

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

PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO CONSENTIMENTO:

UM ESTUDO SOBRE O PLANO DIRETOR DO RECIFE 2018



R E C I F E P D 2 0 1 8

LETÍCIA ROCHA DE SANTANA

RECIFE
2022



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

LETÍCIA ROCHA DE SANTANA

**PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO CONSENTIMENTO: um estudo sobre o
Plano Diretor do Recife 2018**

Recife

2022

LETÍCIA ROCHA DE SANTANA

**PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO CONSENTIMENTO: um estudo sobre o
Plano Diretor do Recife 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Urbano.
Área de concentração: Desenvolvimento Urbano

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Virgínia Pitta Pontual

Recife

2022

Catálogo na fonte
Bibliotecária Lílian Lima de Siqueira Melo – CRB-4/1425

S232p

Santana, Letícia Rocha de

Participação e construção do consentimento: um estudo sobre o Plano Diretor do Recife 2018/ Letícia Rocha de Santana. – Recife, 2022. 172f.

Sob a orientação de: Virgínia Pitta Pontual.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2022.

Inclui referências.

1. Desenvolvimento Urbano. 2. Classes Sociais. 3. Construção do consentimento. 4. Plano Diretor - Recife I. Pontual, Virgínia Pitta (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2022-78)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Letícia Rocha de Santana

“Participação e Construção do Consentimento: um estudo sobre o Plano Diretor do Recife 2018”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 22/02/2022.

Banca Examinadora

Participação via Videoconferência

Profa. Virgínia Pitta Pontual (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Profa. Cristina Pereira de Araujo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Profa. Norma Lacerda Gonçalves (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof. Jan Bitoun (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Caixa Postal 7809 Cidade Universitária – CEP: 50732-970 Recife/PE/Brasil Tel: +(81)2126311 Fax: +(81)21268772
e-mail: mdu@ufpe.br www.ufpe.br/mdu

Em nome de vovó Rita, dedico este trabalho a todas as mulheres da minha família, meus primeiros exemplos de força e determinação.

AGRADECIMENTOS

Ao Universo e às forças da natureza, que sempre me guiam, me acolhem, e me fazem encontrar, dentro da simplicidade, maciez e movimento.

A minha mãe, minha irmã e meu pai, por serem minha base de incentivo, e por sempre acreditarem e confiarem no meu potencial em tudo que me proponho a fazer, mesmo quando eu mesma estou insegura. Obrigada por serem escuta, colo e porto seguro.

À Ananda, minha prima-irmã-tutelada, pelas conversas diárias, pelas trocas de experiências, pelas risadas e choros, pelos memes, pelas reflexões filosóficas, pelas viagens, pela torcida. Nossa amizade e parceria tornou a vivência na pandemia, de certa forma, mais leve.

À Virgínia, professora que foi fonte de inspiração durante a graduação com sua sabedoria e exigência, acolhendo esta pesquisadora, ainda imatura academicamente, com toda segurança e firmeza necessárias à elaboração da presente pesquisa.

Em nome da professora Cris, agradeço às ricas contribuições que foram feitas na banca de qualificação. O trabalho ganhou novos rumos, principalmente em sua construção teórica, a partir daquele momento.

Em nome da professora Norma, sou grata às professoras e professores que cruzaram minha trajetória acadêmica e contribuíram, cada um à sua maneira, na formação da profissional que estou me tornando.

Em nome de Renatinha, agradeço a todas e todos os funcionários da UFPE que possuem a gentileza e o afeto como instrumentos de trabalho. Vocês fazem toda a diferença nessa jornada.

Em nome de Jan Bitoun, Fernanda Costa, Socorro Leite, Leonardo Cisneiros e Luana Varejão, agradeço a todas as pessoas que lutam por cidades mais justas, democráticas, com igualdade de direitos e oportunidades para a sua população.

A Bárbara, Matheus, Wilson, Talys, Camilla, Siça, Itallo e Jonatas, pela solidariedade nos momentos de desespero coletivo, pelas trocas, pelas conversas cruciais para o amadurecimento da pesquisa, pelas risadas, pelas danças, pela companhia em congressos, por caminhar junto nos atos políticos. Enfim, pela parceria durante esses anos de mestrado, seja no convívio diário presencialmente no nosso país chamado CAC, seja à distância, torcendo e emanando energias positivas para que o percurso de cada um se dê de forma macia.

Aos entrevistados, os quais se disponibilizaram em contribuir com a presente pesquisa, enriquecendo o debate ao me ajudar a apresentar aos leitores algumas das diversas visões sobre cidade que temos coexistindo em um mesmo território.

RESUMO

A presente pesquisa trata da elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife realizada no ano de 2018, problematizando o processo de participação social ao longo das atividades promovidas no âmbito do Poder Executivo. Esse processo foi permeado por grande mobilização social em torno das atividades participativas, reivindicando a efetividade da participação nos processos de tomada de decisão e transparência por parte da prefeitura. Buscou-se então, por meio de pesquisa bibliográfica, embasamento teórico para entender os conflitos existentes na elaboração do Plano, a partir da compreensão de conceitos como participação, classes sociais e construção do consentimento. Em seguida, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental acerca do território recifense, suas características socioeconômicas e como os conflitos sociais se reverberam nos processos de produção do espaço urbano. Posteriormente, foi produzida uma ampla pesquisa documental a fim de entender o processo participativo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018, por meio de atas de reunião das instâncias participativas existentes, documentos produzidos no próprio processo participativo e documentos elaborados pela empresa de consultoria contratada para realização da elaboração do Plano. Por fim, foram executadas entrevistas semiestruturadas com alguns atores chave, com vistas a entender sua participação no processo, bem como suas impressões acerca desse momento de elaboração do instrumento urbanístico diretor do planejamento urbano da cidade pelos próximos 10 anos. Nesse sentido, a partir da discussão construída, tentou-se responder à pergunta acerca das condições da participação social existente no processo, quais atores realmente participaram, quais foram considerados e tiveram suas propostas incorporadas ao Projeto de Lei. Desse modo, por fim, apontou-se que apesar das normativas formais estabelecidas para a participação do processo serem cumpridas, os espaços efetivos de tomada de decisão foram estritamente controlados por parte da prefeitura, sendo o processo participativo uma espécie de teatro formalista na busca por legitimar decisões pré-estabelecidas.

Palavras-chave: Classes sociais; construção do consentimento; plano diretor; Recife.

ABSTRACT

The present research deals with the elaboration of the Master Plan of the city of Recife made in 2018, questioning the process of social participation throughout the activities promoted within the scope of the Executive Branch. This process was permeated by great social mobilization around participatory activities, demanding the effectiveness of participation in the decision-making processes and transparency on the part of the city hall. It was then sought, through bibliographic research, theoretical basis to understand the conflicts existing in the elaboration of the Plan, from the understanding of concepts such as participation, social classes and construction of consent. Then, a bibliographical and documentary research was made about the Recife territory, its socioeconomic characteristics and how social conflicts reverberate in the processes of production of the urban space. Subsequently, an extensive documentary research was produced in order to understand the participatory process of elaboration of the Master Plan of Recife 2018, through meetings focusing about the existing participatory instances, documents produced in the participatory process itself and documents prepared by the consulting company hired to carrying out the preparation of the Plan. Finally, semi-structured interviews were made with some key factors, with a view to understanding their participation in the process, as well as their impressions about this moment of elaboration of the urban instrument director of the urban planning of the city for the next 10 years. In this sense, from the discussion built, we tried to answer the question about the conditions of social participation existing in the process, which factors really participated, which were considered and had their proposals incorporated into the Bill. It can be seen that despite the formal regulations established for the participation of the process to be complied with, the effective spaces of the decision-making were strictly controlled by the city hall, with the participatory process being a kind of formalist theater in the search for legitimizing pre-established decisions.

Keywords: Social classes; consent building; master plan; Recife.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	CONSENTIMENTO, PARTICIPAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: CONCEITOS PARA ENTENDER O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.....	17
2.1	A DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO DO CONSENTIMENTO COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL.....	17
2.2	A PARTICIPAÇÃO E O PAPEL DA MÍDIA.....	20
2.3	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A DESIGUALDADE SOCIAL.....	23
3	O BRASIL E A CIDADE DO RECIFE: COMPOSIÇÃO POLÍTICA, SOCIAL E URBANÍSTICA, 2016-2019.....	26
3.1	O BRASIL RECENTE: NÃO SE FALA MAIS DE FLORES.....	26
3.2	A CIDADE DO RECIFE: CENÁRIO POLÍTICO E SOCIAL.....	31
4	O RECIFE: CENÁRIO URBANO E DE OCUPAÇÃO DO SOLO....	38
4.1	AS CLASSES SOCIAIS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DO RECIFE.....	38
4.2	AS DESIGUALDADES SOCIAIS NA CIDADE DO RECIFE.....	52
5	OS ANTECEDENTES DA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE 2018.....	55
5.1	PLANO DIRETOR DO RECIFE 2018: O INÍCIO DO DEBATE E A MONTAGEM DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL.....	55
5.2	O TERMO DE REFERÊNCIA.....	78
5.3	CRONOGRAMA DE ATIVIDADES E DIVULGAÇÃO DO PROCESSO PARTICIPATIVO.....	84
5.4	RECEPÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	90
5.4.1	“Donas do Pedço: Construindo a participação das mulheres no Plano Diretor do Recife”.....	91
5.4.2	“Cidades em disputa: sociedade civil engajada na revisão do Plano Diretor do Recife”.....	94
5.4.3	“Discutindo o Plano Diretor do Recife”.....	96
5.4.4	Atuação do CAU PE.....	101
5.4.5	“Articula Recife”.....	104

5.5	AS PLATAFORMAS VIRTUAIS DE PARTICIPAÇÃO.....	110
6	O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE 2018.....	116
6.1	OS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS.....	116
6.2	AS ATIVIDADES PARTICIPATIVAS.....	122
6.2.1	Escutas Públicas por RPA.....	124
6.2.2	Oficinas Temáticas.....	130
6.2.3	Audiência Pública.....	134
6.2.4	Audiências Públicas Devolutivas.....	143
6.2.5	Oficinas por Segmento.....	146
6.2.6	Capacitação de Delegadas e Delegados.....	148
6.2.7	Conferência do Plano Diretor.....	151
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	159
	REFERÊNCIAS.....	163

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui realizada trata da elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife realizada no ano de 2018, ao problematizar o processo de participação social ao longo das atividades promovidas no âmbito do Poder Executivo.

Encontrando-se no limite do prazo estabelecido por lei federal, uma vez que o último Plano Diretor da cidade data de 2008, em 2018, Recife deu início ao processo participativo de elaboração do seu Plano Diretor. Desse modo, o executivo municipal comprimiu com o tempo, bem como com as atividades e os canais de participação e, utilizando mecanismos de controle social, conseguiu atingir o objetivo de enviar o Projeto de Lei para a Câmara Municipal no final do ano de 2018.

Assim, todas as atividades participativas abertas ao público foram realizadas de maio a dezembro de 2018, diversos espaços em um curto espaço de tempo, utilizando muito material de referência para discutir um tema complexo que envolve diversas variáveis, o instrumento urbanístico Plano Diretor, responsável por orientar o planejamento urbano da cidade pelos próximos 10 anos.

O cronograma proposto para a realização das atividades participativas não possibilitou, em muitos casos, que a população tivesse a oportunidade de conseguir se apropriar dos materiais e documentos necessários para gerar um debate produtivo e eficiente, construindo uma participação efetiva, a qual considerasse as contribuições de todos os participantes interessados. Além disso, o ano de 2018 foi marcado por diversos eventos sociais, políticos e culturais, os quais acabaram por dividir a atenção da população com o processo de elaboração do Plano, como a Copa do Mundo, as eleições, o São João, a greve dos caminhoneiros, entre outros.

Desse modo, antes mesmo que tivesse sido dado início às atividades, diversos atores sociais começaram a reivindicar dilação do prazo, bem como o aumento das atividades participativas inicialmente propostas. Ademais, outras críticas foram realizadas referentes ao processo de contratação das empresas de consultoria, falta de transparência da Prefeitura, bem como em relação à dinâmica das instâncias de participação.

Mesmo com as diversas críticas e reivindicações acerca do prazo estabelecido inicialmente, a Prefeitura da Cidade permaneceu rígida sobre seguir o cronograma inicial, ignorando os eventos citados, dando continuidade ao processo, e seguindo com sua estratégia de comunicação e marketing de modo a construir no imaginário social das massas que o processo estava acontecendo de forma satisfatória. Assim, quem não participou das atividades

de forma presencial, possui uma imagem parcial do que de fato aconteceu, representando na prática a utilização de mecanismos de controle social e construção do consentimento.

A teoria da construção do consentimento foi estudada pelo sociólogo e ativista político norte-americano Noam Chomsky (1997), que a entendia como forma de manipulação e dominação de determinados grupos sociais sobre outros. Para ele, o consentimento dos governados é obtido por meio da construção e manipulação de seu imaginário de modo a acreditar que a vontade de seus governantes é a sua própria vontade, replicando e reivindicando esses anseios alheios. Assim, a partir desse mecanismo, é possível “legitimar” os desejos dos governantes de forma a parecer que é a vontade das massas, enquanto não passa de imposição velada a partir da construção do imaginário social objetivando dar continuidade aos privilégios e a permanência de determinados grupos no poder.

Nesse sentido, a presente pesquisa entende que esses mecanismos são utilizados em momentos de tomada de decisão no contexto da produção do espaço urbano, como na elaboração de instrumentos urbanísticos, a exemplo do Plano Diretor, visando manter os privilégios das classes dominantes incutidos no território em detrimento da continuidade das precárias condições das classes dominadas.

Segundo o Art. 39 do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenamento territorial contidas no Plano Diretor, de modo a atender às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Assim, expressa o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, parte integrante do processo de planejamento municipal. Além disso, esse artigo traz normativas referentes ao instrumento, como a necessidade de ser revisto a cada dez anos; bem como a determinação da garantia por parte dos Poderes Legislativo e Executivo municipais da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, também publicidade e acesso aos interessados em relação aos documentos e informações produzidos.

De acordo com Rodrigues, Santana e Pontual (2019), o Plano Diretor é um instrumento do planejamento urbano que orienta o desenvolvimento do território, não se limitando apenas a aspectos arquitetônicos e urbanísticos, ao delinear também diretrizes que preveem melhores condições de vida para a população. Além disso, o Plano é responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, dos seus usos, parâmetros de ocupação, entre outras normativas.

Para Lacerda et al. (2005) o maior desafio dos espaços decisórios, como a elaboração de um Plano Diretor, é a combinação das dimensões técnica e política, considerando que muitas vezes a relação entre a fundamentação técnica baseada na análise de informações pertinentes ao crescimento urbano não encontra, necessariamente, os desejos desses atores, o que gera conflitos a serem administrados pelas instituições responsáveis por sua elaboração, controle, aplicação e monitoramento.

Dessa forma, os conflitos de interesses existentes entre os atores sociais participantes do processo de elaboração do Plano foram latentes em 2018, refletindo as relações de poder existentes na sociedade recifense e descortinando os mecanismos de controle social utilizados pelas classes privilegiadas, de modo a realizar a construção do consentimento com vista a atingir o controle social para manter seus privilégios de classe. Dentre esses mecanismos, tem-se a ampla utilização das mídias a partir de fortes estratégias de marketing, bem como o controle político dos espaços participativos de tomada de decisão, como conselhos e grupos de trabalho.

A partir dessas reflexões, a presente pesquisa levanta como hipótese que a participação propalada no processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 foi controlada, dado que os momentos de síntese e tomadas de decisão foram hegemonzados pelos representantes das unidades da prefeitura do Recife articulados com representantes do setor civil e imobiliário.

Entende-se essa articulação, fruto de acordos entre o poder público e o setor imobiliário, como uma aliança que tem origem na história das classes sociais privilegiadas do país. Com isso, as classes populares continuam sendo exploradas em diversos âmbitos, inclusive no momento de elaboração de instrumentos urbanísticos relativos à produção do espaço urbano, no qual as classes privilegiadas se alinham com o objetivo de se manter no poder e dar continuidade a seus privilégios.

Desse modo, a pesquisa aqui desenvolvida indaga quais os mecanismos utilizados por essa lógica que dita quem participa das tomadas de decisão e de que forma participa. Explorar essas ferramentas ligadas à construção do consentimento e manutenção dos privilégios de classe, particularmente na dimensão urbana, é um desafio. Assim, o objetivo do trabalho é analisar a participação social na elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife de modo a evidenciar o caráter do processo, as articulações, os limites e as manobras técnicas e políticas adotadas nas atividades e canais de participação.

Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica para apreensão dos conceitos teóricos pertinentes à temática abordada, pesquisa documental nos canais de publicação de material oficial do Plano Diretor do Recife, pesquisa de campo como pesquisadora observadora em

alguns dos momentos participativos do processo de elaboração, e entrevistas semiestruturadas com atores chave.

A partir do trabalho, foi possível inferir que a participação social que se deu ao longo da elaboração do Plano foi de caráter controlada pautada na construção do consentimento de modo a criar, no imaginário da massa da população recifense, a sensação de que o processo se deu de forma participativa e legitimada, por meio de extensos gastos em marketing e propaganda da gestão administrativa da cidade.

Entretanto, ao invés de garantir a efetividade dos diversos canais promovidos durante a elaboração, garantindo a participação das pessoas no processo de tomada de decisão, foram criados mecanismos para dirimir o processo participativo de modo a conceder à prefeitura total controle sobre as decisões tomadas. Assim, a maioria dos atores sociais que estavam presentes nas atividades foram espectadores de um grande espetáculo, sendo apenas informados e consultados sobre suas demandas, sem garantia de que seriam levadas em consideração.

Como forma de estruturar a pesquisa, o trabalho foi organizado em cinco capítulos. O primeiro trata dos conceitos teóricos pertinentes para entender os conflitos sociais presentes no processo de elaboração de instrumentos urbanísticos: construção do consentimento, participação e produção do espaço urbano, apresentando ao leitor o objeto teórico do trabalho, de quais conceitos a pesquisa parte e quais autores se utilizam.

O segundo capítulo traz um panorama político e social do país e da cidade do Recife dentro do recorte temporal escolhido, entre 2016 e 2019. A discussão parte das classes sociais teorizadas por Jessé Souza (2015, 2018a, 2018b, 2019), cujas serão elucidadas tanto no contexto nacional quanto no contexto local, considerando suas especificidades.

O terceiro capítulo possui caráter descritivo, se utilizando de mapas e dados para discorrer sobre o cenário urbano e a ocupação do solo na cidade do Recife, tendo como base teórica os conceitos discutidos nos capítulos anteriores.

O quarto capítulo inicia o debate acerca do objeto empírico da pesquisa, embasando-se nas teorias apresentadas anteriormente, expondo uma discussão sobre a formação da estrutura institucional montada para a elaboração do Plano, juntamente com a recepção por parte da sociedade civil em relação ao processo. Nesse capítulo, são evidenciados os conflitos de poder e os mecanismos de controle social utilizados por parte da prefeitura do Recife de forma a garantir sua hegemonia¹ nos processos de tomada de decisão.

¹ A noção de hegemonia numa perspectiva gramsciana pode ser entendida como a capacidade de uma ou mais classes sociais em comandar outras. Estudo realizado por Portelli (1977, p. 63 e 64), destaca quatro aspectos essenciais: Estado, base de classe, organização intelectual da hegemonia, bloco no poder, correlação de forças no

O quinto capítulo traz uma análise crítica sobre o processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 com base nas teorias abordadas de forma a enfatizar como se deu a participação social, os atores sociais envolvidos, as relações de poder e os conflitos existentes ao longo das atividades participativas, bem como em outras instâncias oficiais de participação, como as reuniões do Conselho da Cidade do Recife e o Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial.

Por fim, nas considerações finais, é retomado o debate sobre classes sociais, participação e construção do consentimento, com vistas a responder os questionamentos da pesquisa acerca das condições de participação social promovidas pelo processo de elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife 2018.

Cabe destacar a originalidade do trabalho quanto ao aporte teórico escolhido para embasar as análises relativas ao objeto empírico da pesquisa, o diferenciando de outros trabalhos existentes sobre a temática Plano Diretor, uma vez que trata da construção do consentimento e classes sociais ao analisar a participação social no processo de elaboração de um instrumento urbanístico do planejamento urbano.

2 CONSENTIMENTO, PARTICIPAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: CONCEITOS PARA ENTENDER O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

O primeiro capítulo desta dissertação tem como objetivo apresentar ao leitor o objeto teórico do trabalho, de quais conceitos a pesquisa parte e quais autores se utilizam. Este capítulo é composto por três subcapítulos.

O primeiro subcapítulo traz ao debate a definição e os conflitos da democracia, uma discussão acerca da teoria da construção do consentimento, bem como ela se desenvolve de modo a funcionar como um mecanismo de controle social na democracia.

O segundo explana sobre participação, classes sociais e controle social. Traz ainda uma abordagem sobre o papel das mídias digitais na participação e problematiza seu uso pelas classes dominantes como ferramentas possíveis para promover a construção do consentimento e o controle das classes dominadas.

O terceiro subcapítulo trata da produção do espaço, entendendo esse fenômeno como um mecanismo de manutenção de privilégios, de forma a perpetuar a desigualdade social, por exemplo, por meio da contínua exploração das classes dominadas no Brasil.

2.1 A DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO DO CONSENTIMENTO COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL

De acordo com o livro de Paula Becker e Dr. Jean-Aimé A. Raveloson (2011), “O que é democracia?”, o termo democracia vem do Grego, composto pelas palavras ‘demos’ que significa ‘povo’ e ‘kratein’ que significa ‘reinar’, sendo possível traduzir democracia literalmente como ‘reinado popular’ ou ‘reinado do povo’. Segundo esses autores, a democracia é um poder que surge do povo, é exercido pelo povo e seguindo o seu próprio interesse.

Ao discutir sobre democracia, Avritzer (2003) elucida que a democracia formal, de acordo com a sua definição convencional, caracteriza-se pelo sufrágio universal, eleições livres e regulares, assim como pela responsabilização do aparelho do Estado para com os representantes eleitos. Para o autor, uma democracia eficaz é aquela em que as práticas democráticas estão disseminadas na sociedade, regendo não apenas as relações dos cidadãos com o estado, mas também o relacionamento público entre cidadãos (Avritzer. 2003, p. 604). O autor ainda apresenta características para uma democracia efetiva, acreditando que deve ser pautada na participação da população:

Uma democracia efetiva tem duas características inter-relacionadas - uma sociedade civil robusta e um estado capaz. Uma sociedade civil livre e dinâmica torna o Estado e seus agentes mais responsabilizáveis, ao assegurar que participação popular não ocorre apenas através de eleições (mandatos periódicos), mas também através de feedback e negociação constantes. (AVRITZER, 2003, p. 605).

Entretanto, indo de encontro a essas considerações acerca da democracia formal e efetiva explicitadas acima, Avritzer e Santos (2003) discutem sobre como as sociedades capitalistas consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a qual procura estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Para os autores, essa estabilização ocorreu tanto pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social, quanto pela limitação da participação cidadã, seja individual ou coletiva, com o objetivo de não sobrecarregar o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo as prioridades do capital em detrimento das prioridades da população. Nesse sentido, a democracia se configura como uma forma hegemônica de dominação política (AVRITZER, 2003, p. 593).

Corroborando com essa visão acerca do regime político² analisado, Rancière (2014) afirma que a democracia não é um tipo de constituição nem uma forma de sociedade.

Sendo assim, a palavra democracia não designa propriamente nem uma forma de sociedade nem uma forma de governo. A “sociedade democrática” é apenas uma pintura fantasiosa, destinada a sustentar tal ou tal princípio do bom governo. As sociedades, tanto no presente quanto no passado, são organizadas pelo jogo das oligarquias. E não existe governo democrático propriamente dito. Os governos se exercem sempre da minoria sobre a maioria. (RANCIÈRE, 2014, p. 68)

Desse modo, ao refletir sobre quais indivíduos seriam os governados, Rancière (2014) afirma que o poder do povo não é constituído pelo poder da população reunida, de sua maioria ou das classes dominadas, mas da classe dominante, privilegiada, sobre a minoria.

Dentro desse contexto de dominação, estão inseridos o regime democrático e a representação. Para Rancière (2014), a representação dentro do regime democrático é uma forma oligárquica, uma representação das minorias. De acordo com o autor, são sempre os estados, as ordens e as possessões que são representados em primeiro lugar, sendo a eleição a expressão de um consentimento que um poder superior camufla, manipula frequentemente.

² Cabe discernir a distinção entre as noções de Estado e Regime Político. Segundo Mathias e Salama (1983), elas têm distintos níveis de abstração. Enquanto a primeira é mais abstrata, a segunda é menos abstrata. Outro modo de diferenciá-las é mediante o estabelecimento de uma analogia entre valor de troca e preço de mercadoria. O preço de mercadoria é fixado em função das forças da oferta e da procura, enquanto o regime Político pode ser uma forma “desviada” do Estado, como resultado da intensidade da luta de classes. (MATHIAS E SALAMA. 1983. p. 13-88).

Nesse contexto, o filósofo afirma que o que chamamos de democracia é um funcionamento estatal e governamental que assim funciona: eleitos eternos, que acumulam ou alternam funções municipais, estaduais, legislativas ou ministeriais, e veem a população como o elo fundamental da representação dos interesses locais; governos que fazem eles mesmos as leis; partidos financiados por fraudes nos contratos públicos. Desse modo, a democracia se constituiria como uma apropriação da coisa pública pela aliança entre uma elite estatal e uma elite econômica.

Seguindo com o debate sobre democracia, Luis Felipe Miguel (2002) constata que existe uma separação entre governantes e governados, ou seja, as decisões políticas são tomadas por um grupo pequeno e não pela massa das pessoas que serão submetidas por ele. Por consequência, os governantes tendem a possuir características sociais distintas dos governados. Nesse contexto, a construção do consentimento tem papel fundamental para a perpetuação desta lógica em que uma minoria social governa a maioria.

A teoria da construção do consentimento foi estudada pelo sociólogo e ativista político norte-americano Noam Chomsky (1997), que a entendia como forma de manipulação e dominação de determinados grupos sociais sobre outros. Em seu texto “Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia”, o debate sobre o tema foi iniciado a partir de uma inquietação acerca da facilidade com que uma maioria populacional era governada por uma minoria, e a submissão implícita com que os indivíduos cediam os seus destinos aos seus governantes. Por meio de seus estudos, constatou que o governo está baseado no controle de opinião, princípio que se estende aos diferentes tipos de governo, seja ele mais democrático ou autoritário.

Para Chomsky (1997, p. 259), em um regime democrático, no qual os recursos à violência são limitados, os governados possuem apenas a possibilidade de consentir, nada mais além disso. Ademais, tal possibilidade é obtida por meio da construção e manipulação do imaginário dos governados no sentido de confundir, parecer e mesclar as vontades dos governantes e governados. Ou seja, não passa de imposição velada construída passo a passo segundo uma estratégia política. Esse tipo de ferramenta é denominado por Chomsky (1997) de consentimento sem consentimento, por não ser uma atitude explícita dos governantes, apropriada sem contestações pelos governados, especialmente ao utilizarem os capitais simbólicos³.

³ Segundo Bourdieu (1989), capitais simbólicos são os capitais opacos que não são perceptíveis explicitamente na sociedade. Os capitais social e cultural fazem parte do campo simbólico, uma vez que, diferente do capital

Ao longo do tempo, os mecanismos utilizados para promover a construção do consentimento e assim o controle social foram se aprimorando e expandindo. A imprensa e a mídia tiveram um papel bastante relevante nesse contexto, uma vez que a manipulação consciente dos hábitos organizados e opiniões de massa é um elemento importante na sociedade democrática e, para lidar com essa tarefa seria essencial que as minorias fizessem uso das mídias de forma contínua e sistemática, de modo a mexer os fios que controlam a mente pública. Dessa forma, a propaganda proporcionaria à liderança um mecanismo para moldar a mente das massas para que elas aceitassem as questões propostas colocadas por meio do consentimento manipulado.

Esse fenômeno tem como produto um hiato entre as preferências do povo e a política pública, que se utiliza constantemente da propaganda para persuadir a população de que possuem opiniões diferentes do que realmente teriam caso não fossem manipuladas. Por meio dessas práticas é possível criar, dentro do regime democrático, um governo das minorias no qual as vontades realmente consideradas são as dos indivíduos privilegiados das elites sociais, tudo isso de modo acobertado e legitimado sob o pretexto do consenso coletivo advindo de fato da construção do consentimento e controle das mentes.

A construção do consentimento é uma noção que permite substanciar processos de dominação, inclusive aqueles voltados à participação e à produção do espaço urbano. É importante salientar que esses processos não ocorrem de forma simples, há complexidades, embates e contradições. Dentro da maioria, há grupos de oposição à lógica dominante de poder que reivindicam mudança no *status quo* de diversas maneiras e isso precisa ser considerado e validado. Entretanto, em uma conjuntura capitalista em que quem possui lugar político para orientar oficialmente as transformações na sociedade são as pessoas que se beneficiam pelas regras estabelecidas, há a tendência da manutenção de paradigma e a sobreposição dos interesses do indivíduo sobre o coletivo.

2.2 A PARTICIPAÇÃO E O PAPEL DA MÍDIA

Para Avritzer e Santos (2003), a questão da participação social põe em pauta a problemática da necessidade de uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. Nestes mais de 30 anos da Constituição Federal de 1988, vivenciamos pouco avanço em relação à participação nos espaços políticos de tomada de decisão.

financeiro, por exemplo, não são táteis. Entretanto, os capitais simbólicos possuem tanta influência na estruturação social quanto a renda.

De acordo com Azevêdo (2019), a participação é um conceito amplo, complexo e polissêmico, que tem sido usado por diferentes grupos e com significados diversos. A pesquisadora (2019, p. 41), entende a participação social como a intervenção da sociedade civil em um processo decisório no âmbito político. Na presente pesquisa, considera-se que participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas (AVRITZER E SANTOS, 2003, p. 58.). Nesse sentido, a participação social envolve a inserção direta de indivíduos e/ou organizações sociais nos processos de tomadas de decisão política (SANI, apud BOBBIO, 1986, p. 888).

Diferentemente dessas definições de participação, a prática desse conceito dentro do contexto político brasileiro vem sendo realizada como forma de manutenção do *status quo*, a partir de ações manipuladas, promovendo a continuidade dos interesses hegemônicos no poder, como elucidado por Santos e Avritzer (2003):

[...] a participação pode ser transformada em um processo de controle social organizado de cima para baixo (top-down), no qual interesses e atores hegemônicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre atores e interesses subordinados, com menos capital político ou de organização. (AVRITZER E SANTOS, 2003, p. 60).

Essa reflexão de Santos e Avritzer é a máxima que dá o tom do presente trabalho. A dominação dos interesses hegemônicos advindos de integrantes das classes sociais dominantes de forma a subordinar as classes mais vulneráveis que possuem menos capital a continuarem sendo espoliadas em detrimento da manutenção de privilégios através do controle das mentes promovido pela construção do consentimento. Nesse sentido, algumas considerações acerca da participação se fazem relevantes de serem somadas ao debate.

De acordo com apontamentos feitos por Arnstein (1969), diversas ações desenvolvidas por instituições governamentais se utilizam do título de “participativos”, mas de fato não possuem o intuito de realmente escutar os atores envolvidos e atender suas reivindicações.

Informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções pode ser o mais importante primeiro passo rumo à legítima participação do cidadão. Porém, muito frequentemente a ênfase está na mão única da informação - dos técnicos para o cidadão, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação [...] os instrumentos mais utilizados para consultar a população são pesquisas de opinião, assembleias de bairro e audiências públicas. Quando os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, participação permanece apenas um ritual de fachada (ARNSTEIN, 1969, p. 219).

Desse modo, a presente pesquisa indaga os mecanismos utilizados por essa lógica dominante que dita quem participa das tomadas de decisão e de que forma participa. Assim,

entende-se a importância de explorar essas ferramentas responsáveis pela construção do consentimento e pela manutenção dos privilégios de classe nas mais diferentes esferas.

Entretanto há, dentro da chamada maioria, dentro dos governados, uma parcela da população que luta constantemente em prol da participação efetiva, como parte da realidade social e que pode se constituir como meio de mudança de paradigmas. Essa parcela faz oposição aos processos que estão postos e impostos, reivindicando meios alternativos e propondo outras narrativas. Indo nesse viés, Milani (2008) explica a participação como meio de transformação.

A participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da - na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos (MILANI, 2008, p.560).

A partir do trecho acima, entende-se que as práticas participativas se transformam ao longo do tempo. Com a utilização cada vez maior das mídias digitais, as relações sociais sofreram mudanças significativas, que conseqüentemente reverberaram em diversas esferas. De acordo com Habermas (1984), a chamada esfera pública se desloca dos espaços físicos para os virtuais. Ao debater sobre Habermas, Figueiredo (2015) ressalta a importância do termo físico ou material, uma vez que é relativamente comum ver o virtual ser contraposto com o real, como se houvesse irrealidade no virtual. A autora afirma que o que acontece é o contrário. Para ela, o virtual é real para os sujeitos que o operam, as informações que nele circulam e as relações nele estabelecidas existem efetivamente dentro e fora dos suportes digitais, com conseqüências sentidas na vida íntima dos sujeitos, nas dinâmicas sociais e produtivas das sociedades contemporâneas e na política.

No entanto, independente da forma em que se dão essas experiências dos sujeitos, há questões que perpassam essas relações. De acordo com Milani (2008), a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e podem comportar manipulação, uma vez que a participação social deriva de uma concepção de ingerência de indivíduos ou coletivos em confrontos nas questões comuns a todos.

Desse modo, os mecanismos de construção do consentimento, agora atrelados às novas ferramentas tecnológicas de comunicação em massa, são responsáveis por levar o controle das mentes a uma outra escala de abrangência e alcance, perpetuando privilégios advindos de relações desiguais de poder.

Nesse sentido, a partir dessas reflexões, indaga-se como os mecanismos participativos vêm sendo aplicados no Brasil, mais especificamente na gestão urbana. Considerando a teoria da construção do consentimento dentro do regime democrático e o papel de controle dos

governados por meio das mídias, principalmente as digitais, massas e a continuidade dos privilégios das elites sociais, questiona-se se as práticas ditas participativas têm sido suficientes para atender aos interesses dos governados.

Para tanto, entende-se a necessidade de compreender de que forma esses mecanismos de construção do consentimento servem às classes dominantes de modo a dar continuidade aos seus privilégios em detrimento da perpetuação da exploração das classes populares nas mais diversas esferas que compõem a sociedade. A presente pesquisa toma a esfera do planejamento urbano como enfoque para o entendimento do rebatimento dessas relações de poder no espaço.

2.3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A DESIGUALDADE SOCIAL

Este tópico debate a produção do espaço, entendendo-o como uma das estratégias das classes dominantes em manter seu poder e privilégios. Essa lógica social possui reflexos diretos no território, influenciando e, por vezes, determinando tomadas de decisão no campo do planejamento urbano.

A geógrafa Ana Fani Carlos (2019) concebe a produção do espaço como meio e produto da reprodução da sociedade, definindo-a como processo em constituição, assim como a própria sociedade. Para ela, o ato de produção da vida tem como consequência um ato de produção do espaço, além de se configurar como um modo de apropriação.

Nesse raciocínio, afirma-se o espaço como condição, meio é produto da reprodução social: produto resultante da história da humanidade, reproduzindo-se ao longo do tempo histórico e em cada momento da história, em função das estratégias e virtualidades contidas de cada sociedade (Carlos, 2019, p. 63).

Nesse sentido, o processo de produção do espaço fundamentado nas relações sociais, políticas, ideológicas, jurídicas, culturais expressa o modo de produzir e de pensar das diferentes sociedades. Desse modo, entende-se que Carlos (2019) corrobora com Lefebvre (2006), que compreende o espaço como um produto social que assumiu uma espécie de realidade própria no mesmo processo global que a mercadoria, o dinheiro, o capital. O autor afirma que a produção do espaço está relacionada à hegemonia de uma classe, debatendo sobre o poder das relações sociais na dimensão econômica. Essas relações que se estabelecem impõem uma hegemonia sobre a sociedade inteira, sobre a cultura e sobre os saberes. Nessa perspectiva, a sociedade produz o espaço de modo a revelar uma profunda contradição entre o processo de produção, que é socializado, e a apropriação do espaço, que é privada. Dessa forma, o espaço é produzido, desencadeando os conflitos latentes de uma sociedade fundada na desigualdade, uma sociedade estruturada e hierarquizada em classes.

Dentro desses fatores distintos entre as classes no que se refere ao seu poder de atuação dentro da dinâmica do processo de produção do espaço, tem-se o papel do sistema de informações que, atreladas à intimidação social, são instrumentos de dominação do espaço. Além disso, esses instrumentos também se mostram importantes na medida em que podem fornecer maior mobilidade de escolhas e maior visibilidade às necessidades e aos desejos de parcela da população.

Em uma sociedade de classes, os acessos dos diferentes grupos sociais aos meios de mobilização em oposição a intervenções urbanísticas propostas pelo setor imobiliário com o aval do Estado, assim como as necessidades e os desejos em relação ao espaço que produzem, são determinados pelo acesso desigual à informação, à riqueza produzida, à propriedade privada, e conseqüentemente acesso desigual à participação em momentos de tomada de decisão acerca do planejamento urbano.

De acordo com Corrêa (2019), os atores sociais da produção do espaço se inserem no tempo e no espaço de acordo com a formação socioespacial capitalista. O autor entende que eles materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, se configurando como os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. É a partir da ação desses atores que o espaço é produzido e impregnado de materialidades, sendo essa ação um ambiente impregnado de conflitos e interesses, muitas vezes, antagônicos.

Partindo do entendimento da produção do espaço enquanto uma relação social que reproduz os jogos de poder entre as classes sociais, é importante compreender que o movimento de produção não é neutro. O espaço não se produz e reproduz naturalmente, mas é produzido por meio de relações sociais conflituosas de poder.

Simoni Santos (2018) elucida que, a partir do deslocamento que ocorre da perspectiva da cidade como lugar do negócio para o reconhecimento da cidade como negócio, acontece o abandono da noção do espaço como palco, exigindo a observação dos processos a partir das dinâmicas de produção e reprodução do espaço. Nesse sentido, entende que a concepção de espaço como palco admite o espaço urbano como um simples portador de uma materialidade inerte e vazia que somente dá suporte aos eventos e às dinâmicas exteriores a ele, como se ele fosse somente o lugar dos negócios.

Esse novo paradigma que Santos (2018) coloca altera consideravelmente a perspectiva de análise, no qual a cidade deixa de ser campo neutro e subproduto das relações produtivas e passa a ser o produto principal do mercado. Agora a cidade é entendida como um elemento estratégico e não mais como um instrumento de análise. Assim, o capital se utiliza de termos

generalistas ou superficiais, distorcendo os fenômenos que provocam no território e maquiando os reais interesses e atividades exploratórias, para passar uma imagem de que o espaço já está dado e é naturalmente alterado.

A remoção de moradias, de elementos da história e da memória, das marcas do tempo e de uma sociabilidade outra que não a mais ajustada aos propósitos da acumulação atual aparece como “revitalização”, ordenamento ou até mesmo como organização do espaço, quando, de fato, representam a aniquilação de espaços pretéritos, revelando a força destrutiva das estratégias de acumulação que têm na reprodução do espaço urbano seu material primordial e objeto essencial. É somente quando se parte de uma concepção de espaço na qual ele não é um dado a priori da existência, que se pode reconhecer o caráter, muitas vezes, limitado e estratégico, dessa dimensão conceitual abstrata. (SANTOS, 2018, p. 34)

Assim, entende-se a importância da informação e da técnica combinados à intimidação social como instrumento de dominação do espaço, além de promover maior visibilidade das necessidades de determinada parcela da população. Nesse sentido, as possibilidades de mobilização de grupos sociais contrários às intervenções propostas pelo setor imobiliário aliado ao Estado estão diretamente ligadas ao acesso à informação, bem como o acesso à riqueza produzida e à propriedade privada, tendo como consequência o desigual acesso à participação dos processos de tomada de decisão referentes à produção do espaço urbano.

Portanto, a questão que se coloca é a necessidade de se observar para além dos processos, dinâmicas, objetos e ações que ocorrem no espaço urbano para qualificá-lo atualmente. Faz-se necessário reconhecer a pertinência do processo de produção e reprodução do espaço urbano no centro das estratégias do capital imobiliário.

Nesse sentido, entende-se a cidade não mais como o lugar dos negócios, mas como o próprio negócio que se realiza a partir da produção do espaço urbano, ainda mais em um país desigual como o Brasil.

A partir da discussão teórica acerca da produção do espaço enquanto uma relação social que reproduz os jogos econômicos e de poder entre as classes sociais, entende-se a necessidade de compreender melhor o contexto social brasileiro por meio da análise de sua estruturação social, de modo a compreender de que modo esses atores sociais que intervêm na produção do espaço se organizam e interagem socialmente, garantindo a manutenção de privilégios.

3 O BRASIL E A CIDADE DO RECIFE: COMPOSIÇÃO POLÍTICA, SOCIAL E URBANÍSTICA, 2016-2019

O segundo capítulo do presente trabalho trata das questões sociais do Brasil e da cidade do Recife. Entendendo a estruturação social como um dos pilares que guiam os diversos fenômenos que acontecem nas cidades, inclusive a produção do espaço urbano. A discussão é realizada de modo a elucidar os conflitos existentes e as formas que as classes privilegiadas utilizam para se manter no poder.

O capítulo é composto por dois subcapítulos, o primeiro trata do panorama político e social nacional e o segundo traz esse debate considerando a cidade palco do objeto empírico desta dissertação, a cidade do Recife.

3.1 O BRASIL RECENTE: NÃO SE FALA MAIS DE FLORES⁴

Na busca por compreender a estrutura social brasileira, a presente pesquisa buscou aporte teórico das reflexões do sociólogo Jessé Souza. Em suas produções, Souza (2015, 2018a, 2018b, 2019) busca uma inovação teórica ao construir um paradigma alternativo de pensar a sociedade brasileira, tendo como objetivo construir a tese da singularidade da formação social do país. Dentro de sua teorização, dois eixos se mostram principais para o embasamento do trabalho.

O primeiro diz respeito a considerar a escravidão como a gênese de toda a sociabilidade brasileira. Jessé Souza compreende a escravidão como um conceito e afirma que ela criou uma singularidade excludente e perversa que conseguiu se perpetuar no tempo. Para ele, as especificidades da formação e estruturação da sociedade brasileira estão atreladas à instituição da escravidão, a qual teve um papel definidor na forma como as relações sociais e de poder iriam constituir a nação e influenciar fortemente a realidade atual do país.

Nesse sentido, a colonização da elite brasileira sobre toda a população só foi e ainda é possível pelo uso, contra a própria parcela vulnerável da população, de um racismo maquiado e naturalizado por meio de diferentes mecanismos. O autor considera que essa realidade

⁴ Referência à música “Pra não dizer que não falei das flores”. Composta e interpretada por Geraldo Vandré em 1968, esta canção tornou-se um hino de resistência de movimentos civis e estudantis na época, fazendo oposição à ditadura militar brasileira e, até os dias atuais a música está presente em passeatas e manifestações sociais.

escravocrata que se perpetua há séculos de diversas formas é a mais grave mazela nacional e a causa primeira de todos os problemas brasileiros.

O segundo eixo em debate está atrelado à percepção por parte de Souza de que a luta de classes por privilégios e distinções sociais foi responsável por construir alianças e preconceitos que explicitam o padrão histórico que se repete nas lutas políticas no Brasil. O sociólogo evita a compreensão superficial e economicista das classes sociais, que tende a ignorar variáveis que para o autor são caras. Jessé Souza entende as classes enquanto construção sociocultural, desde a influência emocional e efetiva da socialização familiar ao comportamento real e prático no cotidiano.

Desse modo, ao considerar as especificidades da constituição da sociedade brasileira, Souza (2018a) compreendeu que o recurso à definição de classe social baseada na renda torna possível falar de classe social e manter completamente intocadas as mentiras sobre liberdade e autonomia, uma vez que essa concepção impede a compreensão do mundo social, sobretudo porque distorce que no centro do debate está a ideia de que a classe social é, antes de tudo, reprodução de privilégios, sejam eles positivos ou negativos.

Em suas análises, Jessé (2019) aponta que a sociedade brasileira contemporânea é estruturada em quatro grandes classes sociais: a elite dos proprietários, a classe média, a classe de trabalhadores e a ralé de novos escravos. Dessas classes, Souza enfatiza o papel da classe média dentro da estrutura societária brasileira, afirmando ser a classe mais estratégica para o padrão de dominação social que foi instaurado no Brasil. É essa classe que forma um pacto antipopular comandado pela elite dos proprietários, na qual misturam-se aspectos racionais, como preservação de privilégios, e aspectos irracionais, como necessidade de distinção, ódio e ressentimento de classe (SOUZA, 2019, p. 115 - 116).

Essas classes são constituídas por pessoas que possuem possibilidades semelhantes de acesso aos recursos considerados importantes na sociedade. Muitas vertentes sociológicas pautaram-se nas ideias de Marx ao analisar as classes sociais a partir da produção capitalista, e construíram importantes arcabouços teóricos que orientaram estudos até a atualidade. Jessé Souza reconhece toda essa trajetória e se utiliza dessas ideias, indo além ao dar prioridade a outras variáveis como o capital social e o capital cultural a partir dos ensinamentos de Bourdieu (1984, 1989, 1990, 1994, 2003, 2008a, 2008b, 2011, 2012).

Souza (2018b) entende que o capital econômico é apenas um dos capitais que estabelece a posição de classe dos indivíduos e de suas lutas pela apropriação dos recursos materiais e intelectuais. Para ele, é a combinação dos capitais que determina o lugar social que os indivíduos irão pertencer e quais acessos terão.

Nesse sentido, o capital cultural seria então o conhecimento útil, considerado tão importante para a reprodução do capitalismo como o capital econômico (SOUZA, 2018b, p. 29). Esse capital é adquirido pelas diversas influências culturais advindas das diferentes instituições que cruzam nosso caminho ao longo da vida. A família, a escola e o trabalho, por exemplo, podem influenciar em nossa disciplina, autocontrole, intelectualidade e gosto. Assim, o capital cultural vai sendo construído e constituindo um dos três pilares que definem a classe social que o sujeito ocupa.

O capital social, por sua vez, visto como secundário em relação ao capital econômico e ao cultural, diz respeito ao acesso às relações pessoais que são estabelecidas de acordo com o capital cultural e econômico conquistados (ou herdados). É o acesso ao capital cultural e ao capital econômico que define o capital social que o indivíduo terá, as pessoas que conhecerá e os tipos de relações que serão estabelecidas com sujeitos de determinada classe.

Enfatiza Souza (2018a) que a combinação dos capitais é opaca e, propositadamente, fica implícita a forma de sua obtenção, de modo a parecer que foi fruto apenas de esforço próprio como prega a ideia neoliberal da meritocracia.

Aí está a importância de uma compreensão adequada dessas hierarquias morais, que tendemos a naturalizar e achar inatas, o que implica não percebê-las conscientemente, tal como não percebemos o ar que respiramos. Afinal, são essas hierarquias que explicam nosso comportamento prático no dia a dia. E elas decorrem de fatos históricos, que explicam a origem e a causa de tudo o que valorizamos e consideramos digno de luta e defesa - como, por exemplo, a própria ideia de democracia e de direitos individuais universais. (SOUZA, 2018a, p. 38-39).

Nesse sentido, os processos sociais responsáveis pela distinção entre indivíduos de uma classe e outra são transformados em elementos opacos e maquiados de forma a serem naturalizados e reduzidos por fatores econômicos. Assim, ignora-se os motivos pelos quais pessoas de uma mesma classe social tratam seus semelhantes de determinada forma e os diferentes de outra, uma vez que as expressões visíveis de distinção são transformadas em signos sociais invisíveis.

Considerando a afirmação de Souza (2019, p. 162) ao refletir que ser “gente”, ser considerado “ser humano”, não é um dado natural, mas sim, uma construção social, é possível inferir que a empatia e a compaixão são ocasionadas pelos sujeitos que ocupam a mesma classe, enquanto o abandono e o ódio são delegados às pessoas das classes entendidas como inferiores.

Essa sensação de pertencimento de classe social não é consciente nem explícita. É uma sensação prática, que transmite a certeza emotiva de se estar diante de um igual, “gente como a gente”, o que gera simpatia e empatia mediatas. [...] Esse tipo de solidariedade e empatia imediata entre os membros de uma classe se contrapõe ao

preconceito em relação aos que não fazem parte do mesmo mundo social. (SOUZA, 2018a, p. 64 - 65).

Nesse sentido, produzimos avaliações objetivas e socialmente construídas e não as escolhemos livremente como pensa o senso comum, nem classificamos as pessoas meramente pela sua renda como pensa boa parte das ciências sociais economicistas. Para o autor, é exatamente a cegueira em relação a toda a dimensão simbólica do capitalismo que impede de se perceber e de se articular conscientemente sua hierarquia (SOUZA, 2015, p. 215).

Essa hierarquia é reproduzida de forma simbólica na sociedade produzindo dois aspectos fundamentais: o processo de classificação e desclassificação dos sujeitos, assim como a legitimação da dominação social. O primeiro aspecto interfere diretamente no modo como nos vemos (influenciados pelo modo como os outros nos percebem) e como vemos os outros. O segundo aspecto diz respeito à manipulação necessária ao processo de manutenção de poder nas mãos das classes privilegiadas de forma a fazer crer que os mecanismos utilizados são legítimos.

[...] as visões dominantes selecionam aspectos do mundo que são do seu interesse mostrar e fragmentam a percepção do todo social ao ponto em que a efetiva dinâmica dos interesses sociais se torna irreconhecível. (SOUZA, 2015, p.169)

[...] o domínio permanente de classes sobre outras exige que as classes dominadas se vejam como “inferiores”, preguiçosas, menos capazes, menos inteligentes, menos éticas (...) as classes populares não são apenas despossuídas dos capitais que pré-decidem a hierarquia social. Paira sobre elas também o fantasma de sua incapacidade de “ser gente” e o estigma de ser “indigno”. (SOUZA, 2015, p. 234-235)

Todo esse processo é possível por meio da utilização de mecanismos que objetivam controlar a sociedade de modo a garantir a continuidade de privilégios. Nesse contexto, as reflexões de Jessé Souza se cruzam com a teoria da construção do consentimento elucidada por Chomsky (1997) e analisada no tópico anterior.

As classes sociais dominadas (trabalhadores e ralé) por parte das classes dominantes (proprietários e classe média) são controladas, por vezes, por meio da construção do consentimento, maquiando fatos, desejos, necessidades ao utilizar de ferramentas e instrumentos midiáticos, arquitetônicos e urbanísticos, por exemplo, e que podem a garantir a continuidade de seus privilégios.

Toda essa lógica de dominação e construção do consentimento se utiliza de mecanismos diversos para garantir a dominação da sociedade nos mais diferentes âmbitos. Na história recente do Brasil, foi possível perceber como a esfera política teve seu rumo fortemente influenciado por essas ferramentas que, com o passar dos anos, vão ficando mais abrangentes e

complexas. As marchas de 2013 se constituem como um exemplo importante de como a construção do consentimento é determinante no comportamento social e nos desdobramentos que os interesses de uma minoria possuem sobre uma maioria e seus efeitos para toda a sociedade.

As marchas de 2013 foram o marco inicial do golpe⁵ à democracia do país, que foi sendo orquestrado, efetivado e intensificado até os dias atuais. Naquele momento, vimos protestos acontecendo de forma massiva sem entender de fato quais grupos organizavam e quais as reivindicações principais.

As redes sociais estavam bombardeadas de mensagens pedindo pelo fim da corrupção na política e outras diversas mensagens com reivindicações genéricas que não possuíam um emissor definido, contando com caráter de difícil identificação. Assim, as pessoas foram às ruas em meio a um frenesi coletivo e difuso. Pouco tempo depois, estudiosos da área afirmaram que o episódio contou com forte manipulação das mídias por meio de iniciativas diversas, inclusive de fora do país.

O golpe político tomou forma em 2016, quando a presidenta eleita democraticamente em 2014 foi retirada de seu cargo a partir de um acordo muito bem arquitetado entre políticos, juristas e empresários. Assim, conseguiu-se oficializar a medida com aparato institucional por meio de processo de impeachment, ficando a presidência do país a cargo do então vice-presidente, Michel Temer, integrante do grupo que organizou o golpe.

Apenas dois anos depois, presenciamos um fenômeno totalmente novo na história do país: as eleições de 2018 e o papel determinante do uso de dados como forma de manipulação das informações ao longo da campanha eleitoral, apresentando rebatimentos diretos nos resultados. Tudo isso de forma bastante rápida e sem dar tempo hábil de resposta e organização dos setores progressistas.

Nesse sentido, estamos presenciando um novo funcionamento do regime político que estávamos habituados após a redemocratização do país na década de 1980, e acreditávamos ser estável considerando o período de autoritarismo como um aprendizado do que não gostaríamos mais de viver enquanto nação. Entretanto, o ano de 2018 foi decisivo para entendermos que tudo na era digital é volátil e pode pender para o lado mais forte. As ferramentas de construção do consentimento que existiam antes das novas tecnologias que permitem o controle de dados possuíam outro tempo de ação e permitiam outra forma de resposta. Hoje, é tudo muito rápido e invisível.

⁵ Para saber mais sobre o golpe à democracia orquestrado pela elite brasileira, ler o livro “A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado” - 1ªed. (2016), escrito pelo sociólogo Jessé Souza.

Assistimos à produção de fake news em massa, a população foi manipulada por meio de informações falsas, questões colocadas como certeza e comprovadas cientificamente há séculos foram colocadas em dúvida através de achismos e produção de conteúdo fantasioso. Sem concordar com premissas primárias como a de que a terra é redonda, ou que a ditadura brasileira existiu e foi prejudicial à população e ao país, como debater questões secundárias como qual agenda de governo nos representa enquanto nação? Tudo isso faz parte de uma cortina que tem como objetivo segregar a população e tornar ainda mais dificultada sua organização.

Desse modo, estamos presenciando atualmente um novo período dos governos em uma esquizofrenia global em que a construção do consentimento é feita de forma globalizada a partir de iniciativas obscuras que se utilizam do uso de dados de forma massiva, controlando mentes de forma invisível e eficiente. Tudo isso sem contar com o mínimo de controle legal acerca da produção e propagação dessas informações de maneira arbitrária, bem como a supressão de diversos direitos, a exemplo dos direitos trabalhistas.

A legislação brasileira ainda está muito aquém de dar conta desse novo fenômeno e dessa nova forma que o capitalismo global impõe. Desse modo, definições sobre a democracia e a participação da população em espaços políticos decisórios precisam estar localizadas nessa conjuntura atual, considerando questões de classe sob uma perspectiva ampla, como comentado anteriormente.

Nesse contexto, se faz necessária uma análise da sociedade recifense levando em consideração toda a conjuntura comentada, de modo a perceber em escala local de que forma a estrutura social se comporta e as influências dos mecanismos de construção do consentimento sobre os diversos âmbitos que compõem a sociedade, como a ocupação do solo urbano e o contexto político.

3.2 A CIDADE DO RECIFE: CENÁRIO POLÍTICO E SOCIAL

A partir de um estudo de caso centrado na cidade do Recife é possível entender como os conceitos teóricos discutidos anteriormente são rebatidos no contexto citadino.

A história política recifense, focada nas administrações locais, segundo Leal (2003a), têm sido o reflexo do jogo de grupos organizados que configuram as alianças concretizadas com objetivos eleitorais.

Na sua história política, a cidade do Recife se sobressai como um palco de grandes episódios da história nacional, dos embates entre a presença de uma burguesia

tradicional, dos setores de esquerda, e dos movimentos populares. A forte polarização política entre os setores da direita e da esquerda, que marca historicamente a cidade, tem resultado em uma permanente instabilidade nas formas de governança e governabilidade local. (LEAL, 2003a, p. 46)

Entretanto, essa polarização ideológica histórica na cidade do Recife vem paulatinamente mudando de configuração. Com o complexo contexto político do país, em que a extrema direita e o fundamentalismo religioso dominam o cenário nacional desde as eleições para presidente em 2018, os movimentos de oposição ainda se encontram difusos e os partidos que se dizem de esquerda possuem diversas distinções de atuação. Em Recife, essa dinâmica ficou evidente na última eleição com as alianças surpreendentes que foram estabelecidas entre partidos com posicionamentos distintos, mas que se uniram politicamente como estratégia de alcançar o poder.

A partir das reflexões anteriores acerca das relações de poder, democracia e construção do consentimento, questiona-se a democracia representativa da cidade do Recife, uma vez que o funcionamento do sistema estatal diverge das características elucidadas por Rancière (2014) do que seria um governo democrático.

Em Recife, percebe-se eleitos com diversos mandatos consecutivos, exercendo funções municipais, estaduais ou federais, seja no legislativo, seja no executivo. A maioria dos candidatos eleitos faz parte de famílias/grupos políticos específicos e bem consolidados na cidade, restando pouco espaço para novas propostas de agenda. Essa elite política da cidade possui força histórica, em um contexto no qual é naturalizado não só a carreira política, como receber essa “profissão” como herança familiar.

Desse modo, no cenário político recifense, algumas famílias aparecem há anos concorrendo e conquistando cargos da administração pública da cidade. Essas famílias, algumas com mais e outras com menos expressividade, conseguem se perpetuar no poder a partir do repasse de cargos entre entes familiares de modo a dar continuidade a seus privilégios e alianças feitas com outros setores da sociedade, como o setor imobiliário.

É importante salientar que a política recifense é marcada pela força histórica do Partido Socialista Brasileiro (PSB). O PSB é um partido forte em Pernambuco desde Miguel Arraes, político bastante atuante na militância e com extensa história no Estado que, ao ocupar cargos de Governador e Deputado, realizou notáveis projetos direcionados ao interior. Eduardo Campos, neto de Arraes, se utilizou do legado político do avô e ajudou a consolidar o nome e a política do partido à nível Local, Estadual e Nacional. Mesmo após a morte desses dois políticos, é possível perceber a forte influência do PSB na cidade do Recife e no Estado.

Observando a linha histórica de mandatos pós Regime Militar, quando as eleições para Governador do Estado começaram a acontecer de forma direta, é possível perceber a força do PSB em Pernambuco. Partido Democrático Social (PDS) 1983-1986, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 1987-1990, Partido da Frente Liberal (PFL) 1991-1995, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 1995-1999, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) 1999-2003, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) 2003-2006, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 2007-2011, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 2011-2014, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 2015-2018, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 2019-atualmente.

Desse modo, ressalta-se que das dez eleições para Governador do Estado de Pernambuco, o PSB conseguiu eleger seu representante em seis. É importante salientar ainda que o partido conseguiu reeleger candidatos a partir da aparição de Eduardo Campos na cena política em 2007 e desde então, vem comandando a administração pública do Estado.

Em relação à prefeitura da capital, o primeiro prefeito eleito por meio de eleições diretas desde o fim do Regime Militar, foi Jarbas Vasconcelos, eleito em 1985. Desde então, a cidade do Recife passou a ser disputada por partidos que, naquele momento, representavam a esquerda ou à direita.

Nesses quinze anos, o Recife foi administrado apenas por quatro partidos. Segue a listagem dos mandatos: Partido Socialista Brasileiro (PSB) 1986-1988, Partido da Frente Liberal (PFL) 1989-1990, Partido da Frente Liberal (PFL) 1990-1992, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) 1993-1996, Partido da Frente Liberal (PFL) 1997-2000, Partido dos Trabalhadores (PT) 2001-2004, Partido dos Trabalhadores (PT) 2005-2008, Partido dos Trabalhadores (PT) 2009-2012, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 2013-2016, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 2017-2020, Partido Socialista Brasileiro (PSB) 2021-atualmente. O partido que mais aparece na listagem é o PSB, contando com três mandatos concluídos na prefeitura e outro em curso no momento de escrita da presente pesquisa.

Na última eleição, realizada em 2020, das 185 cidades Pernambucanas, 52 tiveram como representante eleito candidatos do PSB. Se considerarmos a coligação denominada Frente Popular que abarca, além do PSB, diversos outros partidos (MDB, Rede, PCdoB, Solidariedade, PROS, PV, Avante, Republicanos, PP, PDT, PSD e PS), tem-se 115 cidades administradas por representantes alinhados com o modo PSB de governar.

Nessa mesma eleição, o resultado para vereança também foi bastante favorável ao partido em questão. Dos 39 postos em pleito, 12 eleitos foram do PSB e mais 12 vereadores eleitos fazem parte de partidos que compõem a Frente Popular, totalizando 24 mandatos dentro da Câmara Municipal da maior coligação da história do Estado de Pernambuco.

Nos últimos anos, o PSB vem mostrando em suas ações uma eficiente combinação entre o modo conservador de se fazer política e ferramentas inovadoras. Investindo pesadamente em marketing, as últimas gestões do PSB, tanto da prefeitura do Recife quanto do governo do Estado, conseguiram boa aprovação da população, obtendo reeleições, mesmo sem cumprir a agenda proposta e com fortes críticas de alguns segmentos da sociedade recifense e pernambucana.

Essas características se devem à ruptura realizada nas estratégias de atuação do partido desde que Eduardo Campos (PSB), rompeu com o PT e saiu como candidato à presidência contra Dilma Rousseff nas eleições de 2014. Com isso, o partido e o então candidato ganharam visibilidade nacional, reconstruindo assim o nome do partido de forma a torná-lo um dos mais fortes do Nordeste, contando com reconhecimento nacional.

Mesmo após a morte de Eduardo Campos, que ocorreu durante essas eleições, a imagem do político continuou sendo utilizada em grande escala pelos candidatos do partido, principalmente os que tinham sido “apadrinhados” por ele ou eram da sua família. Como exemplo de sua influência mesmo em morte, tem-se que naquelas eleições de 2014, Paulo Câmara (PSB) foi eleito governador do estado de Pernambuco e, em 2018 foi reeleito, ainda se utilizando da influência de Eduardo Campos em suas campanhas.

Além desse exemplo, tem-se um ainda mais recente. Após 6 anos da morte de Eduardo Campos, João Campos (PSB) foi eleito prefeito do Recife nas eleições de 2020, usando fortemente a imagem de seu pai na estratégia de comunicação de sua campanha eleitoral. Esses exemplos mostram a força que o partido tomou pós 2014, e como a imagem de Eduardo Campos foi utilizada nas campanhas eleitorais posteriores à sua morte, bem como a importância que as estratégias de marketing possuem nessa nova fase do partido que se deu após a ruptura citada.

Todo o investimento em marketing tem como efeito representar que Prefeito ou Governador se faz com o poder econômico, social e cultural que possuem as gestões do PSB conseguem dominar a mídia tradicional como jornais e televisão, assim como mídias digitais por meio de sites e redes sociais de forma massiva.

De acordo com documento produzido pelo mandato do então vereador do Recife Ivan Moraes - PSOL (2020) acerca dos gastos da prefeitura com a política de comunicação, as gestões seguem em um crescente preocupante se atentarmos para fatores como o caráter dessa comunicação e a mensagem que é transmitida.

Tabela 1 – Gastos da Prefeitura do Recife com campanhas de comunicação (2013-2020).

TOTAL DE GASTOS COM A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO	
2013	R\$ 1.975.020,03
2014	R\$ 27.336.432,44
2015	R\$ 21.328.300,40
2016	R\$21.394.410,63
2017	R\$ 26.672.307,79
2018	R\$ 60.183.575,39
2019	R\$ 50.866.529,23
2020	R\$ 49.939.184,60

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados presentes no site criado pelo Mandato do Vereador Ivan Moraes para divulgar os gastos da gestão com comunicação, 2020.

Para além do gasto expressivo⁶, ao atentar para o caráter do material veiculado, é importante ressaltar que a política de publicidade do executivo municipal é classificada pela própria Prefeitura de duas formas: educacional e institucional. O material publicitário educacional tem como finalidade informar a população sobre questões de interesse público, por exemplo campanhas de vacinação ou de conscientização ambiental. Já o material publicitário classificado como institucional, tipo de peça publicitária que a atual gestão investe mais, possui papel de prestar contas e promover a gestão do executivo municipal.

De acordo com o documento em questão (Mandato Ivan Moraes, 2020), entre os meses de outubro de 2018 até o mês de junho de 2020, foi gasto cerca R\$74.8 milhões com propaganda, sendo 65% destinado a campanhas de natureza institucional, a qual pouco agrega para o desenvolvimento da comunicação pública na cidade. Mesmo a prefeitura possuindo liberdade para decidir como executar seus gastos com publicidade, esses dados evidenciam as prioridades da gestão que, ao invés de investir em ações que realmente tragam benefícios para a população recifense informando seus habitantes sobre assuntos pertinentes, possuem como objetivo principal a autopromoção.

Essa política baseada na autopromoção é responsável pela criação de uma boa percepção do PSB dentro do imaginário social por meio da construção do consentimento pautada na

⁶ De acordo com o Portal da Transparência do Recife, os gastos da Prefeitura do Recife com Habitação no ano de 2019 não chegam a 5.000.000,00. Ou seja, a Prefeitura vem gastando com marketing mais de dez vezes mais do que vem gastando com habitação.

propaganda. Desse modo, é possível passar a imagem de que o cidadão pode ficar tranquilo enquanto a gestão resolve todos os problemas da cidade, pois esse é o seu papel. Como consequência, a grande massa da população acaba ficando inerte aos acontecimentos, sem acompanhar verdadeiramente as ações dos governantes e a situação real da cidade que habita, apenas sendo informada pelos meios de comunicação controlados.

Dessa forma, os representantes políticos ficam livres para atuar de acordo com seus interesses e muitas vezes colocam-se em um lugar simbólico de possuidores de maior conhecimento que a população, como se soubessem melhor que as pessoas, o que é melhor para elas e para a cidade.

Assim, esses sujeitos acabam por relegar totalmente seu poder de cidadão aos representantes, ao acreditarem que o seu papel se exerce apenas no ato do voto durante o período eleitoral. Nesse processo, tem-se a completa falta de acompanhamento das políticas públicas da cidade e o não engajamento político da população em geral, permitindo então que os representantes tomem decisões que não necessariamente refletem os verdadeiros interesses do povo.

Por outro lado, aqueles que insistem em participar dos momentos de tomada de decisão, e romper com a lógica tradicional das práticas conservadoras da política recifense, muitas vezes saem frustrados pelos complexos e bem consolidados acordos entre o governo local e os setores econômicos. Essas alianças são responsáveis pelo regimento do planejamento da cidade há décadas, ditando o que deve ser prioritário na agenda política. Dessa forma, os processos participativos promovidos pelos governos são muito mais uma forma de legitimar a aprovação de projetos pré-aprovados fruto de acordos com setores econômicos, do que instrumentos de democratização do planejamento municipal.

Esse panorama nos leva a questionar a quem serve o planejamento urbano da cidade do Recife. Se as ações pontuais dos gestores públicos relativas a melhorias para a população não são realizadas legitimamente, mas como forma de se utilizar desses feitos para se autopromover fazendo de ações paliativas e fragmentadas parecerem planejamento integrado e prática recorrente da gestão, não é aos cidadãos recifenses que o planejamento serve.

De modo a arrematar essas ações pontuais e construir uma narrativa no imaginário social com base nos princípios do desenvolvimento, divulgam essas práticas como se elas já fizessem parte de uma estratégia anterior de maneira integrada e respaldada pelos governos, sugerindo pertinência social, ambiental e histórica.

Nesse sentido, entende-se que as últimas gestões do PSB em Recife consolidaram as alianças entre o setor imobiliário e o poder público de modo que o capital privado possui passe

livre para executar seus projetos na cidade em prol da continuidade de sua hegemonia, privilegiando as classes dominantes, enquanto as classes populares continuam sendo espoliadas.

Assim, a cidade vai sendo produzida de forma a privilegiar as classes dominantes que conseguem se perpetuar no poder e possuem interesse em sustentar tais práticas para manter o *status quo*, enquanto as classes dominadas vão sendo esmagadas pela lógica capitalista de produção de cidade.

Importante destacar que toda essa dinâmica vai sendo respaldada pela midiaticização das práticas políticas de forma manipulada a fim de construir o consentimento da legitimidade das ações executadas de modo a contribuir com o controle da população e sua imobilização. Essa é a atual forma do PSB governar e se manter no poder em Recife e em Pernambuco. Forma essa que está dando certo, visto a crescente do partido e a consolidação de alianças, tanto com o setor econômico, quanto com outros partidos por meio da Frente Popular.

Por esses motivos, nos últimos anos, a política recifense não foi capaz de desencadear grandes transformações. Tudo isso acontece de forma naturalizada, sem que a população questione de forma crítica o tempo que essas mesmas pessoas se perpetuam no poder. A permanência de determinada família no poder, tanto no contexto estadual quanto no municipal é normalizada, de modo que são sempre reeleitos nas eleições.

É importante salientar que mesmo dentro desse contexto, há movimentos de ruptura advindos de integrantes da classe média e da classe socialmente vulnerável. Os movimentos sociais que buscam romper com essa lógica encontram formas diversas para reivindicação, seja pressionando diretamente os governantes, seja disputando nas eleições, seja ocupando cargos de governança.

Nesse quesito, as últimas eleições ocorridas em Recife mostraram que a oposição vem crescendo. De forma gradual e lenta, a oposição à administração atual (que se reelegeu) conseguiu mostrar sua força ao aumentar os lugares ocupados na Câmara Municipal. Esse movimento é benéfico à democracia, uma vez que coloca mais vozes na disputa dentro do cenário político e no jogo de interesses de qual cidade queremos habitar.

4 O RECIFE: CENÁRIO URBANO E DE OCUPAÇÃO DO SOLO

O terceiro capítulo, apoiando-se nas categorias teóricas destacadas, em autores especialistas nas temáticas abordadas, no uso de dados primários e mapas, propõe discorrer sobre o cenário urbano e a ocupação do solo na cidade do Recife.

Nesse sentido, o capítulo é dividido em dois subcapítulos. O primeiro versa sobre a ocupação do solo da cidade, adotando mapas e dados atuais, explicitando como a produção do espaço urbano possui relação direta com as desigualdades sociais. O segundo subcapítulo traz um debate maior sobre essas desigualdades sociais e seus conflitos, realizando um paralelo com o debate teórico sobre o contexto nacional trazido no capítulo anterior.

4.1 AS CLASSES SOCIAIS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DO RECIFE

Segundo Otávio Santos (2019), no processo de formação da cidade do Recife, houve a apropriação das terras firmes e secas pelas classes mais abastadas, em detrimento das terras úmidas e mais difíceis de estabelecimento que ficaram para as classes mais pobres. Nessa perspectiva, após a instalação dos valores ao solo, os territórios ocupados pelas classes dominantes foram dotados de infraestrutura adequada, seja por iniciativa do Estado, seja por iniciativa particular. A partir de então, esses lugares passaram a ser considerados como bairros da “cidade formal”. Por outro lado, as classes dominadas precisaram lançar mão de dotar seus territórios de valores diferentes daqueles considerados normais fazendo uso de seus recursos econômicos precários. Esse processo de segmentação tem resultado em um espaço complexo e descontínuo, em que o quadro geomorfológico insular combina-se com bairros de diferentes perfis de classe. (OTÁVIO SANTOS, 2019, p. 7).

Nesse segmento, em que o espaço urbano é socialmente produzido como instrumento e produto de segregação e desigualdades, Souza Santos (2016) corrobora com a narrativa ao refletir que uma boa parte do solo do Recife foi conquistado pela ralé, que construiu suas palafitas nos manguezais e aos poucos foram aterrando e consolidando os terrenos ribeirinhos onde hoje se edificam prédios e abrem avenidas. Esse processo de produção do solo é um dos fatores estruturais dos conflitos urbanos que podem ser percebidos ao longo da histórica formação da cidade até os dias atuais.

Por outro lado, as classes privilegiadas se utilizaram de outros mecanismos para obter parcelas do solo urbano. De acordo com Souza Santos (2016), grande parte da cidade foi

construída em terrenos sujeitos à influência das marés. Os chamados “terrenos de marinha” constituem propriedade pública indisponível por serem patrimônio da União, entretanto o seu domínio útil tem sido tradicionalmente cedido a particulares mediante aforamento.

O aforamento previa a apropriação desses terrenos por parte da elite que, apoiadas pelo aparato estatal, conseguia expulsar trabalhadores desses territórios com o objetivo de aterrizar-los para fazer uso econômico, desencadeando diversos conflitos relacionados à questão da terra urbana os quais se perpetuam até hoje.

Os foreiros e pseudoforeiros de terras alagadas estimulavam as classes populares a ocuparem as áreas mediante o pagamento de arrendamento (também chamado “foro” ou “aluguel do chão”) a fim de serem elas a procederem ao aterro. Uma vez este feito e a terra, assim, valorizada, eram os ocupantes expulsos para o foreiro poder usufruir em pleno do incremento da renda fundiária. (SOUZA SANTOS, 2016, p. 278)

Nesse sentido, Recife tem sido palco de diversos conflitos sócio-espaciais que possuem a terra urbana como elemento de disputa. Corroborando com as reflexões trazidas no capítulo anterior tecidas por Jessé Souza, a cidade apresenta desigualdades territoriais que desde o início da formação de seu espaço urbano vem refletindo e sendo produto dos conflitos entre as diferentes classes sociais que coexistem em realidades distintas na cidade.

A forma como a cidade foi historicamente apropriada pelas elites proprietárias locais, desde os primórdios da sua urbanização, propiciou uma estrutura de ocupação espacial de grande heterogeneidade social, o que, acrescida às condições de pobreza da população, levou à apropriação dos espaços “disponíveis” por ocupações que consolidaram a população pobre em áreas de favelas inseridas no tecido urbano da cidade. (LEAL, 2003a, p. 84)

Essa mesma lógica pode ser percebida atualmente, uma vez que boa parte do solo urbano do Recife foi produzido efetivamente por mulheres e homens que formavam as classes socialmente vulneráveis da cidade e posteriormente foram gradativamente sendo expulsas dos territórios que construíram. Essa dinâmica de expulsão ou contínua ameaça de expulsão é perpetuada até os dias de hoje, mesmo em áreas onde a legislação urbanística prevê a proteção e seguridade de posse ou apropriação, a população parece não conseguir permanecer habitando em um território, provavelmente devido às constantes pressões advindas do setor imobiliário em parceria com o poder público.

Essas relações de poder, que reverberam a lógica dominante na produção do espaço de forma a privilegiar uma minoria da população em detrimento da continuidade da espoliação da maioria, são responsáveis por ampliar conflitos e desigualdades, uma vez que se investe primordialmente nos lugares de interesse econômico, contribuindo para um processo de

valorização capitalista do espaço em prejuízo do que seria um processo de valorização social do espaço.

De acordo com Souza Santos (2016), atualmente a especulação imobiliária é responsável pela dinâmica das transformações do uso do espaço urbano do Recife, pela crescente rarefação do solo e, conseqüentemente, pelo aumento do seu preço. Para o sociólogo, essa especulação é a forma assumida pela relação entre a grande propriedade fundiária tradicional, que na cidade do Recife é também a grande posse fundiária tradicional, juntamente com a propriedade capitalista industrial-financeira.

Essa dinâmica explica as sucessivas tentativas de expulsão das classes populares, que vivem em favelas nas áreas valorizadas, para a periferia da cidade. Essas parcelas valorizadas de território não estão restringidas à terrenos localizados em áreas *non aedificandi*, mas abarcam lugares de difícil acesso como morros e colinas, antes desvalorizados e considerados como periferia da cidade. Entretanto, com a expansão urbana das últimas décadas, esses territórios produzidos pelas classes socialmente vulneráveis, foram “descobertos” pelo setor imobiliário sob a justificativa da valorização do estilo de vida bucólico e das vistas das paisagens naturais que essas localizações podem oferecer.

Entendendo que ao longo da história o planejamento urbano da cidade do Recife foi sendo utilizado como ferramenta de manutenção dos privilégios da elite enquanto era perverso para com as classes socialmente vulneráveis, entende-se que o governo municipal vem contribuindo sistematicamente com essa lógica social. Desse modo, Santos e Gomes (2016), entendem que considerando as especificidades de cada época, em geral, a principal regra para o planejamento urbano de Recife é a valorização do espaço nos marcos do desenvolvimento capitalista. Assim, a gestão e o planejamento urbano têm contribuído sistematicamente com a produção do espaço como instrumento de segregação e manutenção das desigualdades sociais.

Nesse contexto, Recife passou por um intenso processo de valorização orquestrado pelo mercado imobiliário, contando com forte apoio do governo municipal e dos gestores urbanos. Esse apoio, responsável por, dentre outras medidas, elaborar legislações condescendentes em relação ao uso do solo, foi responsável pelo ordenamento e as práticas de planejamento e gestão urbanas da cidade. De acordo com Otávio Santos (2019), ao estabelecer zoneamentos e parâmetros construtivos⁷, direcionando o crescimento da cidade, gestores e planejadores

⁷ É válido citar um exemplo em que gestores e planejadores urbanos trabalharam em prol do respeito aos padrões de ocupação existentes, buscando garantir sua permanência e proteger da especulação imobiliária. O processo de elaboração da Lei dos 12 Bairros (LEI Nº 16.719/2001) é um bom exemplo de participação social que ocorreu na cidade do Recife. Apesar de ser um processo direcionado à classe média da sociedade recifense, pelo caráter dos

urbanos contribuíram ainda que indiretamente no processo de fragmentação sócio-territorial, uma vez que se apoiaram em princípios que negavam a diversidade e preconizando a padronização, o controle e a atuação quase anárquicos do capital imobiliário.

Diante desse quadro e das discussões anteriores, percebe-se que o crescimento do ultraliberalismo, juntamente com a intensa financeirização e mercantilização dos espaços urbanos, são responsáveis por acentuar desigualdades socioespaciais, agravando as condições de vida da população socialmente vulnerável. Desse modo, o espaço urbano no Recife encontra-se cada vez mais fragmentado, com suas sociabilidades organizadas entre muros e seu destino definido por uma abordagem de governo apolítica e autoritária (Otávio Santos, 2019, p. 14).

Recife como porto e depois cidade estabelece-se num sítio deltaico e os aterros públicos e particulares ao longo do tempo não modificaram de todo um ambiente de pequenas áreas de terra firme, ao lado das alagáveis e alagadas por rios, riachos e mangues, formando uma planície costeira ao lado dos morros e outras áreas altas encontradas predominantemente a oeste e sudoeste do Recife. Nesse território, segundo o Censo do IBGE (2010) a população residente em Recife era de 1.537.704 habitantes. Ademais, o IBGE ainda elaborou o estudo, Síntese de Indicadores Sociais (SIS)⁸ concluído em 2019, em que verificou que o Recife ocupa a que apresenta maior índice de desigualdade dentre as capitais brasileiras. Ou seja, 115 mil pessoas, ou 7% da população, viviam abaixo da linha de extrema pobreza. Desses residentes, a grande maioria pertence aos estratos de renda mais pobres da cidade localizados às margens dos rios, em áreas alagadiças e manguezais. O Estado de Pernambuco, acompanhando o quadro de desigualdade e precariedade do Recife apareceu, no mesmo período, como o terceiro estado do país com maior concentração de renda e com 75,5% de sua população com rendimento médio domiciliar per capita de até um salário mínimo.

São essas distinções de ocupação do solo da cidade do Recife que Aguiar e Araújo (2020) nomeiam de sócio espacial. Isto é, onde se observa que as melhores áreas com condições para moradia e infraestrutura são ocupadas pelas classes mais elitizadas, enquanto a população mais desassistida do ponto de vista social tende a morar em áreas de vulnerabilidade ambiental e/ou em localizações periféricas, com pouca ou total ausência de infraestrutura. Esse cenário

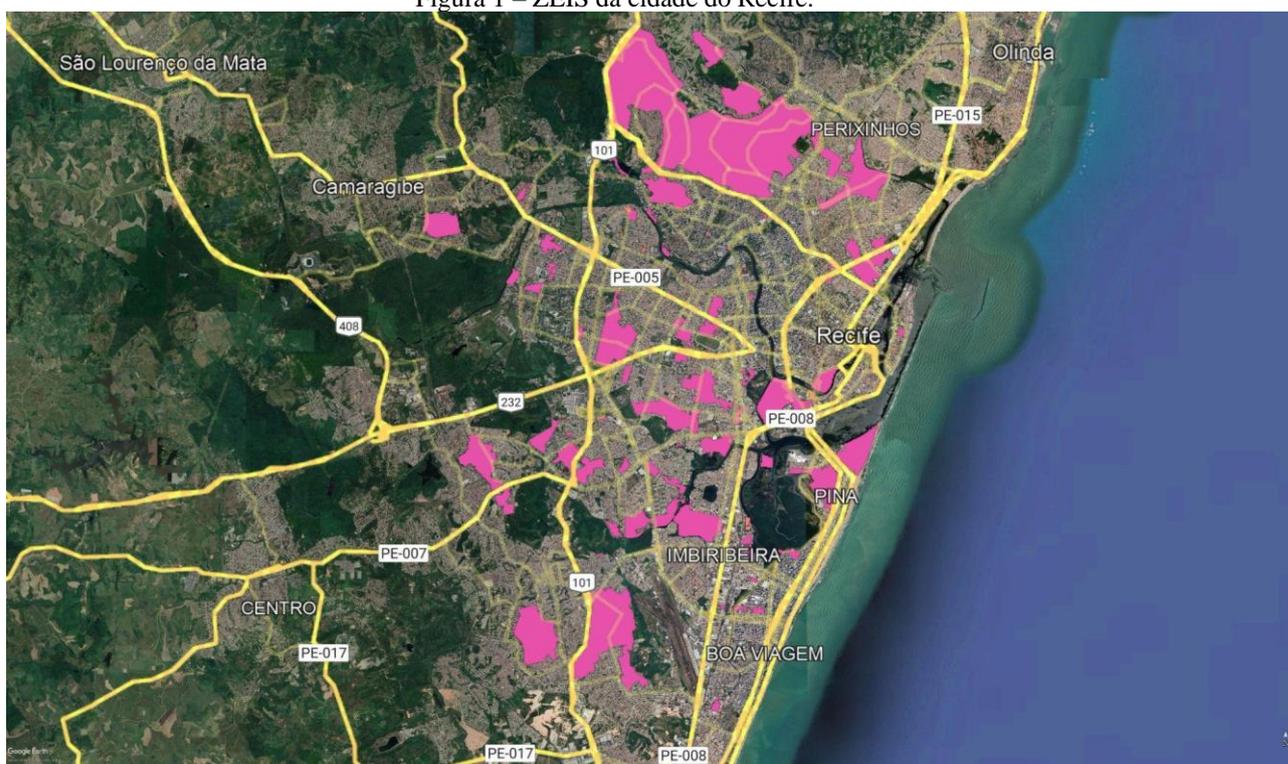
bairros em questão, contou com forte participação e é um marco do planejamento urbano participativo recente. Para saber mais sobre o assunto, consultar o livro “Lei dos 12 Bairros: contribuições para o debate sobre a produção do espaço urbano do Recife / Norma Lacerda ... (et al.); apresentação Ricardo Leitão; prefácio Tania Bacelar de Araújo. Recife: Cepe, 2018.”

⁸ Matéria publicada pelo jornal G1 PE, intitulada: Recife tem maior desigualdade entre capitais em 2019 e PE fica em terceiro no país em concentração de renda, diz o IBGE. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/11/12/recife-tem-maior-desigualdade-entre-capitais-em-2019-e-pe-fica-em-terceiro-no-pais-em-concentracao-de-renda-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 05 set. 2021.

recifense reproduz uma lógica de estrutura fundiária em que as melhores áreas são ocupadas pelas moradias das classes com melhores condições econômicas, sociais e culturais, a despeito da população destituída dessa condição. O resultado se traduz em uma ocupação desigual do território que reflete a segregação social no espaço da cidade.

Além da observação de estudos urbanos existentes, cabe relatar o que prescreve a legislação urbanística. Ao analisar o território recifense é importante destacar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) estabelecidas na Lei Municipal n. 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Essas áreas são fruto de uma vitória importante dos movimentos sociais, que conseguiram firmar um marco regulatório na ocupação do solo, possibilitando a permanência da população de baixa renda em áreas já consolidadas próximas às zonas de forte dinâmica intraurbana da cidade, motivo pelo qual são constantemente ameaçadas de expulsão. A sua regulação e o controle do uso do solo se dão com a articulação do aspecto urbanístico e jurídico visando a manutenção da posse da terra urbana, porém alterações por meio da gestão são possíveis, o que coloca essas áreas em permanente instabilidade política e social (AGUIAR E ARAÚJO, 2020).

Figura 1 – ZEIS da cidade do Recife.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife.⁹

⁹ Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1VfkTi3RndD6D1sPLolZ6crLbsPwmevsV/view>>. Acesso em: 05 set. 2021.

Além das ZEIS, há também as Comunidades de Interesse Social (CIS)¹⁰ que, de acordo com dados do Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife de 2014, se constituem em 545 na cidade. Segundo Aguiar e Araújo (2020), a concentração dessas comunidades se dá principalmente na periferia, sendo 223 em morros, seguidos das áreas de planície com 180. A área estuarina com 140 CIS é a terceira maior parte de ocupações de moradia de baixa renda. Essa área é afetada pelo regime das marés e rios, que estão majoritariamente sob aterramentos.

Considerando as CIS que são ZEIS, tem-se que 53,0% de comunidades de interesse social estão incluídas no zoneamento especial. Do total das ZEIS, 75,4% estão em áreas de morro, o que corresponde a dois terços da população de comunidades em ZEIS (RECIFE, 2016). A densidade mais elevada das ZEIS em morros se justifica porque são as comunidades de interesse social de ocupação mais antiga e, portanto, consolidadas (AGUIAR E ARAÚJO, 2020, p. 5).

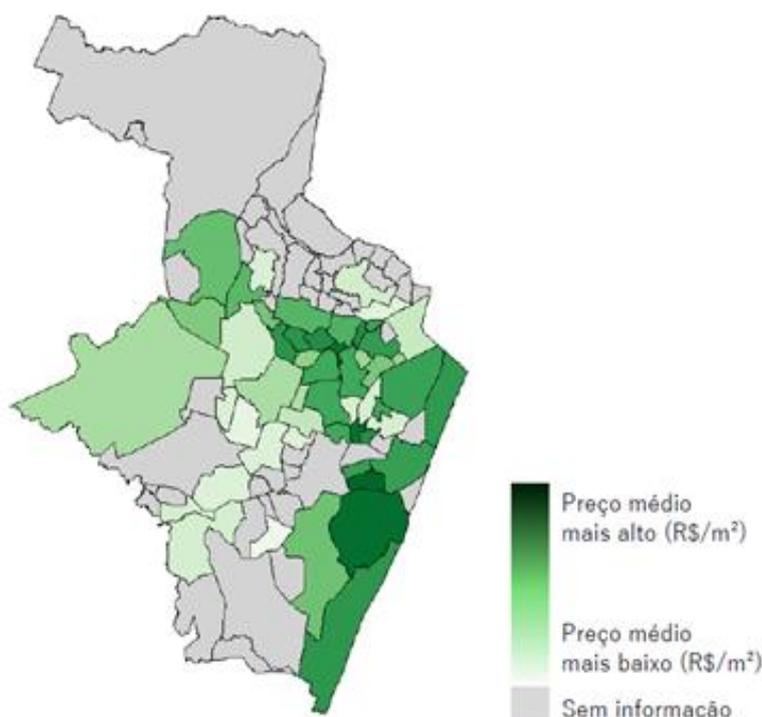
Desse modo, as autoras concluem que esses dados se devem ao planejamento urbano da cidade do Recife que em parte foi essencialmente pautado em uma política de erradicação dos mocambos em áreas de alagados, manguezais e planícies. Segundo elas, restou à população de baixa renda a alternativa de habitar em morros, encostas e áreas alagáveis. Assim, além da vulnerabilidade jurídica fundiária, essas pessoas também ficaram sujeitas a problemas ambientais, agravados pela ausência de infraestrutura dessas áreas.

[...] enquanto a região central do Recife foi popularizando a moradia, a Zona Sul, por sua vez, verticalizou-se e sofreu adensamento na sua porção mais costeira, no bairro de Boa Viagem, concentrando os moradores mais abastados, o que comprova a lógica do fator localização e renda de monopólio (a vista mar) como preponderante para o alto valor imobiliário da orla. Em oposição, a população de baixa renda se estabeleceu nas áreas mais distantes da costa, onde o valor do m² é mais baixo, dando origem aos bairros da Imbiribeira, Jordão e Ibura. (AGUIAR E ARAÚJO, 2020, p. 11).

Nesse contexto, a partir do exposto por Aguiar e Araújo (2020), é possível perceber com o auxílio do mapa abaixo como o valor do m² é distribuído sobre o território recifense de forma desigual. Enquanto há bastante áreas em cinza, há pouquíssimas áreas em verde escuro, mostrando a concentração das áreas valorizadas em detrimento das áreas menos valorizadas.

¹⁰ Mais informações sobre as Comunidades de Interesse Social podem ser encontradas no Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife, executado pela Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR. É importante salientar que não existe proteção ou normativas para as áreas CIS, diferentemente das ZEIS, que possuem regulamentação específica.

Figura 2 – Espacialização do preço do m² da cidade do Recife por bairro.



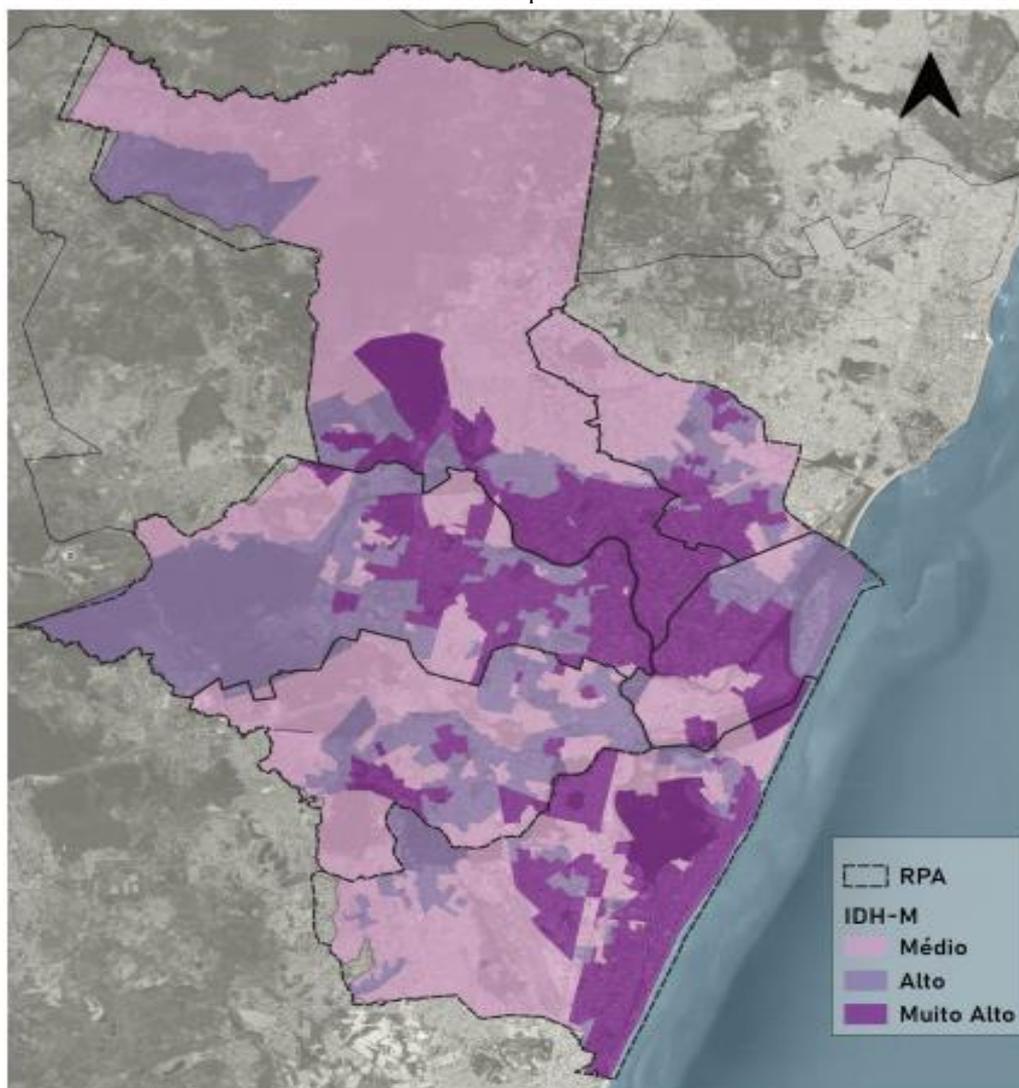
Fonte: Índice FipeZap, junho de 2020.

É válido refletir acerca das condições de habitabilidade dessas diferentes áreas. De acordo com Aguiar e Araújo (2020), a terra urbana no Recife revela conflitos sociais expressos pela relação polarizada entre os investimentos públicos sobre a terra urbana e a cidade, tendo os interesses de grupos privilegiados em contraponto às expectativas dos trabalhadores de baixa renda.

Sobre a questão da polarização em relação aos investimentos públicos sobre o território trazida ao debate por Aguiar e Araújo (2020), faz-se necessário analisar seus rebatimentos sócio econômicos. Ao comparar o exposto pelas autoras, juntamente com a espacialização do valor do metro quadrado na cidade, é possível entender as sobreposições de conflitos existentes e condições de infraestruturas e experiências de cidades distintas em cada território. O mapa abaixo traz a espacialização da relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Médio por Unidade de Desenvolvimento Humano no Recife em 2010¹¹.

¹¹ Mapa retirado do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social ATHIS: por uma política pública de autonomia popular no Recife”, do autor Matheus Pereira Nascimento, Universidade Federal de Pernambuco, 2020.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Médio por Unidade de Desenvolvimento Humano no Recife.



Fonte: Matheus Pereira Nascimento, 2020.

Nesse contexto de desigualdade social, enquanto acontecem os movimentos de especulação e valorização do território, ocorre a expulsão dos desprivilegiados e marginalizados para as periferias urbanas, onde cada vez mais se concentram abaixo da linha de pobreza e na exclusão, de tal modo que os níveis de segregação alcançam patamares críticos, colocando as pessoas em condição de subcidadania, teorizada por Jessé Souza e comentada no capítulo anterior.

A segregação se traduz no afastamento entre as diferentes classes sociais, seja por meios induzidos (pelos processos especulativos do mercado imobiliário, por exemplo) ou espontâneos (ocupações em áreas afastadas dos centros e com valores menores). Compreende-se, portanto, que a segregação se dá em nível geográfico e também em nível social, integrando-se ao entendimento de diferenciação espacial, exclusão e desigualdade. (ANDRADE, SILVA E ARAÚJO, 2019, p.8)

Em entrevista concedida ao Diário de Pernambuco (2020), o professor do Departamento de Sociologia da UFPE Ronald Vasconcelos afirmou que o fator mais destoante entre Recife e outras localidades é a deficiência nos serviços de infraestrutura, particularmente os serviços de saneamento, educação e saúde. Para ele, a precariedade acaba afetando fatia significativa da população de forma contínua, uma vez que parte do povo tem representação numa cidade dual, em que existe uma periferia onde a ausência dos serviços de infraestrutura e habitações precárias condena extensas parcelas da população já espoliadas pelo baixo poder aquisitivo.

Em estudo sobre a relação entre o acesso à infraestrutura e classes sociais no estado de Pernambuco, as autoras Andrade, Silva e Araújo (2019), constataram que dentre as cidades do litoral, Recife é onde se observam as maiores diferenças, tanto em relação à renda quanto em relação ao atendimento de infraestruturas. De acordo com os dados do último Censo (IBGE, 2010), a cidade do Recife possui 1.537.704 habitantes e densidade demográfica de 7.039,64 hab./km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 3,2 salários mínimos, enquanto 38,1% da população vive com até 1/2 salário mínimo. Por esses dados é possível perceber a desigualdade social presente na cidade, uma vez que boa parte da população sobrevive com renda inferior à metade do estabelecido como mínimo necessário.

Além dessas questões trazidas, com a saturação das áreas valorizadas, há também o movimento do capital imobiliário para áreas não valorizadas na cidade como busca de alcançar maior lucro, uma vez que o preço da terra é menor. Todas essas questões fazem parte da composição do capital imobiliário.

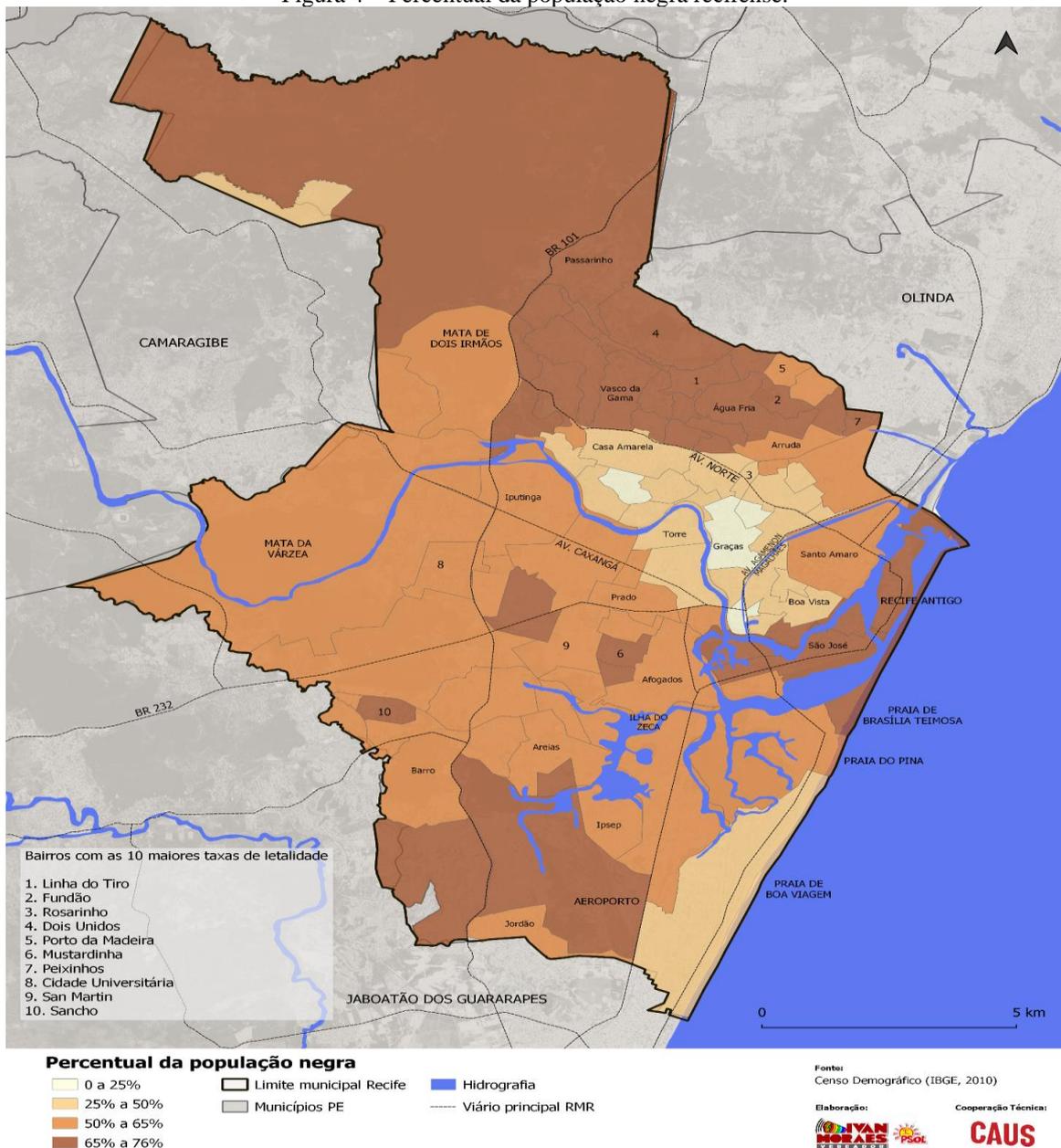
Uma vez que para o capital imobiliário se retroalimentar é necessário um processo de valorização e desvalorização. Há diversos territórios ocupados por comunidades de baixa renda que são alvo dos interesses especulativos do mercado imobiliário, que buscam por meio de recursos diversos flexibilizar parâmetros urbanísticos que garantem a permanência dessa população socialmente vulnerável.

A disparidade da realidade das diferentes classes sociais recifenses é gritante, assim como a forma que ocupam o território, as condições de habitação e as oportunidades de acesso à infraestrutura. O coeficiente de Gini, que trata da concentração de renda e é apurado pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), revela que Recife é a capital mais desigual do Brasil. Em uma escala que vai de 0 a 1, o Recife tem 0,6894 – superior ao indicador brasileiro de 0,490. Além de ser líder entre as capitais, é a única cidade de grande porte na lista das 50 mais desiguais entre os 5.570 municípios brasileiros.

sua população vulnerável à pobreza e 206 mil habitantes em áreas de risco. Além disso, de acordo com os dados do IBGE de 2010, é exatamente nos bairros periféricos de Recife onde vive a maior parte dos 66% de sua população negra.

Os mapas produzidos por esse estudo são interessantes de serem analisados comparando com os mapas já apresentados anteriormente acerca das desigualdades socioespaciais presentes no território recifense. O mapa que traz o percentual de população negra sobre o território recifense, por exemplo, mostra que no geral, a população que mora nas áreas privilegiadas da cidade é composta por pessoas brancas em sua maioria, enquanto as áreas precárias são habitadas por pessoas negras.

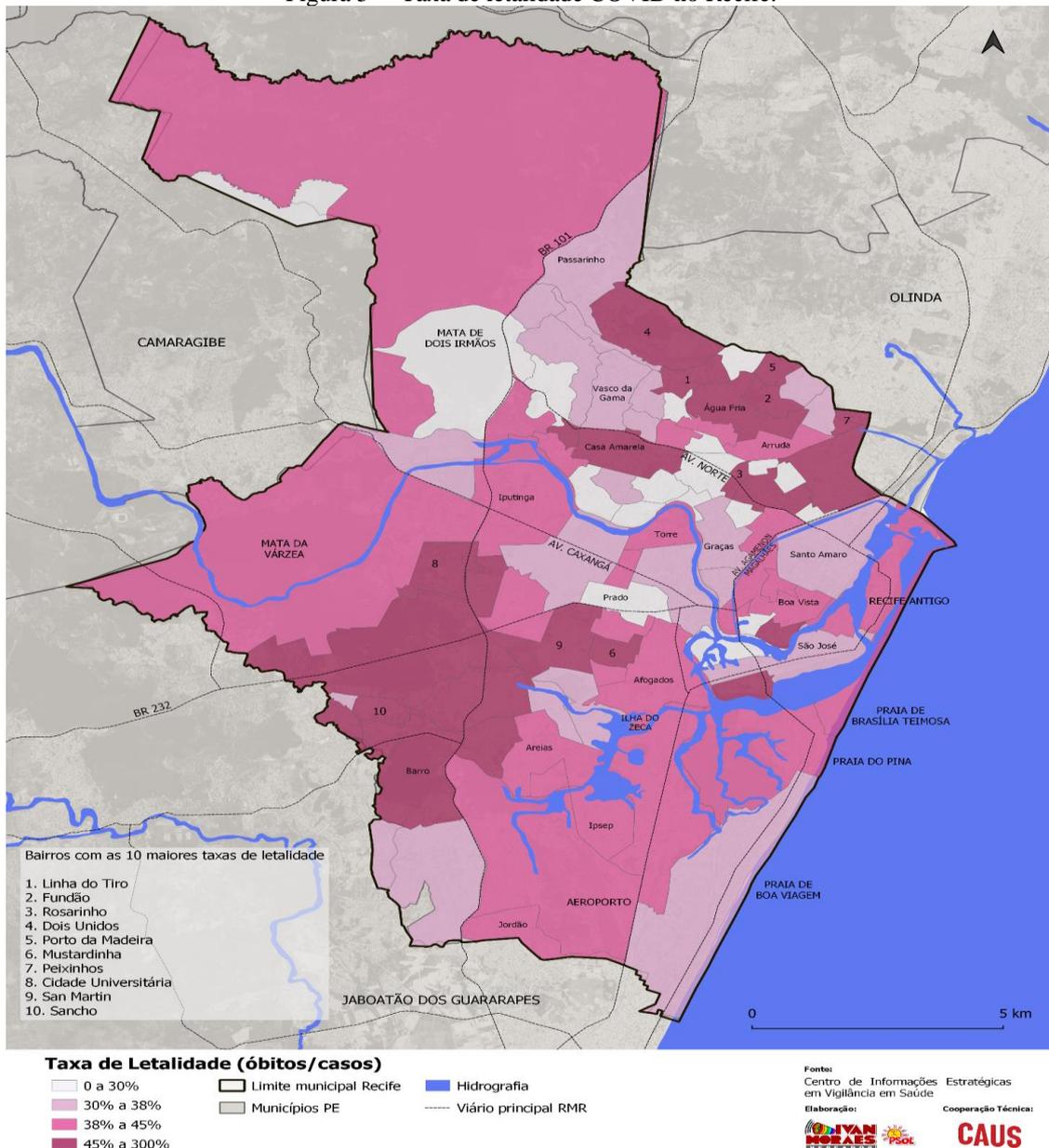
Figura 4 – Percentual da população negra recifense.



Fonte: Nota técnica de nº 10 (2021).

Por fim, o estudo apresenta que as regiões da cidade onde identificou-se as maiores taxas de letalidade absoluta, além de serem as mais pobres, concentram um percentual importante da população negra. Sabe-se que o racismo estrutural vem, historicamente, impondo menos oportunidade e marginalização social e econômica às pessoas pretas e pardas, colocando esse grupo social como um dos mais vulneráveis à pobreza. Nesse contexto, é importante destacar que além das vulnerabilidades sociais e econômicas, a falta de acesso aos serviços de saúde também contribuiu para as altas taxas de mortalidade por covid19 e aumentou a tendência de óbitos para os grupos sociais mais vulneráveis à pobreza, pois dependem dos serviços públicos de saúde para o diagnóstico e tratamento.

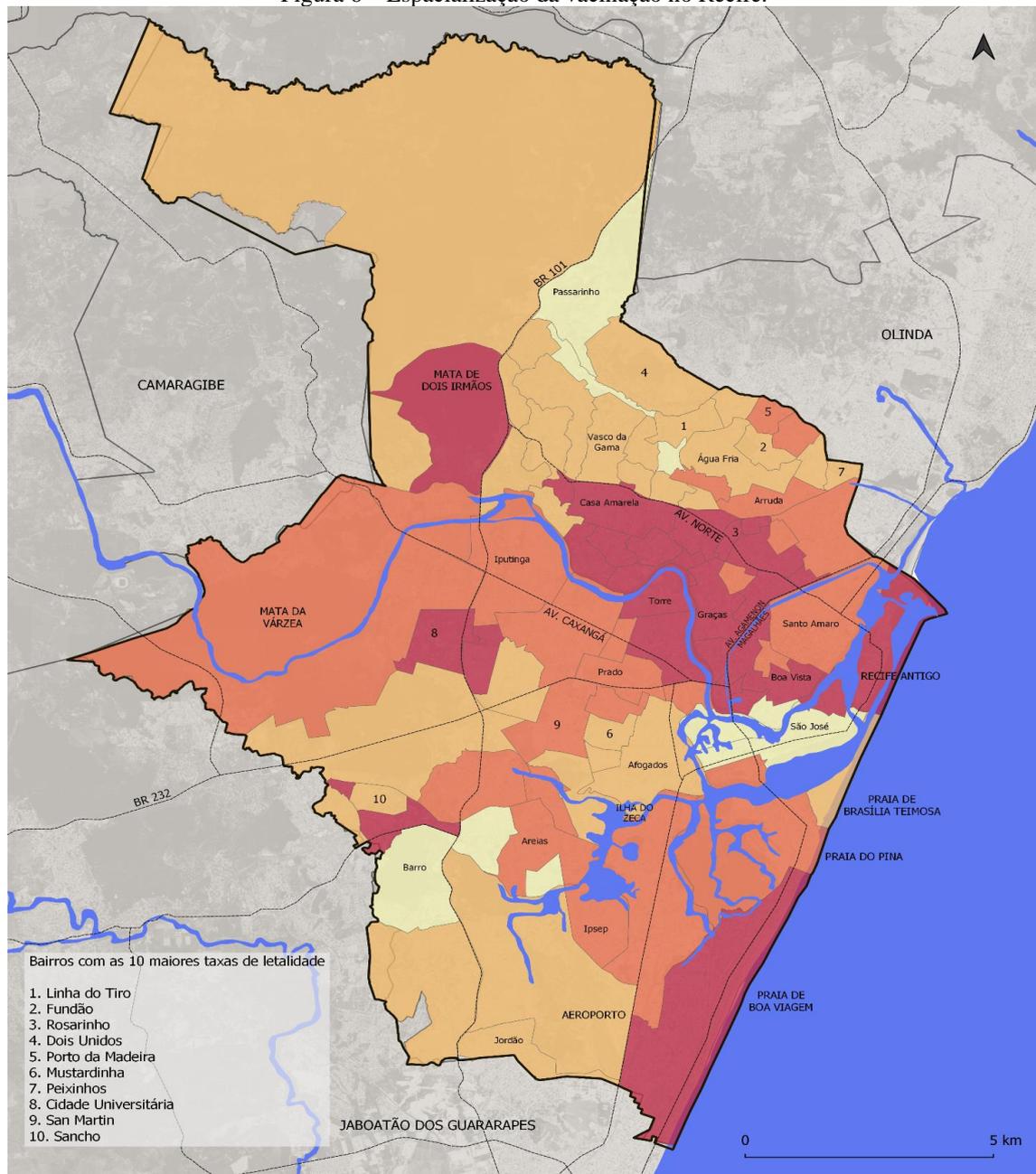
Figura 5 – Taxa de letalidade COVID no Recife.



Fonte: nota técnica de n° 10 (2021).

Além dessas questões, vale analisar os dados relativos à taxa de vacinação e como estão distribuídos sobre o território. De acordo com esse estudo, os bairros mais vacinados se concentram em áreas de maior concentração de renda, de pessoas brancas e acesso aos serviços de saúde.

Figura 6 – Espacialização da vacinação no Recife.



Percentual da população vacinada com a primeira dose (até 24/06)

- 0 a 25%
- 25% a 35%
- 35% a 50%
- 50% a 260%

Limite municipal Recife

Municípios PE

Hidrografia

Viário principal RMR

Fonte:
Conecta Recife

Elaboração:
DIVAN MORAES
PSOL

Cooperação Técnica:
CAUS

Fonte: nota técnica de nº 10 (2021).

Além desses estudos que tiveram a pandemia como objeto de análise, outra pesquisa que elucida sobre as desigualdades presentes no território recifense é um estudo realizado pelo autor Breno Santos (2015) sobre o IBEU¹⁵ local da Região Metropolitana do Recife (RMR), no qual foi possível extrair algumas constatações sobre a capital pernambucana. As análises do autor foram direcionadas às 123 regiões que compõem a RMR, entretanto em diversos momentos deu-se ênfase à cidade do Recife, de modo a possibilitar realizar algumas inferências.¹⁶

Segundo Breno Santos (2015), de maneira geral, todas as dimensões constitutivas do IBEU local na Região Metropolitana do Recife apresentam déficits históricos, gerados, de um lado, pela incapacidade histórica da gestão pública de investir, gerir e distribuir de maneira eficiente e equitativa os serviços públicos e, de outro lado, por se tratar de uma metrópole historicamente bastante desigual, na qual pequena parcela da população detém a maior parte dos recursos econômicos circulantes ao passo que a maioria das pessoas responsáveis por domicílios sobrevive com até 1 (um) salário mínimo, isto é, 510 (quinhentos e dez) reais mensais (IBGE, 2010), faz com que parte considerável da população local esteja impossibilitada de acessar bens e serviços que somente são oferecidos pela esfera do mercado.

De acordo com suas análises, o autor constata o panorama geral de extrema precariedade das condições de bem-estar urbano na cidade do Recife. Com a exceção de algumas poucas áreas dotadas de melhor infraestrutura urbana concentradas principalmente na porção leste do bairro de Boa Viagem, e em áreas localizadas nos bairros tradicionais do centro/norte do Recife (Derby, Madalena, Torre, Graças, Espinheiro, Aflitos, Tamarineira, Casa Forte, Jaqueira, Poço da Panela e Apipucos), as demais áreas da cidade apresentam condições gerais de precariedade. Desse modo, de acordo com Breno Santos (2015), esses dados apontam para a incapacidade histórica do poder público, seja ele de nível federal, estadual e, principalmente, municipal, de atender às demandas da população local.

¹⁵ Índice de Bem-Estar Urbano Local (IBEU), constituído a partir de cinco dimensões: mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana.

¹⁶ Segundo Breno Santos (2015), há lacunas na metodologia utilizada pelo IBGE em relação à forma de considerar o abastecimento de água e energia no território. O autor afirma que o Instituto considera como atendimento de água adequado os casos em que o domicílio apresenta tubulação de água ligada à rede geral de abastecimento de água do município, ignorando o fato de que, haver tubulação de água no domicílio ligada à rede geral não significa que a água de fato chegue adequadamente no domicílio. Outro ponto relevante é que a metodologia do Censo Demográfico 2010 considera como esgotamento sanitário adequado os casos em que no domicílio existe tubulação de esgoto ligada à rede geral de esgoto ou fossa séptica, sem ponderar que parte considerável dos domicílios do Recife despeja seus esgotos na rede de águas pluviais, mas, como de fato existe uma tubulação de esgoto no domicílio, a situação é sempre considerada adequada, não sendo levado em consideração o destino final desse esgoto doméstico e o seu tratamento, aliás, bastante deficiente.

4.2 AS DESIGUALDADES SOCIAIS NA CIDADE DO RECIFE

A exclusão não se dá apenas pela renda, e não só ela explicaria as desigualdades no acesso à terra urbana. Para a parcela da população sem acesso significativo aos privilégios materiais e ideais, como socialização familiar e educação, resta a condição de subcidadania que, no caso da moradia, traduz-se pela ocupação informal e insegurança jurídica. Além dos problemas de desemprego, educação, saúde, moradia e saneamento, essa parcela da população ainda recebe a pecha de ser violenta e perigosa, restando culpada pela sua própria (falta de) sorte. (AGUIAR E ARAÚJO, 2020, p. 14)

Ao realizar estudo acerca da composição societária da Região Metropolitana do Recife (RMR), Miranda e Bitoun (2015), constataram que os grupos sociais dotados de alto prestígio, poderes, meios materiais e intelectuais representam uma porção mínima dos ocupados frente aos grupos médios e os situados em posições desfavoráveis na escala social. Para os pesquisadores, expressa-se, nitidamente, a forte concentração do prestígio, do poder e dos meios materiais e intelectuais em poucas pessoas. A análise em questão concluiu que há uma extrema concentração de pessoas que possuem trabalhos bem remunerados no litoral sul (Boa Viagem) e nos bairros da margem esquerda do rio Capibaribe no Recife (Graças, Espinheiro). Tal espacialização leva à reflexão sobre a existência de processos de “autossegregação”, expressando uma ação coletiva de preservar o local de residência entre pares para evitar a mistura social (MIRANDA E BITOUN, 2015, p. 174).

Ao analisar aspectos sociodemográficos na RMR entre os anos de 2010 e 2000, Miranda e Bitoun (2015) entenderam que houve a manutenção das clássicas diferenças cor/raça e escolaridade/renda, fundamentando o argumento de que não se identifica a formação de uma nova classe média, mesmo sabendo que a ampliação da renda das classes populares implica na ampliação do consumo. Ao analisar a população pela cor, afirmam que há uma forte desigualdade na distribuição dessas pessoas no território.

Corroborando com esse estudo, tem-se as análises realizadas pela equipe do mandato do vereador Ivan Moraes (PSOL) (Nota Técnica N° 10 e Nota Técnica N° 04), citadas no tópico anterior, que afirmam que as questões de cor estão territorializadas em Recife, uma vez que nos bairros mais privilegiados predomina a população branca, enquanto à medida que se vai popularizando as condições dos bairros a predominância é de pessoas pretas e pardas. Esses dados dialogam empiricamente com a teoria abordada no capítulo anterior acerca das heranças herdadas do período escravocrata brasileiro, que tem suas características perpetuadas até os dias atuais, impregnadas na sociedade e espacializadas no território.

Segundo estudo realizado por Lira, Souza, Souza e Lyra (2015), a renda de parcela significativa dos responsáveis pelas unidades domésticas no contexto metropolitano do Recife

situa-se nos mais baixos níveis, interferindo diretamente na sua qualidade de vida. As distâncias de renda entre a população demonstram a desigualdade discrepante entre aqueles pertencentes à elite e as demais classes sociais, no quesito essencial para propiciar acesso a bens e serviços. As desigualdades de instrução impactam nas condições de vida da população e nas oportunidades também de acesso a trabalho com padrões qualificados (LIRA, SOUZA, SOUZA E LYRA, 2015, p. 237).

Desse modo, as classes sociais com maior renda conseguem habitar territórios dotados de maior infraestrutura e acessar mais bens e serviços que as classes sociais com menor renda. Tudo isso em um processo histórico de exploração das classes privilegiadas em detrimento das classes populares, o qual se perpetua a partir das dificuldades que as classes socialmente vulneráveis têm de ascender na pirâmide social, vide a dificuldade de se intelectualizar e assim alcançar trabalhos com padrão mais qualificado.

De acordo com os pensamentos comentados anteriormente acerca de Jessé Souza, o autor considera o capital cultural dentro de sua classificação de classes sociais. Desse modo, entende-se que uma forma possível de romper com a lógica dominante de manutenção dos privilégios das classes sociais abastadas em detrimento da exploração das demais classes, seria a busca pela captação de capital cultural por meio dos estudos e da intelectualização. Esse movimento possibilita às pessoas pertencentes às classes populares maior chance de conquistar não apenas maior renda, como acesso a bens e serviços de melhores condições.

Entretanto, segundo estudo realizado por Santos e Vasconcelos (2015), as questões territoriais influenciam no desempenho escolar dos estudantes. Questões como as condições de habitabilidade, infraestrutura urbana, mobilidade e acessibilidade influenciam diretamente nas condições de estudo e motivação que os alunos terão para realizar seus estudos. Assim, entendendo as desigualdades gritantes expressas no território recifense, percebe-se mais uma barreira na busca pela igualdade de acesso à bens e serviços socialmente construídos.

Como uma forma de buscar romper com essa lógica dominante, tem-se os movimentos sociais e populares, que têm em Recife um forte histórico de lutas e mobilização, destacando-se entre as demais cidades brasileiras. Segundo Silva, Siqueira, Silva, Antônio e Ricardo (2014), as entidades têm um papel importante para a organização popular, uma vez que é elemento fundamental na reivindicação de serviços de interesse coletivo, e na luta constante pela dignidade de uma comunidade. Para os autores, a forma pela qual esta luta se dá acontece de diferentes maneiras, com ou sem a atuação do governo.

Cabe destacar as ocupações das escolas brasileiras em 2016, a qual teve Pernambuco como palco de diversas instituições educacionais ocupadas. O debate político ocasionado por

essas ocupações escolares foram responsáveis por formar criticamente uma parcela da comunidade estudantil não somente em relação às questões diretamente ligadas à educação escolar, como questões políticas mais abrangentes como desigualdade social, direito à cidade, entre outros assuntos.

A participação política juvenil, contudo, pode ser compreendida como não necessariamente relacionada à experiência das ocupações, mas como um processo muito mais amplo, no qual as ocupações tiveram e têm um papel extremamente importante: contribuem para a ampliação da percepção desses jovens acerca da política e acerca do seu papel enquanto cidadãos. Ainda que, em termos práticos, parte de suas reivindicações não tenham sido atendidas, por outro lado é evocada a importância de tal experiência como forma de amadurecimento da dimensão política do indivíduo e sua atuação junto ao coletivo. (TULIO BARRETO, 2019, p. 18)

Desse modo, compreendendo o contexto atual de formação política de parcela da juventude recifense no momento de ocupação das escolas, juntamente com debates acerca do urbano que foram sendo retomados na cidade do Recife a partir do Grupo Direitos Urbanos, entende-se que houve soma ao histórico de lutas urbanas no território recifense. Discussões acerca de empreendimentos específicos tais como o Projeto Novo Recife¹⁷ e a Vila Naval¹⁸, desencadearam discussões mais profundas acerca das questões urbanísticas e do planejamento territorial, que possibilitou formar politicamente parcela da sociedade recifense e unir esses atores em prol de um objetivo em comum, o direito à cidade.

Essa massa crítica foi responsável por debater sobre a cidade e reivindicar, juntamente com integrantes de movimentos populares, a igualdade dos direitos sobre a produção e utilização do espaço urbano recifense, defendendo o direito à cidade, o direito à moradia digna, acesso a bens e serviços, bem como à infraestrutura urbana adequada. Essa efervescência deu origem às iniciativas da sociedade em debater acerca da elaboração do Plano Diretor 2018, sem necessariamente esperar os eventos oficiais previstos pela prefeitura da cidade, como tentativa de formar a população e preparar para as discussões, possibilitando disputar narrativas e argumentar de acordo com suas vivências de cidade.

¹⁷ Para saber mais sobre o Projeto Novo Recife, consultar a Dissertação de Luana Varejão, “Cais em disputa: entre o direito à cidade e o projeto Novo Recife”. 2018. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. 170p.

¹⁸ Para entender o caso Vila Naval, consultar a Dissertação de Andresa Bezerra de Santana. 2019. “Dos mocambos aos arranha-céus: o processo de formação do solo e estruturação espacial do bairro de Santo Amaro, Recife”. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. 161p.

5 OS ANTECEDENTES DA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE 2018

A partir de toda a discussão teórica realizada, este capítulo e o próximo buscam demonstrar como os conceitos abordados se traduzem no campo empírico durante o processo de elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife 2018.

Assim, o capítulo quatro apresenta os antecedentes da elaboração do Plano, o início do debate seja dentro da prefeitura, seja entre a sociedade recifense; a preparação interna da prefeitura e demais órgãos e secretarias; a recepção da notícia por parte dos grupos da sociedade civil organizada; a estrutura presencial e virtual montada e os mecanismos de participação iniciais como o Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GTPOT); e o espaço virtual do Plano Diretor do Recife 2018, o site criado pela prefeitura em virtude da elaboração do Plano de Ordenamento Territorial.

É possível perceber e analisar a complexidade de temáticas que se tocam e se integram ao fenômeno. Questões territoriais, políticas e sociais se colocam de modo conflitante, a partir do jogo de interesses e de poder entre indivíduos de diferentes realidades que veem a possibilidade de defender e reivindicar suas demandas pessoais e coletivas no âmbito do planejamento urbano.

Nesse sentido, o presente capítulo disserta sobre os processos que ocorreram anteriormente ao período de elaboração do Plano de fato, as atividades preparatórias, a repercussão pública e as iniciativas alternativas advindas de outros segmentos sociais além dos órgãos e secretarias da prefeitura.

5.1 PLANO DIRETOR DO RECIFE 2018: O INÍCIO DO DEBATE E A MONTAGEM DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Segundo Rolnik (2012), nos anos 1980, quando uma primeira geração de governos democráticos e populares foi eleita nas cidades brasileiras, foi possível realizar experimentações sociopolíticas concretas na direção de romper com o padrão excludente de planejamento das cidades que estava estabelecido por meio da criação de espaços de participação social como o orçamento participativo, conselhos e conferências, entre outros.

Seguindo esse movimento, em 2001 foi criado o Estatuto da Cidade, o qual regulamentou o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal, trazendo uma série de artigos e previsões em que a participação popular é mencionada de forma direta. Além disso,

trouxe instrumentos jurídico-urbanísticos para gerenciar a implementação de políticas inclusivas e combater as desigualdades sociais sobre os territórios brasileiros. De acordo com Santos (2011), no ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a participação popular direta era uma condicionante para que o padrão clientelista e excludente das políticas sociais fosse alterado, promovendo um novo padrão de intervenção nas cidades.

No entanto, apesar de reconhecer que o Estatuto da Cidade representou um avanço ao se configurar como um marco jurídico formal, vale considerar suas fragilidades, principalmente no que concerne às questões relativas à participação social. De acordo com Marcelo Lopes de Souza (2006), por vezes, a forma como o Estatuto se refere à participação é indefinida ou vaga, possibilitando uma interpretação que possa privilegiar a realização de um processo consultivo ou deliberativo, a depender da prefeitura. Assim, entende-se que a implementação do Plano Diretor não é padronizada nas cidades do país, ficando a cargo das administrações municipais, da força da sociedade civil, de igual maneira dos interesses do mercado imobiliário.

Para dar suporte institucional à implantação do Estatuto da Cidade foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades com a competência de promover políticas públicas voltadas ao planejamento urbano de forma integrada às questões sociais, assim como orientar os diversos municípios do país. Veio como uma resposta ao vazio institucional e à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente e capaz de apontar para um novo projeto de cidades mais justas e democráticas (MARICATO, 2007). Além disso, avançou na implementação do Estatuto da Cidade, desenvolvendo meios institucionais para que os municípios incorporassem a agenda da Reforma Urbana.

Como forma de possibilitar a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, o Ministério das Cidades promoveu as Conferências das Cidades, que se constituíam em mecanismos de pactuação, entre o Estado e a sociedade civil organizada para elaboração compartilhada e avaliação das políticas públicas urbanas. Nessas Conferências eram construídas coletivamente as demandas prioritárias a serem incorporadas pelos poderes públicos das três esferas. Essas demandas abrangiam diversas temáticas advindas da luta pela Reforma Urbana.

De acordo com Maricato (2007), o sucesso da primeira Conferência das Cidades, realizada em 2003, se deve muito ao movimento social ascendente e ao fato de que o governo Lula estava ocupando um vazio institucional inexplicável para um país maciçamente urbanizado e que apresentou nos últimos 50 anos uma das maiores taxas de urbanização do mundo.

A fim de compreender como se deu a discussão acerca do Plano Diretor do Recife nas instâncias participativas entre a elaboração do Plano de 2008 e o de 2018, foi realizada a leitura dos relatórios¹⁹ das Conferências da Cidade que aconteceram dentro desse limite temporal. Essas Conferências aconteciam em auditórios de prédios públicos da cidade, reunindo representantes de diversos segmentos sociais para discutir questões relativas à cidade do Recife.

A partir dessas análises, foi possível perceber que, em relação ao instrumento do Plano Diretor, o debate era bastante vago, de forma a não especificar muitas questões relativas às metas e encaminhamentos para ações futuras. Entretanto, essa análise permitiu inferir que inicialmente a preocupação se dava acerca do Plano Diretor 2008, a implementação de seus instrumentos e a divulgação das temáticas tratadas com vistas a garantir uma maior compreensão da sociedade recifense passado o processo de elaboração. Além disso, ficou evidente a ineficiência em relação à integração dos principais instrumentos urbanísticos Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, uma vez que enquanto o Plano foi atualizado, a LUOS restou desatualizada, implicando em perdas para o planejamento urbano ao não considerar a realidade dinâmica do território.

Com o passar dos anos, a atenção ficou voltada a pensar nos passos seguintes da gestão e planejamento da cidade, apontando para a revisão do Plano Diretor e legislações específicas, bem como para a importância da gestão democrática no que diz respeito à proposição, monitoramento e deliberação sobre a política pública. É válido ressaltar que, nesse momento, os relatórios das Conferências citam o Estatuto da Cidade, apontando que consideram a definição de Plano Diretor e de Participação Popular contidas no documento. Considera-se, no presente trabalho, a importância de compreender como se deu o debate nesta instância entre a elaboração de um Plano Diretor para o outro e quais pontos estavam sendo discutidos em cada momento.

Como forma de gerir essas conferências e garantir o acompanhamento das políticas públicas propostas, foram criados os Conselhos das Cidades de modo a implementar a nível local o que era acordado e determinado a nível nacional.

¹⁹ Os relatórios das Conferências da Cidade do Recife citados podem ser encontrados nos respectivos links abaixo:
4° Conferência da Cidade do Recife - Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/concidade/arquivos/Relatorio4aConferencia.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

5° Conferência da Cidade do Recife - Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/concidade/arquivos/Relatorio%20Final%20Emprel.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2021

6° Conferência da Cidade do Recife - Disponível em: <http://conferenciadacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/midia/imce/imagens/6a_conferencia_municipal_d_o_recife_-_relatorio_final_-_jun-2016.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2021

Em 2014 foi criado o Conselho da Cidade do Recife (Concidade), por meio da Lei nº 18.013/2014. Esse conselho é composto por Presidente (o prefeito da Cidade do Recife), Plenário, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho, e Secretaria Executiva. O Plenário, o órgão superior de decisão do Concidade, é composto por 45 membros titulares e seus suplentes, sendo: 18 membros representando o Poder Público Municipal (16 indicados pelo prefeito e 2 vereadores indicados pela Câmara de Vereadores); 12 membros representando entidades sindicais 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 membros representando o 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. De acordo com essa Lei que institui o Conselho da Cidade do Recife, os membros que não foram fruto de indicação do prefeito e da Câmara de Vereadores devem ser escolhidos por seus segmentos na Conferência Municipal do Recife.

Figura 7 – Composição do Conselho da Cidade do Recife



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base na Lei nº 18.013/2014.

Dentro desse espaço político foi onde se iniciaram as discussões sobre o Plano Diretor, a partir do debate crescente acerca do Cais José Estelita, que naquele momento era a pauta principal da luta pelo direito à cidade no Recife. Essas discussões iniciais foram levadas para o

Conselho da Cidade, a partir de alguns conselheiros que faziam parte do Direitos Urbanos²⁰ e do Movimento Ocupe Estelita²¹, como forma de pressionar a prefeitura sobre a questão. Inicialmente, o Plano ia ser revisto parcialmente, o processo licitatório iniciou dessa forma. No entanto, posteriormente a equipe responsável por coordenar o processo decidiu por uma revisão total do Plano, ou seja, a elaboração do instrumento, visando revisar outras normativas além do Plano Diretor. Assim, em 2017 iniciou-se um forte debate dentro do Concidade, que foi levado à público ao longo do ano por meio de iniciativas da sociedade civil organizada, tais como: o Instituto de Arquitetos do Brasil - departamento Pernambuco, a ONG Habitat para a Humanidade Brasil, a Articulação Recife de Luta, o Centro Popular de Direitos Humanos, e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

O primeiro documento em relação à criação do Conselho da Cidade do Recife é a Portaria Nº 1867 de 05 de julho de 2013, que institui uma comissão para elaboração de proposta de Projeto de Lei municipal dispendo sobre a criação do Conselho. Essa Portaria indica a categorização dos atores sociais interessados em seis segmentos, são eles: 1) segmento de gestores, administradores públicos e legislativo municipal; 2) segmento de movimentos sociais e populares; 3) segmento de trabalhadores por suas entidades sindicais; 4) segmento de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; 5) segmento de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais; 6) segmento de ong's. Nesse documento constava a descrição de quais entidades/movimentos/órgãos compunham cada um desses segmentos sociais considerados.

Em seguida, em novembro de 2013, o Ofício nº 708 /2013-GP traz o Projeto de Lei que tem como objetivo criar o Conselho da Cidade do Recife, apresentando a seguinte composição:

²⁰ O DU (grupo Direitos Urbanos) é um grupo que articula cidadãos com o desejo comum de participar mais ativamente das decisões políticas que regulam ou interferem na vida social da cidade do Recife. Surgiu em 2012, contribuindo na construção de um amplo debate sobre a cidade. Mantém fórum permanente de discussão nos espaços online (Facebook) e nos espaços off-line, como os encontros nas ruas, praças e ambientes democráticos de participação, como conselhos e audiências públicas. Para saber mais, consultar a dissertação de Ana Kelly Ferreira, disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24542/1/DISSERTA%20Ana%20Kelly%20Ferreira%20N%20b3brega.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

²¹ Dentre as ações realizadas pelo DU (grupo Direitos Urbanos), o #ocupeestelita é a mais simbólica e mobilizadora delas, inspirada nos movimentos Occupy realizados em outras cidades do mundo. Ela tem provocado sérios e amplos questionamentos urbanísticos e sociais sobre o projeto denominado “Novo Recife”, que pode ser considerado o maior empreendimento imobiliário da história recente da cidade (...). O #ocupeestelita coloca em dúvida a legalidade do seu processo administrativo bem como a legitimidade, visto a ausência de participação sobre o destino de tamanha área, há pouco tempo pública. O #ocupeestelita é um encontro festivo no local do projeto. Seu objetivo é mostrar que existem outras formas de se fazer cidade, de se integrar às preexistências, de promover a humanização do espaço público, além de melhorar a relação deste com as edificações propostas. Para saber mais, consultar a dissertação de Ana Kelly Ferreira, disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24542/1/DISSERTA%20Ana%20Kelly%20Ferreira%20N%20b3brega.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

45 membros titulares e seus suplentes distribuídos em 1) 18 membros representando o Poder Público Municipal, dentre os quais 16 indicados pelo Prefeito e 2 vereadores indicados pela Câmara de Vereadores; 2) 12 membros representando entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental, e demais articulações da sociedade civil; 3) 6 membros representando o empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; 4) 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. Nesse documento não tinha pré-estabelecido a descrição das entidades/movimentos/órgãos que compunham cada um desses segmentos sociais.

Percebe-se aqui uma distinção em relação ao documento anterior em relação à categorização dos segmentos e a composição de cada um deles. Enquanto na Portaria N° 1867 foram estabelecidos 6 segmentos sociais, sem contar com a exatidão de quantos titulares cada um deles teria, mas apresentando uma listagem de quais entidades fazem parte de cada um deles, o Ofício nº 708 /2013-GP foram considerados 4 segmentos trazendo os quantitativos de titulares de cada um deles, porém sem apresentar quais entidades estariam dentro de cada segmento social desse.

Essa alteração não foi mencionada no novo documento, nenhum tipo de explicação ou justificativa foi realizado. A Portaria N° 1867 considerou todos os segmentos mencionados no Ofício, entretanto uniu o segmento dos sindicatos profissionais com o segmento dos movimentos sociais, bem como uniu o segmento das ongs com o segmento da universidade.

É nesse âmbito que o Conselho da Cidade do Recife tem seu regimento homologado por meio de documento do Regimento Interno do Conselho da Cidade²², em 28 de outubro de 2014, tomando posse em 09 de agosto de 2016, em documento de Termo de Posse²³ assinado pelo Secretário de Planejamento Urbano da época, Antônio Alexandre.

Dentro desse contexto, viu-se a necessidade de analisar as atas das reuniões do Conselho da Cidade do Recife (Concidade) com vistas a entender como foi iniciado o debate sobre o Plano Diretor do Recife 2018 dentro dessa instância participativa que possui seus Conselheiros escolhidos no âmbito das Conferências mencionadas acima. Desse modo, foram analisadas as

²² Regimento Interno do Conselho da Cidade. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-07/Regimento%20Interno.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

²³ Termo de posse do Conselho da Cidade. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-07/Termo%20de%20Posse%20-%20Conselho%20da%20Cidade%20-%20Ago-2016.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

atas²⁴ de reuniões ordinárias e reuniões extraordinárias do Concidade que se referiam à elaboração do Plano Diretor do Recife 2018.

Dessas atas analisadas, a primeira que menciona a elaboração do Plano Diretor do Recife 2018, é a ata da 8º Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade do Recife, realizada no dia 08 de fevereiro de 2017, pouco mais de um ano antes do lançamento oficial do processo de elaboração do Plano.

Como forma de elucidar um pouco da dinâmica das reuniões do Concidade, foi retirado um trecho da ata da 12º Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade do Recife, no dia 11 de outubro de 2018, na qual foi realizada ampla discussão sobre a data de acontecimento de uma das audiências públicas territoriais, que no cronograma inicial seria logo após o dia do segundo turno das eleições. Enquanto representantes de movimentos sociais, ongs, universidade, e até mesmo alguns integrantes do poder público afirmavam que deveria ser adiada a audiência marcada para o dia seguinte do segundo turno, Antônio Alexandre (Seplan), quem guiava a reunião, afirmava que era necessário cumprir com o cronograma estabelecido, mesmo tendo sido deliberado em reuniões anteriores que o cronograma poderia sofrer alguns ajustes caso necessário durante o processo. Desse modo, o trecho abaixo da ata em questão elucida bem como era a dinâmica dessas reuniões e a postura dos participantes, bem como as condições de participação e deliberação:

“Antônio Alexandre (Poder Público) colocou que no momento existem três propostas: 1) A manutenção do calendário, 2) adiamento de uma semana, 3) adiamento das duas primeiras oficinas do dia 29.10.18. [...] Colocada em votação, o resultado foi o seguinte: onze para a proposta de número um, oito para a segunda proposta, sete para a terceira proposta e uma abstenção. Danielle Rocha (UFPE) colocou que o resultado da votação gerou um desconforto, pois a plenária se mostrou dividida, uma vez que apenas 11 pessoas votaram pelo não adiamento, enquanto 15 votaram pelo adiamento (7 pelo adiamento por um dia e 8 pelo adiamento em uma semana). A condução do processo de votação, dividindo em três propostas, terminou por não retratar no resultado, o desejo da maioria pelo adiamento. Antônio Alexandre (Poder Público) colocou que a votação foi feita e deve ser respeitada. Repassou para o tema seguinte [...] Socorro Leite (HABITAT) informou que alguns segmentos irão se retirar da plenária por considerar a postura do secretário Antônio Alexandre (Poder Público) autoritária. Ressaltou que houve falta de sensibilidade da mesa na condução do processo de votação e que as entidades não estavam ali para apenas legitimar o processo [...]. Posteriormente, representantes do PREZEIS, da HABITAT, da UFPE, da AMECICLO, do MLPC/PE, do CENDHEC, da União de Moradores da Vila Chico Mendes e ABES se retiraram do local. Antônio Alexandre (Poder Público) colocou que o processo foi posto em votação e foi conduzido de forma democrática. Entendeu que a postura dos representantes do movimento é que foi autoritária por não

²⁴ CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE. Atas das Reuniões Extraordinárias. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/reunioes-extraordinarias>>. Acesso em 16 dez. 2021.

reconhecer a votação.” (ATA DA 12º REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE²⁵).

Nesse contexto, ao analisar todas as atas, foi possível inferir que a dinâmica desses espaços era bastante dominada pela Prefeitura do Recife (ICPS e Seplan), que era responsável por coordenar as reuniões. Quem coordenava a reunião ficava com o poder nas mãos, decidia quanto tempo seria dedicado para explanações, para debate, e quais assuntos entrariam para deliberação dos demais participantes. Além disso, como comentado anteriormente, a composição desses espaços dava privilégio à Prefeitura nos momentos de deliberação, uma vez que sempre contavam com a maioria dos votantes como seus aliados, não deixando espaço para dissonâncias.

Além de ser responsável pela criação do Concidade como mencionado anteriormente, o Ofício nº 708 /2013-GP estabeleceu os parâmetros para a criação e funcionamento dos Grupos de Trabalho (GT) que, segundo este documento “terão caráter transitório e serão criados com a finalidade de avaliar, discutir e propor ao Plenário e à Presidência temas e assuntos de caráter emergencial, assim definidos em Plenário, que venham a ocorrer no âmbito do desenvolvimento urbano do Município”.

Sobre esses GTs, esse Ofício deixa evidente ser um braço do Conselho, uma vez que determina que “o Conselho definirá, no ato de implantação do Grupo de Trabalho, o âmbito de sua atuação e os prazos para a apresentação de relatórios ao Plenário”. Nesse sentido, o Grupo de Trabalho não teria de todo independência do Conselho, devendo prestar informações referentes ao funcionamento de suas atividades.

Outro ponto relevante a ser mencionado é em relação a participação dos integrantes do Grupo, onde estabelece que a participação nos Grupos de Trabalho é de caráter voluntário, podendo participar conselheiros titulares e suplentes, todos com direito a voz e voto, na elaboração dos documentos e relatórios produzidos pelo Grupo. Desse modo, determina que poderão ser convidados a participar das reuniões dos GTs pessoas de notório saber e representantes de órgãos e entidades públicos e privados, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como outros técnicos cujas as pautas em debate façam parte de suas áreas de atuação.

É nesse contexto que se inicia o debate público e institucional oficial acerca da elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife 2018, conduzido pelo Conselho da Cidade

²⁵ CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE. Ata da 12º Reunião Extraordinária. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/Ata%20-%2012%C2%AA%20Reuni%C3%A3o%20Extraordin%C3%A1ria%20do%20Conselho%20da%20Cidade%20do%20Recife%20-%202011-10-2018.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2021.

Recife (Concidade). Os Conselheiros escolhidos para o triênio 2017-2019, a partir da Conferência das Cidades, foram os responsáveis por coordenar as atividades do Conselho referentes à elaboração do Plano, uma vez que a Lei nº 18.013/2014, que institui o Concidade, afirma como uma de suas finalidades garantir a efetividade do Plano Diretor.

Desse modo, como forma de gerenciar o processo de elaboração do Plano, o Concidade formulou a Resolução Nº 001, de 04 de maio de 2018, assinada pelo Secretário de Planejamento Urbano da Prefeitura e publicada no Diário Oficial do Recife, a qual institui o “Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GT POT), nos termos dos artigos 11 a 13 da Lei Municipal nº 18.013/2014 e dos artigos 19 e 20 do Regimento Interno deste Conselho²⁶, com a finalidade de acompanhar, monitorar e avaliar o processo participativo do Plano de Ordenamento Territorial – POT, sob a responsabilidade técnica da Secretaria de Planejamento Urbano, por intermédio do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira”. De acordo com essa Resolução, consta o prazo de até 12 meses de funcionamento para implementação de suas atividades.

De acordo com o site do Plano Diretor do Recife 2018²⁷, o GTPOT teve como finalidade acompanhar, monitorar e avaliar o processo participativo do Plano de Ordenamento Territorial – POT, sob a responsabilidade técnica de duas unidades da Prefeitura do Recife: a Secretaria de Planejamento Urbano (SePlan), e o Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS). Assim, esse grupo foi responsável pela mobilização das discussões e andamento dos trabalhos relativos ao Plano de Ordenamento Territorial, do qual o Plano Diretor do Recife faz parte.

De acordo com seu regimento²⁸, o GTPOT seria composto de 16 membros titulares, com respectivo número de suplentes, a serem escolhidos entre os conselheiros titulares e suplentes do Conselho da Cidade do Recife, “com vistas a garantir a efetiva participação de todos os segmentos, órgãos e entidades, públicos e privados”. Desse modo, este Grupo de Trabalho seria composto por: 1) 06 membros representantes da Administração Pública Municipal, a serem designados pelo Chefe do Executivo Municipal; 2) 04 membros que representem as entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, bem como aos movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou

²⁶ Regimento Interno do Conselho da Cidade. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-07/Regimento%20Interno.pdf>>. Acesso em: 14 de jan. de 2022.

²⁷ Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

²⁸ Regimento interno do GTPOT. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONCIDADE%20N%C2%BA%20001%2C%20de%2004%20de%20maio%20de%202018.pdf>>. Acesso em: 14 de jan. de 2022.

ambiental e a articulações da sociedade civil; 3) 04 membros representando as entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e os conselhos profissionais com atuação na temática urbana ou ambiental e ainda as organizações não governamentais voltadas à temática urbana ou ambiental; 4) 02 representantes do empresariado ligado ao desenvolvimento urbano.

Entretanto, ao analisar a listagem de participantes do GTPOT, presente na ata²⁹ da primeira reunião do GT, percebeu-se que o Grupo na realidade era composto por 17 membros titulares, sendo esse titular a mais, integrante do segmento Poder Público. Dentre os 17 membros, estão 7 membros representantes da Administração Pública Municipal, a serem designados pelo Chefe do Executivo Municipal; 4 membros que representem as entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, bem como aos movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental e a articulações da sociedade civil; 4 membros representando as entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e os conselhos profissionais com atuação na temática urbana ou ambiental e ainda as organizações não governamentais (ONG) voltadas à temática urbana ou ambiental; e 2 representantes do empresariado ligado ao desenvolvimento urbano.

²⁹ CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE. Ata da primeira reunião do GTPOT. Disponível em: <https://conselhocidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/ATA%20GT%20POT%20-%201%C2%AA%20Reuni%C3%A3o%20-%20Turno%20da%20Manh%C3%A3%20-%2015-05-2018_0.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

Tabela 2 – Composição GTPOT: Poder Público.

ICPS	Titular	João Domingos Petribú da Costa Azevedo
	Suplente	Maria da Glória de Souza Brandão
Seplan	Titular	Fernando José Mendes de Alcântara
	Suplente	Lorena Correia Veloso
SEMOC	Titular	Taciana Maria Sotto-Maior
	Titular	Emília Márcia Lapa Teixeira Avelino
	Suplente	Sandra Maria Maia Nunes
Secretaria de Mulher	Titular	Maria Aparecida Pedrosa Bezerra
	Suplente	Inamara Santos Melo
	Suplente	Ana Maria Costa Magalhães
Secretaria de Infraestrutura e Secretaria de Habitação	Titular	Norah Helena dos Santos Neves
	Suplente	Ana Claudia de Sá Carneiro Mota
	Suplente	Luciana Maria Félix de Queiroz Rio
SDSMA	Titular	Carlos Maurício da Fonseca Guerra
	Suplente	Alexandre Sávio Pereira Ramos

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base na Resolução Concidade nº 001. 2021.

Tabela 3 – Composição GTPOT: Movimentos Sociais e Populares.

Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)	Titular	Degenildo Trajano da Silva
Movimento de Luta Popular e Comunitário de Pernambuco (MLPC)	Suplente	João José da Silva
Movimento Luta e Resistência pelo Teto (MLRT)	Titular	Giancarlo Costa dos Lários
Organização e Luta dos Movimentos Populares de Pernambuco (OLMP)	Suplente	Paulo André de Araújo
Direitos Urbanos	Titular	Leonardo Antônio Cisneiros Arrais
	Titular	Vitor Araripe
Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)	Suplente	Maria Lúcia da Silva
Ponto de Cultura Espaço Livre do Coque	Titular	Rodrigo Barbosa da Silva
Central de Movimentos Populares (CMP/PE)	Suplente	Oswaldo Alexandre Celestino de Amorim

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base na Resolução Concidade nº 001. 2021.

Tabela 4 – Composição GTPOT: Entidades Profissionais, Acadêmicas, Conselhos e ONG's.

Habitat para a Humanidade Brasil (HABITAT)	Titular	Ronaldo Coelho Filho
Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS)	Suplente	Fernando de Holanda Cavalcanti Corrêa de Andrade
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Titular	Danielle de Melo Rocha
	Suplente	Luís De La Mora
Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (CAU/PE)	Titular	Cristina Maria Correia de Araújo Estelita
Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/PE)	Suplente	Noé Sérgio Rabelo do Rêgo Barros
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PE)	Titular	Sandra Pires Barbosa
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental	Suplente	Sérgio Pires Barbosa

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base na Resolução Concidade nº 001. 2021.

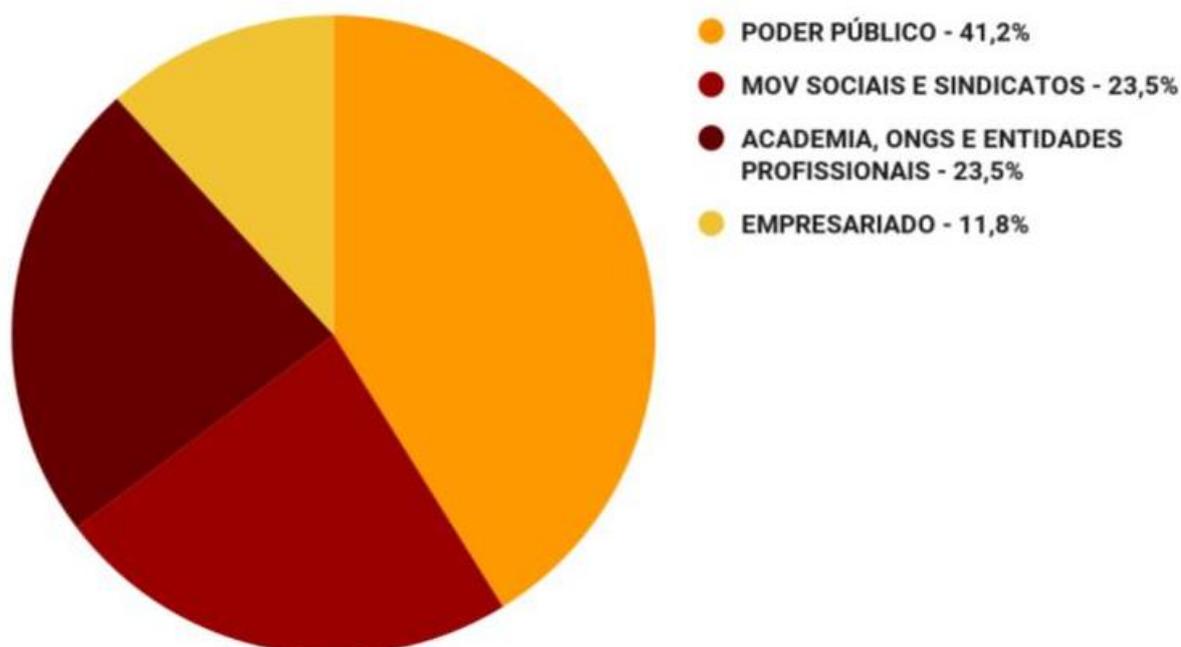
Tabela 5 – Composição GTPOT: Empresariado.

Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI/PE)	Titular	Sandro Ricardo Nascimento Guedes
Câmara dos Dirigentes Lojistas do Recife (CDL Recife)	Suplente	Paulo Monteiro
Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Pernambuco (SINDUSCON/PE)	Titular	Elka Porciúncula
Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH/PE)	Suplente	Carlos Maurício Meira de Oliveira Periquito

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base na Resolução Concidade nº 001. 2021.

Figura 8 – Composição do GTPOT

COMPOSIÇÃO GTPOT



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base na Resolução Concidade nº 001. 2021.

Por ser o grupo responsável por discutir as atividades de todo o processo de elaboração do PD, composto por representantes de diversos segmentos, o GTPOT realizava reuniões periódicas, de acordo com as demandas. Esses encontros ocorriam na sala de reunião da Secretaria de Planejamento Urbano, no edifício sede da Prefeitura do Recife. Apesar de serem abertas ao público, essas reuniões eram direcionadas e divulgadas em site próprio e para os integrantes do grupo via Whatsapp. Outras pessoas poderiam participar como ouvintes, mas apenas os integrantes titulares ou suplentes teriam direito à voz e voto. Essas reuniões ocorreram ao longo de todo o processo da elaboração do Plano Diretor.

Como forma de entender melhor a dinâmica de funcionamento do GTPOT, foram realizadas entrevistas virtuais com alguns atores que integraram o Grupo de Trabalho. Esses atores faziam parte de diferentes segmentos sociais considerados pela organização do processo de elaboração do Plano.

Em conversa virtual realizada no dia 13 de setembro de 2021 às 20h pelo Google Meet, Vitor Araripe, arquiteto integrante do Direitos Urbanos (grupo que faz parte da Articulação Recife de Luta), afirmou que na correlação de forças dentro do GTPOT os interesses que prevaleciam eram os da prefeitura, uma vez que tinham o maior número de titulares. Vitor (2021) acredita que existe pouco espaço para alguma outra posição, um tipo de composição diferente do que a prefeitura propusesse.

O arquiteto afirmou ainda que, apesar do GT possuir autonomia do ponto de vista jurídico, por seu regimento, funcionava de acordo com o que era votado e deliberado dentro daquele espaço. Enfatizou então a questão da composição que não garante autonomia na prática, uma vez que a prefeitura (assim como nos outros GTs do Concidade) entram com 50% dos votos, uma vez que consegue cooptar integrantes de outros segmentos. Para Vitor (2021), essa dinâmica se dava muito mais por uma questão política do que por mérito do conteúdo das propostas.

Ao explicar sobre a dinâmica das reuniões, Vitor (2021) afirmou que a prefeitura já tinha pré-estabelecido as propostas que passariam e as que não passariam. Desse modo, as discussões eram apenas formalistas, para passar a ideia de participação, enquanto quem estava na coordenação conduzia o processo de acordo com as demandas da prefeitura. Dependendo do assunto, a coordenação da reunião deixava maior tempo de debate ou colocava a pauta para votação mais rapidamente.

O convite para as reuniões vinha por meio de mensagens via Whatsapp com as informações das reuniões, convocação pelo Conselho da Cidade, uma vez que é um GT pertencente à esta instância. Pelo regimento, o presidente do GTPOT deveria ser o prefeito da cidade, em sua ausência seria o Secretário de Planejamento e, na ausência dele, o presidente do GT deveria ser o presidente do ICPS (que era o que ocorria na maioria dos encontros). Sobre a dinâmica das reuniões, inicialmente era realizado a apresentação de slide contendo um preâmbulo sobre o que ia ser discutido.

Para o entrevistado, os conselhos deveriam permitir a tomada de decisão por parte da população, garantir a participação efetiva dos cidadãos. A forma como o GTPOT funcionou durante o processo de elaboração do Plano apenas permitia passar o que era aprovado pela prefeitura e, caso os outros segmentos discordassem, o processo continuava da mesma forma,

eram voto vencido. Na prática, só estavam lá para legitimar o processo que se dizia participativo. Vitor (2021) relatou que “mesmo o mercado imobiliário, se tivesse propondo uma coisa muito boa... independente do tipo de argumento deles... ia passar o que a prefeitura queria... assim como para o movimento social popular. Enfim, então a prefeitura ia passar o que ela queria”.

Outra pessoa entrevistada foi Noé Sérgio, o qual participou do GTPOT como representante do IAB PE. A conversa virtual foi realizada no dia 15 de setembro de 2021 às 18h pelo Google Meet. Nesse momento, Noé (2021) relatou brevemente sobre sua participação no Grupo de Trabalho, afirmando que começou a ir aos encontros, porém logo se irritou com as metodologias empregadas e as dinâmicas de grupo, decidindo por não participar mais desses encontros. Para ele, a presença da prefeitura deveria se dar em relação aos conhecimentos técnicos, se posicionar tecnicamente.

Também foi realizada uma conversa virtual com Sandro Guedes, representante da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), que se deu no dia 29 de setembro de 2021 às 9h pelo Google Meet. Nesse momento, Sandro expôs sua opinião sobre o GTPOT, narrando como aconteceu sua participação.

Ao ser questionado sobre a composição do Grupo de Trabalho, o arquiteto afirmou que a questão da paridade é relativa, que depende do ponto de vista e que se fosse observar pelo lado do setor imobiliário, poderia considerar que deveriam possuir maior representatividade dentro do GTPOT, uma vez que são responsáveis por “percentual avassalador do PIB da cidade”. Logo, para ele, se consideradas essas questões, o setor imobiliário é o segmento que estaria sub-representado. Já, em sua visão, se o GTPOT tivesse que ser um espelho da composição do Conciade, então estaria equilibrado. No entanto, fez uma crítica à composição do Conselho, afirmando não estar correto que o setor imobiliário estaria extremamente sub-representado nesta instância participativa “pela importância que ele tem como vetor de sustentação de todas as políticas”.

De todo modo, o arquiteto pontuou que, para ele, o GTPOT foi um avanço por sua heterogeneidade e diversidade entre os atores sociais presentes, enfatizando que ali estavam presentes pessoas com grandes conhecimentos específicos e outras sem conhecimento algum sobre as temáticas abordadas pelo instrumento urbanístico em questão.

No entanto, acredita que essa diversidade atrapalhou a produtividade do Grupo de Trabalho afirmando que “se a gente vai discutir um tema, eu acho que os membros poderiam ter uma preparação prévia um pouco mais aprofundada... em alguns temas eu notava que o

conhecimento era mais nivelado e em outros temas mais específicos havia uma discrepância muito grande em termos de conhecimento e aprofundamento técnico em relação a isso”.

Nesse sentido, Sandro (2021) enfatizou a distinção que acredita precisar ter entre o Concidade e o GTPOT. Para ele, o Conselho é uma instância mais política, permitindo que pessoas que não tenham determinados conhecimentos específicos possam participar. Porém, vê o GTPOT como uma câmara técnica que necessita de integrantes preparados para a discussão com os aportes técnicos necessários, suas causas e consequências para a cidade. Assim, afirmou que “os segmentos tinham a obrigação de escolher seus representantes de modo que essa pessoa fosse a mais preparada possível para estar representando esse setor da sociedade naquele grupo específico”.

Por fim, como forma de entender a visão de ao menos um representante de cada segmento social considerado no processo, foi realizada uma conversa virtual com Inamara Mélo que na época da elaboração do Plano compunha o GTPOT como representante da Secretaria da Mulher do Recife. Esta entrevista ocorreu no dia 08 de outubro às 18h30 pelo Google Meet.

Inamara apontou que a Secretaria da Mulher conseguiu assento tanto no Concidade quanto no GTPOT por determinações políticas, uma vez que não estava prevista a participação desse órgão público nessas instâncias participativas. Afirmou que partiu da Secretária a iniciativa em incidir nesse espaço de forma mais próxima, contribuindo para que o planejamento urbano do Recife incorporasse a perspectiva de gênero no debate sobre o Plano Diretor. Desse modo, foi alterada a estrutura do Concidade para garantir a participação da Secretaria da Mulher, bem como a do GTPOT.

Uma questão que permeia todas as conversas realizadas com atores representantes dos diferentes segmentos considerados é o poder da prefeitura em determinar as diretrizes do processo e guiar as atividades mesmo com a discordância eventual de demais segmentos. A questão da composição do grupo e a proporção de representação de cada segmento social presente no GTPOT foi um ponto de tensionamento, houve críticas à quantidade de titulares do Poder Público e o poder decisório que isso implica, como também insatisfação com a quantidade de titulares de seu segmento entendendo que deveria haver mais representatividade.

Um ponto presente na fala de Vitor importante de ser salientada é a questão da força da prefeitura em aprovar suas propostas partindo de seu alto número de representantes combinados à situação de cooptação³⁰, no qual a realidade de vulnerabilidade social de determinados

³⁰ A questão da cooptação de integrantes de movimentos populares por parte da prefeitura é abordada por Demóstenes em sua tese sobre as ZEIS “Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a

integrantes dos movimentos populares é aproveitada de forma a oferecimento de cargos por parte da prefeitura, minando a força coletiva desses movimentos, cujos certos integrantes estariam “presos” às determinações colocadas pelo poder público, dificultando a incidência política coletiva. Entende-se no presente trabalho que a cooptação é utilizada pela Prefeitura do Recife como um instrumento de construção do consentimento, à medida que influencia diretamente nos posicionamentos tomados por parcela da população, impondo-a a atuar de acordo com os anseios da Prefeitura e não os dela própria.

Desse modo, obtendo a maioria dos votos dentro do GTPOT, a prefeitura possuía o poder de aprovar ou vetar as propostas colocadas por conseguir o maior número de titulares concordando com o que era colocado. Assim, para além das questões técnicas do conteúdo das propostas apresentadas, entravam em jogo questões políticas mais complexas que possuíam relações sociais diretas. Essas questões acabavam por tornar o processo desmotivador, muitas vezes, passando a sensação de que já estava tudo definido e quem estava presente apenas iria contribuir para legitimar as decisões.

Outro fator importante de ser salientado sobre o poder da prefeitura nesse espaço é a falta de critério quanto ao tempo de debate das propostas colocadas. Essa falta de transparência no debate, tanto na dinâmica das reuniões quanto nas motivações das votações, ocasionou desconfiança e irritação em alguns participantes, como Noé Sérgio que decidiu por não participar mais das reuniões do GTPOT, por não sentir que sua participação estava sendo de fato considerada. Assim, esse segmento perdeu uma de suas representações no Grupo de Trabalho, enfraquecendo a proporcionalidade. Além dessa questão de faltar às reuniões por descontentamento com a metodologia empregada, havia também o caso de faltar por questões pessoais.

Uma questão pontuada tanto por Noé Sérgio como por Vitor Araripe foi em relação ao papel da prefeitura nesse tipo de espaço participativo. Para eles, a tomada de decisão deveria se dar pela população. Nesse caso, a prefeitura entraria com o suporte técnico, instruindo os participantes e coordenando o processo.

Analisando o exposto, percebe-se que o único segmento que aparentemente se mostra satisfeito com o funcionamento e a composição do Grupo de Trabalho é o segmento composto por técnicos que trabalham na prefeitura e participam desse espaço representando as secretarias que fazem parte. Entende-se que, por ser o segmento com maioria de titulares e estar na posição

de coordenação do processo, esse é um lugar confortável de ocupar, uma vez que permite maior poder e controle em relação aos outros segmentos.

O segmento social referente ao setor imobiliário demonstra insatisfação tanto com a composição do GTPOT quanto em sua dinâmica de atividades e participação de demais atores. Em relação à composição, foi apontado uma relativização do critério colocando em debate a possibilidade de a definição da proporcionalidade ser pautada na participação dos segmentos sociais em relação ao PIB da cidade. Essa visão demonstra um posicionamento mercadológico da cidade e das instâncias participativas do planejamento urbano, relativizando as desigualdades sociais evidentes e propondo que os setores da sociedade que mais produzirem para o crescimento da economia da cidade devem possuir mais representantes com direito à voto.

Nesse sentido, entende-se que, compreendendo essas questões sociais envolvidas no processo, é papel da prefeitura fornecer condições reais para a participação efetiva dos representantes dos segmentos sociais que integravam o GTPOT. Deveria ter existido um trabalho mais atencioso em relação à capacitação e nivelamento de conhecimento para possibilitar um debate mais equânime, considerando as desigualdades sociais presentes no território da cidade do Recife e que, em situações práticas como esta, se escancaram e prejudicam a incidência política de alguns atores sociais.

Outro ponto relevante a ser comentado é em relação à condução das reuniões por parte do ICPS. De acordo com Vitor Araripe (2021), representante do segmento de movimentos sociais, a forma como as atividades aconteciam e o tempo destinado aos debates e votações passavam a sensação de que a prefeitura tinha o controle da situação e os resultados já estavam dados, não sendo permitidas interferências reais, apenas discussões como forma de legitimar o processo.

Entende-se que esse tipo de postura por parte da prefeitura distancia os participantes, quando percebem que estão ali muito mais para fazer número do que para participar realmente do processo contribuindo com suas questões. Esse motivo foi o qual afastou Noé Sérgio do processo, representante de uma entidade profissional, que não se sentiu de fato participando do processo, mas assistindo algo que aparentemente já estava estabelecido.

Além dessas questões, foi pontuada tanto por Vitor quanto por Noé a percepção de que a prefeitura deveria ter uma postura mais técnica, de coordenar o processo sem necessariamente votar e interferir de fato na tomada de decisão, mas participar de modo a promover a efetiva participação da população que seria quem deveria ter o poder de tomada de decisão sobre a cidade nessas instâncias em que a participação é prevista por lei.

Para além das entrevistas realizadas, foram analisadas as atas³¹ de reunião do GTPOT a fim de entender a dinâmica desse espaço. Em todos esses documentos, era gritante o poder que a Prefeitura exercia sobre a tomada de decisão e a rigidez em relação à escuta de opiniões e propostas que iam de encontro ao que já estava estabelecido.

Um forte ponto de tensão que merece ser mencionado é a questão do cronograma inicialmente proposto pela Prefeitura e levado como pauta às reuniões do Concidade e do GTPOT. Ao ser apresentado, o cronograma gerou diversas críticas relativas ao curto espaço de tempo em que seriam realizadas as atividades. No entanto, representantes da Prefeitura afirmaram que o cronograma precisava ser aprovado e durante o processo, caso houvesse a necessidade, seriam realizados ajustes. Com isso, contando com maioria em todas as instâncias participativas, a Prefeitura conseguiu aprovar o cronograma (o qual não foi ajustado ao longo do processo, apesar das diversas propostas e reivindicações da sociedade civil).

Outra questão que gerou bastante debate foi a metodologia do processo, divulgada pela Prefeitura como se tivesse sido aprovada nas instâncias participativas pelos diferentes segmentos sociais, mas que, na prática, não chegou nem a ser debatida. Ao analisar a ata³² da 7ª reunião do Grupo de Trabalho, realizada no dia 10 de agosto de 2018, constata-se que dez dias antes de serem iniciadas as Oficinas Temáticas, foi criticado por representantes de diversos segmentos a falta de discussão sobre a metodologia das Oficinas e a ausência, nesta reunião, de representantes da consultoria contratada responsável em executar o processo participativo, presentes com frequência nas outras reuniões já realizadas. Representantes do Poder Público desconsideraram as críticas realizadas e deram prosseguimento as pautas estabelecidas para a reunião. Desse modo, entende-se que, na prática, não caberia ao GTPOT deliberar como se daria a metodologia empregada nas Oficinas Temáticas, uma vez que os responsáveis pela realização do processo não estavam presentes e os responsáveis pela coordenação, o ICPS, não estavam considerando as críticas feitas pelos presentes na reunião.

Por fim, como forma de elucidar a dinâmica dessas reuniões, tem-se um trecho da ata³³ da 15ª reunião do GTPOT, realizada no dia 17 de dezembro de 2018, na qual ocorreu um

³¹ CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE. Atas das Reuniões do Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GTPOT). Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/gt-pot-grupo-de-trabalho-do-plano-de-ordenamento-territorial>>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

³² CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE. Ata da 7ª Reunião do GTPOT. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/Ata%20GT%20POT%20-%207%C2%AA%20Reuni%C3%A3o%20-%2010-08-2018.pdf>>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

³³ CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE. Ata da 15ª Reunião do GTPOT. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/ATA%20-%2015%C2%AA%20-%20Reuni%C3%A3o%20do%20Grupo%20de%20Trabalho%20do%20Plano%20de%20Ordenamento%20Territorial%20-%20GT%20POT%20-%2017.12.2018.pdf>>. Acesso em 16 de dezembro de 2021.

questionamento por parte de um representante de movimento popular sobre uma determinação pactuada anteriormente dentro do Concidade (reunião do GT e do Conselho antes do envio do Projeto de Lei à Câmara) que não foi praticada pela Prefeitura, que enviou o Projeto de Lei diretamente para a Câmara sem passar por essas instâncias. Como resposta, o Presidente do Instituto Pelópidas da Silveira (ICPS) pediu desculpas pela indelicadeza e deu continuidade às atividades.

José (MLPC-PE) solicitou que os membros do GTPOT recebesse uma versão impressa [do Projeto de Lei do Plano Diretor 2018]. Informou que o último marco temporal do Processo de Construção Coletiva era uma reunião do GT e do Conselho, antes do envio do Projeto de Lei à Câmara, de acordo com o que foi aprovado na plenária do Concidade, em junho último, o que não foi cumprido pela gestão, conforme frisou. [...] João Domingos (Poder Público) pediu desculpas, em nome da gestão, pela indelicadeza de não haver comunicado ao GT o envio do Projeto de Lei à Câmara. [...] Deixou mais claro o processo de agora em diante, enfatizando que não haverá prejuízo à sociedade civil. Informou que há ainda o canal aberto pela internet para contribuições referentes à forma, caso sejam pertinentes. Informou que, na próxima sexta-feira, serão levadas ao Conselho essas questões já trazidas aqui. (CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE, 2018)

A partir de todas essas análises, é possível compreender o poder que a prefeitura exerce sobre os demais atores representantes de seus segmentos sociais dentro dessas instâncias participativas. Além do grande número de conselheiros do Poder Público com direito a voto em cada um desses espaços, ainda existia a presença de mais técnicos que, mesmo sem direito a voto, estavam ali demarcando um território de disputa de poder. Desse modo, a composição dessas instâncias se mostra como um fator crucial que interfere diretamente na possibilidade de tomada de decisão por parte dos integrantes. Outro ponto que influencia na composição é a questão da cooptação de alguns atores sociais por parte da prefeitura, uma prática que reflete características estruturais da sociedade brasileira e que se mostra presente de forma prática nesses espaços.

Assim, tendo a maioria na composição do Conselho e do GTPOT, foi possível para a prefeitura do Recife guiar todo o processo de elaboração da forma que desejava, independente das reivindicações e discussões dessas instâncias participativas analisadas. A prefeitura se colocou em um lugar soberano na tomada de decisão e, apenas promoveu esses espaços de debate como forma de legitimar o processo e poder afirmar que as definições do processo de elaboração foram deliberadas de forma participativa por parte de representantes dos diversos segmentos da sociedade civil. Entretanto, as condições em que se deram os debates e as deliberações não foram expostas ao longo do processo.

Como mencionado nas análises acima, até para as discussões havia um limite imposto pela prefeitura, o qual muitas vezes deixava um tempo para os presentes debaterem entre si, mas não se colocava para realizar encaminhamentos a partir das reivindicações e reflexões das pessoas presentes. Mostrando o desinteresse com a contribuição dessas pessoas e descaso com o seu papel legítimo de representar o segmento social para o qual foi escolhido dar voz e voto.

Essas questões ilustram de forma prática como a teoria da construção do consentimento se aplica na prática nas ações do Estado como meio de controlar a opinião da massa que não estava participando diretamente do processo, mas vota e precisa acreditar que a gestão está desempenhando um bom papel na administração da cidade para que os grupos que estão no poder possam permanecer com seus privilégios.

Outro ponto importante de ser discutido, o elemento de maior crítica durante todo o processo, é o cronograma estabelecido para as atividades participativas da elaboração do Plano Diretor do Recife 2018. Desde o início das discussões, tanto dentro do Concidade quanto do GTPOT, a questão do prazo para as discussões é debatida e reivindicada que se tivesse a alteração desse prazo, levantando-se até a possibilidade de conseguir respaldo jurídico para dilatação do prazo. No entanto, em todas as vezes que essa questão foi trazida ao debate, a prefeitura se mostrou irredutível em seu posicionamento.

Mesmo considerando essa justificativa da prefeitura sobre o prazo ser apertado, é possível questionar o motivo pelo qual o processo não foi iniciado anteriormente para dar mais tempo para a discussão, capacitação e apreensão da população sobre do que se tratava o POT, permitindo sua participação mais ativa. Vale ressaltar que o então prefeito no momento de elaboração do Plano, Geraldo Júlio, estava em seu segundo mandato seguido, sendo o primeiro iniciado em 2013 e indo até 2016 e o segundo iniciando em 2017 e indo até 2020. Desse modo, sabendo que o debate oficial sobre a necessidade de elaboração de um novo Plano Diretor para a cidade do Recife foi iniciado em maio de 2013 no momento da 5ª Conferência da Cidade do Recife, de acordo com as análises acima, fica evidente que a prefeitura pecou em deixar para última hora os encaminhamentos reais para iniciar esse processo.

Por fim, destaca-se a dificuldade para analisar as atas em questão. Todas as atas estão dispostas no site da Prefeitura do Recife, entretanto o formato do documento não permite selecionar seu conteúdo para copiar em outro documento, sendo necessária a transcrição em diversos momentos. Outro ponto que dificulta a análise é a ausência de ata de algumas reuniões, restando apenas o áudio da reunião para a análise. Essas questões dificultam o levantamento dos dados e informações ali presentes, a análise desse conteúdo, bem como a publicação e divulgação de como se dava a dinâmica desses espaços. Tudo isso é interpretado no presente

trabalho como mecanismos utilizados para inviabilizar a construção de narrativas que se contraponham à narrativa publicizada pela prefeitura, em que se autopromove como forma de controlar o consentimento da população sobre o processo de elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife 2018.

A partir dessas reflexões, é possível compreender que o GTPOT não foi um espaço homogêneo e pacífico no que tange às relações sociais que estavam ali estabelecidas. Por conter representantes de diversos segmentos sociais, foi possível perceber que o Grupo de Trabalho conseguiu representar uma parcela dos conflitos sociais e de poder existentes na sociedade recifense, cuja desigualdade social grita nos mais diversos âmbitos de forma a demonstrar como são grandes as capilaridades de problemas e mazelas estruturais e estruturantes da sociedade. Essas questões são as responsáveis por definir quem participa de fato dos momentos de tomada de decisão e quem assiste, contribuindo para que os representantes das mesmas classes sociais privilegiadas continuem a dominar a produção do espaço.

Para além dessa estrutura organizacional formada por virtude do processo de elaboração do Plano, é importante entender o desenho institucional dos órgãos competentes no que diz respeito ao planejamento urbano da cidade do Recife. Essa competência é dividida entre duas repartições públicas, cada uma com suas especificidades. A Secretaria de Planejamento Urbano a qual possui um caráter mais político, sendo responsável por promover a articulação entre as intervenções que impactam o espaço urbano. Já o Instituto Pelópidas Silveira possui caráter mais técnico, é responsável por produzir estudos, planos e projetos territoriais para a cidade.

Figura 9 – Organograma SePlan: ICPS.



Fonte: Site da Prefeitura do Recife, adaptado pela autora. 2021.

Esses dois órgãos desempenharam papéis importantes, um sendo responsável pelo âmbito político do processo de elaboração do Plano e, o outro, desempenhando a coordenação do trabalho técnico desenvolvido pelo consórcio de empresas de consultoria contratado, como será melhor comentado mais adiante. Tanto a Seplan, quanto o ICPS possuíam poder deliberativo nas tratativas de elaboração do instrumento.

Além dessas duas unidades institucionais, o GTPOT também possuía caráter deliberativo. Entretanto, assim como no Concidade, a maioria dos votos são destinados ao Poder Público, como foi possível ver nos esquemas de composição do Grupo de Trabalho.

Essa composição permite que, como em muitos casos³⁴ que foram efetivados na cidade, o poder público se alie com o setor imobiliário, constituindo uma maioria majoritária que tem o poder de mandar e desmandar na cidade, ao passo que mesmo que todos os outros segmentos se juntassem, ainda assim não conseguiriam ter força de voto para contrapor medidas já acordadas entre a prefeitura e o imobiliário.

Nesse sentido, trazendo essa questão da frequente aliança entre a gestão da cidade do Recife com o setor imobiliário, tem-se o reflexo dessa dinâmica na correlação de forças do Grupo de Trabalho criado por motivo da elaboração do Plano Diretor do Recife 2018. Ao analisar a composição do GTPOT, ao unir os votos da prefeitura com os votos do setor imobiliário, tem-se maioria. Assim, percebe-se que o GTPOT, na prática, é mais um espaço onde a elite recifense é quem domina a produção do espaço urbano.

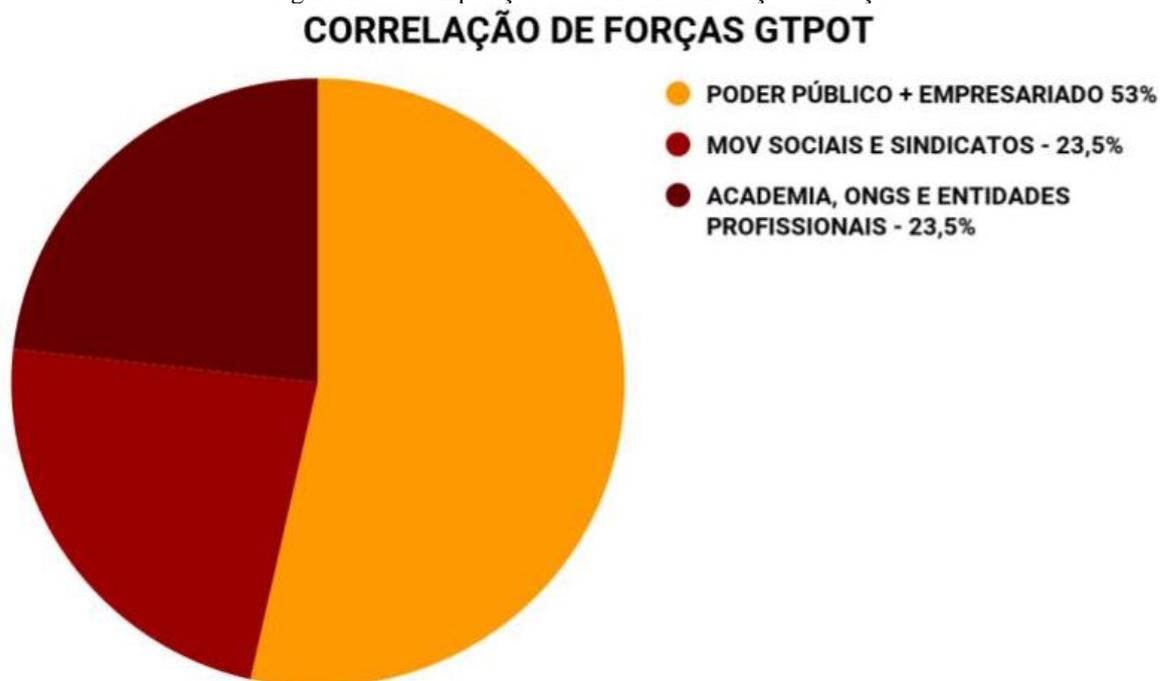
³⁴ Um caso bastante conhecido e estudado é o Projeto Novo Recife, o qual foi motivo de grande mobilização não só local como nacional pela defesa do direito à cidade, contra a proposta de intervenção que estava sendo colocada para a área do Cais José Estelita. Entretanto, a prefeitura juntamente com o setor imobiliário deu continuidade ao processo sem que as demandas da sociedade fossem atendidas. Pesquisas importantes foram realizadas sobre o tema, como sugestão tem-se a dissertação de Ana Kelly, a de Luana Varejão e a tese de Lúcia Veras. Ana Kelly Ferreira Nóbrega, OCUPAR A CIDADE: quando o Recife vai ao Cais José Estelita. 2016. Disponível em:

<<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24542/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Ana%20Kelly%20Ferreira%20N%C3%B3brega.pdf>>. Acesso em 20 de setembro de 2021.

Luana Paula Ribeiro Varejão. Cais em disputa: entre o direito à cidade e o projeto Novo Recife. 2018.

Lúcia Maria de Siqueira Cavalcanti Veras. Paisagem-postal: a imagem e a palavra na compreensão de um Recife urbano. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13174>>. Acesso em 20 set. 2021.

Figura 10 – Composição do GTPOT: correlação de forças.



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, 2021.

5.2 O TERMO DE REFERÊNCIA

Como forma de compreender como se deu o início do debate acerca da elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 e quais foram os primeiros passos da prefeitura para se organizar internamente, conta-se com a conversa virtual realizada no dia 22 de setembro às 18h via Google Meet com Evelyne Labanca, arquiteta que estava como presidente do Instituto Pelópidas Silveira quando aconteceram as primeiras movimentações em relação ao início do processo de elaboração do Plano, entre 2013 e 2015.

Evelyne explicou que, como o último Plano Diretor era o de 2008, já se tinha o entendimento na prefeitura de que era necessário começar a planejar a elaboração do próximo. Além disso, como sempre trabalhou na área de políticas urbanas, tendo diversas passagens pela prefeitura (2004-2007, 2009-2012, 2013-2015), sabia que precisava realizar a revisão, sendo uma das pessoas que trabalhou para viabilizar esse processo.

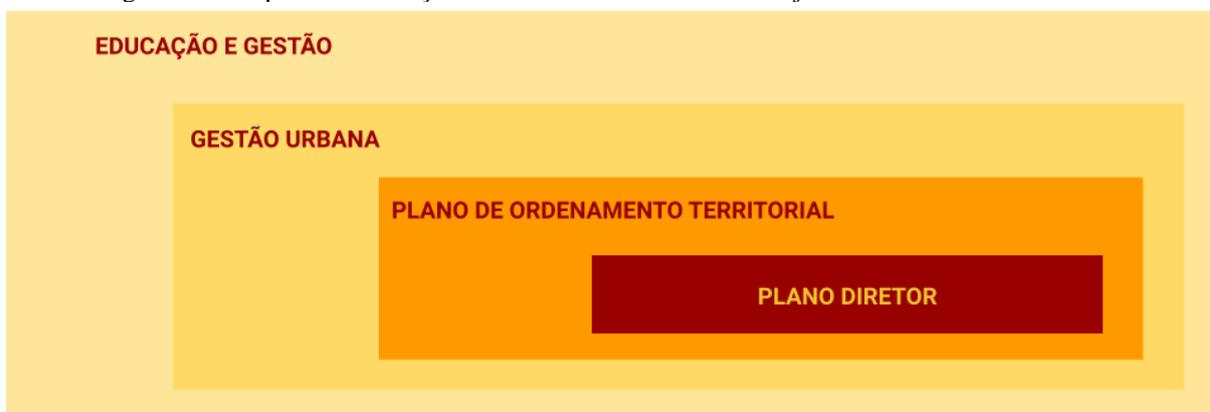
Apontou a necessidade de fazer diferente do que aconteceu em 2008, quando só se revisou o Plano Diretor, enquanto outros instrumentos urbanísticos como a Lei de Uso e Ocupação do Solo que datava de 1996 continuou sem ser revisada. Surgiu então a necessidade de pensar em fazer uma revisão de forma integrada com o Plano de Ordenamento Territorial (POT) que considerava mais instrumentos além do Plano Diretor.

[...] eu não sei dizer como é que isso foi implementado porque eu não estava mais no ICPS. O que eu sei é que a gente tinha a ideia de fazer encadeado... não só o Plano Diretor, mas as outras legislações... é a corrente que são estruturantes da política urbana... era justamente para evitar que acontecesse o gap que houve da versão anterior. (EVELYNE LABANCA, 2021)

Desse modo, a partir de um projeto maior (composto por diversos projetos menores voltados para a educação e gestão: Brazil - Recife Swap Education and Public Management Project³⁵) que estava em negociação entre a prefeitura e o Banco Mundial, Evelyne e outros técnicos viram a oportunidade de inserir a elaboração do POT dentro dessa esfera, uma vez que a prefeitura não disponibilizava de recursos financeiros para esse processo.

[...] então a gente enxergou dentro de um financiamento que o município estava com o Banco Mundial a possibilidade de financiar... usar parte desse recurso para poder financiar a revisão do Plano Diretor e com uma grande vantagem de que esse poderia contratar não somente uma instituição por meio de menor preço... que é um grande problema quando está falando de coisas que envolvem processos participativos, processos criativos, e processos de sinalização do futuro... não tinha recursos na prefeitura destinado para isso. (EVELYNE LABANCA, 2021)

Figura 11 – Esquema da inserção do Plano Diretor dentro do Projeto Prefeitura-Banco Mundial.



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base em conversa com Evelyne Labanca e no Termo de Referência do Plano Diretor. 2021.

Evelyne contou ainda como foi o processo de estruturação do Termo de Referência³⁶ responsável por guiar as propostas das empresas que disputariam para realizar a elaboração do Plano Diretor do Recife 2018.

³⁵ Para mais informações, acessar: <<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/794571468020727974/brazil-recife-swap-education-and-public-management-project> <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P126372?lang=pt&tab=results%20http%2F%2Fwww2.recife.pe.gov.br%2Fpagina%2Fswap>>. Acesso em 24 set. 2021.

³⁶ O Termo de Referência do Plano de Ordenamento Territorial está contido no documento de Solicitação Padrão de Propostas: Seleção de Consultores, desenvolvido pela Prefeitura do Recife em parceria com o Banco Mundial. 2017.

O processo de revisão em si eu não participei da implementação dele, mas sim a modelagem de um Termo de Referência para essa revisão e principalmente de que tipo de financiamento queria utilizar... o Instituto ficou a cargo de montar esse Termo para poder fazer o processo de aquisição das empresas que queriam apoiar a revisão desse Plano Diretor dentro desse projeto financiado pelo Banco Mundial. (EVELYNE LABANCA, 2021)

Quanto às diretrizes para elaboração do projeto, a arquiteta enfatizou que o Banco Mundial atua em mais de 180 países, possuindo suas próprias regras de projeto, de participação, entre outras. Desse modo, para conseguir os recursos é necessário se adequar ao modelo, "... não pode fazer nada diferente da regra para utilizar aquele recurso... essas regras são públicas, são regras usadas para qualquer processo utilizando os recursos financeiros do Banco"

Ao explicar a linearidade do processo de estruturação do Termo de Referência juntamente com o Banco Mundial, Evelyne contou que foi um trabalho que durou anos "a gente começou um processo de convencimento para poder ter esse recurso disponível para permitir a revisão desses instrumentos". Quando ela chegou no ICPS em 2013, o projeto maior já estava em negociação, entretanto afirmou na entrevista que esse projeto macro (que não ficava a cargo do ICPS elaborar, mas a Secretaria de Planejamento) que dizia respeito às iniciativas de Educação e Gestão, foi elaborado em 2011 e assinado em 2012.

Quando Evelyne entrou no ICPS, em 2013, iniciaram as tratativas relativas à inserção do Plano de Ordenamento Territorial ao projeto macro que já estava assinado. Assim, entre 2013 e 2015 foi o período de conversas entre os técnicos do ICPS com os representantes do Banco Mundial que estavam responsáveis por essa negociação. Esse diálogo era feito por meio de reuniões presenciais entre representantes do ICPS e do Banco Mundial (que faziam missões para o Recife de 3 a 4 meses entre 2013-2015).

Além desses encontros presenciais, havia um acompanhamento frequente por meio virtual através de e-mails, onde o ICPS mandava material para ser revisto pelo Banco Mundial, que retornava com orientações para alterações e melhor adequação às diretrizes necessárias para obter os recursos do projeto. Evelyne enfatizou o processo de aprendizado nesses dois anos em meio a essa comunicação com a equipe do Banco Mundial e o desenvolvimento do Termo de Referência.

Após esse momento, Evelyne Labanca saiu do Instituto Pelópidas Silveira e João Domingos assumiu. Nessa época, houve uma organização interna a partir do Termo de Referência para trabalhar nos próximos passos, a Solicitação de Propostas e a Manifestação de Interesses, documentos que deveriam guiar as empresas interessadas a elaborarem suas

propostas para participar da seleção pública de qual seria a vencedora a realizar a elaboração do Plano Diretor do Recife 2018.

De 2015 a 2017, tem-se um hiato em relação às informações conseguidas para realização dessa linha temporal do processo de elaboração do Termo de Referência, uma vez que não se conseguiu contato com João Domingos para obter uma entrevista visando sanar essa questão.

Sabe-se que em janeiro de 2017, a Prefeitura do Recife publicou o documento para seleção de consultores (Solicitação de Propostas - SDP³⁷) com vistas a selecionar serviços de consultoria para elaborar o Plano de Ordenamento Territorial do Recife - POT, por meio de Carta Convite direcionada à seis empresas de consultoria: BAU – B. Arquitectura i Urbanisme S. L.; DIAGONAL Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda; IDOM Ingeniería y Sistemas; Sítios e Formas – Projeto e Consultoria Lda (S&F); Studio016 Paola Viganò; e VERTRAG Planejamento Urbano. A seleção foi baseada em qualidade e custo (segundo Evelyne Labanca) e seria possível às empresas que receberam a carta, realizar associação à outras firmas para realizar o projeto.

Contido no SDP, o Termo de Referência³⁸ da proposta era composto por todos os processos que envolviam a elaboração, atividades e produtos que integravam o POT, que objetivava a revisão, atualização e regulamentação dos seguintes diplomas legais e instrumentos urbanísticos:

- a) Plano Diretor do Recife (lei nº 17.511/2008) – revisão e/ou atualização.
- b) Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 16.286/1997) -revisão e/ou atualização.
- c) Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996) - revisão e/ou atualização.
- d) Outorga Onerosa do Direito de Construir–regulamentação.
- e) Transferência do Direito de Construir – regulamentação.
- f) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória e Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo – regulamentação.

³⁷ Prefeitura do Recife. Banco Mundial. Solicitação Padrão de Propostas: Seleção de Consultores. Banco Mundial. Janeiro 2017.

³⁸ Termo de Referência. Seção 7 Solicitação Padrão de Propostas. Seleção de Consultores. Prefeitura do Recife. Banco Mundial. Janeiro 2017.

Figura 12 – Esquema da composição do Plano de Ordenamento Territorial.



Fonte: Elaborado pela autora, março de 2020.

Como forma de viabilizar o Plano, a Solicitação de Proposta apresenta que o Município do Recife firmou um Acordo de Empréstimo com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) em 31 de outubro de 2012, no valor de 130 milhões de dólares, para a execução do Programa de Desenvolvimento da Educação e da Gestão Pública no Município do Recife, no qual, dentre seus dois componentes consta o “Fortalecimento Institucional” com foco na melhoria do desempenho da gestão pública municipal nas áreas de educação, finanças, gestão de pessoas, gerenciamento das políticas públicas e mobilidade urbana.

Em relação aos órgãos da prefeitura envolvidos no processo, tem-se que a contratação e a gestão do processo de negociação se dariam pela Secretaria de Planejamento Urbano (SEPLAN). O ICPS, por sua vez, teria a função de coordenar o processo de revisão do

POT Recife que contempla a revisão, a atualização e a regulamentação dos principais instrumentos urbanísticos do Recife, bem como das normas ambientais e de proteção ao patrimônio histórico e cultural com o objetivo de salvaguardar os diferentes tipos de ambientes urbanos diante do alto crescimento imobiliário que ocorre na cidade. (PREFEITURA DO RECIFE E BANCO MUNDIAL, 2017, p. 70)

Como justificativa à elaboração do Plano Diretor da Cidade, o Termo de Referência da proposta coloca que o

PD atual, especialmente no que se refere ao Ordenamento Territorial, parâmetros e instrumentos urbanísticos, encontra-se desatualizado frente à evolução e dinâmica recente da cidade. Por isso, é necessário que se faça uma revisão para compatibilizar essa lei com as transformações ocorridas, e ao mesmo tempo, atender às exigências de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural da cidade. (PREFEITURA DO RECIFE E BANCO MUNDIAL, 2017, p. 73)

Nesse sentido, o ICPS idealizou o Plano de Ordenamento Territorial do Recife (POT Recife) juntamente com a Secretaria de Planejamento Urbano. O POT Recife, de acordo com o

documento de Solicitação de Propostas (Prefeitura do Recife e Banco Mundial. 2017), consubstancia-se, assim, na elaboração de um estudo técnico, acrescidos de minutas de anteprojetos de diplomas legais (leis e decretos), com vistas a revisar/atualizar e complementar instrumentos urbanísticos (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Lei de Parcelamento do Solo).

Dentre as exigências em relação à empresa contratada, estava a necessidade de apresentação da metodologia a ser adotada para o levantamento, análise de dados e propostas elaboradas, como parte essencial ao trabalho, devendo estar presente na proposta técnica que deverá conter, no mínimo, a estratégia de abordagem (considerando os diversos atores), o detalhamento das atividades a serem executadas e seus respectivos produtos, cronograma de trabalho e uma matriz de responsabilidades.

Na Solicitação de Propostas estava determinado que tanto para os levantamentos e diagnósticos, quanto nas esferas de interlocução, deveria ser considerada a divisão geográfica do território municipal existente, as seis Regiões Político-Administrativa (RPAs), ou outra unidade geográfica que fosse mais adequada ao objetivo proposto. Além disso, determinava também a necessidade da análise preliminar de todos os condicionantes urbanísticos que envolviam a revisão normativa a partir de dados e de documentos cedidos pela Prefeitura da Cidade do Recife, apontando também ser essencial à elaboração do objeto do Termo de Referência, a realização de atividades de controle e participação social.

Como etapas do trabalho relativo ao POT a ser realizado, tinha-se: Estruturação da participação social e comunicação; Diagnóstico propositivo (estudo técnico); e Instrumentos normativos (minutas de anteprojetos de leis e decretos).

A partir do exposto, entende-se que o Termo de Referência foi responsável por trazer diretrizes gerais do projeto de elaboração do Plano de Ordenamento Territorial do Recife, de que forma iria acontecer a contratação da proposta, a coordenação do processo e a realização das atividades a serem concretizadas para a elaboração do POT, cujo um de seus produtos seria o Plano Diretor. Entretanto, como veremos no decorrer da análise do processo, muitas decisões foram tomadas de forma a se distanciar do que foi estabelecido nesse momento, principalmente no que tange à participação.

Pode-se inferir que o documento deixou de delimitar muitas questões, entretanto como explanado anteriormente as regras para a elaboração do Termo de Referência são postas pela instituição de fomento, o Banco Mundial, que opera em mais de 180 países e tem a mesma base de orientações. Logo, entende-se que seria necessário abarcar a possibilidade de adequação dessas diferentes realidades na oportunidade de participar do pleito à obtenção desses recursos.

Assim, a responsabilidade da condução do processo de elaboração ficou à cargo da Prefeitura do Recife, mais precisamente do ICPS que, de acordo com o Termo, seria a instância responsável por essa função.

5.3 CRONOGRAMA DE ATIVIDADES E DIVULGAÇÃO DO PROCESSO PARTICIPATIVO

Com a publicação do Termo de Referência em janeiro de 2017, o processo de elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife 2018 foi lançado oficialmente e os órgãos competentes deram início aos trâmites necessários para a contratação das empresas que ficariam com a responsabilidade de executar as atividades de acordo com o previsto no Termo.

Como mencionado anteriormente, todas as definições acerca do processo de elaboração eram coordenadas pelo ICPS e Seplan, e precisavam passar pelo órgão colegiado criado em virtude dessa arena do planejamento urbano em questão, o GTPOT. Assim, o cronograma das atividades a serem realizadas foi definido e divulgado nos canais de comunicação que estavam sendo utilizados.

Após as três primeiras reuniões do GTPOT ocorridas em maio de 2018, deu-se início às atividades abertas ao público. Cada uma dessas atividades tinham um objetivo distinto e um público-alvo específico de acordo com segmentos considerados pela gestão do processo. Como mostra a figura a seguir, todas as atividades estavam atreladas ao Termo de Referência, documento que trazia orientações acerca do caráter dos eventos a serem realizados.

Como forma de explicitar o caminho a ser percorrido para a elaboração dos produtos que foram contratados para realizar, o Consórcio Diagonal - JW construiu um documento para apresentar a Estratégia de Construção Coletiva (ECC) e o Plano de Trabalho. Esse documento mostra, em linhas gerais, o planejamento das atividades participativas, bem como as orientações iniciais dos procedimentos metodológicos dos processos de contribuição da sociedade, além das estratégias de comunicação. Quanto à metodologia, apresenta a metodologia para a construção do diagnóstico; metodologia para o levantamento da leitura técnica; metodologia para as consultas territoriais e interface digital; e o detalhamento de todos os produtos a serem entregues de acordo com o Termo de Referência. A Estratégia de Construção Coletiva foi proposta pela Prefeitura do Recife juntamente com as empresas do consórcio Diagonal - JW, e aprovada pelo Conselho da cidade durante sua 11ª Reunião Extraordinária, no dia 14 de junho de 2018.

Os quatro objetivos principais apresentados no documento ECC dizem respeito à: Garantia do Acesso à Informação; Sensibilização e Mobilização da População; Garantia de Espaços de Participação durante as fases de diagnóstico e proposição; e Coordenação do Processo de Participação juntamente com a Sociedade Civil. Nesse sentido, esses objetivos foram organizados em quatro módulos: (in)formação, mobilização e engajamento, construção, cogestão.

Desde esse documento, já estava prevista a consideração da Região Político Administrativa (RPA) como recorte territorial proposto para realização do processo participativo da elaboração do Plano sob o argumento dessa setorização ter a possibilidade de utilização das redes de mobilização e articulação pré-existentes, bem como sua interface com outras políticas e o planejamento orçamentário do município.

Figura 13 – Cronograma das atividades.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife. Elaborado pela autora, abril de 2021.

Assim, foram realizadas as atividades iniciais, que tinham como objetivo oficial subsidiar a elaboração do Diagnóstico, documento que deveria contemplar a situação atual da cidade em diversos âmbitos possibilitando uma leitura abrangente do território de forma a servir como base para as discussões dos eventos seguintes e guiar as propostas de intervenção. Nesse grupo de atividades com esse objetivo estavam as Escutas Públicas por RPA, as Oficinas Temáticas, a Audiência para apresentação do Diagnóstico, e as reuniões de Devolutiva por RPA.

Após esse ciclo de eventos, deu-se início ao grupo de atividades que tinham como objetivo a elaboração da Proposta, a Minuta de Lei que seguiria para a Câmara Legislativa Municipal ao fim do processo participativo no âmbito do Poder Executivo. Esse grupo de eventos foi composto pelas Oficinas por segmento, Capacitação de delegados, e Conferência

do Plano Diretor, tendo por fim a culminância do processo na entrega da Minuta de Lei ao representante do Poder Legislativo.

Todo o processo participativo previsto no cronograma divulgado durou menos de seis meses, de meados de junho de 2018 ao início de dezembro de 2018.

A partir das definições pautadas no Termo de Referência e do curso do debate no âmbito do GTPOT e órgãos do poder público encarregados de coordenar o processo, foi organizado um planejamento de comunicação com vistas a pensar estratégias de uma campanha de divulgação da elaboração do Plano Diretor.

Em conversa virtual através da plataforma Google Meet realizada no dia 06 de maio de 2021 às 10h com Anna Paula Novaes, a gerente de relações de imprensa da época, foi explicitado que a cidade do Recife ainda não tinha tido uma campanha de divulgação em grande escala sobre o instrumento urbanístico em questão. A divulgação da elaboração do Plano Diretor anterior tinha sido tímida e pontual, segundo ela. Desse modo, o principal desafio da equipe seria traduzir de forma acessível e palatável um tema complexo e que gera antipatia de muitos por se tratar de um tema específico do planejamento urbano que é o instrumento urbanístico Plano Diretor.

Por não ter tido esse tipo de campanha anteriormente na cidade, houve ineditismo no processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018, principalmente no que diz respeito ao uso das mídias sociais para esse fim, recurso que há dez anos seria impensável conseguir tal alcance e ser visto como possibilidade de canal de trabalho.

Anna Paula afirmou que desde 2012, no momento da campanha de Geraldo Júlio à prefeitura da cidade, já se utilizava as redes sociais como possibilidade de espaço de trabalho. Portanto, em 2018, já havia uma estrutura institucional organizada de comunicação voltada para o âmbito virtual, era um caminho já percorrido anteriormente. Entretanto, diferente das experiências anteriores com o trabalho voltado para as mídias sociais ao longo das campanhas eleitorais, para a elaboração do Plano seria necessário se utilizar de recursos como o impulsionamento, objetivando alcançar mais pessoas e reduzir as possibilidades de conflitos.

As decisões tomadas acerca das estratégias de comunicação eram realizadas no âmbito da Secretaria Executiva de Comunicação Institucional, o qual tinha interlocução com as agências contratadas. Assim eram definidas as estratégias do plano de comunicação da elaboração do Plano Diretor do Recife 2018.

Dentre as preocupações que norteavam o grupo desde o início do trabalho, estava o fato de que recentemente a cidade do Recife tivera sido palco de discussões calorosas nos embates do campo âmbito do planejamento urbano, como os casos Estelita e Vila Naval, que

repercutiram bastante na mídia e foram responsáveis por um levante de diversos atores sociais com o objetivo de debater e defender o direito à cidade para todas as pessoas. Assim, a equipe de comunicação juntamente com os especialistas dos órgãos envolvidos, estavam interessados em minimizar os impactos dos conflitos gerados por essas discussões coletivas de modo a trabalhar a comunicação e divulgação da elaboração do Plano de forma acessível visando atingir o máximo de pessoas.

De acordo com Anna Paula, tomaram como base o Plano Diretor de São Paulo no que diz respeito à criação de uma identidade visual forte e marcante, percebendo a necessidade de elaboração de peças de design que comunicassem aos recifenses sobre os conceitos principais do processo que estava para acontecer na cidade.

Figura 14 – Logo do Plano Diretor do Recife 2018.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife.

Após a decisão acerca da identidade visual do Plano, vieram as definições quanto às estratégias de comunicação e os canais de veiculação que seriam utilizados para divulgar o processo de elaboração e suas atividades participativas. Os canais de comunicação e divulgação utilizados foram propagandas de tv, propagandas de rádio, Facebook, Instagram, site, outdoor, walkmídia e panfletagem, totens, revistas e jornais. Esses canais estavam categorizados em canais online e canais offline. Os canais online eram alimentados periodicamente e impulsionados visando atingir o maior número de pessoas. Os canais offline eram pensados por RPA, sempre buscando seguir essa divisão territorial que foi decidida como a forma de considerar o território pela coordenação do Plano. Assim, os canais offline eram dispostos em mercados públicos, feiras livres, praças, pontos estratégicos em grandes corredores viários etc.

Tabela 6 – Lista de acompanhamento interno do material de comunicação.

Fase 01 (realizada) - Junho Peças: VT de 30” + Spot 20” + Testemunhal 60” + Outdoor + Internet + Jornal
02 Anúncios Jornal - Diário de Pernambuco - (26 de Junho e 13 de Julho)
Internet - Post patrocinado + Impulsioneamento de vídeos 30” + 3’ (20 a 30 de Junho)
15 Emissoras de Rádio (339 Inserções de Spot 30” + 12 Testemunhais de 60”) (18 a 29 de Junho)
Outdoors 20 unidades Papel - (Estampa + Bandeirantes) - Mídia (23 de Junho a 06 de Julho)
TV Clube de Pernambuco - 15 inserções (15 x 30”) (16 a 30 de Junho)
TV Globo Recife - 44 inserções - (44 x 30”) (16 a 30 de Junho)
TV Jornal - 14 inserções - (14 x 30”) (16 a 30 de Junho)
TV Tribuna - 15 inserções - (15 x 30”) (16 a 30 de Junho)
Encarte DP / JC e Folha PE - 43.000 unidades (19, 20 e 23 de Julho)
Fase 02 (realizada) - Julho/Agosto/Setembro Peças: VT de 30” + INBUS + Parada de ônibus + Minivans + Mobiliário Urbano + Walkmídia + Internet + Totem votação
Minivans - 10 unidades - Setembro
Walkmídia - 09 dias - Walkfit + Tablets / Walkfit + Folhetos - 12, 13, 15, 16, 18, 20, 22, 23, 25 de Setembro
Internet - Impulsioneamento dos vídeos das oficinas, eventos e depoimentos no Facebook e Instagram - 28 de Julho a 04 de Setembro
Totem Votação - 06 dias. 02 unidades - 13, 15, 16, 18, 20, 22, 25 de Setembro
Revista Fácil e Lazer - 01 anúncio de 01 página - Edição - Agosto
Premiapão - Mídia em 100 mil sacos de pão distribuídos em 40 padarias da RMR - Setembro Lotéricas - Exibição de filme de 30” em 50 Lotéricas da RMR - 24 de Agosto a 22 de Setembro 04 Emissoras de Rádio (285 inserções de Spot 30”) - (01 a 06 de Julho), (27 a 31 de Agosto) e (03 a 14 de Setembro)

Fonte: ICPS. 2019.

A partir de todo esse entendimento acerca do plano de comunicação e das estratégias de divulgação do processo de elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife 2018, questiona-se essas formas de divulgação em relação à democratização do acesso aos canais e à linguagem utilizada.

Quanto à divulgação por redes sociais, sabe-se que o tema da democratização do acesso à internet é pauta em debates em diversas áreas de atuação, também no urbanismo. Sendo Recife uma cidade cheia de desigualdades, sabe-se que parte da população não tem fácil acesso à

internet. Além disso, há a questão dos algoritmos, os quais filtram os conteúdos que as pessoas são expostas nas redes.

Sobre as pessoas contratadas para entregar panfletos em pontos estratégicos de grande circulação de pessoas, como nas paradas de BRT na Boa Vista, considera-se uma boa forma de divulgação, uma vez que pessoas que moram em diferentes localidades transitam pelo centro comercial da cidade. Seria interessante que tivesse durado mais tempo essa forma de divulgação e que fossem englobadas mais áreas de concentração de pessoas na cidade.

As divulgações em tv aberta, apesar de conseguir atingir muitas pessoas de diversas localidades e classes sociais, precisa ser analisada de acordo com o caráter do conteúdo. A maioria, ao invés de serem de caráter educativo - informando sobre o que seria o Plano Diretor e a importância das pessoas participarem, convidando-as e mostrando como fariam para se integrarem ao processo -, eram de caráter institucional, realizando propaganda da gestão administrativa da cidade, promovendo politicamente a prefeitura em ações que são de sua obrigatoriedade por lei.

Um outro ponto importante a ser levado em consideração é a data de realização das duas etapas da campanha de divulgação do processo, numa data próxima da execução das atividades participativas. Se a ideia inicial era responder de forma satisfatória ao desafio de traduzir a importância do Plano Diretor para o planejamento urbano e ordenamento territorial da cidade, enfatizando a necessidade da participação dos cidadãos, esse objetivo perdeu a oportunidade de se realizar num momento adequado.

Não é possível educar a população para uma temática e convencê-la a participar ou gerar curiosidade em cima da hora, em um processo que já está em curso. Não houve tempo de preparo, maturação do conteúdo disseminado nas campanhas para que tivesse resposta da população e assim uma possível adesão quanto à participação assídua. A divulgação de um processo que basicamente já estava em curso passa a sensação de que não é necessária a participação do cidadão para que ele aconteça, é independente, é indiferente a sua presença.

Desse modo, não existiu transparência na estratégia de comunicação da prefeitura em relação à divulgação do processo de elaboração do Plano Diretor do Recife e de suas atividades participativas. As decisões foram tomadas internamente e a campanha de divulgação aconteceu muito rápido e ao passo em que as atividades muitas vezes já estavam acontecendo.

É fato que houve diversos produtos de divulgação, mas analisando criticamente essas questões levantadas, percebe-se que, na prática, funcionaram muito mais como propaganda e prestação de contas do que já estava sendo realizado pela gestão, do que um convite à população

para participar de um processo a ser iniciado, cuja participação seria imprescindível (e prevista em Lei).

Nesse sentido, considerando a teoria abordada nos capítulos anteriores, entende-se que a campanha de divulgação do Plano Diretor por parte da prefeitura funcionou como um mecanismo de construção de consentimento à medida que se utilizou de artifícios que ao invés de promover a mobilização da população de forma a sensibilizar para participar das atividades da elaboração do Plano, funcionaram muito mais como uma propaganda da gestão e do processo participativo.

Considera-se que apenas informar que o Plano Diretor da cidade está sendo elaborado não convoca a participação real dos cidadãos, não os convida. Sabe-se que, caso a intenção de fato fosse a participação ativa dos recifenses, o caráter da campanha de divulgação de realização do processo poderia ter sido diferente, no sentido de mostrar às pessoas a importância de participar do planejamento territorial, como isso lhes afeta, e de que forma poderiam participar ativamente contribuindo e levando suas demandas.

Desse modo, entendendo que nenhuma ação é neutra de intenções, considera-se que essa estratégia de comunicação da prefeitura foi um dos fatores que contribuíram para o afastamento da população desse diálogo necessário para um planejamento territorial mais plural que abarca a diversidade de existências no espaço urbano.

Essa medida reflete como as classes dominantes conseguem, por diferentes meios, conseguir se manter no poder e nas suas relações de domínio das classes sociais vulneráveis. Não convidar a massa da população recifense para o debate pontua a quem esse processo de elaboração estava direcionado e, para legitimar essa medida, era feita uma campanha de divulgação dos feitos da gestão de modo a informar à população que o processo estava em curso (mesmo sem sua participação).

5.4 RECEPÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Com o início das tratativas oficiais, o debate chegou ao público e alguns atores sociais tomaram iniciativa de realizar diferentes atividades preparatórias com vistas a elucidar ao público diversas temáticas que seriam abordadas no momento de elaboração do Plano Diretor do Recife. Desse modo, entre 2017 e 2018 ocorreram alguns eventos mobilizados por iniciativas que buscaram levar o debate para outros segmentos sociais, como o Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), a ONG Habitat para a Humanidade Brasil (Habitat), a Secretaria da Mulher do Recife, a Articulação Recife de Luta (ARL), o Instituto de Arquitetos do Brasil -

Departamento Pernambuco (IAB/PE), o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo - Departamento Pernambuco (CAU/PE).

A seguir, serão apresentados esses eventos de forma a relatar como aconteceram, como a ideia de realizá-los surgiu, quais atores sociais participaram, como funcionou a dinâmica das atividades, entre outras informações relevantes. Para tanto, foi possível analisar alguns desses eventos a partir da participação presencial da pesquisadora, análises por meio de redes sociais, e ainda entrevistas realizadas com atores que conceberam essas iniciativas de debates e discussões.

5.4.1 “Donas do Pedaco: Construindo a participação das mulheres no Plano Diretor do Recife”

Em julho de 2017 foi realizado um seminário para debater as demandas das mulheres recifenses em relação à cidade, evento intitulado “Donas do Pedaco: Construindo a participação das mulheres no Plano Diretor do Recife” realizado pela Secretaria da Mulher, junto ao Instituto Pelópidas Silveira.

Imagem 1 – Seminário Donas do Pedaco: Construindo a participação das mulheres no Plano Diretor do Recife.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife.

Como forma de compreender melhor a concepção desse evento, foi realizada uma conversa virtual via Google Meet às 18h30 do dia 08 de outubro de 2021 com Inamara Mélo, integrante da Secretaria da Mulher na época da elaboração do Plano e uma das idealizadoras do Seminário.

Na conversa, Inamara contou que antes do início do processo de elaboração do Plano:

Existia um propósito da secretária Cida Pedrosa de avançar na concepção de um planejamento urbano que reconhecesse o território da mulher, a mulher enquanto

cidadã que pudesse usufruir de direitos no espaço público... ter direito à terra, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte... que o Planejamento levasse em conta aquilo que era a opinião das mulheres. (INAMARA MELO, 2021)

A partir dessa intenção que, da secretária, passou a ser uma motivação da Secretaria como um todo, surgiu a ideia da realização deste Seminário com vistas a capacitar a equipe da Secretaria e, em seguida, escutar e capacitar mulheres recifenses para participar ativamente do processo de elaboração do Plano Diretor de forma a defender e reivindicar uma cidade que atendesse às suas demandas.

Inamara (2021) pontuou o pioneirismo desse tipo de discussão dentro do planejamento urbano da cidade: “A gente até então não ocupava esse espaço... Então, a partir dessa decisão política, a gente começou a incidir, ter uma participação expressiva e relevante no debate relacionado ao planejamento urbano”.

Sobre a concepção do evento, Inamara afirmou que por ser uma abordagem nova na cidade, era um assunto a desbravar. Assim, a equipe da Secretaria da Mulher se mobilizou para buscar entender de que forma poderiam garantir a equidade de gênero no Plano Diretor 2018.

Desse modo, foi construído um roteiro para envolver as recifenses nesse debate anterior ao processo de elaboração do Plano, “Houve todo um momento de capacitação da equipe, depois os momentos de escutas social, de mobilização, que foram realizados pela Secretaria da Mulher e sistematização desse processo para servir de subsídio para a inclusão das nossas propostas no debate do Plano Diretor” (INAMARA MELO, 2021).

O primeiro evento de aproximação com a sociedade recifense foi o Seminário Donas do Pedço, no qual foram convidadas algumas pesquisadoras da área para apresentar uma discussão atualizada sobre o assunto, as pautas que estavam sendo debatidas a nível nacional sobre equidade de gênero dentro do planejamento urbano das cidades brasileiras. Para Inamara (2021) “aquele movimento ali foi um movimento grandioso do ponto de vista da pauta estabelecida, daquilo que se conseguiu debater e discutir”.

Inamara contou que, apesar da contribuição das mulheres que participaram do Seminário ser bastante expressiva, sentia-se a necessidade de realizar uma construção do debate de forma especializada, considerando as especificidades do território recifense. Para ela, o momento do Seminário foi importante do ponto de vista conceitual, foi o momento que entenderam a novidade desafiadora da abordagem, mas que era uma pauta necessária para a luta das mulheres e para a efetivação dos direitos, “... o seminário foi norteador, ajudando a qualificar a equipe da Secretaria que acompanhou o processo e para desenvolver as demais

ações com as mulheres nas diversas Regiões Político-Administrativas da cidade” (INAMARA MELO, 2021).

Após esse evento maior, foram realizadas 8 escutas nas 6 Regiões Político-Administrativas do Recife (RPAs), das quais participaram cerca de 200 mulheres. Inamara disponibilizou o documento contendo a sistematização dessas escutas elaborado pela empresa de consultoria contratada (Ideário) para realizar essas dinâmicas com a população. Esse documento continha um breve resumo da metodologia utilizada, resumo das questões abordadas em cada encontro juntamente com uma síntese das propostas gerais e das propostas específicas por RPA, fruto das reuniões.

Imagem 2 – Escutas por RPA realizadas pela Secretaria da Mulher.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife.

Dentre as pautas e propostas levadas desses momentos para o processo de elaboração do Plano, Inamara pontuou a garantia da paridade de gênero nos espaços participativos do planejamento urbano e a inserção da questão de gênero em todos os programas da prefeitura. Dentre os principais ganhos, afirmou que conseguiram inserir bastante a perspectiva de gênero no texto do Projeto de Lei que foi para a Câmara Municipal.

Como principal desafio desse processo, Inamara relatou a dificuldade em pensar as propostas de forma concreta, tornar as demandas das mulheres e toda a discussão teórica realizada em propostas objetivas para inserir no texto do instrumento urbanístico. Pontuou ainda que depois que passou o processo de discussão, considerou que conseguiram capitalizar pouco do conteúdo dentro do Plano.

5.4.2 “Cidades em disputa: sociedade civil engajada na revisão do Plano Diretor do Recife”

Em novembro de 2017, o CPDH e a Habitat promoveram dois momentos de debate sobre os impactos da elaboração do Plano Diretor nas decisões políticas relativas à ocupação do centro urbano ao longo dos dez anos de sua vigência intitulados “Cidades em disputa: sociedade civil engajada na revisão do Plano Diretor do Recife”. Os eventos contaram com a presença de especialistas na área, para elucidar sobre os instrumentos urbanísticos previstos pelo Plano. O primeiro evento ocorreu no dia 10 de novembro de 2017, na Faculdade de Direito do Recife e o segundo evento ocorreu no dia 11 de novembro de 2017 na sede da Habitat.

Imagem 3 – Divulgação do evento Cidades em disputa: sociedade civil engajada na revisão do Plano Diretor do Recife.

CIDADES EM DISPUTA: SOCIEDADE CIVIL ENGAJADA NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE

10 e 11 NOVEMBRO

No próximo ano, o Plano Diretor do Recife passará por uma revisão e cabe a nós, sociedade civil, monitorar esse processo.

O Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH) e a Habitat para a Humanidade Brasil convidam a todas e todos para iniciar os debates sobre os impactos da revisão do Plano Diretor nas decisões políticas relativas à ocupação do centro urbano nos próximos 10 anos. O evento contará com especialistas na área, para esclarecer sobre os instrumentos urbanísticos que o plano prevê e movimentos de resistência de outras cidades onde os planos já foram revistos.

Participe dessa construção!

Sexta - 9h 12h e 14h às 17h
Faculdade de Direito do Recife

Sábado - 9h 12h e 14h às 17h
- Habitat

(Para este dia é necessário solicitar sua inscrição através do email: centropopulardireitoshumanos@gmail.com e aguardar nossa resposta - Vagas Limitadas)

Realização:   Patrocínio: 

Fonte: Página do Facebook do CPDH (2017).

Imagem 4 – Evento Cidades em disputa: sociedade civil engajada na revisão do Plano Diretor do Recife.



Fonte: Página do Facebook da ONG Habitat para a Humanidade (2017).

Imagem 5 – Evento Cidades em disputa: sociedade civil engajada na revisão do Plano Diretor do Recife.



Fonte: Página do Facebook da ONG Habitat para a Humanidade (2017).

Buscando entender melhor como ocorreu o evento, foi realizada uma conversa virtual no dia 09 de setembro de 2021 às 17h pelo Google Meet, com a arquiteta Socorro Leite, Diretora da Habitat para a Humanidade Brasil e integrante da Articulação Recife de Luta, explicou como se deu a parceria entre a Habitat e o Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH) e como foi o evento Cidades em Disputa.

Socorro afirmou que já existia uma aproximação entre certas entidades, pois algumas compunham o Conselho da Cidade. Então a Habitat, que já tinha recurso para realizar um projeto, propôs o evento e integrantes do CPDH confirmaram que poderiam fazer parceria. Chamaram algumas pessoas para trazer experiências de outros estados na revisão de Plano Diretor, informações que acharam que seriam importantes.

O primeiro dia do evento aconteceu na faculdade de direito e o segundo dia no auditório da Habitat. A divulgação foi feita por meio de post no Facebook das entidades e por meio de divulgação entre as entidades parceiras via Whatsapp e pessoalmente. De acordo com Socorro

(2021), o público-alvo do evento “era um público que a gente queria que seguisse contribuindo para construir um processo com provocação”.

Foi bem legal, tinha um público bem legal [...] tinha pessoas de ONGs, tinha algumas pessoas de movimento, e tinha gente da academia... e foi gente da prefeitura também... A gente começou daí em diante discutir o quê dessas experiências a gente poderia aproveitar em Recife. Nós já começamos a maquirar um pouco o que poderia ser apresentado na nossa ilusão de que a gente ia conseguir influenciar no processo, a gente começou a fantasiar o que era que ia fazer. (SOCORRO LEITE, 2021)

Ao ser questionada se a atividade atingiu aos objetivos pensados inicialmente, Socorro (2021) concluiu que sim, afirmando que:

A gente queria trazer experiências inspiradoras para ver como a gente podia provocar um processo diferente da revisão do Plano Diretor anterior que já tinha sido traumática... teve um processo participativo que depois foi desconsiderado. Era uma expectativa bem clara e bem atendida com o evento. As experiências eram muito interessantes e foram inspiradoras naquele momento. (SOCORRO LEITE, 2021)

De acordo com a arquiteta, o evento não foi grande, contou com a participação de entre trinta a cinquenta pessoas e para ela a maior contribuição foi o grupo começar a se organizar e pensar em criar espaço para ter uma articulação mais proveitosa. Pontuou ainda que esse evento foi o embrião da Articulação Recife de Luta, foi quando começaram a discutir e unir entidades e pessoas com a mesma disposição para discutir o Plano Diretor.

A ARL “é formada por organizações não-governamentais, movimentos sociais, coletivos de pesquisa e ação e indivíduos comprometidos com a construção de uma Recife mais justa, democrática, com igualdade de direitos e oportunidades para a sua população” (Articulação Recife de Luta, 2018). A ARL foi criada com o objetivo de reivindicar um processo participativo e transparente no momento de elaboração do Plano de Ordenamento Territorial do Recife e foi uma entidade bastante atuante no processo de elaboração do Plano.

5.4.3 “Discutindo o Plano Diretor do Recife”

Entre 19 de julho de 2018 e 04 de setembro de 2018 ocorreu um ciclo de debates intitulado “Discutindo o Plano Diretor do Recife” organizado pela gestão do departamento de Pernambuco do IAB, juntamente com integrantes do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Noé Sérgio, arquiteto que fazia parte da gestão do IAB PE no momento da revisão do Plano Diretor, concedeu uma entrevista virtual para contribuir com o presente trabalho no dia

15 de setembro de 2021 às 18h pelo Google Meet. Relatou que no final de 2017 alguns integrantes do IAB PE começaram a pensar que seria interessante a entidade iniciar o debate acerca da revisão do Plano Diretor, ter uma representação para discutir “para que a gente tivesse quem abrir um outro lugar de discussão quanto às questões do Plano Diretor... provocar a reflexão” (NOÉ SERGIO, 2021). Afirmou que a amizade com Fernanda Costa facilitou a parceria com o IBDU, o interesse mútuo em propor essa discussão entre diferentes atores sociais trazendo visões e demandas distintas sobre a cidade.

Em conversa virtual realizada no dia 11 de setembro de 2021 às 09h pelo Google Meet, a advogada Fernanda Costa, Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), elucidou como se deu a parceria entre o IBDU e o Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento Pernambuco (IAB PE), e como foi o ciclo de debates *Discutindo o Plano Diretor do Recife*.

Fernanda contou que já existia um conjunto de atores sociais que vinha pressionando a prefeitura há muito tempo para instalar o processo de revisão do Plano Diretor, a prefeitura passou quarenta meses para realizar o processo de contratação. Ao questionar o processo que vinha acontecendo e reivindicar a participação ampla da população recifense, além de enfatizar a necessidade de capacitação, criou-se a expectativa que a prefeitura realizasse essas discussões temáticas antes, mas não fez. Então o IBDU juntou-se ao IAB PE para promover esse debate.

Esse ciclo de debates pegou temáticas pensando em ter uma pessoa de movimento, uma ligada ao mercado e também alguém ligado à prefeitura... a gente trouxe essas discussões porque a gente achava que era importante trazer subsídios para poder fazer propostas mais realistas que buscassem reduzir as desigualdades que existem nessa cidade que é a capital mais desigual do país, e que também pudesse reconhecer territórios, reconhecer outros atores... eu acho que também tinha muito essa preocupação... então quando a gente pensou em fazer esses debates a intenção era trazer essas várias visões, trazer essas várias leituras, esses vários retratos do território, dar voz a vários atores e atrizes no sentido de que a gente tivesse uma legislação que fosse menos voltada a uma visão de financeirização da cidade, fosse mais votada a uma visão mais integrativa e de maior respeito. (FERNANDA COSTA, 2021)

Noé (2021) falou sobre a dificuldade do diálogo nos espaços promovidos pela prefeitura, os diferentes atores não se escutavam, não dialogavam de fato para buscar confluências em suas propostas e demandas, apenas expunham e argumentam para que seus objetivos fossem atendidos. Desse modo, para ele, esse ciclo de debates foi interessante porque o ambiente e a dinâmica permitiram um diálogo mais aberto entre diferentes atores sociais, discutindo suas visões sobre a cidade.

As palestras em si foram excelentes, os temas [...] inclusive eu acho que o papel do IAB era de levantar essas questões, de promover esse encontro. Não é porque foram muitos atores envolvidos não [...] eu acho que em relação à quantidade de gente participando não foi tanta gente ali dentro do prédio do IAB, mas em relação à diversidade... acho que aconteceu. (NOÉ SÉRGIO, 2021)

Desse modo, ocorreram seis encontros no edifício sede do departamento, sempre às quintas feiras à noite. A economista Tânia Bacelar foi responsável por abrir o ciclo de debates lançando o seu olhar sobre o contexto social, político e econômico no qual o processo de formulação do Plano ocorreu. Assim, se seguiu mais cinco encontros que abordaram as temáticas: “O Direito de Protocolo”, “Plano Diretor: O que está em jogo?”, “Meio Ambiente e Saneamento”, “Desenvolvimento Econômico e Centralidades”, “Política Habitacional”.

Esses debates organizados pelo IAB/PE e IBDU eram divulgados nas redes sociais e contavam com a presença de convidados a cada temática, pessoas que atuavam na área e podiam trocar conhecimentos com o público ouvinte e os outros debatedores.

Imagem 6 – Divulgação do Ciclo de debates IAB/PE e IBDU.

DISCUTINDO O **PLANO DIRETOR** DO RECIFE

QUI 19/07 CONTEXTO POLÍTICO, ECONÔMICO E SOCIAL	QUI 16/08 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E CENTRALIDADES
QUI 26/07 O DIREITO DE PROTOCOLO	QUI 23/08 MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO
QUI 02/08 PLANO DIRETOR: O QUE ESTÁ EM JOGO?	QUI 30/08 MOBILIDADE URBANA
QUI 09/08 POLÍTICA HABITACIONAL	TER 04/09 PATRIMÔNIO CULTURAL MATERIAL E IMATERIAL

IAB.PE **ibdu**
INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO

RUA JENER DE SOUZA | 130 | DERBY

Fonte: Página do Facebook do IAB/PE.

Imagem 7 – Ciclo de Debates IAB/PE e IBDU.



Fonte: Página do Facebook da Articulação Recife de Luta (2018).

Imagem 8 – Ciclo de Debates IAB/PE e IBDU.



Fonte: Página do Facebook da Articulação Recife de Luta (2018).

Imagem 9 – Ciclo de debates IAB/PE e IBDU



Fonte: Página do Facebook da Articulação Recife de Luta (2018).

5.4.4 Atuação do CAU PE

Em maio de 2018 foi realizada uma reunião em que o ICPS apresentou a proposta de revisão do Plano Diretor do Recife para os integrantes do CAU/PE³⁹. A apresentação foi feita pelo presidente do Instituto, João Domingos, o qual convocou a participação dos profissionais de arquitetura e urbanismo no processo de discussões, afirmando o Conselho como um influenciador para a sociedade.

Em junho de 2018 foi elaborada, por parte do CAU/PE, uma “Carta Aberta ao Povo do Recife”⁴⁰, na qual foram feitas reivindicações acerca do prazo inicial do processo participativo e das condições dessa participação. Entretanto, o documento não especifica o prazo que estava estabelecido pela prefeitura anteriormente nem a nova proposta colocada pelo Conselho. Entende-se ser muito estranho o Conselho afirmar em seu site que esta carta teve o poder de alterar os prazos do processo participativo que já estavam estabelecidos sem explicitar exatamente o prazo anterior e o que foi proposto pelo conselho.

Em agosto de 2018, o Conselho promoveu três dias de debates para discutir com a classe profissional sobre temáticas relativas ao Plano Diretor, foram elas: Plano Diretor e novos

³⁹ Para saber mais acerca da contribuição do CAU/PE para o Plano Diretor do Recife, acessar: <https://www.caupe.gov.br/proposta-de-plano-diretor-do-recife-e-apresentado-ao-cau/>; <https://www.caupe.gov.br/cau-pe-divulga-cronograma-de-debates-sobre-o-plano-diretor-do-recife/>; <https://www.caupe.gov.br/habitacao-de-interesse-social-no-plano-diretor-do-recife/>; <https://www.caupe.gov.br/financiamento-urbano-no-plano-diretor/>; <https://www.caupe.gov.br/cau-pe-solicita-audiencia-a-pcr-para-tratar-do-plano-diretor/>.

Acesso em: 13 out. 2021.

⁴⁰ Este documento pode ser encontrado em: <https://www.caupe.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/documentocartaplanodiretordorecife2018.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

padrões urbanísticos para uma cidade sustentável, Plano Diretor e a produção de Habitação de Interesse Social e Plano Diretor e o desafio do Financiamento Urbano. Esses encontros foram divulgados pelo presidente do CAU/PE, Rafael Tenório, em uma reunião anterior onde estavam presentes o Secretário de Planejamento do Recife, Antônio Alexandre e o Presidente do ICPS, João Domingos. Os representantes do Poder Público elogiaram a iniciativa do CAU e enfatizaram a importância da organização e mobilização do Conselho para participar do processo de elaboração do Plano Diretor.

Esses debates aconteceram no Porto Digital às 19h, contando com a participação de especialistas convidados para serem debatedores, com mediação de integrantes do Conselho. A entrada era gratuita e participaram do evento profissionais e estudantes da área, bem como representantes de entidades públicas e privadas.

Imagem 10 – Ciclo de debates promovido pelo CAU/PE sobre o Plano Diretor.



Fonte: Site do CAU/PE, 2018.

Imagem 11 - Ciclo de debates promovido pelo CAU/PE sobre o Plano Diretor.



Fonte: Site do CAU/PE, 2018.

Além desses encontros, o CAU recebeu contribuições também por meio de uma Ouvidoria implantada com o objetivo de complementar os debates, que funcionava por meio de uma plataforma digital⁴¹. As sugestões encaminhadas foram agrupadas e encaminhadas ao grupo de trabalho para análise e inserção no processo de revisão do plano diretor. Todas as contribuições coletadas, tanto nos debates quanto pela Ouvidoria, foram entregues ao Prefeito Geraldo Júlio, ao final do processo como contribuição do Conselho ao Plano Diretor do Recife.

O CAU/PE é uma das entidades que integram o Colegiado de Entidades de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco – CEAU/PE, essa instância é responsável por orientar as entidades dessa área profissional, realizando reuniões com representantes de cada entidade para alinhamentos e determinações. Em setembro, o CEAU/PE alinhou em reunião a necessidade de solicitar uma audiência pública ao prefeito da cidade do Recife, Geraldo Júlio, buscando discutir o processo de revisão do Plano Diretor, principalmente em relação aos prazos para debate com a população. Estavam presentes nessa reunião representantes do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/PE), do Sindicato dos Arquitetos no Estado de Pernambuco (SAEPE), da Habitat para Humanidade (HABITAT) e do Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH). A partir desse encaminhamento, o CAU/PE solicitou a audiência. Não foram encontradas maiores informações no site do Conselho sobre essa audiência.

Essas iniciativas de debate mostraram, desde o início da discussão sobre a elaboração do Plano Diretor do Recife vir à público, a vontade dos diversos atores da sociedade recifense em participar ativamente do processo que viria a determinar os parâmetros responsáveis por desenhar a cidade por dez anos.

Todos esses debates foram abertos ao público de modo a promover o compartilhamento dos saberes de diversos especialistas nas áreas de atuação que competem um Plano Diretor, possibilitando que pessoas com limitações de acesso às informações pudessem conhecer inicialmente do que se trata esse instrumento urbanístico de que forma interfere na cidade.

Com isso, esses momentos tiveram importante papel no que diz respeito ao nivelamento de conhecimento de uma pequena parcela da população que teve acesso à divulgação dos eventos promovidos pelas entidades citadas, além de auxiliar no engajamento e interesse das pessoas em torno desse assunto que, no geral, apenas é comentado na cidade de dez em dez anos que é o período entre uma revisão e outra.

Ao longo da realização da presente pesquisa, foi possível perceber que grupos formados nesse momento e indivíduos mobilizados ao longo desses ciclos de debates permaneceram

⁴¹ O acesso a essa plataforma poderia ser realizado por meio do site www.colab.re.

atuantes ao longo de todo o processo de elaboração do Plano, mostrando mais uma vez a importância dessas iniciativas ao unir vozes em torno da reivindicação por uma cidade mais justa e democrática.

5.4.5 “Articula Recife”

Outra iniciativa que partiu da sociedade civil organizada foram os encontros territoriais promovidos pela Articulação Recife de Luta (ARL) que aconteceram entre julho e agosto de 2018 com o objetivo de ampliar a discussão sobre o Plano Diretor e levar esse debate para diversas comunidades da cidade do Recife.

Os encontros eram realizados em locais como escolas, bibliotecas comunitárias e associação de moradores. Dentre as comunidades visitadas, estavam: Vila Maciunila/Mussum, Caranguejo Tabaiars, Entra Apulso, Coque, Ibura e Jordão, Pilar, Vila 27 de abril, Mata do Uchôa, Várzea e Graças.

Figura 15 – Cards de Divulgação do Articula Recife.



Fonte: Facebook da Articulação Recife de Luta, 2018.

Uma das principais críticas do grupo ao processo participativo oficial organizado pelo Poder Público era a questão do atropelo das atividades e a pressa dos debates, os quais não ofereciam condições mínimas de participação para todos os interessados. Assim, o grupo resolveu promover, paralelamente ao processo oficial, um ciclo de debates nas comunidades da cidade em uma corrida contra o tempo como forma de munir os integrantes das comunidades de subsídios necessários para entender melhor o processo de elaboração do Plano e de que forma poderiam incidir politicamente para levar as demandas de suas comunidades ao processo de elaboração do Plano.

Este foi um momento bastante rico na cidade do Recife, muitos movimentos saíram de suas atividades habituais e convergiram e se mobilizaram para debater, discutir a cidade e as reivindicações dos movimentos populares.

Além dos debates que levavam o tema do planejamento territorial mais geral para cada uma das comunidades e bairros visitados, também existiram momentos em que foram realizadas discussões temáticas direcionadas a grupos que geralmente não são muito levados em consideração pelas ações de planejamento urbano, como as mulheres e os pescadores, catadores e comerciantes informais.



Fonte: Facebook da Articulação Recife de Luta.

De acordo com Socorro Leite, uma das organizadoras desse ciclo de debates territoriais, a ideia surgiu quando integrantes da ARL perceberam que de acordo com o cronograma estabelecido pelo processo institucional de elaboração do Plano Diretor não iriam ter tantas discussões territoriais quando acreditavam ser suficiente, então decidiram por tomar a iniciativa de realizar essas conversas com as comunidades.

Quando a gente viu que a prefeitura não ia mobilizar, a gente resolveu fazer uma ação de mobilização... e aí a gente se dividiu, a gente abriu inscrição (especialmente por Whatsapp no grupo Recife de Luta) para as comunidades que queriam saber do plano diretor, a gente queria sensibilizar [...]. (SOCORRO LEITE, 2021)

Muitas das entidades que fazem parte da ARL já realizam trabalhos com as comunidades da cidade, então quando surgiu a ideia de debater sobre o Plano Diretor, essas entidades incorporaram em suas agendas mais essa pauta. Se tinham uma visita à certa comunidade para tratar de determinado assunto, aproveitavam para também levar o debate sobre o Plano. De acordo com Socorro (2021), foram realizados debates em mais de 20 comunidades espalhadas pelo território recifense, cada um contando com cerca de 20 a 50 participantes.

Em relação à dinâmica desses encontros, Socorro (2021) afirmou que existia uma apresentação padrão que:

Trazia para iniciar algumas matérias que tinham saído no jornal sobre interesse do mercado imobiliário... então a gente se apresentava enquanto Recife de Luta... geralmente era alguém que recebia a gente, introduzia um pouco o tema e aí a gente entrava nessa discussão numa linguagem acessível de que estava em discussão uma lei que poderia afetar a vida das pessoas... e ia explicando de forma ilustrativa a importância de se envolver na discussão do Plano Diretor. Geralmente as pessoas falavam muito do que elas sofriam... as condições precárias de moradia, ou da ameaça do despejo, ou das promessas da prefeitura com a comunidade... então a mobilização ia muito por essa linha.

Ao ser questionada sobre os principais desafios dessas atividades, Socorro (2021) citou dois pontos principais: a questão do pouco tempo para realização dos debates, uma vez que o cronograma do processo de elaboração do Plano no Executivo era apertado, e a questão dos desafios para mobilizar a população, considerando a cooptação como uma realidade bastante presente.

Entende-se na presente pesquisa que esses dois tópicos principais trazidos por Socorro (2021) no que diz respeito aos desafios da realização das atividades propostas pela ARL nas comunidades (tanto a questão da cooptação, quanto o cronograma apertado) são fruto dos mecanismos da construção do consentimento explorados pela Prefeitura do Recife.

A cooptação, já debatida anteriormente, impacta negativamente na legitimidade do processo, uma vez que cria uma falsa percepção de ampla participação de integrantes de movimentos populares. Na prática, essas pessoas pertencentes às classes dominadas são utilizadas como massa de manobra para defender os interesses das classes dominantes, muitas vezes de forma enganosa a partir de promessas de emprego ou outro elemento de troca.

Sobre o cronograma, vale refletir que quanto menos tempo para apreensão do material necessário para análise e embasamento para contribuir com propostas, menos condições de participar ativamente do processo. Com isso, a Prefeitura consegue maior autonomia em levar a elaboração do Plano conforme seus interesses, sem lidar com tantos conflitos. Nesse sentido, o elemento tempo de realização das atividades participativas se coloca como questão central, o fator que possibilitou à Prefeitura o controle do processo de elaboração praticamente sem conflitos que pudessem influenciar diretamente de fato na tomada de decisão e romper com o que estava pré-estabelecido.

Em relação ao tempo para realização dos debates nas comunidades, Socorro (2021) trouxe ainda a questão de que boa parte das pessoas que participaram desses debates

promovidos pela ARL não participaram das atividades promovidas pela prefeitura da cidade ao longo do processo de elaboração do Plano.

A gente sensibilizou o povo para participar, mas não conseguiu... não conseguiu pelo ritmo das coisas... as pessoas não conseguiram participar adequadamente... do processo mais formal da prefeitura algumas lideranças dessas áreas participaram, mas a população em si encerrou. (SOCORRO LEITE, 2021)

Para Socorro (2021), essas atividades não conseguiram gerar o impacto esperado por causa do tempo, “passou muito rápido o primeiro mês, o segundo, e aí quando a gente viu, tava faltando tempo para discussões internas, inclusive construção de propostas... quando a gente viu, já tava no tempo de contribuir e muitas comunidades não conseguiram acompanhar”.

Nesse processo que acontecia como uma corrida contra o tempo, uma vez que essas discussões promovidas pela ARL estavam acontecendo paralelamente às atividades promovidas pela prefeitura, Socorro entende que a sensibilização não foi suficiente e, inclusive, a ARL defendia a realização de um processo de capacitação em suas propostas de participação para o Plano Diretor.

Você não pode... pegar uma pessoa que tá lá na luta do cotidiano e dizer ‘contribua aqui com a discussão do Plano Diretor’ que é uma peça técnica... as pessoas não estão... e nem faz parte do dia a dia delas... então tinha que ter um processo de capacitação em paralelo com a construção de propostas... não teve [...] até para tentar enganar os bestas a prefeitura criou os momentos de capacitação, mas na véspera do limite de apresentação de propostas... uma coisa que não tinha linguagem adequada, não tinha ferramenta adequada... capacitou mais a galera que ia participar da conferência... e aí eles deram o golpe lá na conferência e tinha mais gente cooptada. (SOCORRO LEITE, 2021)

Sobre essa questão da cooptação, Socorro relatou que em algumas comunidades existia um certo racha, uma vez que havia lideranças cooptadas que começaram a questionar a presença da ARL no momento da promoção dos debates sobre o Plano Diretor na tentativa de desmobilizar a iniciativa.

Desse modo, ao considerar a combinação do pouco tempo para realização das atividades participativas, as condições de participação, bem como os conflitos existentes em relação à cooptação dentro das comunidades, Vitor Araripe integrante da Caus, Direitos Urbanos e Articulação Recife de Luta, elucidou um pouco sobre essa problemática em entrevista virtual concedida às 20h do dia 13 de setembro de 2021.

Era difícil chamar as pessoas das comunidades para participar do processo oficial da prefeitura após entenderem que eram voto vencido e que não teria como incidir de

fato nas tomadas de decisão. Seria só para legitimar o processo, aparecer nas fotos, apoiar o marketing que estava sendo tecido em torno do processo. (VITOR ARARIPE, 2021).

Como forma de compreender a distinção dos momentos de participação promovidos pela Articulação Recife de Luta e pela Prefeitura do Recife, foi realizada uma entrevista com Penha Gouveia, moradora da Zeis Jardim Uchôa, em encontro virtual às 19h do dia 28 de setembro de 2021. Penha relatou um pouco sobre a dinâmica dos diferentes momentos participativos, pontuando de que forma conseguiu se colocar e como se sentiu nesses espaços em questão.

[...] na da prefeitura eu me sentia apenas uma pessoa a mais... o tempo era super reduzido, as coisas não eram claras, a gente não tinha tempo suficiente para uma discussão, um aprofundamento... então era um faz de conta... e eles abriram esse espaço para dizer que houve a participação, mas de fato mesmo não acontecia... eles não capacitam, principalmente o movimento popular, a gente não consegue entender muitos termos técnicos, é como se fosse marcar presença. Se dependesse deles, eu não tinha como intervir, dizer o que eu estava querendo, o que era o melhor [...]. Na prefeitura... como é conduzida... não contribui... contribui sim, para o que eles querem... porque menos informados, menos capacidade de intervir, de argumentar. [...] com relação a articulação, é diferente. Porque além deles explicarem detalhadamente sobre o Plano, eles tentam fazer com que a gente tenha o melhor entendimento possível e fala também sobre a lei, dá aquela pincelada para a gente entender... e quando se refere justamente ao que nos interessa... a Articulação fala para a gente e vai explicar, por exemplo, coeficiente x dá direito de fazer 14 andares... pense uma Zeis com um prédio desse... e dependendo de onde é a Zeis, não vai vir só aquele edifício, vai vir vários... a Articulação tem todo o interesse de formar, informar, capacitar... que a gente tenha realmente consciência e entendimento para que a gente possa intervir, saber porquê a gente quer e o que a gente quer... e tem tempo para a gente falar... e lá (prefeitura) não. (PENHA GOUVEIA, 2021)

Nesse sentido, apesar desses desafios, entende-se que foi realizado um esforço grande por parte da Articulação Recife de Luta em tentar capacitar diversos habitantes da cidade que pouco acesso têm às questões relativas ao planejamento territorial, um esforço coletivo de integrantes de diversas entidades que já possuem trabalhos com esse público e que estão habituados com uma forma de linguagem mais acessível. Entretanto, com o tempo escasso para tantas discussões, não foi possível fazer um trabalho mais assíduo nas comunidades e bairros visitados propondo retorno à cada um e garantindo um acompanhamento e capacitação durante todo o período de elaboração do Plano.

Ao avaliar o processo participativo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018, Socorro criticou sua rapidez, que impactou diretamente na atuação que a Articulação tentava estabelecer dentro das comunidades. Para ela todo o esforço que a ARL teve em levar o debate para as comunidades recifenses (como elucidado no capítulo anterior) não gerou impacto

suficiente, uma vez que o processo passou muito rápido, não dando tempo para uma capacitação satisfatória das pessoas, impossibilitando-as de acompanhar verdadeiramente o processo e contribuir.

Não foi suficiente chegar para sensibilizar... a gente defendia inclusive na proposta de participação que a gente levou para o conselho... defendia a realização de um processo de capacitação, como foi feito na outra discussão do Plano Diretor... você não pode contribuir... pegar uma pessoa que tá lá na luta do cotidiano e dizer 'contribua aqui com a discussão do Plano Diretor' que é uma peça técnica... as pessoas não estão... e nem faz parte do dia a dia delas... então tinha que ter um processo de capacitação em paralelo com a construção de propostas... não teve... (SOCORRO LEITE, 2021)

Ao analisar todas essas iniciativas, percebe-se que houve grande esforço por parte de diversos atores sociais em se inteirar sobre as temáticas abordadas pelo Plano Diretor, promovendo discussões com o objetivo de preparar e capacitar de alguma forma mais pessoas para mobilizar a participar do processo de elaboração do instrumento urbanístico em questão. Todas essas iniciativas vindas de diferentes grupos sociais demonstram que o Plano Diretor é um elemento que agrega diversos interesses advindos de pessoas com demandas distintas e que, em muitos casos, são antagônicas.

A partir do exposto sobre cada um desses eventos que ocorreram antes ou durante o processo de elaboração do Plano no âmbito do Executivo, percebe-se a intenção de capacitação e mobilização de diferentes segmentos que compunham o debate acerca do instrumento. Muitos desses atores inclusive participaram dos debates do Plano Diretor anterior.

Ao analisar essas iniciativas, percebe-se que apenas uma delas partiu de um órgão da prefeitura, a Secretaria da Mulher. E mesmo com todo o aparato institucional, recursos, contratação de empresa de consultoria para coordenar o processo, participação no GTPOT e Conselho da Cidade, ainda assim, os ganhos dentro do processo de elaboração do Plano e no texto aprovado não foram grandes. Mesmo a iniciativa partindo de dentro do corpo técnico e político da prefeitura, diversas barreiras se colocaram no sentido de não permitir que pontos muito diferentes dos que já estavam previstos fossem aprovados, mostrando o nível de controle que certos grupos dentro do poder público tinham sobre a elaboração do Plano Diretor uma vez que a composição da equipe não é homogênea e mesmo dentro de uma instituição há divergências.

É interessante perceber que todos esses movimentos em que a sociedade civil por si própria lançou o debate foram ocasionados por uma percepção de o que estava proposto pela prefeitura em relação a debates preparatórios eram insuficientes para fomentar uma discussão realmente produtiva. Desse modo, esses grupos sentiram a necessidade deles próprios tomar a

dianteira e promover esses momentos de discussão, seja ela mais fechada no próprio grupo, seja ela mais ampla envolvendo atores de outros segmentos sociais.

Percebeu-se também a busca por capacitar as pessoas constituintes das camadas socialmente vulneráveis no intuito de instruir essa população de modo a sensibilizar para a importância da discussão do Plano Diretor e a forma que esse instrumento poderia impactar suas vidas. Sabendo que Recife é a capital mais desigual do país, entende-se que esse esforço demonstra a busca por diminuir esse cenário e contribuir para que as classes espoliadas que historicamente são desconsideradas como participantes ativos do planejamento urbano, tivessem a oportunidade de discutir o ordenamento territorial da cidade do Recife de forma embasada.

Entretanto, o calendário de atividades proposto pela prefeitura era irredutível e não permitia que a sociedade civil conseguisse se organizar paralelamente em tempo hábil a ampliar o debate nos diferentes territórios da cidade. Essa atitude em organizar pouco tempo entre as discussões do processo de elaboração do Plano é entendida aqui como uma forma de controle, uma vez que excluía a possibilidade de articulação da população em se organizar coletivamente para participar das atividades de forma integrada, colaborando assim com a manutenção do poder da prefeitura sobre o processo e sua liberdade para tomar as decisões sem muitas interferências da população.

5.5 AS PLATAFORMAS VIRTUAIS DE PARTICIPAÇÃO

A internet e conseqüentemente as redes sociais e comunidades virtuais vêm crescendo significativamente ao longo dos anos e sua influência e relevância na realidade também. Suas ferramentas e novos meios de comunicação e possibilidades de organização vêm alterando as formas das pessoas se relacionarem entre si e com o mundo. Essa revolução se reverbera em diversos âmbitos da sociedade, inclusive no campo do planejamento urbano, que busca se adequar às novas vivências com vistas a responder às demandas sociais atuais.

Desse modo, a presente pesquisa considerou as ferramentas virtuais implementadas pela gestão do processo de elaboração do Plano Diretor, de modo a explicitar as características desse método participativo inédito no âmbito do planejamento urbano da cidade do Recife.

De acordo com o Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife⁴², durante todo o processo foram viabilizadas diversas formas de participação por meio

⁴² Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Analise-tecnica-do-processo-participativo_9.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2021.

virtual, tais como: Plataforma Digital do Plano Diretor, E-mail SEPLAN/ICPS/Site PD, COLAB, Contribuições para o Caderno de Propostas, Facebook, Instagram, YouTube. Por meio destes ambientes virtuais, foi possível contar com 5.533 participantes, gerando um total de 14.570 contribuições.

A plataforma digital do Plano Diretor⁴³ se configura como um ambiente composto por toda a programação e documentação produzida no processo de elaboração do Plano. Essa plataforma reúne as atividades participativas, com fotos dos eventos realizados, espaço para o debate sobre a cidade com recorte de gênero desenvolvido pela Secretaria da Mulher, glossário com todos os termos utilizados pelo Plano Diretor, notícias e arquivos com documentos para auxiliar no debate, todo o material produzido, dados sobre participação, bem como documentos com as devolutivas de todo material que foi produzido ao longo do processo participativo.

Segundo o Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife, do período de 01/06/2018 a 06/12/2018, 12.583 usuários visitaram a plataforma, realizando o total de 20.799 sessões, sendo uma sessão um conjunto de ações que os usuários executam dentro do site.

Figura 17 – Página Inicial do site do Plano Diretor do Recife.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

Também era possível realizar contribuições por meio de envio de e-mail para os endereços disponíveis: Secretaria de Planejamento Urbano (SEPLAN), Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS) e plataforma digital do Plano Diretor. Apenas seis pessoas enviaram e-mails, realizando seis contribuições por essa ferramenta.

Segundo o Relatório mencionado, o Colab⁴⁴ é uma ferramenta de ambiente virtual voltada para a participação social que foi utilizada no processo de elaboração do Plano por meio de enquete virtual participativa visando identificar a percepção da população sobre temas

⁴³ Disponível em: <<http://planodiretordorecife.com.br>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

⁴⁴ Disponível em: <<https://www.colab.re/>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

relativos ao Plano Diretor, tais como mobilidade, acessibilidade, espaços públicos, habitação, gênero, e diversidade de usos. A ferramenta ficou disponível na plataforma digital do Plano Diretor ao longo da etapa de diagnóstico e, além disso, foram instalados totens em praças, parques e mercados públicos, com o objetivo de atrair cidadãos para acessarem a enquete no ambiente virtual. Durante esse período, 546 pessoas fizeram 839 contribuições.

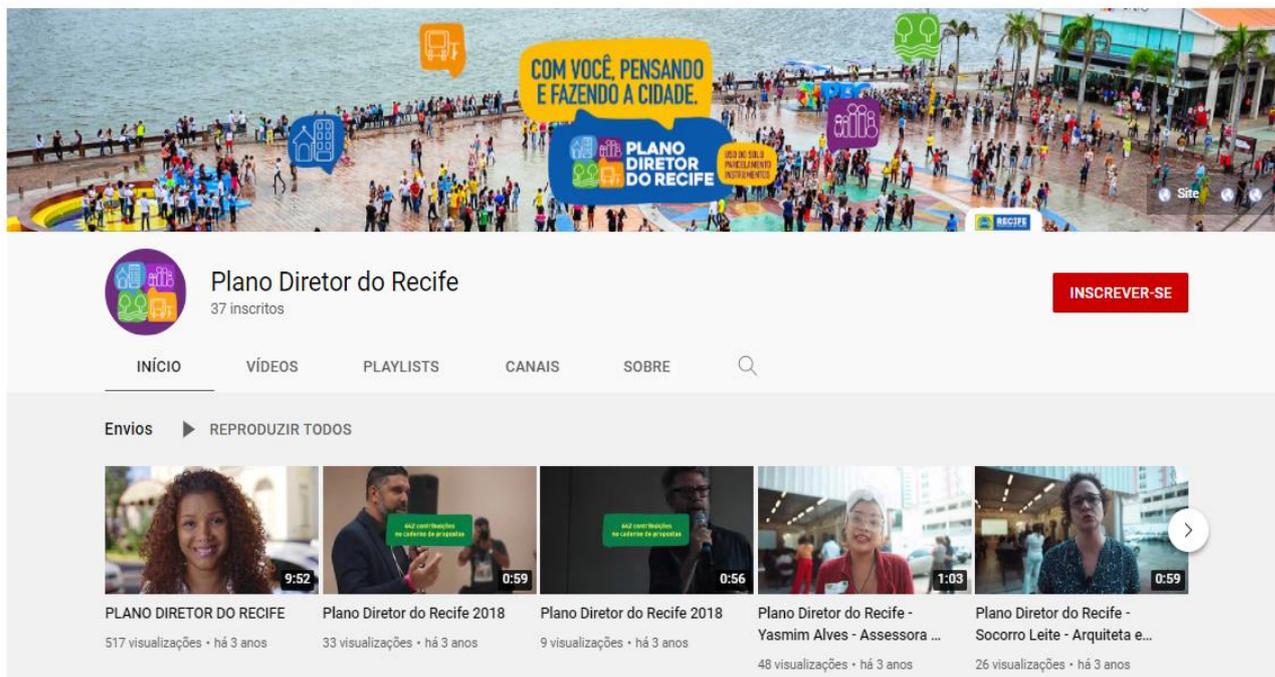
Com o lançamento do Caderno Preliminar de Propostas para a elaboração do Plano, foi disponibilizado na plataforma digital um ambiente para que as pessoas pudessem contribuir ou questionar os itens do Caderno. Ao longo desse período foram registrados 31 acessos e 315 contribuições. Todas essas contribuições, bem como as demais apresentadas ao longo do processo, foram sistematizadas em um documento⁴⁵ e disponibilizadas no site do Plano Diretor.

Além dessas ferramentas citadas acima, o processo de elaboração do Plano contou com divulgação em três espaços virtuais: Facebook, Instagram e YouTube. De acordo com o Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor, no Facebook foram realizadas 25 contribuições ao Plano, 5.626 “curtidas” e 113.265 visualizações das postagens; no Instagram foram realizadas 17 contribuições e 60.199 visualizações das postagens; e no YouTube⁴⁶ foram visualizados 517 vídeos. Apesar do relatório em questão mencionar a possibilidade de contribuição por meio desses espaços virtuais, não deixou claro de que modo aconteciam, se por meio de comentários ou chat, apenas trouxe os dados numéricos. Além disso, no momento de realização do presente trabalho, as páginas do Facebook e Instagram não estavam mais disponíveis.

⁴⁵ Este documento, Anexo 04 do Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife, está disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/ANEXO-04.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁴⁶ Para acessar o canal do Plano Diretor do Recife 2018 no YouTube, acessar https://www.youtube.com/channel/UC2BEC0_MQo7B1dsMN6BBR7w.

Figura 18 – Página inicial do canal do Plano Diretor do Recife no YouTube.



Fonte: Canal do Plano Diretor do Recife no YouTube.

Essas plataformas possibilitaram que pessoas que possivelmente não pudessem participar do processo presencialmente, participassem de modo virtual reivindicando suas demandas e desejos para a cidade. Além disso, funcionou (e tem funcionado até o presente momento de escrita deste trabalho) como um banco de dados de fácil acesso para pesquisa rápida sobre o Plano, uma vez que constam arquivos e mídias que, caso não estivessem todos dispostos em uma mesma plataforma de acesso público, seria de difícil acesso visto a burocracia para pedir informações pelo Portal da Transparência da Prefeitura do Recife.

Por outro lado, a participação virtual viabilizada por essas ferramentas inéditas até então para uso de elaboração de Plano Diretor na cidade foi utilizada em grande escala pela Prefeitura como forma de propaganda da gestão em relação à promoção de participação e transparência de acesso à informação.

De acordo com dados coletados no site do Plano⁴⁷, as atividades participativas contaram com a participação de 6.991 pessoas, sendo 5.288 pessoas participando de forma presencial e 1.703 participando virtualmente. Dessas participações, a prefeitura afirma que teve como resultado um total de 16.490 contribuições, sendo 4.476 contribuições realizadas

⁴⁷ Disponível em: < <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/>>. Acesso em: 22 set. 2020.

presencialmente, e outras 12.014 contribuições virtuais. Ou seja, a maior parte das contribuições se deram através da esfera virtual, porém essa informação não é muito citada nas divulgações acerca da participação, enfatizando apenas o número total de contribuições sem especificar em que esfera se deram, se no ambiente presencial ou virtual.

Assim, ao analisar esses dados, percebe-se que o Executivo Municipal não conseguiu mobilizar de maneira significativa a população recifense para participar de forma presencial dos eventos ocorridos, já que de uma população de 1,6 milhões de habitantes, apenas 5.288 pessoas compareceram, ou seja, somente cerca de 0,3% da população.

Nesse contexto, se faz necessário refletir acerca das particularidades desse tipo de participação. Ao passo que possibilita que pessoas que não possam estar presentes fisicamente durante as atividades participativas presenciais deem sua contribuição para o planejamento da cidade, essas ferramentas promovem a participação individual com a ausência do debate coletivo, trocas e vivências sobre experiências diferentes de cidade.

Logo, enxerga-se como restou prejudicado o processo participativo, uma vez que o ambiente virtual não oferece a participação de qualidade nos debates, como no presencial, além de limitar, ou até mesmo não existir, o aprofundamento na troca de vivências e experiências da população. Assim, as contribuições acabam por serem feitas muito mais no nível individual do que no coletivo.

Além dessa problemática, tem-se a questão da desigualdade de acesso aos recursos necessários para uma participação virtual efetiva. Segundo pesquisa feita em 2019 pela TIC Domicílios⁴⁸, um em cada quatro brasileiros não tem acesso à internet, e, fazendo-se um recorte de classe, tem-se que o nível de acesso foi de 61% entre os que ganham menos de um salário mínimo, 86% entre os que recebem de três a cinco salários mínimos e 94% entre os usuários com remuneração acima de 10 salários mínimos. Ademais, a qualidade da internet também agrava o desequilíbrio do recorte por renda, uma vez que dos cidadãos das classes D e E já conectados, 85% utilizam a internet só pelo celular e com pacotes limitados.

Juntamente a essas questões de acesso à internet, tem-se os obstáculos intelectuais estruturais que se refletem nesse momento. Mesmo com acesso ao uso de dados, nem todas as pessoas possuem conhecimentos necessários para manuseio das ferramentas ofertadas pelo processo de elaboração do Plano, mesmo que sejam divulgadas como de fácil manuseio ou intuitivas. Há barreiras sociais que precisam ser levadas em consideração. O que para alguns

⁴⁸ CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. TIC Domicílios 2019 – Principais Resultados. Disponível em: <https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf>. Acesso em: 22 de set. 2020.

pode ser uma ação simples e intuitiva, para outros pode ser uma ação complexa ou até mesmo impossível.

Assim, é evidente a disparidade socioeconômica ocorrida na participação virtual, já que existe uma porcentagem considerável da população brasileira que sequer tem acesso à internet, e, quando os economicamente desfavorecidos a possuem, é considerada de baixa qualidade, prejudicando a participação e o acompanhamento de todo o processo de elaboração do Plano Diretor por meio virtual.

Há ainda o fato de que a participação virtual é individualizada, ou seja, o cidadão dá a sua opinião sem que seja necessário nenhum debate anterior com demais atores sociais, mesmo sem participar de nenhum momento de construção coletiva acerca do que seria o Plano Diretor e quais seus objetivos e características. A participação virtual é de natureza distinta da social, pois tem por princípio que não há uma construção coletiva, embora em alguns casos específicos possa acontecer. Ela é aberta a qualquer um, sem exigência alguma, a participação virtual não prescinde da participação social, pois essa última, como a experiência tem demonstrado conduz frequentemente a uma construção coletiva e a enriquecimento educativo.

Um ponto positivo da participação virtual é a possibilidade de, em caso de não poder participar presencialmente de alguma atividade do processo, o cidadão poder dar sua contribuição de onde puder e ter sua opinião registrada igual a quem esteve presencialmente no evento.

Mesmo com todas essas complexidades da participação virtual, a prefeitura do Recife decidiu por ignorar e vender em sua estratégia de comunicação, uma imagem voltada apenas ao ineditismo desse tipo de ferramenta no planejamento urbano da cidade, bem como encobrir os poucos números de contribuições relativas à participação presencial utilizando os dados gerais da participação, que consideram os números das contribuições virtuais.

A partir das reflexões realizadas, é possível inferir como a construção do consentimento sem consentimento vem, gradativamente, aumentando seu impacto na vida das pessoas. Tendo suas ferramentas atualizadas de modo a refletir as tecnologias possíveis de sua época, os mecanismos conseguem atingir cada vez mais a massa da população de forma a promover a manipulação e o controle das informações que chegam até ela, se utilizando dos meios de comunicação tradicionais combinados aos meios virtuais.

6 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE 2018

Este capítulo é dedicado a narrar o processo de elaboração do Plano Diretor da Cidade do Recife, evidenciando os atores sociais que participaram das atividades e os conflitos existentes durante o processo.

Como discutido nos capítulos anteriores, as relações de poder são reverberadas nos mais diversos âmbitos da sociedade. No momento de elaboração de um plano diretor não seria diferente, uma vez que estão em pauta diversos assuntos de interesses de atores de sociais distintos, defendendo e reivindicando seus próprios interesses, que são, na maioria das vezes, intrínsecos à classe social a que pertencem de acordo com a estruturação societária existente.

Nesse sentido, todo o processo de elaboração do Plano Diretor da Cidade do Recife está permeado de conflitos de interesses entre classes, em um jogo desigual em que as classes populares buscam ser ouvidas e consideradas efetivamente dentro do planejamento urbano da cidade, enquanto as classes dominantes firmam alianças entre si objetivando perpetuar seus privilégios.

6.1 OS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS

Dentro desse campo complexo de disputas, entendeu-se a necessidade de identificar os atores sociais que participaram do processo de elaboração do Plano Diretor da cidade do Recife 2018. A categorização considerada na presente pesquisa em relação aos segmentos sociais que participaram do processo foi a mesma proposta pela prefeitura em todos os materiais que envolviam a elaboração do Plano, desde a formação do GTPOT até os documentos publicados que envolviam questões de participação social, são elas: 1) Poder Público Municipal; 2) Entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental, e demais articulações da sociedade civil; 3) Empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; 4) Entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na temática urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental.

1) Poder Público Municipal

Instituto Pelópidas Silveira (ICPS), Secretaria de Planejamento (Seplan), Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano (SEMOC), Secretaria de Mulher, Secretaria de Infraestrutura e Habitação, Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SDSMA)⁴⁹, Secretaria Executiva de Comunicação Institucional⁵⁰.

O grupo formado por representantes do Poder Público é composto por técnicos das diversas Secretarias e Órgãos públicos que compõem a gestão da cidade e participaram das atividades promovidas no processo de elaboração do Plano. Alguns técnicos participaram apenas das atividades participativas como ouvintes, outros participaram de forma mais intensa, atuando diretamente nos momentos decisórios, como os que compuseram o GTPOT e os que ocupavam cargos dentro da Secretaria de Planejamento e do Instituto Pelópidas da Silveira, órgãos que lidaram diretamente com questões de contratação e coordenação do processo de elaboração do Plano, como comentado anteriormente.

Sabe-se que dentro das organizações governamentais a complexidade é imensa, pois os órgãos públicos são feitos por pessoas que possuem suas individualidades e nem sempre conseguem expressar e atender seus anseios por meio de suas funções na administração pública da cidade. As hierarquias institucionais existem e regem esse grupo de agentes que dependem muitas vezes das prioridades consideradas pelos gestores administrativos locais para desempenhar seus trabalhos.

A parcela da gestão administrativa da cidade do Recife que participou diretamente dos processos de tomada de decisão e elaboração do Plano Diretor, possui integrantes da classe média e da elite em sua constituição. Com a prática cada vez mais recorrente da contratação direta e de cargos comissionados ao invés da realização de concursos públicos, os cargos públicos da cidade ficam sob responsabilidade de uma rede social que representa um pouco da questão trazida desde o início do debate relativa às alianças estabelecidas entre classe média e elite em prol da continuidade dos privilégios de classe, com o objetivo de manter a dominação existente na estruturação societária do país.

2) Entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental, e demais articulações da sociedade civil

⁴⁹ Órgãos do Poder Público de acordo com a composição existente no GTPOT.

⁵⁰ Secretaria citada por Anna Paula Novaes, gerente de relações de imprensa do Recife em entrevista concedida para elaboração do presente trabalho, mencionada anteriormente.

Actionaid Brasil, Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Direitos Urbanos (DU), Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (ETAPAS), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Movimento de Mulheres Sem Teto de Pernambuco (MMST PE), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Rede Interação, Resiste Santo Amaro, Segmento Popular do PREZEIS⁵¹, Coletivo A Cidade Somos Nós, Coletivo Arquitetura, Urbanismo e Sociedade (CAUS), Federação das Entidades Comunitárias do Ibura Jordão (FIJ), Ação Comunitária Caranguejo Uçá, Associação Metropolitana de Ciclistas do Grande Recife, Associação Por Amor às Graças, Movimento de Luta Popular e Comunitária (MLPC), Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Comércio Informal do Recife (SINTRACI), União Nacional Por Moradia Popular (UNMP)⁵², Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (SINDUSCON/PE), Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)⁵³, Movimento Luta e Resistência pelo Teto (MLRT)⁵⁴, Organização e Luta dos Movimentos Populares de Pernambuco OLMP)⁵⁵, Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM)⁵⁶, Ponto de Cultura Espaço Livre do Coque⁵⁷, Central de Movimentos Populares (CMP/PE)⁵⁸, representantes do gabinete do vereador Ivan Moraes.

3) Empresariado ligado ao desenvolvimento urbano

Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI/PE), Câmara dos Dirigentes Lojistas do Recife (CDL Recife), Sindicato da Indústria da Construção

⁵¹ O instrumento ZEIS criado em Recife pela Lei 14511 de 1983 e foi disseminado pelo país como um instrumento de garantia que determinados assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, fossem assegurados aos seus moradores por meio de restrições urbanísticas que tinham como objetivo protegê-los da pressão imobiliária, além de responsabilizar a gestão pública quanto a melhoria da infraestrutura dessas áreas. Para saber mais sobre as Zeis e os impactos da elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 nessas áreas, acessar o artigo “Opinião: Recife coloca em risco o futuro das áreas protegidas”. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/opiniao-recife-coloca-em-risco-o-futuro-das-areas-protetidas/>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁵² Movimentos Populares e Sociais que fazem parte da Articulação Recife de Luta de acordo com informações contidas no site do grupo. Disponível em: <<https://recifedeluta.org/para-onde-vamos/>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

⁵³ Movimento presente na composição do GTPOT.

⁵⁴ Movimento presente na composição do GTPOT.

⁵⁵ Movimento presente na composição do GTPOT.

⁵⁶ Movimento presente na composição do GTPOT.

⁵⁷ Movimento presente na composição do GTPOT.

⁵⁸ Movimento presente na composição do GTPOT.

Civil do Estado de Pernambuco (SINDUSCON/PE), Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH/PE)⁵⁹.

O grupo composto pelo Setor Imobiliário se fez presente em diversos momentos de atividades por meio de seus representantes, sempre bem embasados acerca de conhecimentos técnicos e assiduidade nos debates para defender seus interesses.

O Setor Imobiliário é um setor privilegiado em diversos aspectos. Seus integrantes fazem parte da elite recifense, donos de empreiteiras, de grandes escritórios de arquitetura, construtoras etc. Muitos deles com grande trajetória no mercado e até mesmo atuação em obras públicas em aliança com a gestão administrativa da cidade. É um setor formado por pessoas que possuem, além do conhecimento técnico necessário para debater questões acerca do Plano Diretor da cidade, uma vez que trabalham com essas questões na prática cotidiana em sua área de atuação, possuem o conhecimento técnico também para propor de forma bem instruída, sugestões e ideias que lhes favoreçam.

Para além dessas questões práticas, há ainda as questões estruturais que muitas vezes ficam implícitas nesses processos, como a já comentada aliança entre classes sociais e setores. Os acordos existentes desde o momento de candidatura a cargos públicos, investimentos privados, lobby, até mesmo a execução de obras públicas por determinadas empresas, fazem parte dessa dinâmica histórica da estruturação social brasileira, que se percebe rebatida, considerando suas particularidades, na cidade do Recife.

Como forma de entender melhor de que forma esse setor se articulou para participar do processo de elaboração do Plano, foi realizada uma entrevista às 9h do dia 29 de setembro de 2021 com Sandro Guedes, assessor técnico da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi) e integrante do GTPOT.

Ao ser questionado sobre como seu setor se organizou internamente para participar do processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018, Sandro Guedes explicou acerca das reuniões que aconteciam objetivando discutir e nivelar conhecimentos sobre as questões pertinentes ao Plano. Esses encontros estavam alinhados com o cronograma da prefeitura, buscando antecipar a discussão e levar propostas.

Eu tive uma participação bem ativa dentro do processo de revisão... a gente lá na ademi fez algumas reuniões internas nossas com discussões sobre os principais temas, sobre as diretrizes que se apresentavam, sobre a problemática, sobre o que ia ser revisado e em que isso impactava no nosso setor... a gente teve várias reuniões antes e depois (do processo participativo oficial da prefeitura dentro do executivo)... cada vez que tinha um evento programado, seja uma reunião pública, seja uma oficina ou

⁵⁹ Entidades do empresariado de acordo com a composição existente no GTPOT.

a reunião da câmara técnica, ou uma reunião dentro do conselho, a gente fazia uma reunião prévia, ademi e sinduscon... e na época a gente tinha uma comunidade ativa chamada rede procidade que reunia várias associações... várias entidades do setor produtivo se reuniram em torno dessa rede chamada rede procidade, e a gente fazia sempre reuniões... se preparando para os eventos chave que iriam acontecer. (SANDRO GUEDES, 2021)

Não existia um roteiro pré definido não, era muito mais em cima do que ia acontecer... então a gente estudava alguma questão específica... eu ou algum outro assessor ou consultor preparava alguma apresentação explicando o que era o instrumento... se já tinha sido apresentada alguma minuta ou proposta pelo Instituto Pelópidas da Silveira, a gente debatia em cima, se não a gente trazia exemplos de outras cidades... mas sempre uma coisa estruturada no sentido de comparar a situação atual do recife do plano diretor anterior, o que estava sendo proposto ou que queria que se propusesse e situações de outras cidades... dependendo do tema a gente sempre preparava uma apresentação de nivelamento (em relação aos parâmetros urbanísticos, zoneamento, entre outras questões técnicas presentes em um Plano Diretor)... então a gente faz uma breve explanação do que são os instrumentos e os impactos deles na sociedade como um todo e especificamente no setor produtivo. (SANDRO GUEDES, 2021)

A citada Rede Procidade era formada por representantes do setor imobiliário e do comércio, sendo formada em virtude da elaboração do Plano Diretor, como forma dessas entidades se organizarem e se prepararem para reivindicar suas demandas e elaborar propostas coletivamente a partir de uma equipe multidisciplinar.

A Rede Procidade surgiu especificamente para tratar dos assuntos do Plano Diretor. A gente achou necessário estruturar o setor produtivo e engajar essas pessoas... e a Rede Procidade surgiu no sentido de estruturar essa interface... arquitetos urbanistas, economistas, sociólogos, uma série de pessoas, um grupo multidisciplinar que estudava as proposições, fazia argumentações ora para concordar ora para apresentar alternativas... surgiu da necessidade de estruturar essa nossa participação no processo de revisão do Plano Diretor. (SANDRO GUEDES, 2021)

A iniciativa de criar essa rede partiu da Ademi e do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (Sinduscon), chegando a contar com mais de 30 entidades. Buscou-se a listagem dessas entidades que integravam a rede, porém não obteve-se sucesso. Na hora da entrevista, Sandro não se recordava e não retornou às mensagens solicitando a lista posteriormente à conversa virtual. Foi enviado e-mail⁶⁰ para o contato da Ademi, também não recebendo retorno. Por fim, foi possível encontrar, no site da Sinduscon, um espaço que tratava dessa rede⁶¹, porém, o link⁶² estava indisponível no momento de elaboração do presente trabalho.

⁶⁰ E-mail encontrado na internet: secretaria@ademi-pe.com.br.

⁶¹ Rede de acesso disponível em: <http://www.sindusconpe.com.br/sinduscon/redeprocidade>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁶² Link encontrado após acesso na rede: <http://www.redeprocidade.com.br/>. Acesso em: 06 jan. 2022.

4) Entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na temática urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental.

Habitat para a Humanidade Brasil (HABITAT), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade da UFRPE, Observatório das Metrôpoles, Observatório de Saneamento Ambiental, Diretório Acadêmico de Geografia da UFPE, Instituto dos Arquitetos do Brasil - Departamento Pernambuco (IAB PE), Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)⁶³, Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (CAU PE)⁶⁴, Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS)⁶⁵, Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (CAU/PE)⁶⁶, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PE)⁶⁷, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental⁶⁸.

Dentre esses segmentos sociais descritos, é importante destacar a atuação do grupo Articulação Recife de Luta (ARL), formado “por organizações não-governamentais, movimentos sociais, coletivos de pesquisa e ação e indivíduos comprometidos com a construção de uma Recife mais justa, democrática, com igualdade de direitos e oportunidades para a sua população”. No momento de sua criação, a ARL tinha como objetivo “fazer com que a revisão do Plano de Ordenamento Territorial da cidade do Recife seja, efetivamente, um reflexo das necessidades e das demandas colocadas pela sociedade civil.”⁶⁹ Para tanto, entendiam a necessidade de um processo de ampla participação popular, transparência, e respeito para com os diversos olhares e anseios da população.

Dentro desses grupos existem pessoas tanto de classes socialmente vulneráveis quanto de classe média, possuindo ideais semelhantes relativos à luta por igualdade e oportunidades para a população. São integrantes de movimentos populares, moradores de comunidades recifenses, atuando em conjunto com especialistas da área da arquitetura, urbanismo, direito, geografia, entre outras. Essa diversidade em sua composição, permitia que o grupo tivesse uma diversidade de olhares perante a cidade, vivências distintas, conhecimentos variados que se complementavam e enriqueciam o debate por meio da troca de experiências e diálogo. Ao longo do trabalho, será comentado mais sobre sua atuação no processo de elaboração do Plano.

⁶³ Entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa, e ONGs que fazem parte da Articulação Recife de Luta de acordo com informações contidas no site do grupo. Disponível em: <<https://recifedeluta.org/para-onde-vamos/>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

⁶⁴ Entidade presente na composição do GTPOT.

⁶⁵ Entidade presente na composição do GTPOT.

⁶⁶ Entidade presente na composição do GTPOT.

⁶⁷ Entidade presente na composição do GTPOT.

⁶⁸ Entidade presente na composição do GTPOT.

⁶⁹ No site da Articulação Recife de Luta é possível encontrar como se definem, o que desejam, as entidades que compõem o grupo, e sua atuação. Disponível em: <<https://recifedeluta.org/para-onde-vamos/>>. Acesso em: 06 de jan. 2022.

Ressalta-se na presente pesquisa o papel pedagógico da Articulação Recife de Luta no que diz respeito à busca por promover um certo nivelamento dos conhecimentos, uma equidade no debate por meio da democratização do acesso aos conhecimentos mais técnicos, através de momentos de troca entre especialistas da área do Urbanismo e moradores das comunidades. Essas iniciativas são uma demonstração da busca responsável e comprometida pelo cumprimento do papel social das profissões, juntamente com a responsabilidade social e consciência de coletividade e cidadania.

É importante destacar que todos esses segmentos sociais são formados por indivíduos com interesses individuais, compondo instâncias/órgãos/entidades com interesses coletivos. Portanto, analisá-los enquanto elementos componentes do processo de elaboração do Plano Diretor, onde esses interesses vêm à tona, constitui-se em um trabalho bastante complexo, uma vez que é necessário entendê-los para então compreender as relações que são estabelecidas nas arenas de participação, no qual esses atores interagem e defendem seus interesses.

Além disso, é importante considerar que a estruturação societária do país, que se reflete nos mais diversos âmbitos, inclusive no planejamento urbano, como discutido nos capítulos anteriores, se faz presente nessas esferas. Os grupos sociais analisados são permeados internamente por relações de classe e, no momento de interação entre eles que está em estudo, as relações de poder e os conflitos de interesses se tornam iminentes.

6.2 AS ATIVIDADES PARTICIPATIVAS

Como forma de seguir o que estabelece a legislação acerca da obrigatoriedade da participação social nos momentos de elaboração de um instrumento urbanístico como o Plano Diretor, e também como forma de legitimar o processo em curso, a coordenação do POT (realizada pelo ICPS) organizou um ciclo de atividades participativas abertas ao público em geral que ocorreram entre os dias 19 de junho de 2018 e 04 de dezembro de 2018, totalizando cinco meses e quinze dias dedicados à realização de atividades participativas. Todo o cronograma e metodologia foram avaliados e validados no âmbito do GTPOT, assim como todas as definições referentes à coordenação do processo participativo.

As atividades participativas para elaboração do Plano Diretor do Recife foram compostas por sete momentos: Escutas Públicas por RPA, Oficinas Temáticas, Audiência Pública para apresentação de Diagnóstico Propositivo, Audiências Públicas Devolutivas, Oficinas por Segmento, Capacitação de delegadas e delegados para a Conferência do Plano Diretor, Conferência do Plano Diretor. Após essa última etapa, o Projeto de Lei Nº 28/2018 foi

encaminhado à Câmara de Vereadores, para seguir com os trâmites necessários no âmbito Legislativo. O esquema a seguir sintetiza o cronograma dessas atividades no âmbito do Poder Executivo.

Figura 19 – Esquema de atividades do processo de elaboração do Plano Diretor.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018). Elaborado pela autora, março de 2020.

Figura 20 – Esquema do caráter da participação das atividades do processo de elaboração do Plano Diretor.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018) e análises. Elaborado pela autora, março de 2020.

Visando orientar o início do debate acerca da elaboração do Plano Diretor do Recife 2018, a coordenação do processo produziu o Caderno Preliminar de Propostas (RECIFE, 2018), um material que tinha como objetivo embasar as primeiras discussões sobre o Plano Diretor. Este caderno é composto por uma série de informações de caráter generalista sobre as intenções iniciais que guiarão o debate. São elas: Conceitos e Premissas; Estratégias de Ordenamento Territorial; Implantação da Estratégia de Ordenamento Territorial; Princípios Fundamentais da Política Urbana, seus Objetivos e Diretrizes; Estrutura Espacial; Diretrizes Setoriais da Política Urbana; Sistemas de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática e de Informação e Memória da Cidade; Disposições Finais e Transitórias.

Visto que o documento estava destinado à discussão preliminar, ao analisá-lo, considera-se não ser funcional a quantidade de texto colocada, são mais de cinquenta páginas com poucas imagens e esquemas explicativos, tornando o conteúdo pouco convidativo e acessível. Entende-se que a complexidade dos conceitos e temáticas presentes no instrumento urbanístico em questão necessita de uma tradução mais comunicativa, acessível e convidativa,

para assim ser eficiente. Entretanto, com um texto longo, denso, e sem muitas imagens e esquemas, o material acaba por afastar os cidadãos da leitura, tornando-se um material formalista.

6.2.1 Escutas Públicas por RPA

As primeiras atividades participativas e abertas ao público, de caráter consultivo, foram as “Escutas Públicas por RPA”. Essas escutas aconteceram por meio de um encontro em cada RPA, totalizando seis encontros, e aconteceram entre os meses de junho e julho de 2018, das 18h às 22h. Todas contaram com ônibus saindo de pontos estratégicos da cidade em direção aos locais das reuniões e distribuição de lanche para os participantes. Essas escutas foram feitas por meio presencial e virtual em plataforma digital, tendo como objetivo coletar informações sobre a percepção dos cidadãos sobre problemas na cidade. As discussões eram distribuídas em três salas temáticas: infraestrutura, meio ambiente e uso e ocupação do solo. Todas as contribuições presenciais e virtuais foram espacializadas em Mapas Temáticos, a serem considerados na elaboração do Diagnóstico Propositivo.

Como forma de compreender como se deram esses eventos, foi realizada uma entrevista às 19h do dia 28 de setembro de 2021 com Penha Gouveia, moradora da Zeis Jardim Uchôa. Nesta conversa virtual, Penha relatou como se sentia nesses espaços e como eram as condições de participação para as pessoas que, como ela, fazem parte das classes desprivilegiadas da população recifense.

A gente era chamado em um determinado local... quando chegávamos lá era separado em grupos, com tema, e nem todas as pessoas podiam falar. Eles escolhiam, no grupo, uma pessoa para falar. Então eu penso assim, para ser um debate, para ser um início de construção, de discussão, nem todas as pessoas que estavam ali tinha o mesmo nível de entendimento, de conhecimento... então teve gente que foi para ali (uma escola em San Martin) que foi em um ônibus levado por uma liderança comunitária ligada à prefeitura, e a pessoa nem sabia o que ia fazer, não tinha nem ideia [...] Era um estresse... você ir participar da discussão do Plano Diretor... é muito técnico... aqueles slides... aqueles programas... (mas para participar, falar) não, não é a hora... você escreva... mande... tinha até para você mandar opinião via email... pense em um faz de conta... eles falam assim: teve por segmento, teve para o empresariado... é mentira... com os empresários eles se reuniram, mas com a gente... eles fazem de conta [...] Você tentar entender... o coeficiente daquela área é x... o que é coeficiente?... o que é que isso vai?... aí pense... você, uma dona de casa, que vive ali na batalha do dia a dia... sem informação... ah então vamos discutir o Plano Diretor... quando chega lá, um monte de informação, aí um ou dois falam, o resto fica calado... e daí? eu fui para quê? fazer o quê?... eles fazem de uma forma que não desperta o interesse de quem é o mais interessado em participar... Era preciso que as discussões fossem para as áreas e fosse explicado, porque é uma coisa que a gente não discute em um período curto... você conversa agora... e daqui a dez anos... vamos discutir novamente. (PENHA GOUVEIA, 2021)

Na fala de Penha é possível observar diversos elementos que corroboram com a discussão teórica abordada nos capítulos anteriores da presente pesquisa. O controle da participação na prática das atividades promovidas pela prefeitura e a manipulação das informações acerca do processo participativo que eram veiculadas nos meios midiáticos elucidam como os mecanismos da construção do consentimento operam no espaço no momento de elaboração de instrumento urbanístico que tem influência direta na produção do espaço urbano. "Um processo que na mídia foi perfeito, mas quando você vai ver o resultado do Plano Diretor... foi um desastre para as áreas pobres da cidade." (PENHA GOUVEIA, 2021).

A partir deste relato de sua vivência enquanto participante das atividades promovidas pela prefeitura, suas dificuldades em conseguir participar e o posicionamento da coordenação do processo em imobilizar aqueles que não eram desejados ali, aqueles que era interessante a presença, mas não a voz e o voto, Penha possibilita a compreensão do quão humilhante é, para representantes das classes dominadas, a busca por incidir nos processos de tomada de decisão da cidade do Recife.

A gente é tratado como se a gente não pensasse, não tivesse direito, fosse uma pessoa manipulada, como se a gente só fizesse o que as pessoas dissessem... todo o cenário é péssimo [...] foi péssimo, foi excludente para o movimento popular, foi autoritário e o Plano Diretor não atende às expectativas das áreas pobres. O Plano Diretor é para o capital imobiliário... é para atender aos interesses de quem tem e quer ganhar mais. (PENHA GOUVEIA, 2021)

Imagem 12 – Escutas Públicas por RPA.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

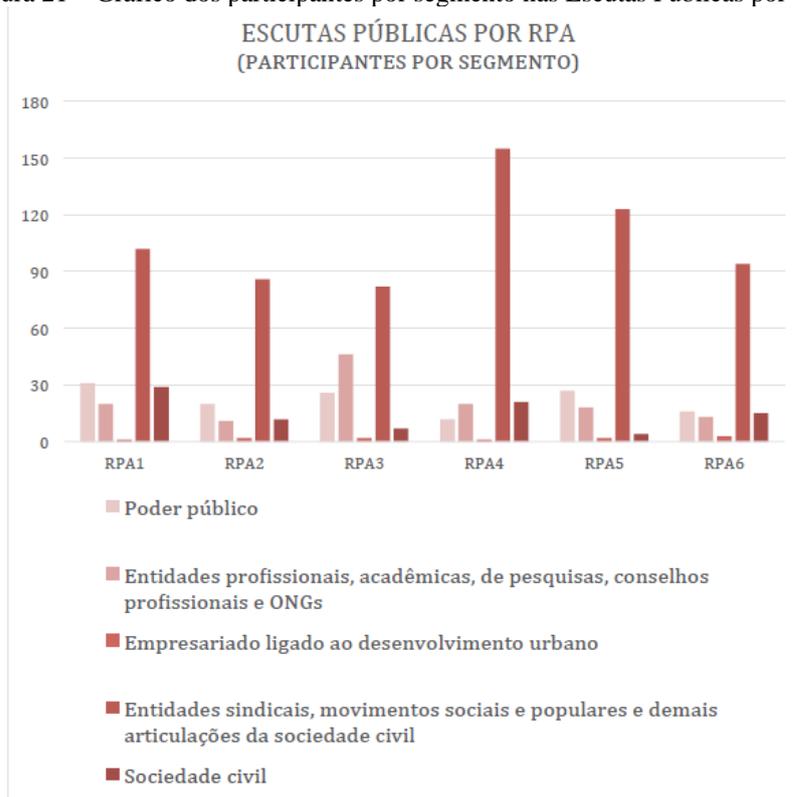
Imagem 13 – Escutas Públicas por RPA.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

Ao todo, essa etapa contou com 1.001 participantes: 132 do poder público; 128 de entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa, conselhos profissionais com atuação urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental; 11 do empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; 642 de entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental e demais articulações da sociedade civil; e 88 pessoas integrantes da sociedade civil que não possuíam ligação com alguma entidade.

Figura 21 – Gráfico dos participantes por segmento nas Escutas Públicas por RPA.



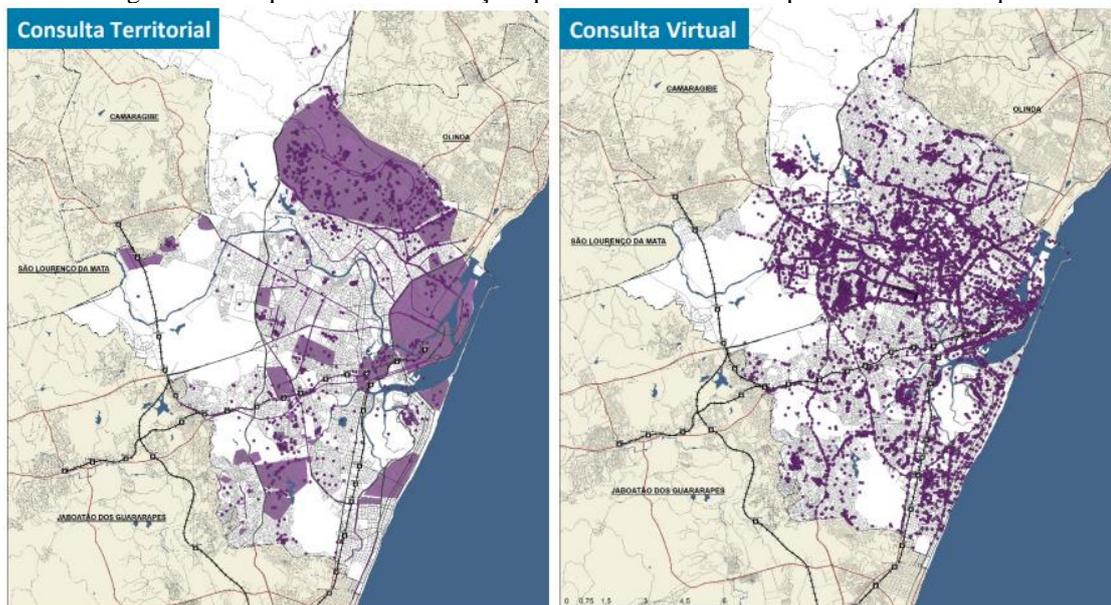
Fonte: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

Durante essa etapa das atividades, foram recebidas 12.601 contribuições, sendo 1.789 questões apresentadas nas atividades presenciais e 10.812 através de consultas virtuais. Todas essas contribuições, presenciais e virtuais, foram realizadas e consideradas de forma especializada em mapas. Visando sistematizar o número de contribuições que foram realizadas, a coordenação do processo de elaboração do Plano organizou um documento⁷⁰ para explicitar

⁷⁰ Dados de Participação e Contribuição das Escutas por RPA. Documento disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Participac%CC%A7a%CC%83o-Escutas-por-RPA_0.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

os quantitativos das contribuições de forma a elucidar seu caráter. Essas contribuições foram analisadas e sistematizadas⁷¹ de modo a apontar as temáticas que seriam consideradas nos eventos promovidos para realização da próxima atividade participativa, as Oficinas Temáticas.

Figura 22 – Esquema das contribuições presenciais e virtuais espacializadas em mapa.



Fonte: Devolutivas das Leituras Comunitárias. Site do Plano Diretor. 2018.

Figura 23 – Sistematização por temática das contribuições das Escutas Públicas.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E INCLUSÃO SOCIAL	comércio informal nas calçadas
	falta de comércio e/ou serviço
	área de comércio/feira livre desorganizada
	hortas comunitárias
	territórios de pesca desvalorizados
EQUIDADE SOCIOTERRITORIAL, HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	palafitas
	falta de opções de moradia popular
	peças que moram em comunidades que ainda não são reconhecidas como ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)
	falta de equipamentos urbanos e sociais (saúde, educação, assistência social, creches, esporte, cultura, lazer)
	área com necessidade de regularização fundiária (moradores não têm o título de proprietários de suas casas)
	imóvel histórico vazio/abandonado

⁷¹ Devolutivas das Leituras Comunitárias e Oficinas Temáticas. Documento disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Devolutivas-das-Leituras-Comunitarias-e-Oficinas-Tematicas-.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

PATRIMÔNIO CULTURAL	imóvel histórico degradado
	imóvel não reconhecido pelo poder público como patrimônio
	manifestação cultural não valorizada
PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA, FUNÇÃO SOCIAL E FINANCIAMENTO URBANO	terrenos/imóveis vazios e/ou sem uso
	bairro muito verticalizado
	moradores que sofrem pressão para saírem de seus bairros/comunidades por conta da valorização do terreno/imóvel
	especulação imobiliária
MEIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SANEAMENTO AMBIENTAL	área apresenta risco de deslizamento
	rio ou córrego poluído
	poucas árvores/sensação de calor
	área degradada ou com entulhos
	não existe coleta de esgoto (casas com fossa)
	peças que moram em áreas de risco ou em condições precárias (deslizamentos, alagamentos, palafitas)
	esgoto vai direto para rios ou córregos
	ocupação nas margens de rios ou córregos
	não tem água o tempo todo
	não tem coleta de lixo regular ou seletiva ou coleta insuficiente
	ocupação em áreas de preservação ambiental
USO DO SOLO, DRENAGEM E ACESSIBILIDADE/MOBILIDADE	poucas linhas de ônibus atendem o bairro/comunidade
	escadarias são ruins
	quando chove alaga
	calçadas estreitas/esburacadas
	área de alagamento próxima a rios ou córregos
	não tem ciclovia/ciclofaixa
	não tem calçada
	não tem acessibilidade
	viagem de ônibus é demorada por causa de trânsito
	área apresenta risco de alagamento
	não tem acessibilidade para cadeirantes
	a área é deserta/perigosa em alguns horários
	via com falta de acessibilidade

	viagem de ônibus demorada por conta do trânsito
--	---

Fonte: Elaborado pela autora com base em esquema das Devolutivas das Leituras Comunitárias. Site do Plano Diretor. 2018.

A partir desses mapas e da sistematização por temática que foram elaborados tendo como base as contribuições das pessoas tanto por meio presencial quanto virtual pela plataforma digital do Plano Diretor, foi possível organizar uma espécie de diagnóstico da cidade advindo das observações da população que participou dessa etapa do processo. Desse modo, a cidade que emerge dessas contribuições é resultante do olhar de diversos recifenses, com diferentes vivências de cidade, pontuando suas experiências para contribuir com o diagnóstico do território com vistas a melhorá-lo.

A sistematização dessas contribuições por parte da empresa contratada foi importante para sintetizar o material e propor as temáticas de debate para a etapa seguinte de forma objetiva. Essa sistematização foi analisada pelo Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GTPOT) a fim de realizar os ajustes que fossem necessários na proposta inicial, bem como adicionar temáticas que os integrantes julgassem necessárias.

Desse modo, além das temáticas iniciais, em reunião do GTPOT para deliberação acerca do andamento do processo, os integrantes deste Grupo de Trabalho sentiram a necessidade de adicionar mais dois temas aos que tinham sido sistematizados anteriormente pelas contribuições da população. O esquema a seguir mostra essas novas temáticas incorporadas.

Figura 24 – Temas sugeridos pelo GTPOT.

SISTEMA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	sistema de planejamento territorial integrado
	conflitos de competência e contribuições entre conselhos
	gestão de fundos de financiamento e sistemas de informação para o planejamento
ORDENAMENTO TERRITORIAL E INSTRUMENTOS	estratégias para o ordenamento do território e macrozoneamento, a partir de uma síntese das discussões temáticas

Fonte: Elaborado pela autora com base em esquema das Devolutivas das Leituras Comunitárias. Site do Plano Diretor. 2018.

Ao analisar os dois grupos de temáticas, as propostas pela população e as propostas pelo GTPOT, percebe-se uma distinção em relação ao seu caráter. Enquanto as primeiras são pautadas em vivências de cidade, constatações realizadas a partir de experiências objetivas dos moradores e sua percepção sobre o espaço urbano que habitam, as propostas pelo Grupo de Trabalho são mais voltadas para a questão técnica do instrumento urbanístico em questão. Desse

modo, percebe-se a importância da realização de um trabalho multidisciplinar e coletivo, que considere as vivências das pessoas relativas ao território juntamente com o conhecimento técnico adquirido por profissionais da área.

6.2.2 Oficinas Temáticas

Como mencionado anteriormente, a partir das temáticas extraídas das Escutas Públicas por RPA e pelas adicionadas pelo GTPOT, foram definidos os temas de cada uma das “Oficinas Temáticas”, segunda atividade participativa do processo de elaboração do Plano. Essa atividade também teve caráter consultivo, e aconteceu entre os meses de agosto e setembro de 2018, por meio de nove encontros no SENAC do Recife, das 13h30 às 20h. Eram abertas ao público em geral e os interessados precisavam realizar inscrição prévia virtualmente para participar através do site do Plano Diretor.

As temáticas foram: Desenvolvimento econômico sustentável e inclusão social; Equidade socioterritorial habitação e regularização fundiária; Propriedade imobiliária, função social e financiamento urbano; Sistema de gestão democrática, participação e controle social; Meio ambiente, sustentabilidade, mudanças climáticas e saneamento ambiental; Uso do solo, drenagem e acessibilidade/mobilidade; Patrimônio cultural; Ordenamento territorial e instrumentos, tendo esta última dois encontros.

A dinâmica desses encontros era dividida em três momentos. O primeiro consistia em uma apresentação inicial de dados produzidos e consolidados sobre a temática que seria debatida no dia, uma mesa de debate composta por especialistas que explanavam as questões centrais de cada tema, um espaço para fala aberto a todos os presentes; no segundo, as pessoas participantes se dividiam em grupos menores com o objetivo de, nas suas respectivas salas, formular diretrizes e estratégias para o Plano Diretor tendo como base a temática em questão; e o terceiro momento era uma reunião onde todos se juntavam novamente para apresentação do conteúdo de cada sala apresentado por um dos integrantes.

Imagem 14 – Oficinas Temáticas.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

Imagem 15 – Oficinas Temáticas.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

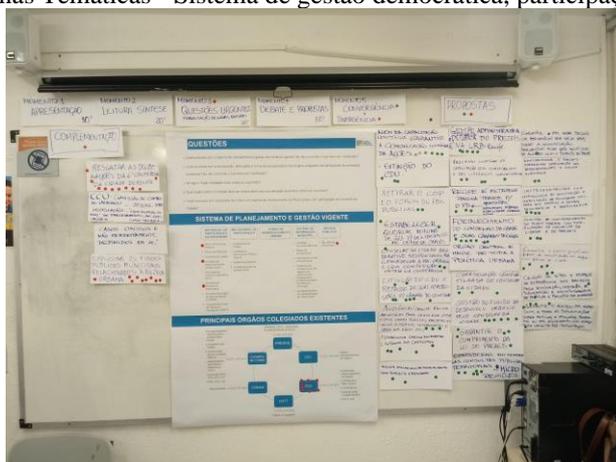
Cada encontro contemplava uma temática diferente, geradas a partir das discussões realizadas nas escutas por RPA e por sugestões do GTPOT, sendo conduzido por técnicos da prefeitura e/ou representantes das empresas contratadas. Inicialmente era feita uma explanação sobre a temática a ser tratada no dia e posteriormente os participantes se dividiam em salas para debater em grupos menores sobre o tema com aporte de mapas e outros materiais para realização da oficina.

Imagem 16 – Oficinas Temáticas - Sistema de gestão democrática, participação e controle social.



Fonte: A autora (2018).

Imagem 17 – Oficinas Temáticas - Sistema de gestão democrática, participação e controle social.



Fonte: A autora (2018).

Imagem 18 – Oficinas Temáticas: Patrimônio Cultural.

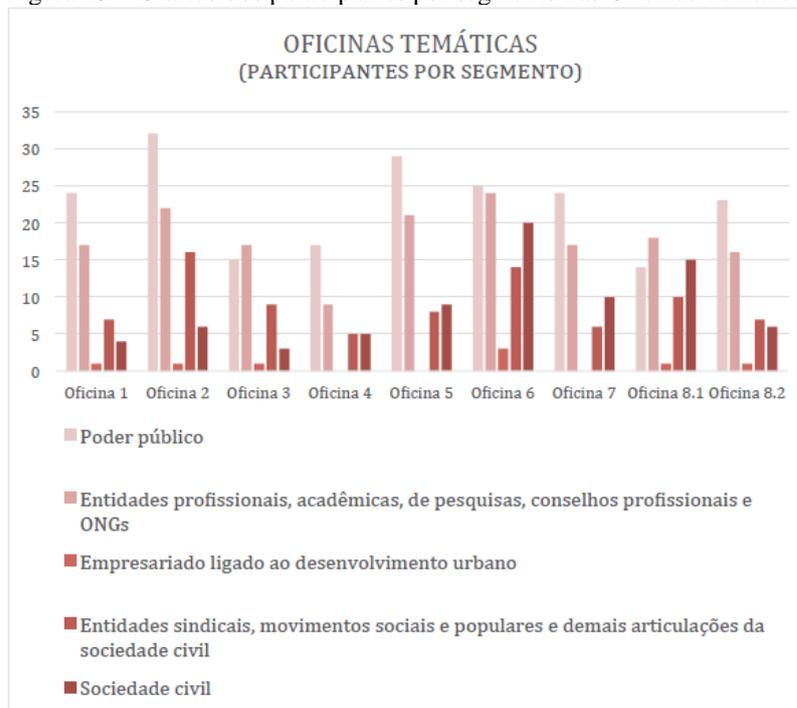


Fonte: A autora (2018).

No total de todas as Oficinas Temáticas, contou-se com 532 participantes, dos quais 203 participantes eram do Poder Público; 161 de Entidades Profissionais, acadêmicas, de pesquisa,

conselhos profissionais com atuação urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental; 8 do Empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; 82 de Entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental e demais articulações da sociedade civil; e 78 pessoas da sociedade civil.

Figura 25 – Gráfico dos participantes por segmento nas Oficinas Temáticas.



Fonte: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

Ao analisar as condições de participação, entende-se que o horário das Oficinas merece ser pontuado. Os encontros ocorreram todos durante o dia e parte da noite, impossibilitando a participação da grande parcela da população que trabalha em horário comercial. Desse modo, pressupõe-se para quais grupos essas oficinas eram realmente dedicadas. Somando-se a isso, tem-se que a divulgação e a inscrição eram muito pautadas no plano virtual, partindo do pressuposto de que todos possuíam acesso e conhecimentos para manusear plataformas digitais, o que sabe-se que em Recife não é uma realidade.

Além dessa questão, faz-se necessário levar em consideração as condições de participação presencial nessas atividades. Buscando entender mais sobre esse ponto, em entrevista realizada às 19h do dia 24 de novembro de 2021 com Jan Bitoun (professor aposentado de Geografia da UFPE e integrante da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles e do Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles, ligado à Articulação Recife de Luta), foi

conversado sobre as condições de participação no processo e na possibilidade de tecer críticas aos materiais produzidos pela Diagonal-JW juntamente com a Prefeitura.

Nesse contexto, Jan citou o momento em que apresentou suas críticas ao material produzido pela consultoria Diagonal-JW em uma das Oficinas Temáticas do processo de elaboração do Plano e como foi a receptividade por parte de representantes do Poder Público.

[...] quando foi minha vez de falar nessa oficina, eu fiz uma crítica à qualidade técnica do documento, também à qualidade técnica dos mapas [...] os mapas tinham uns absurdos [...] mostrando que não tinham tido nenhuma revisão [...] o diagnóstico era um terrível copiar-colar, completamente sem coerência. Aí, como eu mostrei isso objetivamente, a coordenadora dos trabalhos técnicos começou a chorar [...] ela fez isso para poder gerar um sentimento [...] e como você tem, entre pessoas dos mesmos grupos, uma certa cumplicidade... aí vieram dizer 'vc foi muito forte...' Eu não achei que foi muito forte... a gente está em um momento público, com um documento que foi colocado de 700 páginas, dois dias antes dos demais, e ninguém faz (a crítica) ... é necessário criticar. (JAN BITOUN, 2021)

É interessante analisar esse trecho do depoimento de Jan sob a ótica da teoria explanada em capítulos anteriores acerca da estruturação societária brasileira e as afinidades entre as classes sociais. Essa cumplicidade que Bitoun diz observar faz parte dessa configuração social que se reflete em diversos âmbitos da sociedade, inclusive nos processos de tomada de decisão dentro do planejamento urbano, como tratado anteriormente. Ademais, é possível observar também uma tentativa de controle de forma velada, ao utilizar a justificativa de “estar entre seus pares” na busca por silenciar críticas ao material produzido. Todos esses mecanismos possuem como objetivo a manutenção dos privilégios das classes dominantes em detrimento da contínua exploração das classes não privilegiadas.

6.2.3 Audiência Pública

A atividade seguinte foi a “Audiência Pública”, de caráter informativo, ocorreu das 8h30 às 13h do dia 18 de setembro de 2018, e teve como objetivo apresentar e debater o Diagnóstico Propositivo Preliminar. Inicialmente foi realizada uma apresentação do Diagnóstico, e em seguida dois debatedores apresentaram sua análise técnica e, por fim, todos os presentes tiveram espaço aberto para fala e questionamentos sobre o Diagnóstico e o Plano Diretor.

Imagem 19 – Audiência Pública para apresentação de Diagnóstico Propositivo.

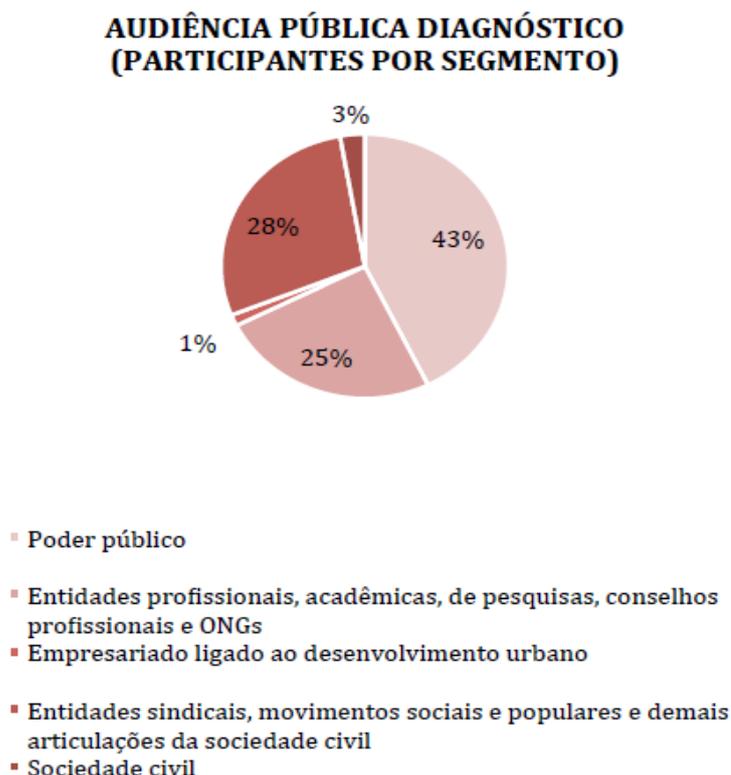


Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

A audiência contou com 145 participantes no total⁷², sendo 62 participantes do poder público; 53 do executivo municipal e 09 do legislativo municipal; 36 de entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa, conselhos profissionais com atuação urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental; 2 do empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; 41 de entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental e demais articulações da sociedade civil; e 4 pessoas integrantes da sociedade civil que não possuíam ligação com alguma entidade. Foram realizadas 21 contribuições dos participantes e 06 propostas ao Plano Diretor.

⁷² Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Documento disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Analise-tecnica-do-processo-participativo_9.pdf>. Acesso em: 06 de janeiro de 2022.

Figura 26 – Gráfico dos participantes por segmento na Audiência Pública do Diagnóstico.



Fonte: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

Ao analisar os dados sobre a composição dos presentes na Audiência apresentada pelo Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife disponibilizada no site, cruzando esses dados com o gráfico também contido neste documento, percebe-se divergências. O dado sobre existir 145 pessoas no total desconsidera a presença de 53 pessoas do executivo municipal e 9 pessoas do legislativo municipal. Ao considerar realmente todas as pessoas presentes de acordo com este documento, tem-se 207 pessoas, das quais quase 60% pertencem ao Poder Público (órgãos/secretarias da prefeitura e integrantes do legislativo municipal). Nesse sentido, percebe-se a força que os entes ligados à prefeitura possuem nesse espaço.

Outro ponto interessante a ser analisado é a presença de apenas 4 pessoas da sociedade civil sem ligação com grupos organizados, o que leva a inferir que a divulgação não atingiu a massa da população recifense ou que aqueles que não pertencem a grupos formados pela sociedade civil organizada não se sentiram convidados de fato a participar dessas instâncias.

Como parte integrante do contrato, o Consórcio Diagonal - JW ficou responsável por elaborar o Diagnóstico Propositivo da cidade do Recife, de modo a orientar a análise do

território e subsidiar o processo de tomada de decisão. Esse documento⁷³ foi dividido em diversos volumes: Tomo 1 - Volume 1 (Diagnóstico Propositivo do Plano de Ordenamento Territorial do Recife Leitura Técnica e Comunitária), Volume 2 (Diagnóstico Propositivo do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento e da Lei de Uso e Ocupação do Solo), Resumo Executivo do Diagnóstico Propositivo; Tomo 2 - Volume 1 (Caderno de Mapas - listagem e pdf's); Tomo 3 - Volume 1 (Matrizes de Integração), Volume 2 (Matrizes de Fragilidades, Oportunidades e Riscos - FOR); Volume 3 (Mapas Síntese com ênfases temáticas). Todos esses arquivos foram sendo disponibilizados no site do Plano Diretor do Recife 2018 à medida em que foram sendo elaborados. Até o momento de realização da presente pesquisa, os arquivos ainda estavam disponíveis no site para consulta e download.

Figura 27 – Esquema da composição do Diagnóstico do Plano Diretor do Recife 2018.

ARQUIVOS	ARQUIVOS	DESCRIÇÃO
Plano Diretor Instrumentos Urbanísticos Lei de Uso e Ocupação do Solo Lei de Parcelamento	Tomo 1 - Vol 1	Diagnóstico Propositivo PD, LP, LUOS - Volume I
	Tomo 1 - Vol 2	Diagnóstico Propositivo PD, LP, LUOS - Volume II
	Tomo 2 - Vol 1	Diagnóstico Propositivo PD, LP, LUOS - caderno de mapas
		Diagnóstico Propositivo PD, LP, LUOS - mapas
	Tomo 3 - Vol 1	Diagnóstico Propositivo PD, LP, LUOS - matrizes de integração
	Tomo 3 - Vol 2	Matriz
	Tomo 3 - Vol 3	Mapas Síntese com ênfases técnicas
Resumo Executivo do Diagnóstico Propositivo do Plano Diretor, Lei de Parcelamento, e Lei de Uso e Ocupação do Solo		

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações do Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

Este documento, “Diagnóstico Propositivo do Plano de Ordenamento Territorial do Recife Leitura Técnica e Comunitária”, é composto por duas partes: o volume 1 diz respeito à Leitura Comunitária e o volume 2 à Leitura Técnica. A Leitura Comunitária diz respeito ao resultado das Consultas Públicas por RPA e pelas Oficinas Temáticas. Já a Leitura Técnica foi desenvolvida pelos técnicos do poder público e pelos técnicos das empresas contratadas.

⁷³ Todos esses documentos podem ser encontrados no site do Plano Diretor do Recife. Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/plano-de-ordenamento-territorial>>. Acesso em: 07 jan. 2022.

O volume 1⁷⁴, *Leitura Comunitária*, composto por mais de oitocentas páginas, conta em seu conteúdo com: panorama sobre o contexto nacional e internacional, bem como os desafios a serem enfrentados pelo Plano de Ordenamento Territorial; referências metodológicas e conceituais utilizadas para a elaboração do Diagnóstico; contextualização sobre aspectos socioeconômicos e ambientais da cidade do Recife; sistemas ambientais; sistemas de mobilidade; sistemas de infraestrutura de saneamento e drenagem; formas de ocupação e uso do solo; análise propositiva acerca do Plano Diretor da cidade do Recife 2008; material produzido com base nas Leituras Comunitárias (Escutas Públicas por RPA).

Contendo mais de oitocentas páginas ao todo, entende-se que o material, publicado poucos dias antes do evento em que seria realizado o debate público para sua discussão, não atraiu a população para sua leitura. Até mesmo especialistas que fazem parte da sociedade civil recifense, que já estão habituados com o tipo de conteúdo que o documento apresenta, se mostraram insatisfeitos com o tempo hábil para sua análise, e com o conteúdo, afirmando haver diversas inconsistências.

Essas análises e críticas que foram tecidas ao Diagnóstico e ao próprio Plano podem ser encontradas no site do Plano Diretor, no Anexo III⁷⁵ do Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife juntamente com a resposta da prefeitura para cada um dos pontos trazidos pelas pessoas que colocaram suas análises na Audiência realizada. Dentre esses especialistas, Jan Bitoun (integrante da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles e do Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles, ligado à Articulação Recife de Luta) e Fernanda Costa (integrante do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) foram alguns dos especialistas que explicaram um pouco desse momento e suas críticas em entrevista concedida para a elaboração do trabalho apresentado mais adiante.

Visando tornar este material mais acessível e convidativo, a equipe que coordenou o processo de elaboração do Plano publicou, poucos dias antes do evento em que o Diagnóstico seria debatido, o Resumo Executivo do Diagnóstico Propositivo⁷⁶. Entretanto, o documento era composto por 32 páginas de texto corrido, sem nenhuma imagem, esquema, ou mapas que subsidiassem um melhor entendimento dos cidadãos.

⁷⁴ Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/12hvXQPG4c6Wv31GVA9jZFhbtMKofhe01/view>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁷⁵ Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/ANEXO-03.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁷⁶ Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Resumo-Executivo-Diagn%C3%B3stico_0.pdf> Acesso em: 06 jan. 2022.

O volume 2, *Leitura Técnica*⁷⁷, era composto por questões mais técnicas do que o primeiro volume do diagnóstico, sendo composto por mais de duzentas páginas. Trazia em seu conteúdo uma análise do processo de transformação urbana da cidade do Recife, além de uma análise do arcabouço normativo vigente.

O caderno de mapas era composto por um documento com a listagem dos mapas que foram elaborados⁷⁸, contendo sete páginas, essa listagem considerava os mapas a partir de quatro categorias que foram reproduzidas também na organização da pasta em que os mapas em si foram publicizados: sistemas ambientais (7 mapas); sistemas de infraestruturas: mobilidade e transportes e saneamento e drenagem (11 mapas); formas de uso, ocupação do solo e socioeconomia (26 mapas); leitura comunitária (20 mapas), totalizando 65 mapas confeccionados.

O documento *Matrizes e Integração*⁷⁹ foi elaborado por meio da articulação e correlação das onze subcategorias territoriais que foram definidas na leitura do uso e ocupação do solo, juntamente com as análises realizadas para cada uma das três grandes camadas territoriais (a camada ambiental, a camada das infraestruturas, a camada dos usos e ocupação do solo), assim como, a consideração dos aspectos socioeconômicos e legais, também cruzando-se com as Leituras Comunitárias. Esse material se desenvolve ao longo de 40 páginas compostas por texto e diversas imagens, com mapas organizados em camadas que se cruzam e dialogam na tentativa de gerar sínteses sobre o território recifense.

O material *Matrizes de Fragilidades, Oportunidades e Riscos - FOR*⁸⁰ é constituído por 17 páginas, contendo texto organizado em tabelas. As tabelas são divididas em oito temáticas (economia; demografia; infraestrutura de saneamento; habitação; patrimônio; sistemas de mobilidade, transportes e acessibilidade; instrumentos; sistema de gestão democrática), nas quais são trazidas ideias força e comentadas suas fragilidades, oportunidades e riscos. Diferentemente de outros documentos que trazem em sua introdução uma breve explicação acerca de como o conteúdo foi elaborado, os critérios básicos etc., este documento não apresenta este preâmbulo, já é iniciado com as tabelas, não sendo possível identificar de onde surgiram

⁷⁷ Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/10c8Lf-OMfEOkFwwptz1XoU58-mo3PZCn/view>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁷⁸ O Caderno de mapas contendo o índice com os diversos mapas elaborados está disponível no site do Plano Diretor. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1JzZhiKf94fIPnvtGEjJr79tXHUF-oPN0/view>>. Acesso em: 06 jan. 2022. Os arquivos dos mapas podem ser encontrados em: <<https://drive.google.com/file/d/1zSdlq0XSZCj3hstD9-3p2CYC3Eq92O22/view>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁷⁹ Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Matrizes-de-Integra%C3%A7%C3%A3o-do-Diagn%C3%B3stico-Propositivo-Vers%C3%A3o-Preliminar-1_0.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁸⁰ Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Matriz-FOR_0.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

as ideias força, e quais os critérios utilizados para julgar suas fragilidades, oportunidades, riscos e forças.

O Mapas Síntese com ênfases temáticas⁸¹ é o documento composto por cinco páginas, nas quais estão listados todos os mapas sínteses que foram elaborados. Esses mapas foram categorizados por temáticas, são eles: Mapa síntese de Socioeconomia, Mapa síntese de Demografia, Mapa síntese de Habitação, Mapa síntese de Infraestrutura, Mapa síntese de Meio Ambiente, Mapa síntese de Mobilidade, Mapa síntese de Patrimônio. O documento permitia que ao clicar no nome do mapa, um link seria aberto com o documento do mapa em questão. Entretanto, quando o site foi acessado para elaboração da pesquisa, o link dos mapas não estava disponível para visualização ou download.

Ao todo, os documentos que compõem o Diagnóstico do Plano Diretor da cidade do Recife 2018 somam mais de 1.300 páginas de texto, além de 72 mapas. Considerando que o início do processo participativo ao público em geral se deu em 19 de junho de 2018 com a realização da primeira Escuta Pública por RPA, e o evento para apresentação e debate acerca do Diagnóstico se deu em 18 de setembro, tem-se cerca de apenas três meses entre o início da discussão e a realização do evento de culminância desse debate. Além disso, é importante salientar que o material principal para o debate continha mais de 800 páginas e foi publicizado pouquíssimo tempo antes da Audiência Pública do Diagnóstico Propositivo.

Buscando entender como se deu o processo de elaboração do Diagnóstico dentro âmbito institucional e as condições de trabalho que os técnicos da Prefeitura tiveram, foi realizada uma entrevista com Vera Freire, técnica da Autarquia de Urbanização do Recife no momento de elaboração do Plano às 18h do dia 28 de setembro de 2021.

Ao falar sobre a contribuição técnica para o diagnóstico e outros materiais direcionados ao Plano Diretor, Vera explicou que as demandas vindas do ICPS ou da Secretaria de Planejamento, muitas das vezes, chegavam exigindo um curto prazo de retorno, prejudicando a possibilidade de uma análise e contribuição mais cuidadosa e aprofundada.

[...] o tempo dedicado para isso... quando você chega com uma demanda dessa, com uma importância bem relevante... então a escala de tempo era muito pouca para ter um trabalho mais aprofundado. Isso era colocado para os técnicos de uma forma que atrapalhava uma contribuição maior... então chegava, a gente fazia as observações e contribuições, mas tempo para isso... não era favorável para um aprofundamento [...] a gente ficou com a parte técnica [...] para a gente, técnico, era como se não tivesse um trabalho contínuo sendo acompanhado né... havia essa contribuição, mas muito

⁸¹ Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Mapas-S%C3%ADntese-com-%C3%8Anfases-Tem%C3%A1ticas_2.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

pontual, muito específica, e a gente não participava dessa evolução... essa consolidação e acompanhamento com a sociedade civil [...] foi dado mais com as diretorias. (VERA FREIRE, 2021)

Essa questão trazida por Vera Freire é interessante, uma vez que possibilita a reflexão sobre quem, mesmo no plano institucional, realmente participa e acompanha o processo de tomada de decisão. Existem hierarquias dentro desses aparelhos públicos que, a depender do cargo, o funcionário consegue incidir mais ou menos nos processos decisórios sobre a cidade. Nesse sentido, há aqueles que determinam as ações e estratégias, guiando os processos, enquanto outros são convidados ou desempenhados a realizar ações pontuais as quais nem sempre possibilitam o entendimento do todo.

Faz-se necessário ainda enfatizar a falta de acessibilidade contida na forma em que a maioria dos produtos foram elaborados. É fato que o conteúdo das temáticas que abrangem um Plano Diretor é complexo e bastante técnico, entretanto, se os documentos tinham como premissa subsidiar o debate promovido pelos eventos participativos, seria crucial que fossem trabalhados para promoverem o entendimento do público no geral, atraindo para a leitura e a discussão efetiva, possibilitando a capacitação de participar ativamente das discussões e não de, em caso de participação nas atividades, tomar o lugar passivo de apenas escutar o que está sendo informado e decidido pelos técnicos encarregados de gerir o processo.

Essas questões permearam as críticas da sociedade civil organizada em relação à forma como o processo de elaboração do Plano estava se dando. A falta de tempo hábil para ler criticamente todo o material de forma a subsidiar análises críticas consistentes foi uma das questões levantadas por representantes dos grupos organizados. Além disso, diversos especialistas criticaram o conteúdo do material e o tempo proposto para leitura. Nesse sentido, levanta-se o questionamento de que se até mesmo os especialistas na área apontaram dificuldades em ler criticamente o material disponibilizado no tempo determinado pela coordenação do processo, que condições a grande parcela da população que não tem afinidade com as temáticas abordadas e suas complexidades teriam de ler e analisar os documentos disponibilizados de forma a subsidiar um debate efetivo e com iguais condições de intervenções por parte de todos os participantes?

Além desses fatos mencionados, vale ressaltar que as Escutas Públicas por RPA começaram no dia 19 de junho e as Oficinas Temáticas foram finalizadas no dia 17 de setembro. Desse modo, questiona-se: Como os técnicos tiveram tempo hábil para considerar todas as contribuições da população dentro do Diagnóstico que foi apresentado no dia 18 de setembro na Audiência Pública do Diagnóstico Propositivo?

Desse modo, a partir dessa cronologia mencionada, entende-se que esse foi mais um mecanismo de controle por parte da coordenação no processo de participação, uma vez que sem subsidiar devidamente os participantes de informações para o debate, as Escutas, as Oficinas e, especialmente, a Audiência tiveram um caráter marcadamente informativo.

Dito de outra maneira, a disponibilização dos documentos nas plataformas digitais em tempo insuficiente para leitura e análise crítica até o momento da Audiência representa uma ferramenta de construção do consentimento, uma vez que a população não pode questionar a falta de documentos publicados, nem a falta de eventos para discussão. É mais difícil tecer críticas quando o processo de controle e construção do consentimento ocorre de forma maquiada, encenada. A massa da população acaba por aceitar as condições que são estabelecidas, enquanto uma minoria que critica e reivindica mudanças não tem força suficiente para promover alterações significativas no processo em curso.

Como forma de denunciar a forma em que estava se dando o processo, foi realizado um protesto organizado pela Articulação Recife de Luta durante o evento da Audiência Pública para apresentação de Diagnóstico Propositivo. Os integrantes do grupo organizaram faixas e material para distribuição destinados aos participantes da Audiência como forma de denunciar, mais uma vez, o modo como estava ocorrendo o processo, no qual as atividades estavam acontecendo sem existir tempo para a apropriação do conteúdo produzido e formulação de propostas alternativas, mas principalmente, propagar a quem interessava essa maneira acelerada de elaboração do Plano.

Imagem 20 – Audiência Pública para apresentação de Diagnóstico Propositivo.



Fonte: Facebook da Articulação Recife de Luta (2018).

Esse protesto contou com forte identidade visual em linguagem bastante acessível, foi marcante e amplamente divulgado nas redes sociais da Articulação Recife de Luta e das entidades afins que compartilhavam do mesmo entendimento sobre a elaboração do Plano.

Entretanto, o protesto não conseguiu ter um impacto significativo no que diz respeito ao cronograma do processo participativo, que continuou no mesmo ritmo que estava estabelecido.

6.2.4 Audiências Públicas Devolutivas

A etapa seguinte foram as “Audiências Públicas Devolutivas”, de caráter informativo, realizadas uma por RPA ao longo do mês de outubro de 2018, das 18h00 às 22h00. Essas audiências tinham como objetivo mostrar os resultados de todo o processo participativo realizado até aquele momento, bem como apresentar o Caderno Preliminar de Propostas para Revisão do Plano Diretor do Recife.

A atividade era iniciada por uma apresentação de todas as sugestões realizadas e a justificativa dos itens que tinham sido ou não incorporados ao Plano, e posteriormente, era explanado de forma sintética sobre o conteúdo do Caderno, explicando os conceitos que estariam sendo incorporados ao Plano Diretor. Por fim, os presentes tiveram espaço de fala para questionamentos e/ou críticas ao material apresentado. As inscrições para participar do evento podiam ser feitas no local onde iria ocorrer a audiência e era possível fazer inscrição para expor opinião por meio de telefone divulgado no site próprio do Plano.

Imagem 21 – Audiências Públicas Devolutivas por RPA.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

De acordo com o Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife⁸², participaram desta atividade um total de 848 pessoas, sendo: 146 do Poder Público; 40 de Entidades Profissionais, acadêmicas, de pesquisa, conselhos profissionais com atuação urbana ou ambiental e ONGs voltadas para; 9 do Empresariado ligado ao desenvolvimento

⁸² Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Documento disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Analise-tecnica-do-processo-participativo_9.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

urbano; e 653 de Entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental e demais articulações da sociedade civil.

Figura 28 – Gráfico dos participantes por segmento nas Audiências Devolutivas por RPA.



Fonte: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

Segundo o Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife⁸³, no total, os participantes das Audiências Devolutivas realizaram 111 contribuições. Elas foram respondidas e comentadas ainda durante cada evento, esclarecendo dúvidas e debatendo temas apresentados. Todas as propostas ao Plano Diretor apresentadas durante os eventos foram registradas e levadas para a lista de propostas apresentadas no Anexo 4⁸⁴ do documento citado. Nele, constam todas as propostas realizadas ao PD e a justificativa para terem sido ou não incorporadas ao Caderno Preliminar de Propostas. Ao explicar a metodologia utilizada para sistematização e incorporação ou não dessas contribuições, o documento traz que:

⁸³ Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Documento disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Analise-tecnica-do-processo-participativo_9.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

⁸⁴ Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Anexo 4. Documento disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/ANEXO-04.pdf>>. Acesso em: 06 jan. de 2022.

Para esta análise, foram contabilizadas as contribuições totais realizadas. Delas, foram subtraídas as contribuições consideradas aplicáveis ao PD. Em seguida, foi realizada a contagem de quantas contribuições foram feitas por segmento. Das 324 contribuições totais, 250 foram consideradas aplicáveis, equivalendo a 77% de todas as contribuições. Das 250 contribuições aplicáveis, foram acolhidas totalmente 106 (43%) e 76 contribuições foram acolhidas parcialmente (30%). Dessa forma, das 250 contribuições aplicáveis, 182 foram acolhidas total ou parcialmente, equivalendo um acolhimento de 73% de todas as contribuições aplicáveis. No acolhimento das contribuições incorporadas totalmente e parcialmente por segmento, observa-se que foram acolhidas 75% das contribuições do segmento empresarial, 74% das contribuições da sociedade civil, 81% das contribuições das ONGs e 50% das contribuições das universidades. Vale ressaltar que as contribuições ora consideradas como não aplicáveis, poderão ser novamente apreciadas no momento da análise dos instrumentos e leis do POT. Observa-se que 74% das propostas inegociáveis apresentadas pela Articulação Recife de Luta (ARL) foram atendidas totalmente ou parcialmente. (Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Anexo 4).

Tabela 7 – Tabela de contribuições para o Plano Diretor.

	Total	Aplicáveis	% Aplicáveis	Acolhidas	% Acolhidas	Parcialmente Acolhidas	% Parcialmente Acolhidas	Não Acolhidas	% Não Acolhidas
Contribuições (geral)	324	250	77%	106	42%	76	30%	68	27%
Empresariado	49	44	90%	21	48%	12	27%	11	25%
Sociedade civil	259	213	82%	89	42%	68	32%	56	26%
Movimentos sociais e populares	124	108	87%	44	41%	43	40%	21	19%
ONGs	131	111	85%	48	43%	42	38%	21	19%
Universidade	24	4	17%	0	0%	2	50%	2	50%

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações do Anexo 4 do Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife, 2022.

Ao analisar a tabela, inicialmente é possível perceber que a categorização dos segmentos sociais padrão utilizada em todos os momentos da elaboração do Plano, e utilizada no presente trabalho, foi alterada para apresentar a análise e sistematização dessas contribuições sem que nenhuma explicação fosse mencionada.

Outro ponto relevante é que, das 324 contribuições feitas no total pelos integrantes dos diferentes segmentos sociais, 74 foram julgadas como não aplicáveis ao conteúdo do instrumento urbanístico em questão e, portanto, descartadas.

Dentre os segmentos sociais considerados, o que teve maior porcentagem de contribuições totalmente acolhidas foi o Empresariado, contando com 48% de suas demandas incorporadas ao texto em elaboração.

Um dado que chama bastante atenção é em relação ao segmento Universidade, o segmento que apresentou menos propostas. Além disso, das 24 propostas encaminhadas, apenas 4 foram consideradas aplicáveis ao Plano, e destas nenhuma foi incorporada totalmente ao texto em elaboração.

Além dessas questões, chama a atenção no geral a rigidez da prefeitura em relação a acatar as contribuições dos diversos segmentos, uma vez que mesmo quando reconhece as contribuições aplicáveis ao instrumento, acolhe totalmente poucas propostas, demonstrando interesse em permanecer com as definições estabelecidas no texto inicial.

6.2.5 Oficinas por Segmento

A atividade seguinte foi “Oficinas por Segmento”, que ocorreram no início do mês de novembro de 2018, uma atividade de caráter consultivo e informativo. Foram realizados quatro encontros, no bairro da Zona Norte, das 13h30 às 18h00, com o objetivo de alinhar as proposições feitas por integrantes de quatro segmentos sociais distintos e eleger delegadas e delegados para a realização das próximas fases do processo. O evento iniciou com a apresentação de um resumo do Caderno Preliminar de Propostas, lançado para debate com a sociedade civil pelo poder público, seguida por um momento de esclarecimentos sobre aspectos técnicos, bem como de apresentação de propostas de ajustes e complementação pelos participantes. Por fim, se procedeu a eleição das delegadas e delegados do respectivo segmento para a Conferência do Plano Diretor. Em relação à proporcionalidade de delegados de cada segmento social, foram obedecidos os critérios aprovados pelo GTPOT.

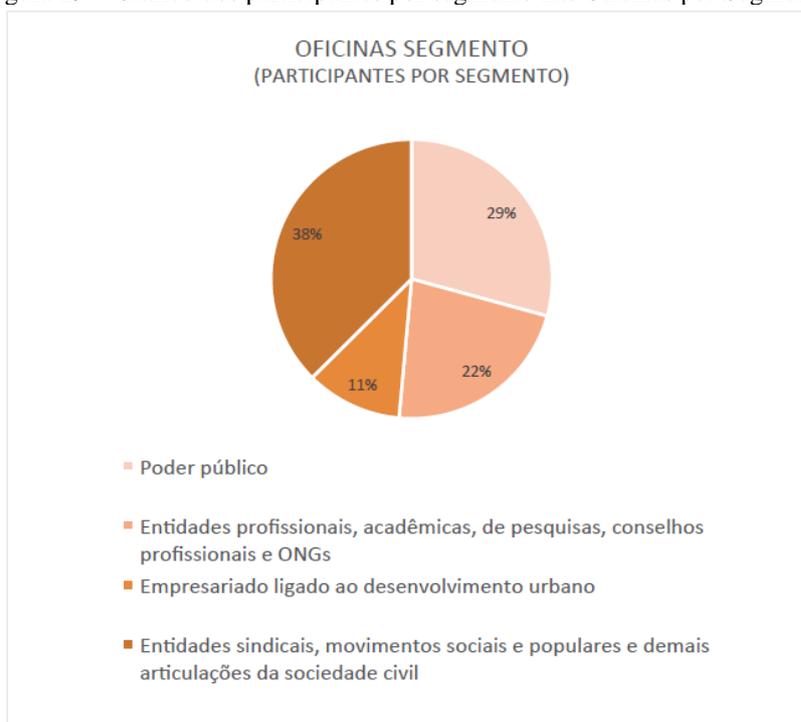
Imagem 22 – Oficinas por Segmento.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

Ao todo participaram 280 pessoas, sendo 29,7% do poder público, 20,3% de entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa, conselhos profissionais com atuação urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental, 11% do empresariado ligado ao Desenvolvimento Urbano, e 39% de entidades sindicais de categorias profissionais ligadas a desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana e ambiental, e demais articulações da sociedade civil.

Figura 29 – Gráfico dos participantes por segmento nas Oficinas por Segmento.



Fonte: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

Os eventos foram iniciados com a apresentação de um resumo do Caderno Preliminar de Propostas⁸⁵, lançado para debate com os segmentos integrantes pela Prefeitura seguida por um momento de esclarecimentos sobre aspectos técnicos, bem como de apresentação de propostas de ajustes e complementação pelos participantes. Por fim, ocorreu a eleição das delegadas e delegados do respectivo segmento para a Conferência do Plano Diretor. Essa eleição foi realizada de acordo com os critérios de quantidade e proporcionalidade, estabelecidos em Regimento e Regulamento próprios, aprovados pelo GTPOT.

Nesse sentido, coloca-se como problemática dessa atividade o pouco tempo para debate, uma vez que apenas um encontro por segmento (segmento esse que já abarca diferentes grupos

⁸⁵ Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Caderno-Preliminar-de-Propostas-material-para-discuss%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

de atores sociais) não seria suficiente para uma discussão efetiva, que todos os interesses sejam postos e debatidos coletivamente. O que acabou acontecendo foi muito mais uma exposição pelo poder público do trabalho que vinha sendo realizado e dos conceitos trabalhados do que um debate de fato e escuta verdadeira das demandas de cada segmento para com o Plano Diretor e suas expectativas do desenvolvimento da cidade em dez anos.

6.2.6 Capacitação de Delegadas e Delegados

Os eventos de “Capacitação de Delegadas e Delegados” foram realizados nos dias 27 e 28 de novembro de 2018 às 9h, no Recife Praia Hotel, localizado na Avenida Boa Viagem, Pina. A capacitação tinha como objetivo abordar o papel do Plano Diretor no planejamento e na gestão da cidade, bem como apresentar os conceitos básicos que fundamentam o Plano Diretor enquanto instrumento do planejamento municipal. Sobre a dinâmica do encontro, de acordo com o Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife⁸⁶, consta que:

A Capacitação dos Delegados foi um evento voltado para garantir que as pessoas inscritas para a Conferência como delegados (as), que desejassem maiores informações sobre o conteúdo do Caderno Preliminar de Propostas, sobre o Regimento Interno e procedimentos da Conferência, assim como sobre os conceitos gerais que estavam sendo apresentados pelo Caderno pudessem se capacitar e esclarecer qualquer dúvida. Tratou-se de um evento didático e isento, assim como orientado no GT-POT. Para isso, foram contratados dois consultores, os arquitetos Milton Botler e Geraldo Marinho, que não possuem vinculação formal com nenhum dos segmentos organizados, além de serem nomes de referência nas temáticas do planejamento urbano e com significativa experiência no desenvolvimento de estudos e na elaboração de planos e projetos para a cidade. No turno da manhã houve uma explanação sobre a problemática urbana da cidade, questões sensíveis e principais desafios e de como o Plano Diretor pode intervir no sentido de regulamentar dispositivos para o ordenamento urbano e solução desses problemas. Durante a tarde houve a continuação da Capacitação, dessa vez focada nos instrumentos urbanísticos propostos. Para compreendê-los, foram apresentados casos concretos, suscitando o debate e o esclarecimento de dúvidas. O conteúdo de cada dia foi idêntico, sendo formatado em dois dias, como alternativa para que cada participante pudesse optar pelo dia mais conveniente face a sua agenda. (RELATÓRIO DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE, 2018)

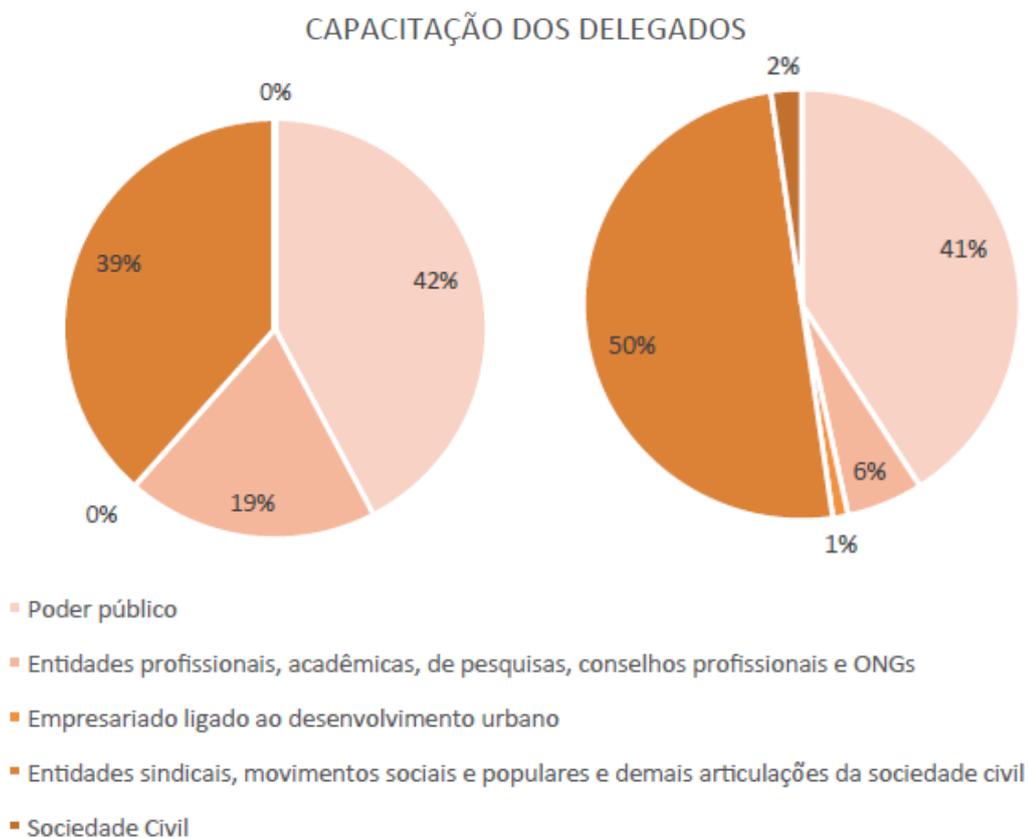
⁸⁶ Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Documento disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Analise-tecnica-do-processo-participativo_9.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

Imagem 23 – Capacitação de Delegadas e Delegados.



Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

Figura 30 – Gráfico dos participantes por segmento nos dois dias de Capacitação dos Delegados.



Fonte: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

Sobre essa etapa, é necessário analisar a eleição dos delegados que ocorreu dentro das reuniões do GTPOT. De acordo com as atas das reuniões disponíveis no espaço destinado ao Conselho da Cidade do Recife dentro do site da Prefeitura, percebe-se uma discussão acerca de

como se daria a proporcionalidade entre os segmentos considerados nesse momento. Algumas propostas foram levantadas, vencendo a de seguir a proporcionalidade do Conselho da Cidade do Recife. Analisando a composição proposta, identifica-se que essa constituição não abre espaço para inscrição da participação individual, ou seja, do cidadão que não é ligado às entidades.

Além disso, é importante problematizar as condições de participação que são estabelecidas a partir do território onde essas atividades acontecem. O evento em questão ocorreu em um hotel bem conceituado da cidade, localizado em um dos bairros que possui o metro quadrado mais caro do Recife. Considerando toda a discussão trazida nos capítulos anteriores acerca dos símbolos sociais e culturais presentes nas relações de poder entre as classes, e como são rebatidos no espaço, vale refletir sobre o que simboliza um evento importante como este ser realizado nesta localidade.

É necessário questionar quais pessoas interessavam estar ali, quais segmentos sociais se sentiriam convidados a ocupar este território que cotidianamente é ocupado por pessoas que integram as classes privilegiadas da cidade do Recife, e quais classes sociais não se sentiriam realmente convidadas a estarem presentes nesse espaço.

Além disso, vale refletir sobre as condições de participação dos presentes nessas capacitações. Sobre essa questão, em entrevista realizada às 17h do dia 09 de setembro de 2021, Socorro Leite (Diretora da Habitat para a Humanidade Brasil e integrante da Articulação Recife de Luta) afirmou que, na tentativa de iludir a população, a prefeitura criou esses momentos de capacitação nas vésperas do limite para apresentação de propostas, sem linguagem adequada e sem ferramentas adequadas, atentando em capacitar mais as pessoas que iriam participar da conferência que, naquela altura, existia uma boa parte cooptada.

Esse seria mais um dos exemplos de mecanismos de construção do consentimento, uma vez que oferecer capacitação ilusória e disponibilizar material para discussão às vésperas do evento, funciona mais como uma propaganda falsa de que algo eficiente está sendo feito, mas que na prática apenas serve como teatro já que não vai de fato oferecer ferramentas para que todos os participantes se capacitem realmente e contribuam com o processo.

Por fim, ressalta-se o horário em que se deu esse evento. É absurdo afirmar que a participação social para todos está sendo promovida quando se realiza um evento em dois dias de semana em horário comercial sabendo que a maioria das pessoas que integram as classes sociais menos favorecidas estão com esse horário comprometido com o que é motivo de sua subsistência.

São atitudes como essas, no momento de definição de localidade e horário a realizar essas atividades, que refletem os simbolismos por vezes implícitos, de quais atores sociais estão sendo realmente convidados para debater e decidir sobre o planejamento urbano e o Ordenamento Territorial da cidade e quais atores são distanciados propositalmente dessas instâncias por meio de diversos mecanismos.

6.2.7 Conferência do Plano Diretor

A última atividade dessa etapa participativa de elaboração do Plano Diretor no âmbito do Poder Executivo, a única de caráter deliberativo, foi a “Conferência do Plano Diretor” que ocorreu nos dias 3 e 4 de dezembro às 07h30 no Centro de Convenções de Pernambuco. Esse evento tinha como objetivo consolidar as propostas para o Plano Diretor do Recife antes da formatação da minuta de Lei a ser encaminhada ao Legislativo Municipal.

A Conferência foi realizada durante dois dias. No primeiro, juntamente com a plenária, foi aprovado o Regimento Interno que determinou as regras do evento. Depois, todos os presentes foram subdivididos em 06 Grupos de Trabalho, buscando realizar uma discussão temática de cada item que compunha o Caderno Preliminar de Propostas para o Plano Diretor. No segundo dia, todos se reuniram em plenária para debater e votar os itens que receberam destaques durante as reuniões dos Grupos de Trabalho. (RELATÓRIO DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE, 2018)

Imagem 24 – Conferências do Plano Diretor.

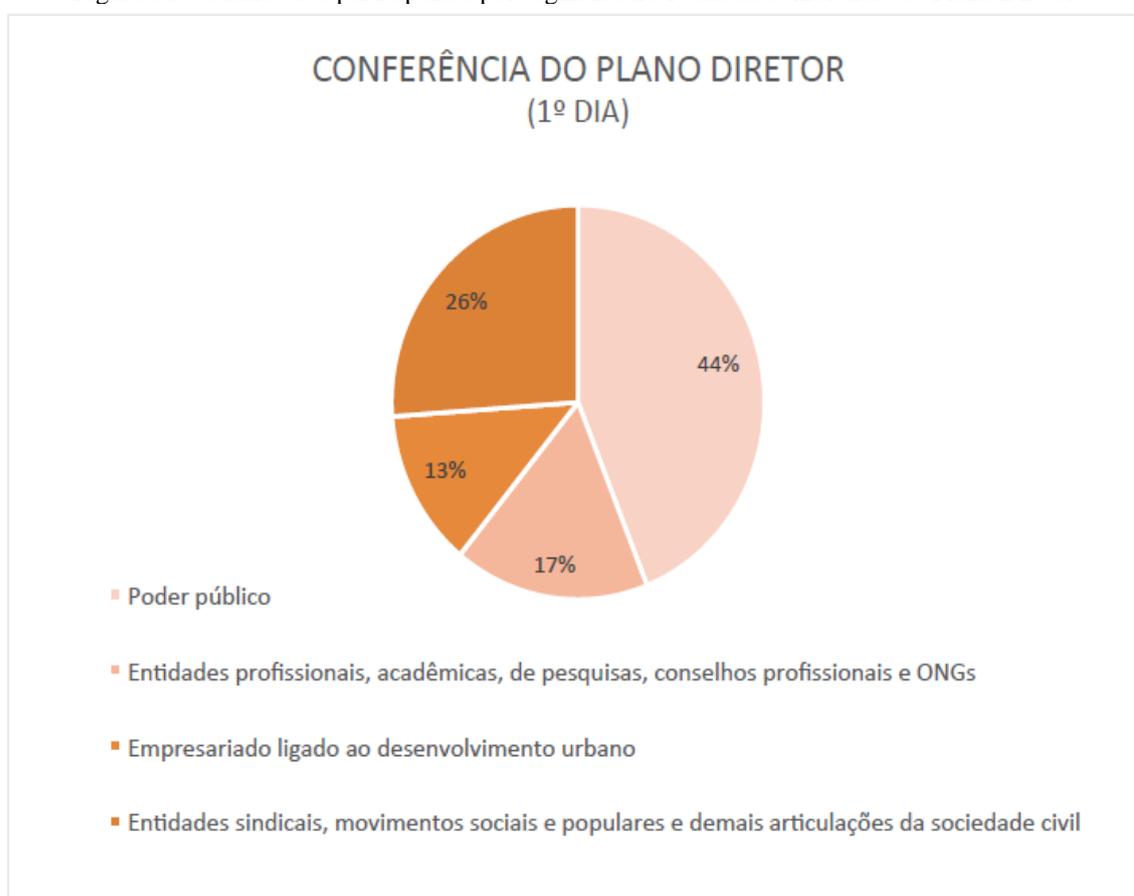


Fonte: Site do Plano Diretor do Recife (2018).

De acordo com o site do Plano Diretor do Recife, 430 pessoas (348 delegados e 82 observadores) compareceram no primeiro dia da audiência, e 355 pessoas (sendo 293 delegados e 62 observadores) compareceram no segundo dia. Segundo o Relatório do Processo

Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife⁸⁷, além dessa composição de delegadas e delegados, pessoas que tinham direito a voz e voto, existia a possibilidade de cidadãos que não estavam atrelados a nenhum desses segmentos ou não tinham sido eleitos delegados poderem participar do evento enquanto observadores, possuindo direito somente a voz.

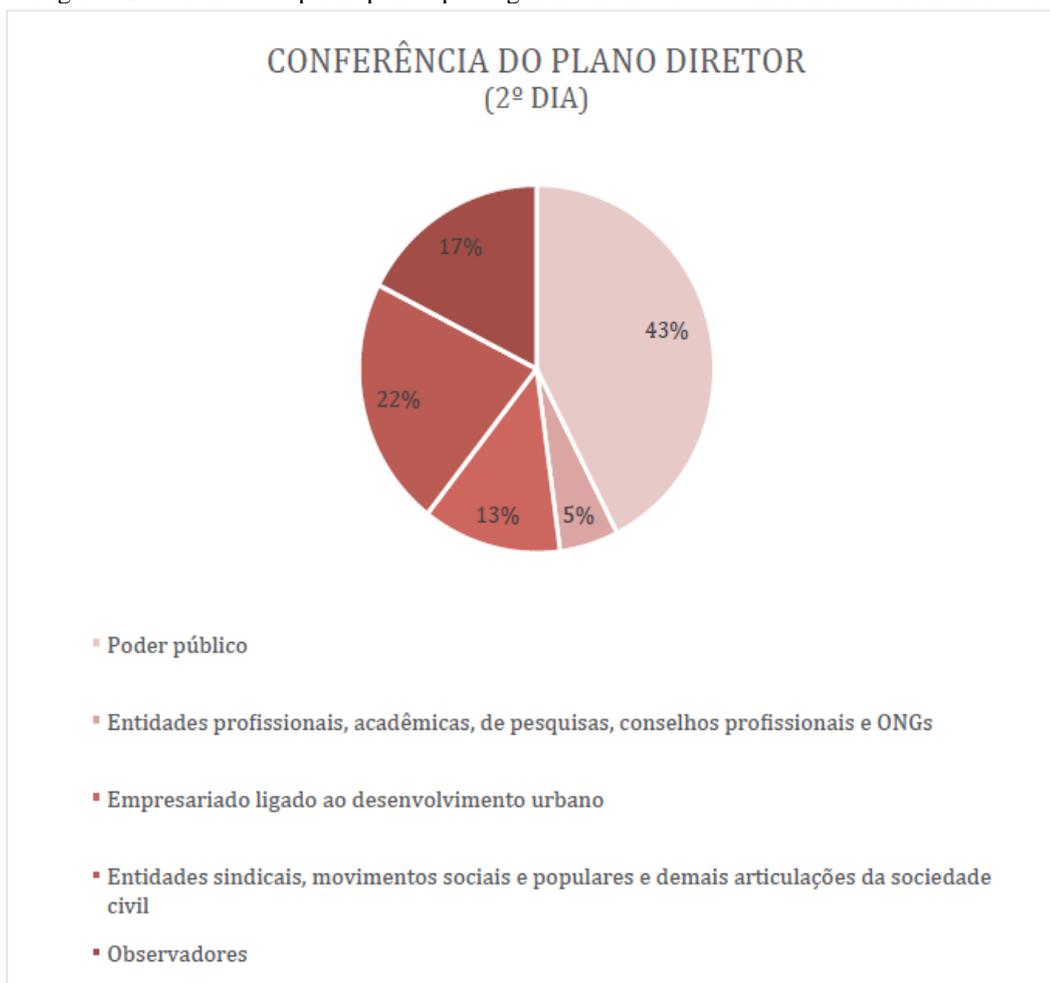
Figura 31 – Gráfico dos participantes por segmento no 1º dia da conferência do Plano Diretor



Fonte: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

⁸⁷ Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Documento disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Analise-tecnica-do-processo-participativo_9.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

Figura 32 – Gráfico dos participantes por segmento no 2º dia da conferência do Plano Diretor



Fonte: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. Site do Plano Diretor do Recife, 2018.

Como já comentado anteriormente, vale enfatizar a força do poder público nos momentos de tomada de decisão, contando com expressividade no número de sua representação nas atividades que possuem caráter deliberativo, enquanto em atividades de caráter consultivo ou informativo, essa mesma proporção não se repete, refletindo o interesse em dominar e controlar o processo de elaboração do Plano.

No caso do tempo preparatório para Conferência, com muitos interesses em disputa, alguns antagônicos, outros complementares, houve um movimento de tensão entre os grupos. Alguns representantes que anteriormente pactuavam com determinados ideais, mudaram de lado. Houve cooptação, separação, ruptura, interesses individuais e conflito com interesses coletivos.

No dia da Conferência houve protesto organizado por integrantes da Articulação Recife de Luta como forma de expressar a revolta com a forma em que o processo estava se dando, além de levantar diversas pautas por meio de faixas como a questão do direito à moradia, o

respeito às ZEIS e o caráter de financeirização da cidade que as decisões que estavam sendo tomadas colocavam em evidência. Desse modo, pediam a anulação da elaboração do Plano por meio de um ano pacífico que se utilizava de gritos de palavras de ordem e apitações para chamar a atenção do público presente e da mídia, como forma de publicizar as críticas para a população que só tinha acesso às informações que eram filtradas pela prefeitura, que é o tipo de mídia que a maior parcela da população recifense têm acesso.

Imagem 25 – Conferências do Plano Diretor.



Fonte: Facebook da Articulação Recife de Luta (2018).

Mesmo sendo um protesto de caráter pacífico, houve tumulto e intervenção policial, uma vez que era de interesse da prefeitura dar celeridade ao processo e enviar o mais rápido possível a Minuta de Lei aprovada para a Câmara Municipal, independente dos conflitos existentes e dos pedidos de anulação. Como o protesto colocava em risco esse cronograma, além de evidenciar outros posicionamentos relativos ao caráter do processo de elaboração do Plano, o Poder Público apelou para a força policial para intimidar e conter os manifestantes.

Após a intervenção policial e o entendimento de que não teriam seu posicionamento levado em consideração pelo Poder Público, alguns integrantes da Articulação Recife de Luta se negaram a continuar no ambiente e se retiraram tendo por entendimento a não compactuação com as posturas tomadas naquele espaço. Para eles, a permanência na Audiência seria uma forma de legitimar o processo e afirmar, na prática, que estavam de acordo com o caminhar das decisões tomadas.

Em entrevistas realizadas com Socorro Leite, Diretora da Habitat para a Humanidade Brasil e integrante da Articulação Recife de Luta, em conversa virtual realizada às 17h do dia 09 de setembro de 2021; e Fernanda Costa, diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e integrante da Articulação Recife de Luta, em conversa virtual realizada às 9h do dia 11 de setembro de 2021; foi possível entender os motivos que levaram o grupo a se retirar do processo naquele momento.

Socorro (2021) contou que não foi uma decisão fácil de ser tomada coletivamente, não foi uma decisão unânime do grupo. Foi tomada a partir de discussões acerca da constatação da impossibilidade de intervir na tomada de decisão, uma vez que foi controlado pela prefeitura no momento de sistematização das propostas consideradas. Corroborando com a fala de Socorro, Fernanda (2021) afirmou que foi um momento bastante desgastante do ponto de vista de energia empregada no processo na tentativa de participar efetivamente, mas que, na prática isso não foi possível, levando o grupo a deliberar acerca de sua retirada do processo.

Foi (a decisão do ato na conferência) em uma plenária... a gente já tinha colocado o máximo de delegadas e delegados que a gente conseguiu nas plenárias por setor, só que a gente já tinha uma ideia de que a principal plenária que era a de movimentos sociais, a prefeitura tinha levado um conjunto grande de lideranças cooptadas que ficaram criando tumulto no dia da eleição. Então a gente já tinha uma clareza de que eles iam ser maioria. A gente recebeu um caderno de proposta um pouco antes da conferência e a gente viu que uma parte das propostas que a gente tinha defendido em oficina, enviado pelo site e tudo mais... uma parte delas nem tava no caderno consolidado, eles botaram em anexos, uma forma só de constar, mas no corpo do que ia ser discutido na sala não tava. Então se a gente quisesse resgatar uma proposta nossa, a gente ia ter que pegar do anexo, apresentar do zero e defender... e que não ia passar porque eles tinham a maioria. Então a gente fez uma leitura de que não ia adiantar... foi uma coisa difícil, porque quem participou do processo inteiro... chegar no momento máximo e dizer 'a gente não vai' ou 'a gente vai para fazer um ato'... então não foi simples, não foi consenso. Na época, algumas pessoas votaram para a gente participar, mas a maioria achou que a gente tinha que fazer o ato... não foi fácil não. (SOCORRO LEITE, 2021)

A gente sentou e avaliou que o que estava acontecendo era que a gente estava legitimando esse processo... a gente não estava interferindo no processo... a gente estava se desgastando, perdendo tempo, estudando, fazendo propostas né... dialogando com quem não queria dialogar... no final das contas é isso... todas as propostas que a gente fazia não foram incorporadas ao processo... essas oficinas... foram proforma". (FERNANDA COSTA, 2021)

Outros integrantes do grupo decidiram permanecer, como representantes da Universidade Federal de Pernambuco e das ZEIS. Estes consideravam que precisavam ocupar o espaço concedido e se posicionar por meio do voto dos delegados de seu segmento social que tinham como direito.

Essa ruptura entre atores que atuam “do mesmo lado” e possuem os mesmos ideais em relação ao entendimento do que desejam para a cidade, elucida a complexidade das relações sociais e políticas, a pluralidade entre as formas de manifestação e a incidência nos espaços participativos de tomada de decisão.

Ao analisar o texto do Projeto de Lei 28/2018 e compará-lo com algumas definições anteriores e questões evidenciadas nas discussões ao longo das atividades participativas, o real caráter do processo é colocado em evidência.

A introdução deste Projeto de Lei é composta pela explanação acerca do processo em que se deu a elaboração, citando a estrutura organizacional das equipes que coordenaram o processo, bem como a metodologia e as atividades que o compuseram. Ao longo do texto são apresentados os parâmetros definidos para o território da cidade, de acordo com o zoneamento estabelecido.

Uma das zonas de maior tensão no que diz respeito à construção de suas normativas nos debates participativos são as ZEIS. O instrumento histórico criado na cidade do Recife como forma de assegurar a permanência da população socialmente vulnerável em seu território é alvo constante do Setor Imobiliário, o qual pressiona permanentemente o Poder Público para flexibilizar os parâmetros urbanísticos estabelecidos, permitindo a entrada do Mercado Imobiliário nessas áreas. Em contraponto, estão os Movimentos Sociais e os Movimentos Populares, que buscam garantir a permanência do instrumento, reivindicando o cumprimento de seu papel original, reivindicando melhorias em sua gestão e eficiência do que é estabelecido em lei.

Sobre essa questão, entende-se que dos parâmetros citados no “Caderno Preliminar de Propostas: Material para Discussão”, documento inicial para debate publicizado no início do processo de elaboração do Plano, para o documento final, o Projeto de Lei, houve avanços em relação aos parâmetros definidos para a ZEIS no que tange seu coeficiente de aproveitamento.

Enquanto no “Caderno Preliminar de Propostas: Material para Discussão” existia a possibilidade do Coeficiente de Aproveitamento Máximo das ZEIS 1 planície ser igual a 4, o Projeto de Lei 28/2018 traz a definição de que o Coeficiente de Aproveitamento Máximo⁸⁸ em ZEIS 1 planície seria igual a 2. Essa definição é fruto da luta dos movimentos sociais e populares que defenderam o instrumento durante todo o processo participativo, pressionando o poder público a garantir a permanência de seus parâmetros de modo a dar continuidade ao seu objetivo originário.

Em contrapartida a essa decisão, que foi fruto do atendimento das demandas sociais, as reivindicações realizadas nas atividades participativas em relação à transformação das Comunidade de Interesse Social (CIS) em ZEIS não foi atendida. Entretanto, sabe-se que o Diagnóstico Propositivo já reconhecia em seu texto a pressão imobiliária sobre as CIS devido a localização ou proximidade em áreas de maior atividade imobiliária, afirmando que a transformação dessas CIS em ZEIS geraria maior segurança quanto à permanência e minimização de conflitos. Porém, a decisão final tomada, não seguiu esse caminho já citado na

⁸⁸ O Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área construída e a área do terreno, e diz respeito à área total que poderá ser construída no limite desse terreno.

documentação produzida pelas empresas contratadas sob a supervisão e coordenação do Poder Público.

Esse fato evidencia que, se o próprio Diagnóstico já apontava a pressão imobiliária que essas áreas sofrem, entendendo a transformação das CIS em ZEIS como meio de assegurar a população quanto à sua permanência no território, e esse era o desejo dos cidadãos que participaram e contribuíram nas atividades participativas, fica explicitado que os interesses do Poder Público era atender às demandas do setor imobiliário.

Outro ponto de tensão durante os debates nas atividades foi em relação aos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor. O Diagnóstico Propositivo afirmava que na cidade do Recife não existiam instrumentos para promover a distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização antes do processo de elaboração que estava em curso. Logo, o Plano Diretor 2018 seria uma oportunidade de prever esses instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, alguns previstos no Plano Diretor de 2008, mas que na prática nunca foram de fato implementados.

Entretanto, o processo de elaboração do Plano Diretor 2018 não apontou para o caminho da diminuição da desigualdade social refletida no solo urbano a partir de instrumentos capazes de dirimir esse cenário por meio de contrapartidas que se mostrassem realmente eficazes. Esses instrumentos foram incluídos no texto do Projeto de Lei 28/2018 de forma bastante superficial, sob o argumento de que não se poderia limitá-los e que teria de haver Lei Específica para cada um dos casos.

No entanto, sabe-se que seria possível delimitar cada um dos instrumentos sem limitá-los, explicitando de forma acessível e didática em quais casos seriam utilizados e as possibilidades de arrecadação e destinação dos recursos provenientes de cada um deles, bem como a gestão desses recursos.

Uma questão importante a ser mencionada é que a participação exigida em lei e a pressão da população acerca da efetividade da participação para a elaboração Plano Diretor é diferente das exigências relativas à participação para a elaboração dessas leis específicas. Não há a mesma repercussão e os representantes dos interesses hegemônicos podem ter mais liberdade para definir parâmetros que os favoreçam.

Como exemplo dessa questão explicitada, tem-se o instrumento mais polêmico durante os debates, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Nenhum técnico da prefeitura conseguiu explicar de forma acessível ou minimamente entendível como seria realizado o cálculo da contrapartida, nem os especialistas presentes no público conseguiriam entender de fato acerca dessa questão.

Havia todo um apelo pelo lado conceitual do instrumento, utilizar recursos privados em melhorias para os cidadãos, entretanto, quando a discussão começou a ficar acalorada acerca da instrumentalização desse mecanismo, o discurso passou a se voltar para as dificuldades de implementação, que poderia atrapalhar o setor financeiro e investimentos na cidade, que essa contrapartida seria um valor razoável, e que a cidade apenas sentiria os efeitos desse instrumento após 10 anos de sua implementação, tempo de vigência do Plano Diretor.

Foi em meio a essas complexidades e contradições que o processo participativo do Plano Diretor do Recife 2018 ocorreu, se tecendo a partir de ferramentas de controle e mecanismos de construção do consentimento, pautadas no uso de estratégias de marketing das campanhas de comunicação aliadas à imposição do poder da prefeitura sobre os outros segmentos sociais nos mais diferentes espaços participativos, de forma a imobilizar, na prática, os atores sociais que lutavam pela garantia da equidade social sobre o território recifense. Assim, o processo favoreceu as classes privilegiadas da sociedade recifense em detrimento das classes socialmente vulneráveis, em mais uma mostra das consequências diretas dos acordos de classe firmados com vistas a perpetuar os privilégios das classes dominantes sobre as exploradas.

Assim, a proposta do Plano Diretor Municipal passou do âmbito do poder Executivo ao âmbito do poder Legislativo. O Projeto de Lei nº 28/2018 foi entregue pela Prefeitura no dia 14 de dezembro de 2018 ao presidente da Casa de José Mariano, o vereador Eduardo Marques (PSB), na sede do Poder Legislativo. O ato formal foi realizado pelo secretário de Governo e Participação Social do Recife, Sileno Guedes.

Imagem 26 – Entrega do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife pelo secretário de Governo e Participação Social do Recife, Sileno Guedes, ao presidente da Câmara Municipal, o vereador Eduardo Marques.



Fonte: https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munici%CC%81pio-do-Recife-2018_0.pdf

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da discussão acerca da teoria da construção do consentimento (Chomsky, 1997), combinada à teoria da estrutura societária brasileira (Souza, 2015, 2018a, 2018b, 2019), participação social (Avritzer e Santos, 2003) e ao debate sobre produção do espaço urbano como segregação social (Santos, 2018), a presente pesquisa buscou compreender e evidenciar a complexidade dos conflitos existentes no processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018.

Com base na teoria da construção do consentimento, foi possível entender mecanismos que as classes dominantes utilizam como forma de dar continuidade aos seus privilégios em detrimento da contínua exploração das classes dominadas. Embora existam complexidades, embates e contradições, no qual os grupos de oposição à lógica dominante buscam reivindicar mudanças no status quo, a conjuntura capitalista impõe que as classes dominantes ditem as regras, se beneficiando das mesmas, e deixando pouco espaço para rupturas.

Nesse contexto de dominação dentro do sistema capitalista, as classes privilegiadas são as que conseguem participar dos processos de tomada de decisão nos mais diversos âmbitos que compõem a sociedade, inclusive na produção do espaço urbano. Apesar de existirem movimentos divergentes dentro das classes exploradas, que buscam participar e interferir ativamente nessa dinâmica, não conseguem de fato romper com essa lógica.

Trazendo esse debate para o cenário brasileiro, ao analisar a estruturação social do país, entende-se que os mecanismos de dominação e controle são responsáveis por determinar a permanências de determinadas pessoas em suas respectivas classes, dificultando ou anulando a possibilidade de ascensão social como forma de manter privilégios de quem já está no poder.

Nesse sentido, a produção do espaço urbano não é um movimento neutro, é produto e parte dessa lógica dominante, responsável por determinar que os lugares sociais e territoriais as pessoas ocupam, bem como o nível de acesso aos recursos considerados importantes na sociedade.

Ao analisar o contexto recifense, foi possível compreender que a cidade foi produzida de forma a privilegiar as classes dominantes, as quais conseguiram se perpetuar no poder ao longo do tempo e manter o status quo, ao passo que as classes dominadas foram e são esmagadas pela lógica capitalista de produção de cidade. Esses processos são respaldados por diferentes mecanismos de construção do consentimento de forma a promover o controle social.

Atualmente, o controle da população é realizado através da mediação manipulada das práticas políticas com o objetivo de construir o consentimento da legitimidade das ações

executadas pelas gestões administrativas da cidade em parceria com as classes dominantes. Essa é a atual forma do PSB governar e se manter no poder em Recife e em Pernambuco, aliado aos grandes empresários, a exemplo de empresas do setor imobiliário. Devido a essas questões, a política recifense nos últimos tempos não ocasionou grandes mudanças, ações que pudessem dirimir as desigualdades socio territoriais. Esse cenário se dá de forma naturalizada, contando com poucos questionamentos por parte da sociedade.

Desse modo, a partir das análises teóricas e empíricas realizadas ao longo da presente pesquisa, foi possível elucidar de que forma o processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 se configurou como um espaço de disputa de narrativa entre representantes de diferentes segmentos sociais, bem como um exemplo do controle social exercido por parte de integrantes das classes dominantes sobre as dominadas.

As análises mostraram o poder que a Prefeitura do Recife exerceu em todos os espaços participativos promovidos, sendo de forma direta ou indireta, bem como o extenso investimento em comunicação e marketing com vistas a utilizar mecanismos midiáticos para auxiliar no processo de controle social e manipulação da opinião pública em relação à imagem da gestão administrativa da cidade.

Tanto o Conselho da Cidade, o GTPOT, e as atividades participativas possuíam suas dinâmicas de funcionamento dominadas pela Prefeitura, mais precisamente pelos ICPS e Seplan, órgãos responsáveis por coordenar esses espaços. Contando sempre com o maior número de votantes entre seus aliados (técnicos da prefeitura, integrantes do mercado imobiliário e integrantes cooptados de movimentos populares), a Prefeitura do Recife conseguia conduzir todo o processo de acordo com seus interesses, apresentando rigidez em relação à escuta de opiniões e propostas que iam de encontro ao que já estava estabelecido de forma a atenuar dissonâncias. Assim, a prefeitura se colocou em um lugar soberano na tomada de decisão e apenas promoveu esses espaços de debate como forma de legitimar o processo e poder afirmar que as definições do processo de elaboração foram deliberadas de forma participativa por parte de representantes dos diversos segmentos da sociedade civil.

Além da questão do poder da Prefeitura nesses espaços, uma questão central que se coloca, e da qual derivam diversas outras problemáticas, é a questão do tempo de duração de todo o processo de elaboração do Plano, desde as campanhas de divulgação, até a realização das atividades participativas.

Sem promover o tempo necessário para o debate público e permitir que as pessoas tomassem conhecimento do teor e importância do instrumento urbanístico em questão, se apropriando de seu conteúdo para poder contribuir ativamente, a Prefeitura conseguiu

manipular todo o processo na prática, enquanto a estratégia de comunicação e marketing foram responsáveis por divulgar uma imagem falaciosa do processo.

Nesse sentido, a participação social na elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 se deu de forma controlada pela Prefeitura da cidade, de modo a não permitir que as necessidades das classes dominadas fossem atendidas, contribuindo para a manutenção de privilégios das classes dominantes. Tudo isso utilizando amplamente mecanismos de construção do consentimento com vistas a não sujar a imagem dos gestores e possibilitar que o grupo político permanecesse no poder, o que aconteceu nas eleições que se seguiram.

Vale destacar as iniciativas dos movimentos sociais e populares em participar do processo posto pela Prefeitura, além das atividades extras que promoveram buscando munir-se de estratégias e argumentos para incidir e conseguir contribuir nos espaços dominados pelo Executivo recifense. Essas ações se configuraram como um momento riquíssimo para o debate acerca do planejamento urbano da cidade do Recife sob a ótica do direito à cidade e à consideração das desigualdades sociais nos momentos de tomada de decisão. Essas discussões promoveram a troca de experiências e conhecimentos entre atores de diferentes segmentos e contextos sociais, que se uniram em um único objetivo. Dentro desse contexto, cabe destacar o papel da Articulação Recife de Luta, que contribuiu imensamente com a missão de colocar uma contra narrativa nesse cenário.

A partir do exposto, espera-se que essa massa crítica organizada nesse momento estudado, consiga desenvolver estratégias que possibilitem rupturas com a lógica dominante nos processos de tomada de decisão relativas à produção do espaço urbano, de forma a dirimir as desigualdades gritantes existentes no território recifense. É cada vez mais urgente discutir sobre a construção do consentimento e caminhar coletivamente pensando e se organizando para encontrar lacunas nesses mecanismos de forma a romper com essas práticas de dominação e controle.

Por fim, cabe apontar caminhos possíveis para a continuidade das análises realizadas no presente trabalho visando complementar o debate. Entende-se que, sendo o Plano Diretor um instrumento urbanístico que possui duas fases em seu processo de elaboração, um no âmbito do Executivo Municipal e outro no Legislativo Municipal, faz-se necessária a análise do processo de aprovação do Projeto de Lei do Plano Diretor na Câmara Municipal, como forma de entender as complexidades que se colocaram dentro desse contexto.

O processo de aprovação do Projeto de Lei na Câmara teve seu início em 2019, sendo finalizado em dezembro de 2020. Sabendo que entre o final de 2019 e início de 2020 eclodiu a disseminação mundial da Covid-19, tendo como consequência o contexto de pandemia (que

continua no momento de escrita do presente trabalho), responsável por evidenciar as desigualdades brasileiras, aponta-se a possibilidade de analisar esse processo que aconteceu parte de forma presencial e parte de forma virtual devido às medidas sanitárias de combate ao vírus. Nesse contexto, compreende-se que parte dos conflitos do processo que ocorreu no âmbito do Executivo podem ter permanecido evidentes na tramitação do Projeto da Câmara, porém outros conflitos e complexidades se colocaram devido à questão da pandemia e a necessidade da participação virtual.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, L. S.; ARAÚJO, C. P. Dois pesos, duas medidas na apropriação de terras do Recife: os casos da comunidade do Coque e do condomínio Le Parc Boa Viagem. **OCULUM ENSAIOS**, v. 17, p. 1 - 17, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/4646/3044>>. Acesso em: 10 set. 2021.

ANDRADE, J. N.; SILVA, L. de F. S. da; ARAUJO, C. P. de. **Saneamento para quem? quadro do saneamento básico no litoral de Pernambuco**. Enanpur, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1675>> Acesso em: 29 out. 2020.

ANJOS, F. dos; MONTEIRO, A.; NETO, I. P.; BARRETO, T. V. Participação política em uma escola pública de Pernambuco. **VI Encontro Nacional sobre o ensino de sociologia na educação básica**. 2019.

ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, 1969.

ARTICULAÇÃO RECIFE DE LUTA. **Site**. Disponível em: <<https://recifedeluta.org/para-onde-vamos/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. **Página do Facebook**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/recifedeluta/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

AVRITZER, L. Modelos de Deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. SANTOS, B. V. de S. (Org.). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. Para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. SANTOS, B. V. de S. (Org.). 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AZEVÊDO, G. M. **Havana: redes de participação na reabilitação do centro histórico**. Dissertação de mestrado, MDU/UFPE. Recife, 2019. 142p.

BECKER, P.; RAVELOSON, J. A. **O que é democracia?** 2011. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/08202.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2021.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. Região Metropolitana do Recife: Estratificação social, estrutura e organização do território. In: **Recife: transformações na ordem urbana**. SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (Orgs.). RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.), 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BOBBIO. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra.1986.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. Porto alegre: Zouk, 2011.

_____. **op. cit.** São Paulo: Edusp, 2012.

_____. **A miséria do mundo.** Petrópoles, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

_____. **A miséria do mundo.** 7a Ed. Petrópoles, Rio de Janeiro: Vozes, 2008b.

_____. **Distinction.** Cambridge: Harvard University Press, 1984.

_____. **Poder simbólico.** Rio de Janeiro: Ed. Bertrand, 1989. Col. Memória e sociedade. Coord. Francisco Bethencourt e Diogo Ramada Cuto. Trad. Fernando Tomaz.

_____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação.** 2a ed. Campinas, SP: Papirus, 2008a. Trad. Mariza Corrêa.

_____. **The theory of praxis.** Stanford: Stanford University Press, 1990.

_____. **Op. cit.** Stanford University Press, 1994.

BRASIL. **LEI N° 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.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 13 jan. 2022.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. p. 53-73. In: A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). 1 ed., 7° reimpressão. São Paulo: Contexto, 2019.

CENTRO POPULAR DE DIREITOS HUMANOS (CPDH). Página do Facebook. Disponível em: <<https://www.facebook.com/centropopularedireitoshumanos>>. Acesso em: 10 out. 2021.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. TIC Domicílios 2019 – Principais Resultados. Disponível em: <https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

CHOMSKY, N. Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia. Estudos Avançados 11, n. 29, 1997.

COLAB. Disponível em: <<https://www.colab.re/>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

CONSELHO DA CIDADE DO RECIFE. **Ata da 1ª reunião do GTPOT.** Disponível em: <https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/ATA%20GT%20POT%20-%201%20AA%20Reuni%C3%A3o%20-%20Turno%20da%20Manh%C3%A3%20-%202015-05-2018_0.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Ata da 7° Reunião do GTPOT.** Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020->

12/Ata%20GT%20POT%20-%207%C2%AA%20Reuni%C3%A3o%20-%2010-08-2018.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Ata da 12ª Reunião Extraordinária.** Disponível em: <<https://conselhadacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/Ata%20-%2012%C2%AA%20Reuni%C3%A3o%20Extraordin%C3%A1ria%20do%20Conselho%20da%20Cidade%20do%20Recife%20-%2011-10-2018.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Ata da 15ª Reunião do GTPOT.** Disponível em: <<https://conselhadacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/ATA%20-%2015%C2%AA%20-%20Reuni%C3%A3o%20do%20Grupo%20de%20Trabalho%20do%20Plano%20de%20Ordenamento%20Territorial%20-%20GT%20POT%20-%2017.12.2018.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Atas das Reuniões Extraordinárias.** Disponível em: <<https://conselhadacidade.recife.pe.gov.br/reunioes-extraordinarias>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Atas das Reuniões Ordinárias.** Disponível em: <<https://conselhadacidade.recife.pe.gov.br/reunioes-ordinarias>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Atas das Reuniões do Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GTPOT).** Disponível em: <<https://conselhadacidade.recife.pe.gov.br/gt-pot-grupo-de-trabalho-do-plano-de-ordenamento-territorial>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Regimento Interno do Conselho da Cidade.** Disponível em: <<https://conselhadacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-07/Regimento%20Interno.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Regimento interno do GTPOT.** Disponível em: <<https://conselhadacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONCIDADE%20N%C2%BA%20001%2C%20de%2004%20de%20maio%20de%202018.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO PERNAMBUCO - CAU/PE. **Carta aberta ao povo do Recife. 2018.** Disponível em: <<https://www.caupe.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/documentocartaplanodiretordorecife2018.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. **CAU/PE Divulga Cronograma De Debates Sobre O Plano Diretor Do Recife.** Disponível em: <<https://www.caupe.gov.br/cau-pe-divulga-cronograma-de-debates-sobre-o-plano-diretor-do-recife/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. **CAU/PE Solicita Audiência a PCR para Tratar do Plano Diretor.** Disponível em: <<https://www.caupe.gov.br/cau-pe-solicita-audiencia-a-pcr-para-tratar-do-plano-diretor/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. **Financiamento Urbano no Plano Diretor.** Disponível em: <<https://www.caupe.gov.br/financiamento-urbano-no-plano-diretor/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. **Habitação de Interesse Social no Plano Diretor do Recife.** Disponível em: <<https://www.caupe.gov.br/habitacao-de-interesse-social-no-plano-diretor-do-recife/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. **Proposta De Plano Diretor Do Recife Apresentado Ao CAU/PE.** 2018. Disponível em: <<https://www.caupe.gov.br/proposta-de-plano-diretor-do-recife-e-apresentado-ao-cau/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

_____. **Site.** Disponível em: <www.caupe.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2021.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. p. 41 - 51. In: **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). 1 ed., 7^o reimpressão. São Paulo: Contexto, 2019.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Recife, a capital brasileira da desigualdade.** Disponível em: <<https://curiosamente.diariodepernambuco.com.br/project/recife-capital-brasileira-da-desigualdade/>>. Acesso em: 15 out. 2020.

FIGUEIREDO, C. D. de. **A "Primavera Brasileira": Sobre a possibilidade de uma cartografia das redes sociais.** 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/284030826_A_Primavera_Brasileira_Sobre_a_posibilidade_de_uma_cartografia_das_redes_sociais>. Acesso em 20 abr. 2020.

FIPEZAP. **Índice FipeZAP: venda residencial.** Junho de 2020. Disponível em: <<https://fipezap.zapimoveis.com.br/wp-content/uploads/2020/07/fipezap-202006-residencial-venda.pdf>> Acesso em: 27 jul. 2020.

G1. **Estudo da Fundação Joaquim Nabuco sobre variação de casos da Covid-19 ser maior em bairros de alta vulnerabilidade social no Grande Recife.** 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/06/03/variacao-de-casos-da-covid-19-e-maior-em-bairros-de-alta-vulnerabilidade-social-no-grande-recife-aponta-pesquisa.ghtml>>. Acesso em 15 ago. 2021.

_____. **Recife tem maior desigualdade entre capitais em 2019 e PE fica em terceiro no país em concentração de renda, diz IBGE.** 2020. Disponível em: ><https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/11/12/recife-tem-maior-desigualdade-entre-capitais-em-2019-e-pe-fica-em-terceiro-no-pais-em-concentracao-de-renda-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: 05 set. 2021.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da Esfera Pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABITAT PARA HUMANIDADE BRASIL. **Página do Facebook.** Disponível em: <https://www.facebook.com/habitat.br/?ref=page_internal>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Terra e Moradia: conflitos fundiários urbanos em Pernambuco.** 2016 – 2018. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/08/terra_e_moradia_web.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2022.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 05 set. 2021.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL - DEPARTAMENTO PERNAMBUCO. **Página do Facebook**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/iab.pe>>. Acesso em: 10 out. 2021.

LACERDA, N.; MARINHO, G.; BAHIA, C.; QUEIROZ, P.; PECCHIO, R. Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, p 55 - 72, maio 2005.

LACERDA, N.; COSTA, F. **Opinião: Recife coloca em risco o futuro das áreas protegidas**. Carta Capital. 2021. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/opinio-ricife-coloca-em-risco-o-futuro-das-areas-protegidas/>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

LEAL, S. M. R. **O fetiche da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil**. Recife: Ed. do autor, 2003a.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e de. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.

LEI N° 10.257. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 05 maio 2019.

MANDATO IVAN MORAES. **Nota técnica de n° 04**. 2020. Disponível em: <<https://uploads.strikinglycdn.com/files/9e014a27-f21d-4565-8989-213a12054bb6/NT%2004%20Cccovid%20raca%20e%20cor.pdf?id=238450>>. Acesso em 15 ago. 2021.

_____. **Nota técnica de n° 10**. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1IG5YhBK6jch80OjvPWwbf1mERr_x8RVq/view>. Acesso em 15 ago. 2021.

MARICATO, E.; SANTOS Jr, O. A. dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. **Teoria e Debate**, n. 66, abr. – jun. 2006.

MATHIAS, G.; SALAMA, P. **O Estado superdesenvolvido: ensaios sobre a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

MIGUEL, L. F. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 438 - 511, 2002.

_____. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, maio - jun. 2008, p. 551 - 579. Rio de Janeiro: FGV.

MORAES, D. A. de. **Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife – PE**. 2019. Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. 379p. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/17177>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

NASCIMENTO, M. P. **Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social ATHIS: por uma política pública de autonomia popular no Recife**. 2020. Universidade Federal de Pernambuco. Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 111p.

NÓBREGA, A. K. F. **Ocupar a cidade: quando o Recife vai ao Cais José Estelita**. 2016. **Universidade Federal de Pernambuco**. Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. 149p. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24542/1/DISSERTA%20Ana%20Kelly%20Ferreira%20N%20b3brega.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

NUNES, S. M. M. **Planejamento Urbano no Recife: Futuro do Pretérito**. 2015. Universidade Federal de Pernambuco. Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. 292p.

PLANO DIRETOR DO RECIFE. **Canal de YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC2BEC0_MQo7B1dsMN6BBR7w>. Acesso em: 05 jan. 2022.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

RECIFE. **ANEXO IV: Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife**. 2018. Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/ANEXO-04.pdf>> Acesso em: 05 jan. 2022.

_____. **Ata da primeira reunião do GTPOT**. 15 de maio de 2018. Disponível em: <https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/ATA%20GT%20POT%20-%201%20C2%AA%20Reuni%20C3%A3o%20-%20Turno%20da%20Manh%C3%A3%20-%202015-05-2018_0.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Caderno Preliminar de Propostas: Material para Discussão**. Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Caderno-Preliminar-de-Propostas-material-para-discuss%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 06 jan. 2022.

_____. **Conselho da cidade do Recife**. Regimento Interno do Conselho da Cidade. 28 de outubro de 2014. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-07/Regimento%20Interno.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Conselho da cidade do Recife.** Termo de posse do Conselho da Cidade. 09 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-07/Termo%20de%20Posse%20-%20Conselho%20da%20Cidade%20-%20Ago-2016.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Dados de Participação e Contribuição das Escutas por RPA.** Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Participac%CC%A7a%CC%83o-Escutas-por-RPA_0.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

_____. **Devolutivas das Leituras Comunitárias e Oficinas Temáticas.** Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Devolutivas-das-Leituras-Comunita%CC%81rias-e-Oficinas-Tema%CC%81ticas-.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

_____. **Diagnóstico Plano Diretor do Recife.** Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/plano-de-ordenamento-territorial>>. Acesso em: 07 jan. 2022.

_____. **LEI Nº 16.719/2001.** Cria área de reestruturação urbana – ARU e estabelece as condições de uso e ocupação do solo nessa área. 30 de novembro de 2001. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2001/1671/16719/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>>. Acesso em: 15 de abril de 2022.

_____. **LEI Nº 18.013/2014.** Institui o Conselho da cidade do Recife. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1802/18013/lei-organica-recife-pe>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Ofício nº 708 /2013-GP. 18 de novembro de 2013.** Projeto de Lei que institui o conselho da cidade do Recife. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-07/PROJETO%20DE%20LEI%20N%C2%BA%20%20066%20-%202013.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Portal da Transparência do Recife: Plano Plurianual 2018 - 2021;** Despesa Funcional Programática; Despesas com Publicidade. Disponível em: <<http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/estaticos/estaticos.php?nat=DDG&filhoNatureza=1249#filho>> Acesso em: 02 dez. 2020.

_____. **Portaria Nº 1867 de 05 de julho de 2013.** Institui comissão para elaboração de proposta de Projeto de Lei municipal dispendo sobre a criação do Conselho da Cidade do Recife. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-07/Portaria%20N%C2%BA%201867%20de%2005%20julho%20de%202013.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Projeto de Lei do Executivo nº 28 /2018.** Institui o Plano Diretor do Município do RECIFE, revogando a Lei Municipal no 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munici%CC%81pio-do-Recife-2018_0.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

_____. **Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife.** 2018. Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Analise-tecnica-do-processo-participativo_9.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

_____. **Resolução Concidade Nº 001, de 04 de maio de 2018.** Institui o Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial (GTPOT) e seu Regimento Interno. Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONCIDADE%20N%C2%BA%20001%2C%20de%2004%20de%20maio%20de%202018.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Site do Conselho da cidade do Recife.** Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Site do Conselho da cidade do Recife - GTPOT.** Disponível em: <<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/gt-pot-grupo-de-trabalho-do-plano-de-ordenamento-territorial>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Site do Plano Diretor do Recife.** 2018. Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____.; BANCO MUNDIAL. Termo de Referência do Plano de Ordenamento Territorial. In: **Solicitação Padrão de Propostas: Seleção de Consultores.** 2017.

RODRIGUES, B.; SANTANA, L.; PONTUAL, V. Reflexões acerca da participação do PREZEIS na revisão do Plano Diretor do Recife 2018 – 2019. 769-782. **Anais XXV Encontro Rede Universitária Latino-americana de Cátedras de Moradia.** Recife, 2019. Disponível em: <<https://redulacav.org/wp-content/uploads/2021/07/ANAIS-ULACAV-XXV-FINAL-CON-ISBN.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

ROLNIK, R. Dez anos do Estatuto da Cidade: Das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. 87-104. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P da. (Orgs.). **Leituras da cidade.** Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

SANEAR. **Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife.** 2014 – 2016.

SANTANA, A. B. de. 2019. **Dos mocambos aos arranha-céus: o processo de formação do solo e estruturação espacial do bairro de Santo Amaro,** Recife. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. 161p.

SANTOS, A. A. dos; GOMES, E. T. A. A questão do desenvolvimento e os desdobramentos recentes do processo de fragmentação do espaço urbano em Recife/PE – o caso do “Projeto Novo Recife”. **Bol. Goia. Geogr.** (Online). Goiânia, v. 36, n. 2, p. 379 - 398, maio/ago. 2016.

SANTOS, B. B. Impactos da organização social do território nas condições de vida urbana: uma análise do Índice de Bem-Estar Urbano Local na Região Metropolitana do Recife. In: **Recife: transformações na ordem urbana.** SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (Orgs.). RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.), 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, B. B.; VASCONCELOS, V. M. Organização social do território e desigualdades sociais: o efeito território no desempenho escolar na Região Metropolitana do Recife. In: **Recife: transformações na ordem urbana**. SOUZA, M. A. de A.; BITOUN, J. (Orgs.). RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.), 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, B. de S. **As bifurcações da ordem: revolução, cidade, campo e indignação**. São Paulo: Cortez, 2016.

SANTOS, C. S. Do lugar do negócio à cidade como negócio. p. 13 - 42. In: **A cidade como negócio**. CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Orgs.), 1 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

SANTOS, M. R. M. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, O. A. A. dos. Principais características do processo de fragmentação do espaço no Recife/PE. **Anais XVIII ENANPUR 2019**. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=787>>. Acesso em: jan. 2021.

SILVA, H. R. A. B. da; SIQUEIRA, J. B. P. de; SILVA, E. P. da; ANTÔNIO, G.; RICARDO, P. Os serviços prestados por entidades do movimento social no Recife – PE: o caso dos bairros de Torrões e de Engenho do Meio. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 03, n. 02, 2014.

SOUZA, J. **A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018a. 288p.

_____. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. 272p.

_____. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

_____. **A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015, 256p.

_____. **Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018b. 288 pp.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

THE WORLD BANK. **Project Information Document (PID) Concept Stage**. 24 de maio de 2011. Disponível em: <<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/794571468020727974/brazil-recife-swap-education-and-public-management-project>>. Acesso em: 24 set. 2021.

_____. **Recife Education and Public Management Project**. Disponível em: <<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project->

detail/P126372?lang=pt&tab=results%20http:%2F%2Fwww2.recife.pe.gov.br%2Fpagina%2Fswap>. Acesso em: 24 set. 2021.

VAREJÃO, L. P. R. **Cais em disputa: entre o direito à cidade e o projeto Novo Recife.** 2018. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. 170p.

VERAS, L. M. de S. C. **Paisagem-postal: a imagem e a palavra na compreensão de um Recife urbano.** 2014. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. 472p. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13174>>. Acesso em 20 set. 2021.

