. Não vou colocar isso, certo? Mas é claro que existe uma unanimidade de numa certa proposta, de uma certa demanda, certo? Que a Prefeitura tem que considerar também isso. Não é só ter uma resposta, vamos dizer assim, pra afastar. Na prática, quase todas as demandas foram afastadas, certo? Quase todas não. Todas que foram colocadas foram afastadas, certo? Pela Prefeitura. Teve uma resposta na ponta da língua pra cada uma. Então a questão de habitação de interesse social ficou claro desde a discussão das diretrizes, em meados do ano passado, que eram uma das principais demandas da sociedade em relação a esse plano (Leonardo Cisneiros, conselheiro representante do grupo Direitos Urbanos).

Após a leitura da sistematização e das respostas apresentadas pela PCR, o recém empossado Presidente do ICPS fez uma apresentação técnica do plano como havia sido cobrado nas duas reuniões anteriores, apresentando a sugestão de alteração ao texto da minuta proposta pela PCR, relativa a exigência de plano de massa para área do Cabanga e uma modelagem tridimensional do plano específico.

Figura 4 - Modelagem Tridimensional do “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga”.



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, 2015c.

Quando da abertura do debate, alguns conselheiros apresentaram questionamentos: sobre o procedimento que estava em curso no Conselho, tendo em vista que não foi garantido a Câmara Técnica a possibilidade de realizar a sistematização; de que o material apresentado na reunião não havia sido disponibilizado com antecedência aos conselheiros; sobre a falta de transparência em relação ao escopo da discussão naquela reunião - se já se pretendia ou não colocar em votação a minuta.

> Antes de tudo, eu queria colocar só uma questão que não tá clara sobre procedimento mesmo, ou seja, qual vai ser o encaminhamento? Questão de ordem mais básica, né? A gente tá discutindo o plano... Como é que vai ser essa discussão? Como é que vai ser encaminhado (sic) os processos até o plano sair daqui? Isso daí tem que ficar claro desde o princípio e a gente tem que discutir isso. Isso é uma questão preliminar. Em segundo lugar, eu queria registrar que, apesar da resposta de Prefeitura, vamos dizer assim, que deveria ter sido compartilhada antes essa resposta das audiências pra gente chegar com isso lido, né? (Leonardo Cisneiros, conselheiro representante do grupo Direitos Urbanos).

> O CAU, é..., e nós como conselheiros temos algumas apreensões quando chegamos ao Conselho porque ainda não entendemos como ele tá funcionando. Eu queria só, é..., explicar aqui que existe no Conselho Câmaras Técnicas. São formadas por técnicos e que precisam tratar de assuntos que geralmente são assuntos complexos. Essa câmara ela tem uma função de preparar as discussões temáticas pra apreciação e deliberação do plenário. Então, a gente só teve uma reunião de câmara técnica pra tratar de um assunto que depois é um segundo assunto que a gente vai falar. E nessa câmara a gente precisaria ter, tá certo? Entendido quem é que iria sistematizar uma audiência pública que ela convocou, né? E depois essas discussões seriam é... [...] Esses documentos seriam

> promovidos através de articulações. [...] Então ficamos um pouco apreensivos quando viemos à reunião porque a gente não entende o que é que vai acontecer hoje, o que é que iria acontecer hoje, porque essa câmara técnica precisava continuar trabalhando para apresentar ao plenário o resultado dessa discussão (Ângela Carneiro da Cunha, conselheira representante do CAU/PE).

Essa reunião, diferente das anteriores em que foi muito criticada a falta de participação de técnicos de diferentes áreas do poder executivo municipal, contou com uma maior interação de secretários de outras pastas municipais quando do levantamento de questionamentos por parte dos conselheiros da sociedade civil. O debate foi marcado por muitas indagações sobre o processo e as propostas, uma vez que se percebia uma dissonância entre a teoria e o que estava posto, aparentando uma mera construção de discurso. Por outro lado, outros conselheiros se manifestaram no sentido de elogiar o que estava sendo ali construído.

> Eu gostaria de ter percebido o cuidado maior, um estudo mais detalhado e mais convincente da questão paisagística. Tem um termo que foi destacado que é o da conservação integrada, aquela que supõe a convivência do novo com o antigo num diálogo aceitável. As simulações tridimensionais que foram feitas elas sempre mostram uma visão aérea. Nós não percebemos a visão ao nível do solo. Nós não percebemos a visão do pedestre, do transeunte nas diversas perspectivas ou simulações tridimensionais que foram levantadas. Então, na minha leitura, esse conceito de conservação integrada ele entra aí como uma retórica, mas ele não fundamenta, absolutamente, a preocupação com a paisagem (Tomás Lapa, conselheiro representante do MDU/UFPE).

> Então, se a gente olha os macrodados fornecidos pelo IBGE, a gente vê que no Recife, nos últimos 20 anos, cresceu populacionalmente menos que 10%. Na verdade algo em torno de 8%. E nos microdados você percebe que esse crescimento tá muito mais concentrado nas parcelas da população que tão na base da pirâmide econômica e não na classe média, classe média alta... [...] Ou seja, a demanda populacional por habitação, por espaço pra viver na cidade tá muito mais concentrada naquilo que se seria considerada de habitação social do que no mercado imobiliário de alto padrão, né? Ok! Quando a gente olha um projeto como o Novo Recife, como é apresentado, a gente não aceita essa inconsistência de oferta que ela é construída por demanda habitacional, mas dá pra entender porque é um empreendimento absolutamente privado e que tem uma necessidade, vamos dizer assim, de gerar lucro pra qualquer fatia de solo que sobre, mas o que vem sendo apresentando, e eu não tô falando só desse plano, mas de outros que a Prefeitura tem apresentado, parece de novo... Tem um raciocínio de empreendedor privado [...] pra um interesse que seria público. Vamos dizer, qualquer parcela de solo que sobra ali eu vou correr e vou apresentar condições de máximo desenvolvimento e de multiplicação do solo pra responder a uma demanda que não se sabe qual é. Que demanda populacional é essa? Então eu perguntaria primeiro: que números são esses de demanda que justificam essa pressa em criar solo novo, em dizer vai ter mais gente morando ali, quando, na verdade, a gente sabe que não existe essa demanda? Por outro lado, que números suportam as escolhas de densidade populacional pra essas áreas criadas? Que impacto isso tem

> na densidade geral da ilha já que tá se tratando dessa ilha? (Cristiano Borba, conselheiro representante da FUNDAJ).
>
> A gente precisa olhar um pouquinho o que tá acontecendo nessa sala. Bem rapidinho. O que aconteceu há um ano, o que tá acontecendo hoje. Em março do ano passado era inimaginável estar aqui discutindo se a gente ia mudar a lei de planejamento. Não. A lei de parcelamento federal 6766 pra ampliar o uso público do território privado. Tamos discutindo aqui com a maior tranquilidade. Incorporando numa proposta de projeto de lei municipal uma ruptura nos famosos 35 e 65% público/privado. Que bela conquista o resultado dessa luta. Que bela conquista olhar pra esse pedaço de território e descobrir que temos quase 6 quilômetros de frentes d'água sendo disponibilizados pro cidadão do Recife. Do braço morto a ponte giratória tamos oferecendo 6 quilômetros pro cidadão do Recife circular. E a calçada vai passar, doa a quem doer, por onde tiver que passar porque vocês que tão fazendo essa reunião vão fazer passar pelos 6 quilômetros, eu não tenho dúvida. Porque vocês foram capazes de mudar o que tava ali (Paulo Roberto de Barros Silva, conselheiro representante do SINDUSCON).

Após o debate, a mesa propôs colocar os destaques e a minuta em votação, mas tendo em vista a insistência de alguns conselheiros no entendimento de que o plano deveria voltar para a Câmara Técnica de Planejamento e que deveriam ser apresentados mais estudos que justificassem os parâmetros adotados no mesmo, houve uma primeira votação sobre dois possíveis encaminhamentos que resultou na vitória da proposta de votar o plano já naquela reunião com 19 votos[28], enquanto a proposta de retornar o debate para a Câmara Técnica teve apenas 7[29] votos. Importante registrar que 19 conselheiros se encontravam ausentes.

Com o início da votação dos destaques e da minuta, alguns conselheiros fizeram pedido de vista da matéria[30], resolvendo a presidência abrir vista coletiva e dando por encerrada a reunião. Por essa razão, uma reunião extraordinária do conselho foi convocada para o dia 19 de março de 2015, tendo como pauta específica a votação das questões relacionadas ao Plano Específico.

No dia 19, uma vez aberta a reunião foi disponibilizado pela mesa espaço para as conselheiras e conselheiros que pediram vista apresentarem relatório, parecer ou justificativa para debate. As falas, de uma maneira geral, giraram em torno da legitimidade ou não do processo. Conselheiras e conselheiros do grupo

---

[28] Votos a favor da proposta de votação da minuta do plano na reunião do dia 06.03.2015: Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano; Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano; Secretaria de Habitação; Secretaria de Finanças; Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos; Secretaria de Meio Ambiente; Secretaria de Saneamento; Instituto Pelópidas Silveira; URB; EMLURB; Fórum do PREZEIS; Secretaria de Cidades do Estado; Agência Condepe/Fidem; Consórcio Grande Recife; FEMOCOHAB; ADEMI; ABIH; SINDUSCON; CDL.

[29] Votos favoráveis a proposta de retorno da discussão para a CT de Planejamento Urbano: Direitos Urbanos; CAU/PE; IAB/PE; FUNDAJ; MDU/UFPE; Diaconia e Cidadania Feminina.

[30] Direitos Urbanos; Cidadania Feminina; IAB/PE; CAU/PE e FUNDAJ

Direitos Urbanos, CAU, Cendhec e MDU pugnaram mais uma vez para que a discussão voltasse para a Câmara Técnica de Planejamento Urbano, enquanto os conselheiros da ADEMI e CDL defenderam a perspectiva adotada pela prefeitura de que a discussão sobre a área já vinha se prolongando há muito tempo e que a 'cidade não poderia continuar parada'.

Após ser declarado o entendimento da PCR de que a questão sobre o procedimento já estava superada e que a votação seria encaminhada, alguns conselheiros se retiraram da plenária, sob a justificativa de que não iriam legitimar aquele processo.

> Eu faço a seguinte declaração: eu não tenho a intenção de continuar a legitimar esta pantomima, esta encenação de mau gosto que não foi iniciada nesta gestão, mas que tem sido reafirmada com ênfase por esta gestão. Em reuniões anteriores, em reuniões passadas o representante da ADEMI ou do SINDUSCON, enfim, colocou o seguinte tendo em vista o modelo proposta de ocupação do Cais José Estelita. Se Nova Iorque fez porque nós não podemos fazer? Seria muito interessante que ao pensar dessa maneira e ao se espelhar no modelo de Nova Iorque nós também pensássemos na qualidade dos espaços urbanos tratados e mantidos, em Nova Iorque. Seria interessante que nós pensássemos no Central Park, que nós pensássemos no High Line Park, que nós pensássemos num sistema de metrô etc., como o de Nova Iorque, mas nós preferimos começar pela aparência, o modelo pela barreira, pelo aquilo que vem definitivamente apagar, anular, mudar um dos cartões postais mais caros e preciosos da Cidade do Recife. Uma das imagens que traduz o Recife Oitocentista meramente por uma crença de que um determinado número de empregos e uma certa arrecadação pelo poder público vindo do setor imobiliário isso pode justificar essa usurpação, essa destruição, essa anulação de algo que faz parte do imaginário da população que é aquela imagem. Em conversa com o secretário Paulo Roberto, aqui, eu tenho bastante respeito, na última reunião nós fizemos alusão a uma expressão que ele usou “mudança de paradigma”. Eu estou convicto de que com as decisões, que me parecem que estão praticamente tomadas aqui, muda-se de fato de paradigma e esquece-se um Recife que está até agora na memória e no imaginário de todos. Talvez outros venham me substituir, mas no momento me retiro e me nego a legitimar o que for decidido daqui pra diante. Muito obrigado! (Tomás Lapa, conselheiro representante do MDU/UFPE).

No momento da votação apenas 21 dos 45 conselheiros e conselheiras do CONCIDADE, se encontravam presentes no recinto, sendo registrados 20 votos pela aprovação da minuta do Plano Específico com o destaque proposto pela PCR e uma abstenção (CAU). Com votos favoráveis apenas do Poder Público Municipal e Estadual, representações do setor econômico (ADEMI, CDL e SINDUSCON) e OAB, foi dada como aprovada no âmbito do Executivo Municipal, a minuta do “Plano

Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga”[31]. Segundo nota divulgada pela PCR, a minuta foi aprovada através de um amplo processo participativo (PLANO..., 2015).

Contudo, é importante registrar que o §5º do art. 16 da Lei Municipal nº 18.013/2014 estabelece que “o *quorum* mínimo para instalação dos trabalhos e deliberações será metade dos representantes com direito a voto que compõem o Plenário”, sendo necessária, portanto, a presença de 23 conselheiras e conselheiros para que se dê processo deliberativo, que, de acordo com o art. 17 do mesmo diploma legal, acontece a partir da maioria dos votos dos Conselheiros e Conselheiras presentes. Ou seja, a matéria em questão não poderia ter sido colocada em votação naquele momento.

Após a aprovação da minuta no CONCIDADE, o Projeto de Lei do Executivo (PLE), que recebeu o nº de 08/2015, foi encaminhado para a Câmara Municipal no dia 23 de março de 2015. O PLE foi debatido em duas audiências públicas no âmbito do Legislativo e recebeu onze emendas de duas vereadoras que eram oposição à gestão municipal e um vereador que se auto declarava independente.

Das onze emendas, apenas uma foi autorizada pelo plenário. O PLE foi aprovado na Câmara Municipal no dia 04 de maio de 2015, em duas reuniões plenárias realizadas a portas fechadas no mesmo dia, uma ordinária e a outra extraordinária, onde foi colocado em discussão como extra pauta. No dia 04 pela noite o PLE ainda foi sancionado à distância pelo Prefeito Geraldo, Júlio que estava em São Paulo (JC ONLINE, 2015). A forma um tanto quanto atropelada como a Lei Municipal nº. 18.138/15 foi aprovada e sancionada impulsionou uma grande mobilização popular na cidade, convocada pelo Movimento Ocupe Estelita, com três grandes atos de rua realizados em apenas uma semana, como foi relatado no capítulo anterior.

---

[31]Votos pela aprovação da minuta: Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano; Secretaria de Mobilidade; Secretaria de Habitação; Secretaria de Finanças; Secretaria de Infraestrutura; Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade; Secretaria de Saneamento; Instituto Pelópidas Silveira; URB; EMLURB; Câmara Municipal; Secretaria das Cidades do Governo do Estado de Pernambuco; Agência CONDEPE/FIDEM; Consórcio Grande Recife; Caixa Econômica Federal; ADEMI; ABIH; SINDUSCON; CDL; OAB.Abstenção:CAU.
Ausentes: Fórum do PREZEIS; Superintendência do Patrimônio da União; FUNDAJ; FEMOCOHAB; MST – Imbiribeira; MNU; Federação Ibura-Jordão; Grupo Direitos Urbanos; CLC; OLMP; Movimento Mata Uchoa; MLBC; MLB; MLT; SENGE – Sindicato dos Engenheiros; SINTRAH; Força Sindical; SINTRACI; IAB; MDU; CENDHEC; Diaconia; Cidadania Feminina e HABITAT.

Fotografia 10 - 'Grande Ato Salve o Estelita', realizado no dia 05 de maio de 2015

Foto: Marcelo Soares.

Apesar da gestão municipal ter registrado várias vezes que era importante fechar a discussão sobre o tema para dar início ao debate de pautas mais estruturantes da cidade, após a rotina intensa de reuniões para a aprovação do Plano Específico o CONCIDADE só veio se reunir novamente quase 8 meses depois, no dia 17 de novembro de 2015, em uma nova reunião extraordinária convocada a partir de requerimento subscrito por 15 conselheiros e conselheiras que tinha como proposta de pauta a instalação de Câmaras Técnicas, agenda de reuniões e a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança.

4.4 DOS RESULTADOS

Diante de tudo o que foi exposto e a partir da análise das transcrições das audiências públicas e reuniões do CONCIDADE que apresentamos por meio de uma abordagem descritiva no presente capítulo, pudemos observar que alguns dos pressupostos de análise apontados por Pereira et al. (2013) e Faria e Ribeiro (2011) foram atendidos, enquanto outros não.

Sobre as audiências públicas analisadas, elas atenderam à maioria das características básicas apontadas pelas autoras e autores (PEREIRA et al., 2013, p. 11): eram abertas para todos os interessados e possuíam caráter consultivo, pontual, presencial, coletivo e com espaço para manifestação oral dos participantes.

Quanto às regras próprias, apesar da existência de regulamentação pela Lei Municipal nº 16.745/2002, pudemos perceber que algumas delas não foram atendidas, como aconteceu com a falta de disponibilização prévia do material a ser debatido (1ª e 2ª APs); a convocação em prazo inferior ao estabelecido legalmente e a não abertura de espaço para expositores (2ª AP). Já em relação à característica "debate entre todos os envolvidos", pudemos observar que todas as audiências seguiram a estrutura de apresentação da mesa e abertura do microfone para a plateia, que muitas vezes fazia manifestações e questionamentos direcionados aos representantes da Prefeitura mas não obtinham qualquer retorno, enfraquecendo, assim, a ideia de debate.

No que tange ao potencial de efetividade, as APs foram observadas a partir dos pressupostos sugeridos por Pereira et al. (2013, p. 12), divididos em dois conjuntos de dimensões de análise: as que caracterizam o processo e as que caracterizam o resultado.

Em relação à qualidade do processo participativo, pudemos observar algumas dimensões sendo atendidas de maneira satisfatória em todas as APs, como os recursos e infraestrutura disponibilizados para a realização do evento. Por outro lado pudemos perceber algumas lacunas como a falta de convite direcionado para alguns atores importantes para a discussão do processo como foi denunciado em duas ocasiões pela representante do MPF, não havendo, portanto, um cuidado da PCR em mapear os principais atores envolvidos no debate para garantir a presença dos mesmos nos espaços. A convocação das audiências por parte da PCR foram feitas basicamente por publicação em diário oficial, cabendo aos interessados a efetiva mobilização para os eventos.

Quanto ao momento da participação, é importante considerar que as audiências fizeram parte de uma negociação que se caracterizava como um processo de exceção – expressão muitas vezes utilizada pelo Secretário Antônio Alexandre -, onde se cabia apenas discutir o redesenho de um empreendimento de impacto já aprovado, com todas as limitações decorrentes de tal fato. Contudo, merece destaque nesse ponto a audiência pública realizada na manhã do dia 19 de fevereiro de 2015, quinta-feira pós-carnaval, configurando o descaso da gestão com a participação popular ou até mesmo a produção ativa de um processo esvaziado.

No que concerne à transparência, apenas a 3ª AP teve o material que seria debatido (minuta do projeto de lei) previamente divulgado, bem como a posterior

disponibilização para o CONCIDADE da sistematização das propostas e posicionamentos da gestão sobre cada uma delas. Contudo, é importante lembrar na reunião do dia 30 de janeiro de 2015 havia sido aprovado que tal sistematização seria feita pela Câmara Técnica de Planejamento Urbano, atividade esta que não foi oportunizada pela PCR aos conselheiros.

Já em relação às dimensões que caracterizam os resultados, se por um lado a realização das audiências públicas criaram uma aura de participação popular repercutida pela PCR em seu discurso, não foram suficientes para minimizar o conflito, como pode ser observado com a contínua mobilização social contra o Projeto Novo Recife. Como foi evidenciado em muitas das falas transcritas no tópico anterior, as pessoas continuaram sem se sentir representadas no projeto e pelo poder público municipal.

Pudemos observar ainda um baixo impacto das audiências públicas nas decisões políticas que resultaram no plano específico. Como foi pontuado anteriormente, praticamente todas as alterações feitas no projeto se enquadram nas premissas de diretrizes apresentadas pela PCR na primeira AP. Enquanto que proposições como a de quota de habitação de interesse social na área do Cais José Estelita, reproduzida em todos os eventos e por um grande número de pessoas, apesar de ter tido seu acolhimento em parte sinalizado na AP de apresentação do redesenho, não foi incluída na versão oficial da minuta do Plano Específico apresentada pela PCR.

Por outro lado é importante destacar que a discussão do Plano Específico no âmbito do CONCIDADE foi outra proposta muito defendida nas duas primeiras APs e que foi atendida pelo poder público municipal de maneira, pelo menos, formal.

Na análise do processo participativo no CONCIDADE, no tópico 3.3, buscamos destacar as variáveis institucionais propostas por Faria e Ribeiro (2011) através das informações colhidas nas transcrições das cinco reuniões do conselho que trataram sobre a elaboração do Plano Específico,

Como pudemos observar, o “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga” foi a primeira pauta discutida pelo recém criado Conselho após a sua instalação e aprovação do regimento interno; o mesmo ainda estava em processo de adaptação, mas já com regras bem definidas.

Como foi demonstrado, as cinco reuniões que levaram à aprovação do Plano Específico aconteceram em menos de 5 meses, contudo, após a aprovação do

Plano, o Conselho demorou 8 meses para reunir-se novamente, apesar da previsão legal de que as reuniões ordinárias deveriam acontecer a cada 60 dias.

No quesito composição, pluralidade e proporcionalidade das representações do Conselho, a eleição das 27 entidades representantes da sociedade civil é feita a cada 2 anos em Conferência Municipal, enquanto que apenas 18 vagas são destinadas às representações do Poder Público. Contudo, como pudemos perceber nas três deliberações que houveram no decorrer do processo, os votos blocados dos representantes do Poder Público - em sua maioria cargos comissionados - junto com os votos do segmento econômico - que na época era composto por 4 entidades - já era o suficiente para vencer praticamente qualquer proposta colocada em discussão.

Ainda em relação ao processo decisório, apesar da possibilidade de instalação de câmara técnica para qualificar o debate de um tema tão complexo como um plano específico, que inclusive foi aprovada através de deliberação do Plenário, não foi garantido à mesma o desempenho de suas funções. O processo junto ao CONCIDADE foi totalmente desenvolvido no ritmo e modo proposto pela PCR, sem espaço para diálogo ou construção coletiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a segunda metade do século XX vem ocorrendo, a nível mundial, uma crescente abertura do sistema democrático estritamente eleitoral para processos participativos, em virtude da chamada “crise da democracia representativa”. No entanto, muitas vezes os processos participativos são verdadeiros simulacros, utilizados apenas como discurso legitimador para garantir que os resultados de interesse da elite dominante sejam alcançados com uma mínima aprovação social.

A partir dessa inquietação, o presente estudo buscou analisar, através do processo participativo que resultou na Lei Municipal nº 18.138/2015 - “Plano Específico do Cais de Santa Rita, Estelita e Cabanga” e que foi desencadeado em virtude de uma forte mobilização social que exigia que fosse garantida à toda população - e não apenas à iniciativa privada detentora do capital econômico e financiadora de campanhas políticas - o direito de decidir qual seria o destino do Cais José Estelita.

Após o longo trajeto percorrido para o desenvolvimento desta dissertação, sobretudo nas discussões desenvolvidas no primeiro capítulo, pudemos entender um pouco melhor a relação entre a crise da democracia representativa, os limites e as potencialidades das experiências participativas que vem sendo desenvolvidas e que em regra estão ligadas aos contextos locais e o ideário do direito à cidade - este entendido como um direito coletivo de incidência no processo de urbanização. Da mesma forma que ocorreu com os movimentos que pautaram a reforma urbana no processo de redemocratização, pudemos perceber como as questões acima elencadas estão estritamente ligadas à efervescência das mobilizações populares que tomaram as ruas nos últimos anos, incluindo-se aqui a luta em defesa do Cais José Estelita no Recife.

Conforme observamos no segundo capítulo, o histórico de forte organização da sociedade civil recifense, juntamente com o cenário de baixa confiabilidade em relação aos conselhos participativos (CCU e CDU) onde vinham sendo travados os debates sobre o planejamento urbano na cidade nos últimos anos, fez com que as pessoas envolvidas na luta em defesa do Cais José Estelita depositassem grandes expectativas no instrumento das audiências públicas e no recém criado Conselho da Cidade do Recife. Esse grupo pautou, como uma das possíveis soluções para o conflito, o encaminhamento da discussão para o órgão a fim de promover a

elaboração de um Plano Específico. Essa expectativa se guiava na crença de que a elaboração de um Plano Específico deveria atender aos parâmetros e orientações do Plano Diretor vigente e garantir a efetiva participação popular no processo de discussão.

Contudo, após todas as reflexões feitas através do presente trabalho, pudemos identificar que, apesar de todo o esforço de se construir um aura de participação, por parte do poder público municipal, o processo democrático foi diversas vezes enfraquecido a partir de ações de cooptação social. Pudemos identificar essa característica nas audiências públicas, na falta de autonomia dos agentes governamentais que compunham o CONCIDADE no exercício do seu direito a voz e voto, e ainda pelo não atendimento às regras do jogo no que concerne às legislações municipais que disciplinam os instrumentos participativos, esvaziando assim todas as potencialidades de transformação das relações de poder.

Como foi visto também, a Lei 18.138/2015, apesar de ter sido - supostamente - elaborada através de um longo processo de participação popular para garantir a inclusão dos anseios da sociedade no planejamento do Cais José Estelita, estabelece em seu art. 22 que por conta do direito de protocolo, os projetos urbanísticos anteriormente aprovados, especificamente para as áreas onde se pretende construir o Projeto Novo Recife, continuarão podendo ser licenciados de acordo com a legislação vigente da época de sua aprovação. Este dispositivo torna sem utilidade todo o processo de participação desenvolvido, caso seja de interesse do proprietário se valer deste instrumento.

Dessa forma, o que se percebe é que instrumentos participativos foram aplicados com o objetivo de se construir um discurso capaz de influenciar a opinião pública sobre o processo, por ser este um *slogan* politicamente atraente. No entanto, já se sabia como seus riscos poderiam ser controlados e neutralizados. Os espaços participativos abertos pelo Poder Público Municipal garantiram, no máximo, uma coexistência entre as formas de democracia representativa e participativa, mas em nenhum momento as mesmas chegaram a ser complementares.

Apesar do sentimento que chegamos, ao fim da presente pesquisa, na comprovação de um resultado já esperado, é importante entender a sua importância ao evidenciar as fissuras existentes no processo, se contrapondo ao discurso hegemônico de ampla participação criado pelo Poder Público Municipal e reproduzido pela grande mídia e pelo mercado imobiliário.

Os teóricos da democracia elitista fundamentaram suas ideias a partir de críticas ao que eles chamavam de teoria “clássica” da democracia, por considerá-la fantasiosa e irrealista, já que a mesma era calcada na ampla e irrestrita participação social para a construção do bem comum; para os críticos, isso seria inviável em virtude do tamanho dos estados modernos e da inaptidão e desinteresse das classes mais baixas para se envolverem com assuntos de alta complexidade como a política. Contudo, pudemos observar a partir do caso analisado que as pessoas, além de colocarem seus corpos para construir um espaço comum durante o período da ocupação do Cais, aderiram massivamente a todos os espaços institucionais de participação popular abertos pelo poder público municipal.

O não reconhecimento da efetividade do processo participativo pelas pessoas que se dispuseram a sair de casa para debater o futuro de sua cidade afasta a função primordial da participação defendida pela teoria clássica da democracia: o viés educativo.

Da mesma forma, apesar do Plano Específico ter sido, de acordo com a PCR, fruto de um amplo processo participativo que englobou três audiências públicas e cinco reuniões do CONCIDADE, não podemos perceber no resultado obtido o alcance de outra função da participação apontadas por Rousseau: a aceitação. Os protestos que tomaram conta da cidade após a aprovação da Lei Municipal 18.138/2015, juntamente com a contínua mobilização do Movimento Ocupe Estelita e Grupo Direitos Urbanos nos anos seguintes, demonstram que o Plano Específico não foi legitimado pelas pessoas que vivenciaram o processo participativo, uma vez que continuaram sem reconhecer os anseios e desejos da comunidade materializados no produto final.

Contudo, não podemos finalizar a presente dissertação sem afirmar o entendimento da luta em defesa do Cais José Estelita como uma luta por uma democracia de alta intensidade, e registrar o desejo, ainda latente, de ampliar a discussão para um olhar sobre a utilização do discurso participativo pelo Estado como instrumento de dominação por meio do poder simbólico, para a construção de um consentimento social.

REFERÊNCIAS

Documentos bibliográficos

ALMEIDA, Débora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A Análise da Deliberação Democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf Acesso em: 28 de abril de 2018.

ANDRADE, Flávio Lyra de. **Movimentos Sociais, Crise do Lulismo e Ciclo de Protesto em Junho de 2013: repertórios e performances de confronto, crise de participação e emergência de um quadro interpretativo autonomista**. 2017. 519 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

AVITRIZER, Leonardo.O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais [Online],** n. 91, 2010.Disponível em:http://rccs.revues.org/4491 Acesso em: 03 de fevereiro de 2017.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016

BARBORA, David Tavares. **Novos Recifes, velhos negócios: política da paisagem no processo contemporâneo de transformações da Bacia do Pina – Recife/PE : uma análise do Projeto Novo Recife.** 244 f. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf. Acesso em: 28 de abril de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Centro de Estatística e Informações - Belo Horizonte, 2013. 78p. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficithabitacional-municipal-no-brasil-2010/file Acesso em: 05 de março de 2017.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, p. 9-31. 1º sem. de 2002.Disponível em:http://cadernosmetropole.net/system/edicoes/arquivos/000/000/008/original/cm7.pdf?1474650639. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. Tradução Carlos Szalak. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013. Coleção Tinta Vermelha.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEAL, Suely. **Fetiche da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife– Brasil.** Recife: Ed. do Cepe, 2003

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz Cesar; SANTOS JUNIOR, Orlando. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Reforma Urbana e os desafios da gestão democrática da cidade.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles. 1996. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/GlobaliZaCao_reforma Urbana1996.pdf Acesso em: 03 de fevereiro de 2017.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.Disponível em:https://ayrtonbecalle.files.wordpress.com/2014/03/cidades-rebeldes-passe-livre-e-as-manifestac3a7_es-que-marcaram-as-ruas-do-brasil-erminia-maricato.pdf Acesso em: 05 de outubro de 2017.

NASCIMENTO, Adriano. Bobbio e a teoria marxista do Estado. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas, Vitória da Conquista,** n. 7. p. 9-32, 2009. Disponível em: http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/868/874 Acesso em: 10 de agosto de 2017.

NÓBREGA, Ana Kelly Ferreira. **Ocupar a cidade: quando o Recife vai ao Cais José Estelita.** 147 f. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

NUNES, Sandra Marília Maia. **O Jogo de Interesses na Democracia Participativa: o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife**. 142 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

_____. **Planejamento Urbano no Recife: futuro do pretérito**. 292 f. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

PASSOS, Luciana Andrade. **Planejamento urbano e participação da população: labirinto democrático?**204 f. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1992.

PEREIRA, Ana Karine, et al. Audiências Públicas do Poder Executivo Federal: fatores de efetividade. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.Disponível em:http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1873.pdf Acesso em: 20 de abril de 2018.

RAHNEMA, Majid. Participação. In: SACHS, Wolfgang (Org). **Dicionário do Desenvolvimento:** guia para o conhecimento como poder. Tradução: Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000.

REYNALDO, Amélia; REYNALDO, Maria; LACERDA, Norma; MACIEL, Suely.**A reconfiguração espacial da Região Metropolitana do Recife: processo de fragmentação e integração**.2012. Disponível em: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/14832/102_Reynaldo_Amelia.pdf. Acesso em: 03 de julho de 2018.

ROCHA, Danielle de Melo. Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. In: REGIMES URBANOS E GOVERNANÇA METROPOLITANA: Encontro nacional da Rede Observatório das Metrópoles. 2017. Natal. **Anais**... Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2017. p. 17.Disponível em:http://cchla.ufrn.br/rmnatal/evento_2017/anais/ST4/revisitando_o_prezeis.pdf. Acesso em: 07 de janeiro de 2018.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e as suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** 1. ed. - São Paulo. Boitempo/Carta Maior, 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, Evanildo Barbosa. Gestão Democrática, Cultura Política e Conflitos de Governança no planejamento e na gestão urbana no Recife. 184 f. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editore, 2015.

SOUSA, Joana Pack de Melo. **Influência da forma urbana na ventilação natural: um estudo de caso no cais José Estelita, Recife**. 161 páginas. 2014. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes. **A Prisão e a Ágora: reflexões e torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e Gestão Urbanos**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

VERAS, Lúcia Maria de Siqueira Cavalcanti. **Paisagem-postal: a imagem e a palavra na compreensão do Recife urbano.** 467 f. 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição Para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

Matérias de jornal, notícias em sites e blogs

CONSÓRCIO Novo Recife apresenta redesenho do projeto no Cais José Estelita. **Diário de Pernambuco**, Recife, 6 nov. 2014. Disponível em:http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2014/11/06/interna_vidaurbana,541153/consorcio-novo-recife-apresenta-redesenho-do-projeto-no-cais-jose-estelita.shtml. Acesso em: 1ª jun. 2018.

D'AGOSTINO, Rosanne. 71% das doações a candidatos a prefeito de capitais foram ocultas. **G1**. São Paulo, 01 dez. 2012. Disponível em:http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/12/71-das-doacoes-candidatos-prefeito-de-capitais-foram-ocultas.html. Acesso em: 15 de janeiro de 2018.

GERALDO Júlio acredita em experiência no executivo para chegar à prefeitura. **G1 PE**, Recife, 15 ago. 2012. Disponível em:http://g1.globo.com/pernambuco/eleicoes/2012/noticia/2012/08/geraldo-julio-acredita-em-experiencia-no-executivo-para-chegar-prefeitura.html. Acesso em: 09 de janeiro de 2018.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana é Direito à cidade. [09, outubro, 2014] Revista Brasil Atual. Entrevista concedida a Davi Carvalho. Disponível

em:https://erminiamaricato.net/2014/10/08/reforma-urbana-e-direito-a-cidade/ Acesso em: 05 de outubro de 2017.

MARTINS, Helena. Movimento ocupa prefeitura do Recife em defesa do Cais José Estelita. **Portal EBC**, 30 jun. 2014. Disponível em:http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/06/movimento-ocupa-prefeitura-do-recife-em-defesa-do-cais-estelita. Acesso em: 16 de maio de 2018.

MIRANDA, Amanda. TRF4 decide por legalidade do leilão do Estelita; MPF não diz se recorrerá. **Blog do Jamildo**, Recife, 16 nov. 2017. Disponível em:http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2017/11/16/trf5-decide-por-legalidade-do-leilao-do-estelita-mpf-nao-diz-se-recorrera/ Acesso em: 31 de março de 2018.

MOVIMENTO Ocupe Estelita protesta em frente à casa do prefeito Geraldo Júlio. **NE 10**, Recife, 07 maio. 2015. Disponível em: http://noticias.ne10.uol.com.br/grande-recife/noticia/2015/05/07/movimento-ocupe-estelita-protesta-em-frente-a-casa-do-prefeito-geraldo-julio-545632.php. Acesso em: 29 de março de 2018

MPPE chama prefeito do Recife para audiência sobre projeto no Estelita. **G1 PE**, Recife, 28 maio. 2014. Disponível em:http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/05/mppe-convoca-prefeito-do-recife-para-audiencia-sobre-projeto-no-estelita.html Acesso em: 02 de maio de 2018.

PF aponta fraude no leilão do terreno do Cais José Estelita, no Recife. **G1 PE**, Recife, 30 set. 2015. Disponível em:http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/09/pf-confirma-fraude-no-leilao-do-terreno-do-cais-jose-estelita-no-recife.html Acesso em: 30 de março de 2018

PLANO Urbanístico do Estelita encerra processo de amplo debate, diz Prefeitura do Recife. **JC online**, Recife, 5 maio. 2015. Disponível em:http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/05/05/plano-urbanistico-do-estelita-encerra-processo-de-amplo-debate-diz-prefeitura-do-recife-179825.php. Acesso em: 05 de junho de 2018.

POLÍCIA Federal não tem dúvidas: houve fraude no leilão do terreno do projeto Novo Recife. **Diário de Pernambuco**, Recife, 30 nov. 2015. Disponível em:http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/09/30/interna_vidaurbana,600918/policia-federal-nao-tem-duvidas-houve-fraude-no-leilao-do-terreno-do-projeto-novo-recife.shtml Acesso em: 30 de fevereiro de 2018.

PROJETO Novo Recife é aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano. **G1 PE**, Recife, 22 dez. 2015. Disponível em:http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/12/projeto-novo-recife-e-aprovado-pelo-conselho-de-desenvolvimento-urbano.html Acesso em: 30 de março de 2018

RAFAEL, Rudrigo. Prefeitura quer dar “golpe” no Conselho da Cidade do Recife. **Blog Direitos Urbanos,** Recife,4 out. 2013.Disponível em:https://direitosurbanos.wordpress.com/2013/10/04/prefeitura-quer-dar-golpe-no-conselho-da-cidade-do-recife/. Acesso em: 05 de junho de 2018.

RECIFE. Geraldo recebe sociedade civil e Consórcio Novo Recife para dialogar sobre projeto. Recife, 5 jun. 2014b. Disponível em:http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/05/06/2014/geraldo-recebe-sociedade-civil-e-consorcio-novo-recife-para-dialogar-sobre. Acesso em: 15 de maio de 2018

_____. PCR apresenta proposta de procedimentos para negociações do Projeto Novo Recife. Recife, 16 jun. 2014c. Disponível em:http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/16/06/2014/pcr-apresenta-proposta-de-procedimentos-para-negociacoes-do-projeto-novo-recife. Acesso em: 15 de maio de 2018.

ROCHA, Maria Eduarda da Mota. O Estelita é mais do que o Estelita. **El País**, 29 nov. 2015. Disponível em:https://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/30/opinion/1448840154_656256.html. Acesso em: 15 de março de 2018.

TAVARES, Vitor. Prefeitura divulga diretrizes para redesenho do Projeto Novo Recife. **G1 PE**, Recife, 10 set. 2014. Disponível em: http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/09/prefeitura-divulga-diretrizes-pararedesenho-do-projeto-novo-recife.html. Acesso em: 10 de julho de 2016.

TRF-5 suspende decisão que anulava leilão do terreno do Cais José Estelita. **G1 PE**, Recife, 16 dez. 2015. Disponível em:http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/12/trf-5-suspende-decisao-que-anulava-leilao-do-terreno-do-cais-jose-estelita.html Acesso em: 30 de março de 2018

Documentos jurídicos e documentos oficiais

BRASIL. DECRETO Nº 3.847, DE 25 DE JUNHO DE 2001. **IPI incidente sobre os produtos que menciona**, Brasília,DF, mar. 2017. Disponivel em: <http://www.imprensanacional.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?ld=LEI%209887>. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF, 19 dez. 1997. Disponível em:http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017.

_____. Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

_____. Lei Federal nº 11.483 de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 maio. 2007. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm. Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

_____. Justiça Federal de Pernambuco. Ação Civil Pública 0001291-34.2013.4.05.8300. Recife, 27 nov. 2015. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e outros. Juiz Federal Roberto Wanderley Nogueira. Sentença.

RECIFE. Lei Ordinária nº 14.947 de 30 de março de 1987. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Recife, 30 mar. 1987. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1494/14947/lei-ordinaria-n-14947-1987-cria-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis. Acesso em: 20 de janeiro de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 15.547 de 19 de dezembro de 1991. Estabelece as Diretrizes Gerais em Matéria de Política Urbana, Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, Cria o Sistema de Planejamento e de Informações da Cidade e dá Outras Providências. Recife, 19 dez. 1991. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1991/1554/15547/lei-ordinaria-n-15547-1991-estabelece-as-diretrizes-gerais-em-materia-de-politica-urbana-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-da-cidade-do-recife-cria-o-sistema-de-planejamento-e-de-informacoes-da-cidade-e-da-outras-providencias Acesso em: 25 de janeiro de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 15. 735 de 21 de dezembro de 1992. Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano, em cumprimento ao disposto no artigo 5º do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Recife e dá outras providências correlatas. Recife, 21 dez. 1992. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1992/1574/15735/lei-ordinaria-n-15735-1992-dispoe-sobre-o-conselho-de-desenvolvimento-urbano-em-cumprimento-ao-disposto-no-artigo-5-do-ato-das-disposicoes-transitorias-da-lei-organica-do-recife-e-da-outras-providencias-correlatas?q=Lei++n%C2%BA+15.735%2F1992+. Acesso em: 12 de maio de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 16.176 de 09 de abril de 1996. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Recife, 9 abr. 1996. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1996/1617/16176/lei-ordinaria-n-16176-1996-estabelece-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-da-cidade-do-recife. Acesso em: 02 de fevereiro de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 16.286 de 22 de janeiro de 1997. Dispõe Sobre o Parcelamento do Solo e demais modificações da propriedade urbana. Recife, 22 jan. 1997. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1997/1628/16286/lei-ordinaria-n-16286-1997-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-e-demais-modificacoes-da-propriedade-urbana Acesso em: 10 de maio de 2018;

_____. Lei Ordinária nº 16.550 de 26 de Janeiro de 2000. Institui a área temporária de reurbanização do Cais José Estelita. Recife, 26 jan. 2000. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2000/1655/16550/lei-ordinaria-n-16550-2000-institui-a-area-temporaria-de-reurbanizacao-do-cais-jose-estelita. Acesso em: 15 de abril de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 16.719 de 30 de novembro de 2001. Cria a área de reestruturação urbana - ARU, composta pelos bairros do Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro da Tamarineira, estabelece condições de uso e ocupação do solo nessa área. Recife, 30 nov. 2001. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2001/1672/16719/lei-ordinaria-n-16719-2001-cria-a-area-de-reestruturacao-urbana-aru-composta-pelos-bairros-derby-espinheiro-gracas-aflitos-jaqueira-parnamirim-santana-casa-forte-poco-da-panela-monteiro-apipucos-e-parte-do-bairro-tamarineira-estabelece-as-condicoes-de-uso-e-ocupacao-do-solo-nessa-area?q=16719. Acesso em: 07 de janeiro de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 16.745 de 08 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a realização de audiências públicas e dá outras providências. Recife, 8 jan. 2002. Disponível em:https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/263321/lei-16745-02 Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

_____. Lei Ordinária nº. 17.511 de 29 de dezembro de 2008. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Recife, 29 dez. 2008. Disponível em:https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=177629 Acesso em: 30 de janeiro de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 17.568 de 23 de setembro de 2009. Altera a Estrutura Organizacional da Administração Direta e Cria Cargos Públicos. Recife, 23 set. 2009. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2009/1756/17568/lei-ordinaria-n-17568-2009-altera-a-estrutura-organizacional-da-administracao-direta-e-cria-cargos-publicos. Acesso em: 17 de maio de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 17.707 de 20 de maio de 2011. Modifica a redação dos arts. nºs. 236, 242, 245 e do §1º do art. 248 da Lei Municipal nº 14.512, de 17 de janeiro de 1983, e altera a estrutura organizacional da administração direta e indireta do município, criando e extinguindo cargos públicos. Recife, 20 maio. 2011. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2011/1770/17707/lei-ordinaria-n-17707-2011-modifica-a-redacao-dos-arts-n-s-236-242-245-e-do-1-do-art-248-da-lei-municipal-n-14512-de-17-de-janeiro-de-1983-e-altera-a-estrutura-organizacional-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-criando-e-extinguindo-cargos-publicos Acesso em: 13 de maio de 2018.

_____. Conselho de Desenvolvimento Urbano. Parecer técnico dos processos 07.32990.4.08; 07.32986.7.08; 07.32.987.3.08; 07.32989.6.08; 07.32.988.0.08. Relator Paulo Monteiro. Recife, 20 nov. 2012. Disponível em:http://licenciamento.recife.pe.gov.br/sites/default/files/Parecer%20Relator%20Novo%20Recife%2030.11.012_0.pdf. Acesso em: 03 de março de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 17.868 de 15 de maio de 2013. Define os procedimento para adequação da Lei nº 17.850/2012 à reforma administrativa aprovada pela Lei nº 17.855/2013. Recife, 15 maio. 2013a. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1787/17868/lei-ordinaria-n-17868-2013-define-os-procedimentos-para-adequacao-da-lei-n-17850-2012-a-reforma-administrativa-aprovada-pela-lei-n-17855-2013. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 17.896 de 30 de agosto de 2013. Altera a Lei nº 15.735, de 21 de dezembro de 1992, no que se refere à vinculação e composição do Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU. Recife, 30 ago. 2013b. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1790/17896/lei-ordinaria-n-17896-2013-altera-a-lei-n-15735-de-21-de-dezembro-de-1992-no-que-se-refere-a-vinculacao-e-composicao-do-conselho-de-desenvolvimento-urbano-cdu. Acesso em: 25 de janeiro de 2018.

_____. Portaria nº 1867 de 05 de julho de 2013. Institui comissão para elaboração de proposta de Projeto de Lei municipal dispondo sobre a criação do Conselho da Cidade do Recife. Recife, 5 jul. 2013c. Disponível em:http://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/arquivos/Portaria%20N%C2%BA%201867%20de%2005%20julho%20de%202013.pdf. Acesso em: 03 de junho de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 17.855 de 01 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas. Recife, 1 jan. 2013d. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1785/17855/lei-ordinaria-n-17855-2013-dispoe-sobre-a-adequacao-da-estrutura-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-do-recife-as-novas-diretrizes-administrativas. Acesso em: 02 de maio de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 18.013 de 07 de maio de 2014. Institui o Conselho da Cidade do Recife. Recife, 7 maio. 2014a. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1802/18013/lei-ordinaria-n-18013-2014-institui-o-conselho-da-cidade-do-recife Acesso em: 02 de fevereiro de 2018.

_____. Aviso de Audiência Pública. Diário Oficial do Recife. Diário Oficial do Recife. Edição 72. Recife, 1 jul. 2014d.. Disponível em:http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial-acervo/exibemateria.php?cedicacodi=72&aedicaano=2014&ccadercodi=2&csecaocodi=63&cmatercodi=1&QP=diretrizes+urban%EDsticas+novo&TP=. Acesso em: 30 de maio de 2018.

_____. Aviso de Audiência Pública. Diário Oficial do Recife. Edição 124. Recife, 30 out. 2014e. Disponível em:http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial-acervo/exibemateria.php?cedicacodi=124&aedicaano=2014&ccadercodi=2&csecaocodi=63&cmatercodi=1&QP=novo+recife&TP=. Acesso em: 1º de junho de 2018.

_____. Aviso de Audiência Pública. Diário Oficial do Recife. Edição 128. Recife, 11 nov. 2014f. Disponível em:http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial-

acervo/exibemateria.php?cedicacodi=128&aedicaano=2014&ccadercodi=2&csecaocodi=63&cmatercodi=1&QP=novo+recife&TP=. Acesso em: 2 de junho de 2018.

_____. Aviso de Audiência Pública. Diário Oficial da Prefeitura do Recife. 03 de fevereiro e 2015. Edição 14. Recife, 2015a. Disponível em:http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial-acervo/exibemateria.php?cedicacodi=14&aedicaano=2015&ccadercodi=2&csecaocodi=63&cmatercodi=1&QP=ESTELITA&TP= Acesso em: 02 de junho de 2018.

_____. Lei Ordinária nº. 18.138 de 04 a 09 de maio de 2015. Institui e regulamenta o Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga e dá outras providências. Recife, maio. 2015b. Disponível em:https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/leiordinaria/2015/1814/18138/lei-ordinaria-n-18138-2015-institui-e-regulamenta-oplano-especifico-para-o-cais-de-santa-rita-cais-jose-estelita-e-cabanga-e-da-outrasprovidencias Acesso em: 15 de março de 2018

_____. Simulação - Minuta Cabanga, Estelita e Santa Rita. 2015. Recife, 2015c. Disponível em: http://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/biblioteca/SIMULA%C3%87%C3%83O%20-%20MINUTA%20PL%20CABANGA%2C%20ESTELITA%20E%20SANTA%20RITA.pdf Acesso em: 17 de junho de 2018.

_____. Conselho de Desenvolvimento Urbano. Parecer aos Processos nºs. 07.26129.1.15; 07.26131.6.15; 07.26167.0.15; 07.26171.8.15; 07.26172.8.15; 07.26123.0.15. Relator Aerto de Brito Luna. Recife, 2015d. Disponível em: http://licenciamento.recife.pe.gov.br/sites/default/files/Paracer%20relator%20Novo%20Recife.pdf. Acesso em: 25 de abril de 2018.

_____. Lei Ordinária nº 18.334de 05 de julho de 2017. Dispõe sobre a prorrogação extraordinária dos prazos relativos à aprovação de projetos de construção, alvarás de construção e licenças ambientais no Município do Recife. Recife, 5 jul. 2017. Disponívelem:http://licenciamento.recife.pe.gov.br/sites/default/files/LEI%20N%C2%BA%2018.334.17%20-%20PRAZOS.pdf. Acesso em: 15 de abril de 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Quadro geral eleições de 2000. Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2000/quadro-geral. Acesso em 26 abr. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Prestação de contas de campanhas Eleições 2004. Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2004/prestacao-de-contas/contas-da-campanha-eleitoral-dados-das-prestacoes-de-contas-entregues-eleicoes-2004. Acesso em:

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Prestação de contas de campanhas Eleições 2008. Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2008/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-eleitorais-2008. Acesso em: 26 abr. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Prestação de contas de campanhas Eleições 2012. Disponível em: http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2012/abrirTelaReceitasCandidato.action. Acesso em: 26 abr. 2018.

Curtas-metragens

AUDIÊNCIA Pública?. Direção, Produção e Montagem: Ernesto de Carvalho, Leon Sampaio, Luís Henrique Leal, Marcelo Pedroso, Pedro Severien. Recife, 2014. Online. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HfOzcjSETYs. Acesso em: 05 de maio de 2018 .

RECIFE, Cidade Roubada. Direção, Produção e Montagem: Ernesto de Carvalho, Leon Sampaio, Luis Henrique Leal, Marcelo Pedroso e Pedro Severien. Recife, 2014. Online. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dJY1XE2S9Pk. Acesso em: 08 de abril de 2018.

ANEXO A - PROPOSTA DE PROCEDIMENTOS DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE PARA AS NEGOCIAÇÕES A RESPEITO DO PROJETO NOVO RECIFE

PROPOSTA DE PROCEDIMENTOS

A Prefeitura do Recife, entidades e instituições signatárias, após consultas realizadas com o Movimento Ocupe Estelita, Consórcio Novo Recife, Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal;

Considerando que o posicionamento das partes consultadas para abertura de um processo de negociação sobre o Projeto Novo Recife evidenciou dois pontos inconciliáveis, até o momento: anulação do processo administrativo de aprovação do Projeto e desocupação do terreno no Cais José Estelita;

Apresentam a seguinte proposta de procedimentos a serem seguidos para construção de solução negociada, com a garantia, pela Prefeitura do Recife, de suspensão dos procedimentos administrativos relacionados com o projeto, enquanto estiverem mantidas as condições de negociação:

1. Submissão desta proposta de procedimentos aos representantes do Movimento Ocupe Estelita, Consórcio Novo Recife, Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal.

2. Definição de prazo de 30 dias para estabelecimento das diretrizes urbanísticas espacializadas, a serem observadas no redesenho do Projeto Novo Recife,considerando o território do Cais José Estelita e seu entorno.

3. Convocação de audiência pública para levantamento das indicações de diretrizes a serem consolidadas pela Prefeitura, consultados os representantes das entidades e instituições mediadoras do processo de negociação.

4. Estabelecimento das diretrizes urbanísticas pela Prefeitura do Recife, no âmbito desta negociação.

5. Definição de prazo de 30 dias para redesenho do projeto, que permita o alinhamento às diretrizes urbanísticas estabelecidas, sob a responsabilidade do Consórcio Novo Recife.

6. Convocação de audiência pública para discussão do projeto redesenhado, cujas contribuições serão avaliadas e consolidadas pela Prefeitura, consultados os representantes das entidades e instituições mediadoras do processo de negociação.

7. Apreciação do projeto, redesenhado pelo Consórcio Novo Recife após as contribuições da audiência pública, à Prefeitura, às entidades e instituições participantes, aos representantes do Movimento Ocupe Estelita, ao Ministério Público Estadual e ao Ministério Público Federal.

8. Celebração de acordo entre as partes envolvidas.

- Entidades e instituições signatárias:

Prefeitura do Recife, Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/PE), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/PE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PE), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e Observatório do Recife.

ANEXO B - DEPOIMENTO DE EVELYNE LABANCA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO NO BOJO DO INQUÉRITO CIVIL IC Nº 30/2008 - 36ª/12º PJHU

Número do documento:
Número do Auto:2014/1486425

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
35ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital - Habitação e Urbanismo

IC nº 30/20008 – 35ª/12ª PJHU

TERMO DE DECLARAÇÕES

Aos onze dias do mês de maio de dois mil e quinze (11/05/2015), por volta das 09:30h, presente as 35ª e 43ª Promotoras de Justiça de Defesa da Cidadania, BETTINA ESTANISLAU GUEDES e ÁUREA ROSANE VIERA, compareceu Evelyne Labanca Corrêa de Araújo, arquiteta e urbanista, a qual prestou as seguintes declarações: que foi presidente do Instituto Pelópidas da Silveira pelo período de dois anos, ou seja, de 01.03.2013 até 28.02.2015; que estava com o contrato suspenso no SEBRAE no período em que presidiu o Instituto; que o Instituto foi criado no ano de 1982 pelo então prefeito Gustavo Krause e refundado em 2009 pelo então prefeito João da Costa; que o Instituto não possui personalidade jurídica própria e integra a administração direta municipal como uma secretaria executiva da então Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Urbano, hoje Secretaria de Planejamento Urbano; que o Instituto é a instância responsável pelas atividades relacionadas ao planejamento urbano/urbanístico municipal; que o Instituto tem a responsabilidade pela elaboração e revisão de leis e normas urbanísticas e também de planos, estudos e projetos relacionados ao ambiente urbano; que o Instituto não possui corpo técnico próprio com todos os seus integrantes sendo ocupantes de cargos comissionados; que ao assumir a presidência do Instituto o Projeto Novo Recife já havia sido aprovado com uma série de medidas mitigadoras aprovadas pelo CDU na reunião do dia 28/12/2012; que no início dessa gestão houve uma iniciativa de se buscar uma melhoria com a possibilidade de um ganho maior para as áreas públicas, sendo solicitado ao Instituto uma análise dessas medidas mitigadoras para verificar possíveis ganhos, com a diretriz de não mexer na área privada do empreendimento, o que limitou a possibilidade de análise dos técnicos do Instituto; que foi feito um estudo de forma sintética e rápida e apresentado ao Prefeito e Secretário de Planejamento, porém na discussão desse estudo com os empreendedores não houve participação do Instituto; que no final do ano de 2013 foi elaborada uma nova versão de um termo de compromisso incorporando algumas das alterações nessas áreas públicas para ser assinada pelos empreendedores junto com a Prefeitura, o qual foi assinado entre dezembro de 2013 a janeiro de 2014; que nesse termo de compromisso divulgado na imprensa e pelo próprio consórcio havia uma alteração nas áreas públicas com aumento das áreas verdes, surgimento de um parque que antes não existia e eliminação de uma alça nova prevista para construção no Viaduto Capitão Temudo que o Instituto mostrou não ser necessária; que esses são apenas exemplos das alterações propostas nos

Número do documento:
Número do Auto:2014/1486425

133

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
35ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital - Habitação e Urbanismo

espaços públicos sem mexer no espaço privado, mas não foram suficientes para atender à população que estava engajada no projeto e pretendia a rediscussão do projeto como um todo; que o Instituto já defendia a necessidade de um plano urbanístico para a área, e embora essa já fosse uma exigência contida Plano Diretor até esse momento não estava disponível para o Instituto a opção de propor mudança no parcelamento, gabarito, nem no mix de uso do empreendimento; que em maio de 2014 o município concedeu a licença de demolição de uma parte do empreendimento, quando ocorreu a ocupação dos armazéns em 21/05/2014; que a necessidade do plano urbanístico só entrou em pauta quando da ocupação, integrando as negociações como um dos itens a serem desenvolvidos para melhorar o resultado daquele espaço para a cidade; que desde o início quando foi solicitado o estudo preliminar ao Instituto o Prefeito e o Secretário de Planejamento foram alertados sobre a necessidade de elaboração de um plano urbanístico para a área como determina os artigos 192, 193 e 194 do Plano Diretor, porque o inciso XIII do artigo 193 exige o plano específico para a área do Cabanga, Cais de Santa Rita e Cais José Estelita; que o Prefeito e o Secretário e toda a área jurídica do município reconheciam que o rito administrativo do projeto tinha sido cumprido e que não havia razão para desfazer, então buscava-se uma convergência com os empreendedores para assegurar melhorias; que apesar da necessidade de elaboração do plano urbanístico a orientação era propor as iniciativas de melhoria condicionada a não mexer no espaço privado; que depois que houve a ocupação a gestão concordou em realizar o plano urbanístico diante do entendimento construído com as entidades UNICAP, Observatório do Recife, IAB, CAU, OAB, UFPE e CREA; que a partir daí se criou todo um processo de escuta da sociedade com as audiências públicas; que houve uma proposta de procedimentos a serem adotados para o redesenho do Projeto Novo Recife apresentada pelo Município e assinada pelo Prefeito e as entidades na véspera da desocupação; que esses procedimentos não foram elaborados pelo Instituo e não sabe qual o órgão no município que elaborou; que acredita que foi a Secretaria de Planejamento, a qual está vinculado o Instituto, em conjunto com a Secretaria de Assuntos Jurídicos,; que durante o processo de interação para o redesenho inclusive com os empreendedores, as discussões de como permitir um redesenho efetivo sempre passavam pela necessidade de alteração da norma urbanística da área, porque a lei de uso e ocupação do solo vigente à época de protocolo do projeto tem 18 anos e possui princípios urbanísticos que não se adéquam mais à nossa realidade, a exemplo da área de solo natural que teria necessariamente que situar-se dentro do lote, ou o recuo calculado, o que não se mostrava vantajoso do ponto de vista urbanístico; que estes foram os argumentos que convenceram o gestor a concordar com a elaboração do plano urbanístico para a área, pois não havia tempo suficiente para se rediscutir toda a lei de uso e ocupação do solo; que o plano urbanístico daquela área deveria ter sido elaborado logo após o Plano Diretor, porém só foi elaborado como forma de mediar um conflito, atendendo ao que o Plano

Número do documento:
Número do Auto:2014/1486425

134

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
35ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital - Habitação e Urbanismo

Diretor determinava com a idéia de fazer o plano de forma interativa com a sociedade e com o empreendedor; que foram mais de 400 contribuições recebidas da sociedade de uma maneira geral; que a partir da audiência pública o Instituto passou 15 dias recebendo contribuições a partir do material apresentado na audiência pública; que essas contribuições foram recebidas e analisadas pelo Instituto com a participação de uma força tarefa integrada por técnicos de diversas outras secretarias municipais; que na audiência pública realizada na FAFIRE o Instituto apresentou um conjunto de diretrizes que iriam nortear a elaboração do plano urbanístico e foi em cima dessas diretrizes que se recebeu contribuições da sociedade; que o Instituto coordenou os trabalhos que foi executado pela força tarefa com a colaboração dos técnicos das outras secretarias; que foi solicitado ao Instituto a elaboração de um conjunto de diretrizes para serem estudas pelo Consórcio Novo Recife, sendo apresentado um extrato das contribuições para o consórcio começar a estudar seu projeto a partir dessas contribuições; que o Instituto prosseguiu elaborando uma proposta do plano urbanístico para discutir com o Conselho da Cidade e durante esse tempo foram várias reuniões internas, inclusive com a equipe do consórcio para esclarecimentos com relação a essas diretrizes; que o Instituto como coordenador elaborou uma minuta de projeto de lei para discutir no Conselho da Cidade e essa minuta foi alterada; que na Reunião do Conselho da Cidade em que seria discutida a minuta elaborada pelo Instituto o Secretário de Planejamento apresentou uma minuta que não foi a elaborada pelo Instituto; que a Secretaria de Planejamento encaminhou, via e-mail, para as 45 entidades que compõe o Conselho, primeiramente um arquivo com a minuta elaborada pela equipe coordenada pelo instituto; que nessa mesma data foi encaminhada uma segunda minuta com o pedido de desconsideração do arquivo da primeira minuta encaminhada; que no dia seguinte foi encaminhado um terceiro arquivo com uma minuta diferente; que a primeira minuta está longe de ser o trabalho ideal porque foi feito com a diretriz de buscar uma convergência com os empreendedores, com o objetivo de encontrar uma resolução pacífica para o conflito, de forma a sensibilizá-los a acatar as diretrizes apontadas pela sociedade; que a primeira minuta ainda não era o trabalho final da equipe técnica coordenada pelo Instituto, pois destinava-se à discussão com os conselheiros do Conselho da Cidade, de forma a buscar a maior convergência possível; que somente tomou conhecimento da segunda e da terceira minuta porque as recebeu na condição de membro do Conselho da Cidade, mas essas não foram elaboradas pela equipe técnica do Instituto; que em nenhum momento o Instituto tomou conhecimento que outro órgão ou entidade do município estivesse desenvolvendo uma minuta de plano urbanístico para aquela área; que este trabalho foi submetido ao Instituto porque faz parte da missão do Instituto Pelópidas da Silveira a elaboração de planos e normas urbanísticas; que a minuta do plano urbanístico elaborada com a coordenação do Instituto não foi submetida ao Conselho da Cidade e sim a terceira versão apresentada pelo Secretário de Planejamento na

Número do documento:
Número do Auto:2014/1486425

135

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
35ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital - Habitação e Urbanismo

condição de Presidente do Conselho; que somente o Secretário de Planejamento pode informar quem elaborou a minuta de plano urbanístico apresentada para discussão no Conselho; que a minuta apresentada ao Conselho contém alterações que prejudicam o plano urbanístico elaborado pela equipe coordenada pelo Instituto, tais como: a alteração de alguns índices constantes da tabela de enquadramento, valores do coeficiente de utilização do terreno (CUT), pois houve o aumento de alguns dos coeficiente de utilização apontados na primeira versão; supressão da lista de imóveis propostos para classificação como imóveis de preservação IEPs; supressão do artigo que tratava da quota social para habitação de interesse social, no próprio terreno ou até um certa distância do lote; supressão de uma área (quadra) no plano urbanístico apontada como destinada para habitação de interesse social, sendo alterada para projetos de interesse social, permitindo que se deixe de construir habitações de interesse social com a implantação na área de outros equipamentos de interesse público e; alteração do perfil das vias principais paralelas ao parque com diminuição da largura das calçadas; que todas as alterações citadas são prejudiciais ao plano elaborado com a coordenação do Instituto, no entanto a previsão contida no artigo 22 que faculta ao empreendedor seguir ou não aquela norma é a que traz maior prejuízo ao trabalho desenvolvido pelo Instituto, pois permite que todo o trabalho seja invalidado; que se a proposta urbanística foi construída com momentos de interação, não se justificando uma norma dessa natureza. Nada mais havendo, encerra-se o presente termo, assinado pelos presentes.

Aurea Rosane Vieira
Promotora de Justiça

Bettina Esttanislau Guedes
Promotora de Justiça

Evelyne Labanca Corrêa de Araújo.
Arquiteta e Urbanista