



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano  
MDU/UFPE

Elbia Valéria Pires da Silva

Rio Capibaribe - Bruno Von Sohsten



**LEGITIMIDADE SOFISMÁTICA:**

Um estudo sobre a participação cidadã na implantação de  
Empreendimentos de Impacto no Recife

Centro do Recife - Moura Dubeux Engenharia Ltda.



RECIFE/PE  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Elbia Valéria Pires da Silva

**LEGITIMIDADE SOFISMÁTICA:**  
Um estudo sobre a participação cidadã na implantação de  
Empreendimentos de Impacto no Recife

Dissertação de Mestrado apresentada como parte dos requisitos para obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento Urbano do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Norma Lacerda

RECIFE/PE  
2008

**Silva, Elbia Valéria Pires da**  
**Legitimidade sofismática: um estudo sobre a**  
**participação cidadã na implantação de**  
**empreendimentos de impacto no Recife / Elbia Valéria**  
**Pires da Silva. – Recife: O Autor, 2008.**  
**135 folhas: il., fig., quadros.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de**  
**Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2008.**

**Inclui bibliografia, apêndices e anexos.**

**1. Planejamento urbano. 2. Política urbana.**  
**3. Democracia. 4. Legitimidade governamental. 5.**  
**Participação cidadã. 6. Processo decisório. 7.**  
**Empreendimentos de impacto. I. Título.**

**711.4**

**CDU ( 2.ed. )**

**UFPE**

**711.4**

**CDD (22.ed.)**

**CAC2008-50**



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

Ata de Defesa de Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da mestranda **ELBIA VALÉRIA PIRES DA SILVA**.

Às 9.00 horas do dia 26 de junho de 2008 reuniu-se na Sala de Aula do Programa, a Comissão Examinadora de dissertação, aprovada pelo colegiado do programa, composta pelos seguintes professores: Norma Lacerda Gonçalves (orientadora), Maria Ângela de Almeida Souza (examinadora interna), Natália Miranda Vieira (examinadora externa), para julgar em exame final, o trabalho intitulado: "LEGITIMIDADE SOFISMÁTICA: Um estudo sobre a participação cidadã na implantação de empreendimentos de impacto no Recife", requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano. brindo a sessão, a Presidente da Comissão, Prof<sup>a</sup>. Norma Lacerda Gonçalves, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra a candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Pelas indicações, a candidata foi considerada APROVADA. O resultado final foi comunicado publicamente a candidata pela Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar eu Rebeca Júlia Melo Tavares lavrei a presente ata, que será assinada por mim, pelos membros participantes da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 26 de junho de 2008.

- Indicação da Banca para publicação do trabalho (X)

Prof<sup>a</sup> Norma Lacerda Gonçalves  
Orientadora

Profa. Natália Miranda Vieira  
(Examinadora Externa – Faculdade Damas)

Prof<sup>a</sup> Prof<sup>a</sup> Maria Ângela de Almeida Souza  
(Examinadora Interna – MDU)

Rebeca Júlia Melo Tavares  
Secretária do Programa

Elbia Valéria Pires da Silva  
Candidata

Dedico esse estudo aos meus filhos Lucas e Danilo, que, apesar da pouca idade, souberam tão bem compreender o esforço dessa missão e os momentos de ausência e de isolamento.

## Agradecimentos

Inicialmente, agradeço a Ele por ter me conduzido durante toda a trajetória dessa *missão*.

Às professoras, aos professores, às funcionárias e aos funcionários do MDU/UFPE, pelo apoio e colaboração em todos os momentos do mestrado.

A todos que contribuíram nas entrevistas, pela atenção e disponibilidade em participar desse processo de construção do conhecimento;

À Georgiana Madruga, Gilmar Belarmino, Eloiza Vital, Tyana Lemos e, em especial à Secretária Executiva do Conselho de Desenvolvimento Urbano, socióloga Graça Barreto, e seu assistente, Tiago Araújo, pela colaboração e presteza na disponibilidade de informações.

A todos os meus amigos e amigas, pela compreensão dos momentos de ausência e, em especial, a Maurício, pela presença nos momentos de fraqueza e cansaço.

Ao meu pai (*in memoriam*) e à minha mãe, pelo exemplo de perseverança e disciplina, pilares da minha formação e, em especial, ao meu irmão Silvio Pires, pela compreensão e ajuda no momento final dessa trajetória.

Agradeço, de maneira especial, a minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Norma Lacerda, pelo carinho e pela dedicação, além de muitas contribuições dadas a esse estudo.

E, por fim, a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, colaboraram para essa caminhada, meus sinceros agradecimentos.

*Ninguém transfere a outros o próprio direito natural de modo tão definitivo que depois não volte a ser mais consultado; mas o defere à parte maior da inteira sociedade, da qual ele é um membro. E por este motivo todos continuam a ser tão iguais quanto o eram no precedente estado de natureza.*

**BARUCH SPINOZA**



## RESUMO

Um dos marcos referenciais apontado na democracia é o da legitimidade das decisões como forma de asseverar a validade democrática na era moderna. A consolidação de instrumentos de participação da sociedade na gestão pública vem sendo almejada com o objetivo de proporcionar a legitimidade das instituições e das decisões, sobretudo, na esfera municipal. No Recife, mesmo com a fragmentação da gestão participativa ocorrida nas últimas décadas, o instrumento de gestão urbana da cidade instituído pela Lei Orgânica e pelo Plano Diretor –o Conselho de Desenvolvimento Urbano– sustenta-se graças à crença na legitimação das suas decisões. Apesar disso, as diretrizes da política de produção e organização do espaço da cidade são afrontadas pelo modelo representativo diante dos resultados das decisões da prática participativa e, até mesmo, das determinações contidas na legislação urbanística municipal. Frente a essa realidade, pretende-se, nesse estudo, caracterizar a participação cidadã na gestão urbana mediante a investigação sobre o processo decisório de implantação de empreendimentos considerados de impacto. Essa caracterização tem como base a compreensão do conceito de legitimidade a partir de três princípios: a autoridade, a legalidade e o consentimento popular. Desse modo, são estabelecidos os princípios que podem ser conferidos ao processo decisório na gestão urbana, particularmente na caracterização da participação cidadã no que diz respeito à implantação de Empreendimentos de Impacto. Na seqüência de etapas que compõem esse processo, o Conselho de Desenvolvimento Urbano –órgão paritário entre o poder público e a sociedade civil–, está na extremidade final onde são deliberadas as condições de aprovação desses projetos. Todavia, essa participação cidadã configura-se pelo dilema da conciliação entre a dimensão técnica e a dimensão política que põe *em cheque* seu caráter legitimador do processo decisório.

**Palavras-chave:** democracia, legitimidade, gestão urbana, participação cidadã, processo decisório, Empreendimentos de Impacto.

## ABSTRACT

One of the referential landmarks in democracy is the legitimacy of decisions as a mean of assuring the democratic validity in modern age. The instruments' consolidation of society's participation in public administration has been desired with the goal of providing institutions and decisions legitimacy, above all, in the municipal sphere. In Recife, despite the fragmentation of participative management in the last decades, the instrument of local Urban Management instituted by 'Lei Orgânica' (*organic Law*) and by 'Plano Diretor' (*environmental planning*) - the Counsel of Urban Planning – is maintained thanks to the belief in the legitimacy of its decisions. Nevertheless, the directions of production and organizational politics regarding the city area are confronted by the representative model before the results of whether decisions concerning participative actions or, moreover, determination contained in the local urban legislation. Thus, it is intended in this study to characterize the citizen participation in urban management by means of inquiry on the decision-making process of impacting enterprises implantation. That characteristic is based on the understanding of the concept of legitimacy from three principles: authority, legality and popular assent. Therefore, the principles, which can be conferred to the decision-making process in the urban management, are particularly established in the characterization of citizen participation regarding the implantation of impacting enterprises. In sequence of the stages that compose this process, the Counsel of Urban Development - an agency in parity between public power and civil society - is on the edge where the conditions of approval of those projects are deliberated. However, that citizen participation is immersed in the dilemma of conciliation between technical and political dimensions that puts its legislative character of the decision-making process *in check*.

**Word-key:** democracy, legitimacy, urban management, citizen participation, decision-making process, enterprises of Impact.

## **LISTA DE SIGLAS**

ABIH – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis  
ABONG - Associação Brasileira de Organização Não-Governamental  
ACP – Ação Civil Pública  
ADEMI – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário  
APP – Área de Preservação Permanente  
ARU – Área de Reestruturação Urbana  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CCU – Comissão de Controle Urbanístico  
CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas  
CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano  
CDUR – Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife  
CEAP - Comissão Especial de Acompanhamento de Uso e Ocupação do Solo  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CF – Constituição Federal  
CMR – Câmara Municipal do Recife  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CONDEPE – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco  
CREA/PE - Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura  
CTD – Colegiado Técnico da DIRCON  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DIRBAM – Diretoria Geral de Urbanismo  
DIRCON – Diretoria Geral de Coordenação e Controle Urbano  
DIRMAM – Diretoria Geral de Meio Ambiente  
DO – Diário Oficial  
EI – Empreendimento de Impacto  
EC – Estatuto da Cidade  
ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social  
FEAMEPE – Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco  
FIDEM - Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife  
FIEPE – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco  
FUNDARPE – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco  
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil  
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
MDU/UFPE – Mestrado em Desenvolvimento Urbano/ Universidade Federal de Pernambuco  
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia  
MP – Ministério Público

MRU – Movimento pela Reforma Urbana  
OP – Orçamento Participativo  
PDCR – Plano Diretor da Cidade do Recife  
PDR - Plano de Desenvolvimento do Recife  
PPA – Plano Plurianual  
PPB – Programa Prefeitura nos Bairros  
PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social  
LOMR – Lei Orgânica do Município do Recife  
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo  
RPA – Região Político-Administrativa  
SAJA – Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos  
SAJ – Secretaria de Assuntos Jurídicos  
SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico  
SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República  
SEFIN – Secretaria de Finanças  
SEPLAM – Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente  
SESAN – Secretaria de Saneamento  
SPA – Setor de Preservação Ambiental  
SPAS – Secretaria de Política e Assistência Social  
SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
SPR – Setor de Preservação Rigorosa  
SPS – Secretaria de Políticas Sociais  
SS – Secretaria de Saúde  
SSA – Setor de Sustentabilidade Ambiental  
SSP – Secretaria de Serviços Públicos  
SU – Setor de Uso Múltiplo  
URB. Recife – Empresa de Urbanização do Recife  
ZAM – Zona de Atividades Múltiplas  
ZC – Zona Comercial  
ZDE – Zona de Diretrizes Específicas  
ZEA – Zona Especial de Aeroporto  
ZEAI – Zona Especial de Atividades Industriais  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social  
ZEPA – Zona Especial de Proteção Ambiental  
ZEC – Zona de Centro Principal  
ZECM – Zona Especial de Centro Metroviário  
ZECP – Zona Especial de Centro Principal  
ZECS – Zona Especial de Centro Secundário  
ZEPH – Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural  
ZUM – Zona de Urbanização de Morro  
ZUP – Zona de Urbanização Preferencial  
ZUR – Zona De Urbanização Restrita  
ZP – Zona Portuária

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Quantidade de audiências públicas realizadas (2001-2004).....	54
Quadro 2 -	Composição do CDU definida a partir da Lei Orgânica.....	58
Quadro 3 -	Ações mitigadoras definidas pelo CDU.....	67
Quadro 4 -	Quantitativo de contestações relativas aos projetos de EI.....	70
Quadro 5 -	Classificação das zonas urbanas (território municipal).....	76
Quadro 6 -	Caracterização do empreendimento (proposta inicial).....	82
Quadro 7 -	Caracterização do empreendimento (proposta final).....	85

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Estrutura administrativa da SEPLAM – 2001 a 2004.....	59
Figura 2 -	Comércio atacadista na ZEPA 2 – Mata do Barro .....	68
Figura 3 -	Divisão do bairro de São José.....	75
Figura 4 -	Zoneamento Urbano - bairro de São José.....	77
Figura 5 -	Vista geral do bairro de São José.....	78
Figura 6 -	Forte das Cinco Pontas – bairro de São José.....	78
Figura 7 -	Área de entorno das <i>Torres</i> no Cais de Santa Rita - bairro de São José.....	79
Figura 8 -	Vista geral do Bairro de São José.....	79
Figura 9 -	Perspectiva promocional do empreendimento (proposta inicial).....	82
Figura 10 -	Perspectiva promocional do empreendimento (proposta final).....	86
Figura 11 -	Matéria promocional sobre o empreendimento.....	89

## SUMÁRIO

RESUMO.....	05
ABSTRACT .....	06
Lista de siglas.....	07
Lista de quadros e figuras.....	09
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE: a dinâmica dos significados.....</b>	<b>17</b>
1.1. Ideal democrático: velhas e novas práticas da democracia.....	17
1.2. Validade democrática segundo os princípios de legitimidade.....	28
<b>CAPÍTULO 2 - ESPAÇO DE DIÁLOGOS: a participação cidadã na gestão urbana.....</b>	<b>35</b>
2.1. Novo padrão: gestão democrática das cidades.....	36
2.2. Fragmentação democrática: gestão participativa no Recife.....	42
<b>CAPÍTULO 3 - REGRAS DO JOGO COMO FUNDAMENTO (PRELIMINAR) DA LEGITIMIDADE.....</b>	<b>49</b>
3.1. Discurso participativo: Lei Orgânica e Plano Diretor da Cidade do Recife.....	49
3.2. Conselho de Desenvolvimento Urbano: composição e normas regimentais.....	56
3.3. Lei de Uso e Ocupação do Solo.....	60
3.3.1. Empreendimentos de Impacto: parâmetros definidores.....	60
3.3.2. Aspectos Norteadores para a implantação de El.....	63
<b>CAPÍTULO 4 - EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO NO CENTRO DO RECIFE.....</b>	<b>72</b>
4.1. Outro lado da moeda: a produção e organização do espaço no centro do Recife.....	72
4.2. Uma nova paisagem: as <i>Torres do Cais de Santa Rita</i> .....	81
4.3. O Debate público extrapola o âmbito do CDU: ampliando a democracia? .....	90
4.3.1. Debate no âmbito do CDU: constatação de um dilema.....	91
4.3.2. <i>Novo protagonista no cenário democrático</i> .....	102
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>124</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, sobretudo nas últimas décadas, a participação da sociedade na luta pela institucionalização de instrumentos participativos na gestão pública almejava a criação de espaços de diálogos entre o poder público e a sociedade, com o objetivo, dentre outros, de asseverar legitimidade às ações públicas e controlar os resultados da gestão administrativa.

No discurso, a legitimidade aparece como fator preponderante da argumentação para a criação ou permanência dos espaços de participação, apesar de a eficácia desses espaços ser questionada em grande parte das cidades brasileiras. Ao que parece, no que se refere aos Conselhos Municipais, esse raciocínio está alicerçado no sofisma que sustenta que os instrumentos participativos garantem a legitimidade das decisões e dos resultados perante a sociedade, devido à abrangência representativa de sua composição e do controle no cumprimento das regras estatuídas.

A pertinência ou não desse raciocínio impulsionou a escolha do tema central desse trabalho – a participação cidadã na gestão democrática, particularmente no que se refere ao processo decisório de implantação de empreendimentos que podem modificar a estrutura urbana, causando impactos nas localidades. No caso do Recife, esse instrumento foi institucionalizado pelo Plano Diretor (PDCR), em 1991, por meio do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU).

Mais precisamente, essa escolha surgiu a partir da inquietação da autora desse trabalho, como ex-integrante<sup>1</sup> do CDU, diante dos questionamentos, abaixo apresentados, sobre o papel da participação cidadã na implantação de empreendimentos na cidade e da percepção de sua relevância.

1. Como se caracteriza a participação cidadã na aplicação da legislação urbanística, relativa à implantação de Empreendimentos de Impactos (EI)?
2. O Conselho de Desenvolvimento Urbano possibilita um processo legítimo de participação cidadã?

Evidentemente, a compreensão da realidade, objeto desse estudo, demanda adotar como categorias de análise a democracia e a legitimidade. Isso porque as diversas acepções acerca dos conceitos de democracia estabelecem as bases para

---

<sup>1</sup> De abril/ 2003 a agosto/2005.

a apreensão dessa realidade, diante da qual a participação da sociedade tem como objetivo primordial a legitimação dos processos decisórios. Além disso, propõe-se uma reflexão sobre os princípios de legitimidade que fundamentam a validade democrática nos termos do modelo representativo.

Esse modelo – opção que possibilita a participação dos cidadãos na gestão pública na era moderna –, almeja a conciliação entre a pluralidade de interesses presentes nos diversos segmentos da sociedade como forma de garantir uma vontade coletiva. Todavia, há que se verificar se essa representação vem produzindo os resultados que se espera.

No caso do Recife, é inquestionável a importância de caracterizar a participação no processo decisório relativo à produção e organização do espaço urbano, mais especificamente no tocante à implantação de empreendimentos de grande porte, por conta das principais premissas da política urbana dessa cidade. Dentre elas, ressaltam-se duas questões norteadoras, propostas no Plano Diretor. A primeira baseia-se na observância de critérios para compatibilidade entre as diversas funções da cidade, como forma de garantir a qualidade de vida da população; a segunda, no controle social, mediante os instrumentos de gestão urbana que possibilitem a participação da sociedade na implementação de políticas públicas e no processo de produção do espaço urbano.

Como junção dessas duas questões – tão enfaticamente citadas na legislação urbanística municipal e reforçadas pela regulamentação do capítulo da Constituição Federal de 1988, referente à política urbana –, objetivamos caracterizar o modelo de participação cidadã institucionalizado no Recife, tendo como recorte o processo decisório referente à implantação dos Empreendimentos de Impacto<sup>2</sup>, cuja competência, em termos deliberativos, cabe ao Conselho de Desenvolvimento Urbano, e verificar se esse processo assevera legitimidade às decisões, garantindo a eficácia do instrumento.

Com um intuito de aprofundar a análise sobre o referido processo, foi escolhido um determinado empreendimento – as torres do Cais de Santa Rita. A opção por essas torres deveu-se à relevância do conflito entre as instituições e a sociedade, identificado este com a problematização apresentada por meio da mídia impressa (jornais) e da Ação Civil Pública (ACP), promovida pelo Ministério Público (MP), que

---

<sup>2</sup> Construções públicas ou privadas, residenciais ou não residenciais, que podem causar impacto no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura básica (art. 39 do PDCR).



não só demonstram um conflito epistemológico sobre temas como *democracia*, *preservação*, *conceitos de vizinhança*, dentre outros, como também revelam um grande dilema – a conciliação da dimensão técnica com a dimensão política, e ainda, compõem uma reflexão sobre o quadro teórico que toma como categorias analíticas a democracia e a legitimidade no contexto do planejamento e gestão urbanos.

Convém ainda ressaltar que o processo decisório relativo a esse empreendimento apresenta perspectivas alternativas ao retratar os diferentes pontos de vista conflitantes sobre a mesma situação, evidências suficientes para a análise do fenômeno, e possibilidade de identificação de princípios subjacentes ao processo (Yin, 2005).

A escolha desse empreendimento, por sua vez, definiu o recorte temporal: o período compreendido entre os anos 2001 até os dias atuais. O processo de análise do projeto, no âmbito da Prefeitura, começou a tramitar em abril de 2003, ou seja, teve início no primeiro período de gestão do Prefeito João Paulo (2001-2004) –eleito com um amplo apoio dos segmentos populares–, cuja gestão se autoproclamava, e ainda se proclama, como *radicalmente democrática*. Foi aprovado, após intensa polêmica, pelo CDU, em dezembro de 2004. No entanto, o debate continua, fora do âmbito da Prefeitura, culminando com uma Ação Civil Pública, iniciada em 2005, ainda em tramitação.

Atingir o objetivo acima mencionado significa: (i) identificar a composição do Conselho de Desenvolvimento Urbano; (ii) levantar as normas e procedimentos que regem o processo decisório, concernentes às análises dos Empreendimentos de Impacto; (iii) analisar o processo de apreciação dos EI, correlacionando-o aos objetivos da política urbana definidos no PDCR; (iv) identificar as deficiências no processo decisório sobre a implantação dos EI, segundo percepção dos membros do CDU, que podem colocar em risco a própria eficácia desse instrumento.

Apesar de esse estudo não se pretender aprofundar sobre a problemática dos Conselhos Municipais no que diz respeito à representatividade qualitativa, ao problema da capacitação dos conselheiros, ao acesso às informações, dentre outras – questões estas já bastante discutidas na literatura<sup>3</sup> –, torna-se necessário apresentar uma contextualização do processo decisório dentro do CDU que

---

<sup>3</sup> Gohn (2003); Lubambo (2002).

possibilite uma reflexão sobre os resultados da participação cidadã no que concerne à legitimação das decisões.

O exame interpretativo incorrerá num raciocínio dialético, adotando como premissa o critério de *discutibilidade*<sup>4</sup> (e não a Análise do Discurso), no qual as descobertas não se finalizam em si mesmas, mas possibilitam um processo aberto a novas apreensões (DEMO, 1989). Sendo assim, essa análise propõe ser apenas um enfoque, um ponto de vista, dentre tantos outros possíveis para o objeto de estudo.

Para atingir o objetivo anunciado, o trabalho foi estruturado em quatro capítulos.

O Capítulo 1, de ordem teórico-conceitual, trata dos principais elementos da base analítica, que possibilitam uma compreensão dos diversos significados da democracia e da participação, propondo estabelecer as bases para a definição de princípios de legitimidade. Para isso, foram utilizados trabalhos de diversos autores, dentre eles, Bobbio, Rousseau, Weber, Touraine, Santos, Faria, Lima Jr., Merquior, Gohn.

No Capítulo 2, é apresentado o contexto no qual foram moldadas as bases para a gestão democrática das cidades, particularmente no tocante à política urbana, bem como aí é trazido um breve perfil ao que se refere à gestão participativa no Recife, como meio de resgatar o processo de democratização da gestão urbana. Nesse sentido, mediante a apresentação do cenário – protagonizado pelos movimentos sociais –, no qual surge um novo padrão de gestão pública a ser implementado nos municípios, analisam-se (a partir da Constituição de 1988) os princípios e as diretrizes para a reformulação da política urbana.

No Capítulo 3, como base fundamental para a análise da dimensão político-institucional, é exposto o conteúdo da legislação urbanística municipal referente ao Conselho de Desenvolvimento Urbano e à implantação de Empreendimentos de Impacto no Recife, com a finalidade de apresentar as regras que compõem o processo decisório. Para tanto, foram analisadas as normas contidas na legislação municipal, dentre elas, a Lei Orgânica, o Plano Diretor do Recife, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, e a Resolução do CDU nº 03/96, e, também, as atas de reunião do CDU, as informações sobre todos os projetos de impacto aprovados e os relatórios de audiências públicas da Câmara Municipal do Recife (CMR), no período

---

<sup>4</sup> Demo (1989) instituiu como critério de cientificidade a *discutibilidade*.

compreendido entre 2001 a 2004, com a finalidade de identificar os principais elementos normativos que caracterizam o processo decisório de implantação de EI.

No Capítulo 4, mediante a contextualização do cenário, no qual se desenvolveu a aprovação do empreendimento adotado como estudo de caso, busca-se a caracterização da participação cidadã na aplicação da legislação urbanística com relação à implantação de Empreendimentos de Impacto no Recife, para finalmente ser verificada a legitimidade do processo decisório e, como desdobramento, a eficácia do instrumento participativo.

Para essa caracterização, foram colhidas informações em algumas publicações em jornais de grande circulação na cidade e em referências documentais (do Ministério Público) no que diz respeito às opiniões postas sobre o conflito estabelecido no estudo de caso adotado. Além disso, foram realizadas 07(sete) entrevistas (semi-estruturadas) com conselheiros do CDU, selecionados entre os representantes do Poder Público e da sociedade civil.<sup>5</sup> Os representantes das entidades e dos órgãos selecionados foram os da Presidência do Conselho, ocupada pelo titular da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), da Empresa de Urbanização do Recife (URB-RECIFE), do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE), do Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura (CREA/PE), do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/PE), da Associação Brasileira de Organização Não-Governamental (ABONG) e da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH/PE).

Na escolha dos entrevistados estabeleceu-se como critério a seleção dos agentes envolvidos nas discussões mais relevantes sobre o estudo do caso adotado, como também o posicionamento mais atuante – como membro do Conselho –, durante todo o período analisado. E, ainda, para a elucidação de alguns pontos, no tocante à concepção do empreendimento, foi entrevistado um dos diretores da empresa proprietária e executora da obra, totalizando 08 (oito) entrevistas ao todo.

Foram observados, ainda, os procedimentos básicos recomendados para a elaboração de entrevistas (OLIVEIRA, 2005), adotando-se dois padrões diferentes de questões a serem formuladas aos membros do CDU e ao representante da

---

<sup>5</sup> As denominações *Poder Público* e *sociedade civil*, aqui apresentadas, representam tão somente a classificação contida na regulamentação do CDU aprovada por lei, conforme apresentado no Capítulo 3.

empresa responsável pelo empreendimento. As questões centrais desses roteiros abrangem a percepção sobre o processo decisório no CDU e seus resultados, e o posicionamento do agente em relação aos empreendimentos adotados como estudo de caso (APÊNDICE A).

Como resultado dessa investigação pode-se destacar que o quadro normativo que configura o modelo participativo instituído no Recife impõe limites à participação da sociedade no processo decisório das edificações enquadradas como Empreendimento de Impacto. Em princípio, esse fato pode abalar a crença na legitimação das decisões provenientes dos foros de participação cidadã.

## CAPÍTULO 1

---

### **DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE: a dinâmica dos significados**

Essa primeira parte do trabalho tem como objetivo a apresentação de diversas acepções acerca dos conceitos de democracia e legitimidade, nos quais se assenta o quadro teórico proposto para a apreensão da realidade a ser estudada. Mediante a dinâmica desses significados, buscar-se-ão as bases para estabelecer a definição de princípios de legitimidade. Para tanto, esse primeiro capítulo foi dividido em duas partes.

A primeira parte apresenta uma reflexão sobre os modelos democráticos – representativo e participativo –, que apontam a existência de diversos sentidos do ideal participativo, dentre eles, a legitimação das instituições democráticas. A segunda discute os princípios de legitimidade mediante os quais se fundamenta a análise quanto à validade do processo democrático, objeto de estudo.

#### **1.1. Ideal participativo: velhas e novas práticas da democracia**

O termo democracia vem sofrendo diversas transformações em seu significado. Isso ocorre porque esse conceito abrange diversos sentidos e deve ser compreendido em sua dimensão dinâmica, dependente da época analisada e do contexto político e social. Sobre essa temática, são apontadas, como marcos referenciais, a autoridade das instituições, a igualdade de direitos, a liberdade de expressão, e, conseqüentemente, a legitimidade das decisões (ROUSSEAU, 2004; BOBBIO, 2000; SANTOS, 2003; FARIA, 1978; TOURAINE, 1996).

Ao longo dos anos, o significado de Democracia passou a representar<sup>1</sup> uma oposição à Ditadura e ao Totalitarismo pelo fato de que, nela, o poder não seria exercido de maneira absoluta e autoritária. A sua definição mais usual é a que traduz como *um regime de governo onde o poder de tomar importantes decisões políticas está com os cidadãos (povo), direta ou indiretamente, por meio de eleitos representantes.*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Segundo Bobbio, o conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos, que constitui a teoria das formas de governo, ele não pode ser compreendido em sua natureza específica senão em relação aos demais conceitos do sistema (BOBBIO, 2005:135).

<sup>2</sup> <http://pt.wikipedia.org/wiki/democracia>.

Da tradição clássica à teoria contemporânea, nas diversas abordagens da teoria das formas de governo, foram classificadas várias tipologias para a democracia: (i) na descritiva – que a qualificava pelas semelhanças ou diferenças, com base no número de governantes –, a democracia é a forma de governo na qual o poder é exercido por muitos, sendo caracterizado por uma *maior ou menor liberdade política*,<sup>3</sup> (ii) na prescritiva – que atribui juízo de valor –, a democracia pode ter aspectos positivos, como a liberdade e igualdade de direitos, e negativos, como o descontrolo das regras e a formação de um governo ineficiente; (iii) na histórica – que considera a evolução histórica da humanidade –, apresenta a passagem de uma forma de governo a outra, e (iv) na substancial, que demanda considerar *fins e valores* para delimitar seu significado (BOBBIO, 2005: 135-148).

Na era moderna, a ineficiência do Estado democrático foi ressaltada por diversos autores,<sup>4</sup> dentre eles, Santos (1999:98), que afirma: *o Estado, mesmo o Estado formalmente democrático, é considerado inerentemente opressivo, ineficiente e predador (...)*. Essa conceituação depreciativa estaria relacionada à imperfeição do Estado, das instituições e até da própria sociedade, bem como aos condicionantes políticos e econômicos preponderantes nas gestões públicas.<sup>5</sup> Além disso, a possível ineficiência das instituições democráticas denotaria um fator reducionista de sua autoridade e legitimidade.

Desse modo, a democracia significa, fundamentalmente, um sistema imperfeito no que diz respeito ao conteúdo dessa forma de governo. Particularmente, na democracia substancial – que compõe uma das diversas interpretações da democracia apontada –, é elencado como ponto de distinção entre a democracia formal –que diz respeito concisamente à forma de governo –, o aspecto relativo ao *conteúdo* do regime democrático (BOBBIO, 2005).

Apesar das imperfeições do modelo real, diverso do ideal,<sup>6</sup> a democracia é a forma de governo que se distingue das demais pela liberdade política e pela igualdade de direitos. Acrescente-se ainda que é notadamente visível, na literatura pertinente<sup>7</sup> ao tema, a existência de um consenso sobre a sua importância na

<sup>3</sup> Ver Kelsen, H. - *Teoria Geral do Direito e do Estado* (1945).

<sup>4</sup> Ver Bobbio (2000) e Santos (1999).

<sup>5</sup> Gohn (2003:7) cita a reestruturação do papel do Estado e a globalização como fatores que influenciaram as gestões públicas, no final do século XX.

<sup>6</sup> Bobbio (2000) aponta seis *promessas não cumpridas* para representar as imperfeições do regime democrático, analisando aspectos da democracia ideal e da democracia real.

<sup>7</sup> Ver Bobbio (2000), Santos Junior (2001), Carvalho (1998), Bordenave (1994).

construção e modificação da sociedade, ao permitir a livre expressão da diversidade de interesses que configuram essa mesma sociedade.

Na era moderna, a partir da formação dos grandes Estados territoriais, foi consolidada, como uma das formas de governo, a República. Nesse caso, o Estado representativo surge como opção possível para a democracia em um território vasto e com população numerosa, no qual a soberania popular passa a ter como base do poder a eleição de representantes e o associacionismo.

A ampliação, a todos os cidadãos, do livre direito de associação em partidos políticos, instituída em alguns países, almeja *dar uma legitimação às organizações que através da agregação de interesses homogêneos facilitam a formação de uma vontade coletiva numa sociedade caracterizada pela pluralidade de grupos e por fortes tensões sociais* (BOBBIO.2005:149-152). Nessa direção, a participação dos cidadãos nas decisões de interesse coletivo busca a legitimidade das instituições e o agrupamento de interesses da sociedade com a finalidade de construir um consenso em torno da pluralidade de interesses.

Touraine (1996) relaciona alguns países onde a democracia não se define pela participação nem pelo consenso, mas pelo respeito das liberdades e da diversidade. Isso demonstra a complexidade e a evolução do conceito a partir do contexto político e social no qual ela se define.

Além disso, ainda segundo Bobbio, alguns grupos políticos radicais consideravam a democracia representativa – na qual a vontade do povo era expressa pela decisão de representantes eleitos –, como um *errôneo desvio da idéia originária do governo do povo* e da maioria. Daí, os questionamentos,<sup>8</sup> dentre outros, sobre a legitimidade, na democracia, quanto ao processo de escolha dos representantes e de como assegurar os direitos das minorias não representados no sistema (BOBBIO, 2005; TOURAINE, 1996).

Faria aborda o problema da legitimidade na democracia moderna, afirmando:

*O problema da legitimidade está, de algum modo, associado à noção de democracia no mundo moderno, pois ela resulta, de um lado, da lógica do pensamento político ocidental e, de outro, da consolidação da sociedade burguesa. Em suma, a democracia é o regime dos sistemas abertos, ou seja, aqueles que procuram garantir a manutenção das regras do jogo, a sobrevivência dos textos constitucionais, a impessoabilidade e o rodízio do poder, e a ação dos diferentes grupos sociais, sem a eliminação das partes descontentes e da maneira menos coercitiva possível (FARIA, 1978:62.)*

---

<sup>8</sup> Na chamada *crise da representação política*, os cidadãos deixaram de se sentir devidamente representados pela classe política que está no poder (TOURAINE, 1996:18).

Para Arretche (1996), o sistema representativo pode ter surgido como uma forma de viabilizar a democracia em larga escala e de incluir os cidadãos nos processos decisórios. Dessa forma, *o princípio da representação se impôs como um princípio democrático*. No entanto, a autora destaca que o ideal democrático se fundamenta na efetividade dos princípios democráticos das instituições, independentemente da escala e do campo de ação das decisões, e que devem ser produzidos os resultados que se espera. Isso significa que as instituições democráticas, independente de seu caráter – representativo ou não-, devem ser norteadas por princípios de eficiência e eficácia no cumprimento de seu papel.

Na concepção hegemônica da democracia, a *representação* é justificada segundo dois argumentos principais: (i) o consenso dos representantes, considerado um *mecanismo racional* de autorização, e (ii) a capacidade da representação, que pode expressar as tendências dominantes de opiniões da sociedade. Santos (2003) aponta que o problema da representação tende a um reducionismo, a um problema das escalas, ignorando outras dimensões.

*Se é verdade que a autorização, via representação, facilita o exercício da democracia em escala ampliada [...], é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades*  
(SANTOS, 2003:49.)

Não sem razão, Bobbio (2000) apresenta uma *definição mínima* de democracia, considerada *primariamente como um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados*. Dessa maneira, a democracia é caracterizada, segundo ele, por regras capazes de assegurar a autoridade, ou seja, de estabelecer aquele que está autorizado a tomar as decisões coletivas e quais os procedimentos.

No entanto, considerando (i) que, na democracia, as decisões coletivas são frutos da *regra da maioria*, isto é, daqueles a quem compete tomar as decisões, e (ii) que os direitos de liberdade – da livre opinião e de expressão – nem sempre permeiam as instituições, a legitimidade das decisões corre o risco de ser questionada por outros grupos. Dessa forma, é de fundamental importância que as *regras do jogo* estejam claramente definidas e *postas na mesa*, para que a



sociedade possa fazer parte do processo democrático, uma vez que essas regras constituem um *fundamento da legitimidade* (BOBBIO, 2000:78).

Bobbio, ao analisar o *novo modo de fazer política* na era moderna, afirma:

*Não se deve dirigir a atenção apenas para os eventuais novos sujeitos e para os eventuais novos instrumentos de intervenção, mas também, acima de tudo, para as regras do jogo com as quais se desenrola a luta política num determinado contexto histórico*  
(BOBBIO, 2000:77.)

Isso posto, a compreensão dos significados da democracia conduz necessariamente a uma reflexão sobre a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão pública, afinal a *democracia e a participação são conceitos indissociáveis* (MELO, 2005:73).

É importante alertar e, para tanto, recorremos a Carvalho (1998), que *participação, democracia, controle social, parceria, não são, porém, conceitos com igual significado para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente*. Nessa perspectiva, ao tentar definir um sentido para os termos *democracia e participação*, sem perpassar pelos significados históricos, corre-se o risco de banalizar as diversas interpretações associadas aos mais variados contextos sociais e políticos, pois, se *a democracia é um sistema político que pressupõe o dissenso* (ALBERONI apud BOBBIO, 2000:74), seu significado também estará sempre sujeito ao dissenso.

Segundo Bordenave (1994:8), (...) *democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições. (...) democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação*. Desse modo, poder-se-ia chamar de insuficiente e superficial uma significação dos processos democráticos sob uma ótica meramente oriunda da participação política nos *rituais eleitorais* na democracia da era moderna.<sup>9</sup>

Sobre o tema da participação podem ser encontrada uma infinidade de estudos, elaborados em maior quantidade nas décadas de 1980 e 1990. Nesse período, houve uma generalização do discurso da *participação*, no qual – apesar da existência de um senso comum sobre a necessidade da participação da sociedade sobre as ações do Estado –, se encontram os mais diversos propósitos almejados pelos atores sociais envolvidos. Nesse discurso, os argumentos de maior relevância estão postos, como a garantia de direitos dos cidadãos, sendo a participação

---

<sup>9</sup> Ver Pateman (1992).

abordada como *meio* pelo qual se alcança um determinado *fim*. Assim, novamente é apontada a necessidade de obtenção de resultados como objetivo do sistema democrático.

Na literatura,<sup>10</sup> constam, também, diversos significados. Entre tantas outras concepções, a participação é concebida como instrumento de construção da cidadania, como forma de garantir direitos fundamentais, como meio para solucionar problemas coletivos e, principalmente, como forma de distribuição de responsabilidades. A participação possibilita, ainda, o aparecimento de movimentos integradores que objetivam a inclusão social por parte de alguns setores da sociedade, e o controle das ações do Estado por parte da população.

No entanto, nesse estudo, busca-se o significado da participação como meio de legitimação do processo decisório nas instituições democráticas. Porém, não se pode ignorar que a participação se encontra, na maioria das vezes, envolvida com a representação de interesses corporativos,<sup>11</sup> que pode influenciar na formação de arranjos políticos para a defesa desses interesses. Em sendo assim, a participação não pode ser interpretada sem a análise da estrutura de poder que a compõe.

Nessa direção, Bordenave (1994:41) afirma que:

*Se desejarmos considerar a participação como algo diferente de uma simples relação humana, ou de um conjunto de 'truques' para integrar os indivíduos e as coletividades locais [...], não podemos fugir à análise da estrutura de poder e da sua freqüente oposição a toda tentativa de participação que coloque em julgamento as classes dirigentes e seus privilégios.*

Isso posto, adotaremos como premissas que a participação (i) impõe o estabelecimento de novas ordens na tentativa de romper a cultura tradicionalista das práticas institucionalizadas e (ii) não objetiva o fim em si mesma, mas deve estar comprometida com a eficácia de seus resultados. Essas premissas estão baseadas numa concepção alternativa, denominada por Santos (2003:51) como não-hegemônica, que implica ruptura com tradições estabelecidas e a tentativa de instituição de novas regras.

Santos Junior (2004) caminha nessa direção ao afirmar que, *no que se refere à democracia e participação, é preciso reconhecer novas e velhas práticas*. No

---

<sup>10</sup> Ver Bordenave (1994), Carvalho (1998), Gohn (2003).

<sup>11</sup> Bobbio (2000:21) menciona a empresa e o aparato burocrático como os centros de poder onde a democracia encontrou espaço para ampliação da representação dos interesses. Aponta ainda, como uma das *chagas* do parlamentarismo italiano no século XX, a predominância de interesses particulares ou corporativos (2000:62).

Brasil, segundo ele, desde a década de 1990, a mudança no papel desempenhado pelo poder público e o surgimento de novos atores na cena pública *vêm reconfigurando os mecanismos e os processos de tomada de decisões*. Isso vem acontecendo notadamente na esfera municipal, em que ocorreram os maiores avanços na democratização da gestão pública,<sup>12</sup> inclusive no que concerne às ações de política urbana, mediante a participação da sociedade em Conselhos e Conferências municipais. Mais recentemente, destaca-se, também, em nível federal, a atuação do Ministério das Cidades, sobretudo com a instituição do Conselho das Cidades – o Concidades.<sup>13</sup>

Mesmo com esses avanços, as limitações do processo participativo<sup>14</sup> ainda persistem. Essas limitações advêm (i) da indiferença de grande parte da população devido à falta de cultura associativista,<sup>15</sup> (ii) das desigualdades sociais que interferem nas condições de exercício da participação e (iii) das velhas práticas clientelistas, dentre outros fatores. Assim, a participação, muitas vezes, restringe-se a alguns setores da sociedade que detêm melhores condições para o debate público.

Apesar dessas limitações,<sup>16</sup> é inquestionável que os novos canais e mecanismos de participação possibilitam a expressão da pluralidade de interesses e podem contribuir para a construção de novos padrões de conflitos e consensos na relação entre o poder público e a sociedade (SOARES, GONDIM, 2002). Além disso, a dinamização desses canais pode contribuir para a amenização da *bolha de alienação e indiferença*, apontada por Santos Junior (2004), não só da população em geral como também dos agentes participativos.

Bordenave (1994) alerta que a participação social, entendida como uma *macroparticipação*, tem como premissa uma visão ampla, fundamental, para a modificação da sociedade. *Sua conceituação, por conseguinte, deve incidir no que é mais básico na sociedade, que é a produção dos bens materiais e culturais, bem como sua administração e seu usufruto*. Com base nessa premissa, ainda comenta: *participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm*

---

<sup>12</sup> Podemos citar algumas como: a política de saúde, educação, assistência social e meio ambiente.

<sup>13</sup> Em 2004, é criado o Conselho das Cidades (Concidades), órgão colegiado de natureza deliberativa integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem o objetivo de promover a participação social no processo decisório sobre a política urbana a ser implementada pelo órgão federal.

<sup>14</sup> No Brasil, a participação política dos cidadãos foi construída sobre uma cultura tradicionalmente autoritária e excludente, desde os tempos da colonização (CARVALHO, 1998).

<sup>15</sup> Ver Avritzer (2003).

<sup>16</sup> Ver Arretche (1996) e Fedozzi (2001).

*parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada* (AMMANN, *apud* BORDENAVE, 1994:25).

Nesse ponto da explanação, é importante destacar as mudanças conceituais sobre o termo *participação* ocorridas em momentos distintos da política brasileira. No Brasil, ao final da década de 1970, a *participação comunitária ou popular* era o termo utilizado para representar *os esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade* (GOHN, 2005:50). Denominada em função dos movimentos de base promovidos pelas associações comunitárias, tinha como objetivos preponderantes a solução de carências locais das comunidades e a criação de canais de participação de setores populares organizados.

Na década de 1980, segundo essa autora, a participação popular adquire novos contornos, ao rejeitar as estruturas de participação populista, construídas num *pseudoproceto democrático* (GOHN, 2003), e almeja a incorporação do cidadão na gestão pública.<sup>17</sup> Estavam sendo criadas as bases para que, na década de 1990 – com as novas composições políticas, em várias cidades, aliadas ao processo de transformação da participação, a partir da construção de um novo paradigma de gestão pública –, surgissem as denominações *participação cidadã* e a *participação social*.

A *participação cidadã* incorpora a participação da sociedade, e não apenas das comunidades locais, na formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Gohn, *a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada* (2003:57), apresentando, como característica fundamental, a institucionalização de canais participativos na estrutura administrativa do poder público. Como se verá adiante, isso ocorrerá por meio do estabelecimento de Conselhos municipais.

Como a *participação social* está correlacionada à obtenção de objetivos comuns não vinculados a um determinado grupo/segmento específico, esse tipo de participação despersonaliza o caráter da mobilização e fundamenta a luta pela obtenção de resultados comuns (GOHN, 2003). Nesse novo significado de participação, inclui-se, dentre outros, o sentimento de identidade e de espírito

---

<sup>17</sup> É nessa fase que ocorre uma vasta institucionalização de conselhos, em diversas áreas, fundada tanto em princípios de participação direta (a exemplo dos conselhos comunitários) como de participação indireta (Conselhos de gestão) (GOHN, 2003:55).

público que se configura como elemento de motivação dos agentes. Nesses termos, poder-se-á ver mais adiante a Ação Civil Pública, promovida pelo Ministério Público.

É importante chamar a atenção para o fato de que, na era moderna, se atribuem às chamadas *ondas de democratização* os movimentos ocorridos em alguns países que os levaram de um regime não-democrático a um regime democrático. Entretanto, há que ressaltar o fato de que nem todas as transições aconteceram ao longo de uma onda democrática, e que, ainda, ocorreram em alguns países movimentos contrários –que reverteram a ordem democrática para um regime não-democrático –, as chamadas *ondas reversas*.<sup>18</sup>

Para Huntington (1994), são atribuídas três ondas de democratização. A *primeira onda* de democratização (1828-1926) teve sua origem na Revolução Francesa, e caracterizou-se pela introdução de um modelo constitucional democrático para alguns países europeus. A *segunda onda* (1943-1962) iniciou-se com o fim da Segunda Guerra Mundial, e corresponde ao processo de consolidação da democracia a partir do surgimento de instituições democráticas em diversos países. E a *terceira onda* (a partir de 1974), com a queda da ditadura militar em Portugal e dos regimes fascista e comunista, iniciava o processo de restauração da democracia na Europa e na América Latina.

A partir da *terceira onda de democratização*<sup>19</sup> novas experiências participativas começaram a manifestar-se no cenário mundial, propiciando uma redefinição do significado da democracia.

Os defensores da democracia participativa consideram que, nela, se proporciona a cada cidadão a possibilidade de participar do processo de tomada de decisões políticas.<sup>20</sup> Com ela, almeja-se a equiparação do poder decisório entre o poder público e a população, ou seja, entre os que planejam e decidem e aqueles que executam e recebem os efeitos das decisões (BORDENAVE, 1994). Mas como estabelecer um processo igualitário se a estrutura social é tão diferenciada? De que maneira pode-se chegar a decisões coletivas quando há tantos interesses divergentes?

---

<sup>18</sup> Dentre as chamadas *ondas reversas* é citada a ascensão do fascismo e do nazismo (1922-1942) e das ditaduras latino-americanas (1958-1975) (HUNTINGTON, 1994).

<sup>19</sup> Ver Santos (2003:55) e Melo (2002:25).

<sup>20</sup> Para Lima Júnior (1997:29) *a democracia participativa propõe uma sociedade participativa em que haja preocupação com os problemas coletivos.*

Ainda que no debate entre a democracia representativa e a democracia participativa estejam presentes outras questões, como a intensidade democrática do modelo representativo de participação e a funcionalidade da democracia participativa, percebem-se formas de combinação que possibilitam uma coexistência ou uma complementariedade entre si.<sup>21</sup>

*É na originalidade das novas formas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Esses potenciais, para serem realizados, precisam estar em relação com uma sociedade que aceite renegociar as regras da sua sociabilidade, acreditando que a grandeza social reside na capacidade de inventar, e não de imitar*

(SANTOS, 2003:77.)

Assim, segundo Santos, novas experimentações de articulação institucional possibilitam arranjos criativos, pactuados com a autonomia e a legitimação social nas ações do poder público. Desse modo, modelos institucionais alternativos podem propiciar resultados com maior nível de eficácia da participação da sociedade.

Ainda segundo esse autor, a democracia participativa *tem sido tratada como uma idéia parapolítica e uma atividade política marginal* que encontram sua maior força nos movimentos de base:

*É na política dos movimentos de base, onde o alcance da democracia é ativamente buscado e expandido através dos seus combates políticos quotidianos, que a democracia participativa é concebida não apenas como desejável, mas como uma forma de organização e uma prática política necessária*

(SANTOS, 2003:110.)

A noção de que a democracia representativa é a melhor forma de tomar decisões contrapõe-se ao anseio das novas formas de organização social que ensejam contribuições significativas na definição de políticas públicas. Porém, no discurso teórico da democracia participativa – vista como uma *idéia nobre* –, o controle da tomada das decisões pelos cidadãos é visto com certa precaução, e chega a ser considerado por alguns autores como um *retrocesso* (SHETH *apud* SANTOS, 2003). Para outros,<sup>22</sup> a incorporação de elementos da democracia representativa e da democracia participativa tem sido abordada como uma

<sup>21</sup> Uma das alternativas posta em prática é o orçamento participativo que possibilita uma forma de participação que combina aspectos da democracia representativa e da democracia participativa, e ainda incorpora novos elementos advindos da sociedade (Ver SANTOS, 2003).

<sup>22</sup> Bobbio (2000), Santos (2003), Leal (2003).

alternativa de transição que pode possibilitar a construção de novas formas de participação dos cidadãos num futuro próximo.

No Brasil, a partir da década de 1980, a *nova onda de democratização* reconfigurou o processo de gestão pública, com a constituição de novos atores sociais na luta pelo *direito a ter direitos* que seriam assegurados mediante os princípios constitucionais introduzidos em 1988 (CARVALHO, 1998). Desse modo, o direito do cidadão à participação passa a compor as premissas da administração pública consolidadas pelo Estado Democrático de Direito.<sup>23</sup> Assim, configurava-se a democracia participativa que veio ao encontro do anseio de uma nova ordem democrática –que possibilita alterar as práticas políticas instituídas pelo sistema vigente–, o ideal participativo (SANTOS, 2003).

A partir do movimento constituinte, ficou evidenciada a transformação dos objetivos dos movimentos sociais. Surge uma nova fase que incluía o direito à gestão dos direitos assegurados pelas lutas anteriores. Ou seja, a democracia como *prática* começa a emergir como forma de garantir a gestão dos direitos conquistados mediante a institucionalização de instrumentos de participação da sociedade no planejamento das ações públicas (CARVALHO, 1998).

Bordenave (1994:29) alerta que, o *planejamento participativo* representa um tipo de *participação concedida*<sup>24</sup> e corre o risco de ser peça necessária ao *projeto de direção-dominação* da classe dominante com o objetivo de *encenar* uma participação política e social na elaboração de políticas. Apesar disso, essa concepção de planejamento foi importante na construção dos espaços de gestão participativa, como também na tentativa de contrapor à cultura tradicional de planejamento novos paradigmas em seus pressupostos.

Entre as diversas lutas promovidas pelos movimentos de base, destaca-se a luta pela reforma urbana que introduz o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas mediante a instituição de espaços de participação da sociedade nas esferas estaduais e municipais, como se verá adiante.

---

<sup>23</sup> Com a Revolução Francesa, surge o Estado jurídico que objetivava proteger os direitos individuais dos regimes autoritários, denominado na atualidade, de Estado Democrático de Direito (FONSECA, 2002).

O Estado Brasileiro adota em sua fundamentação (CF/ 88 art. 1º) o Estado Democrático de Direito.

<sup>24</sup> *Parte do poder ou influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores* (BORDENAVE, 1994: 29).

Cabe aqui destacar que a gestão participativa das políticas públicas, nessa nova fase,<sup>25</sup> exige a capacitação técnica dos agentes sociais envolvidos para torná-los capazes de enfrentar a complexa engenharia institucional. A qualificação técnica e política, como forma de alcançar a eficácia dos espaços participativos – sem o exagero do tecnicismo para otimização de resultados –, passa, assim, a fazer parte de *um novo patamar na responsabilidade de participar da construção de uma nova sociedade* (CARVALHO, 1998).

O que se pode apreender até aqui é que a democracia como prática não se configura, tão-somente, pela institucionalização de instrumentos participativos – característicos dos modelos de gestão democrática –, mas também pela possibilidade de intervenção concreta da sociedade que assegure, dentre outros fatores, a validade democrática mediante a legitimidade dos processos decisórios nas políticas públicas.

## **1.2. Validade democrática segundo os princípios de legitimidade**

Em face da natureza desse estudo, buscam-se algumas reflexões sobre a questão da legitimidade – objetivo inquestionável de processos democráticos –, como fundamento primordial da ação pública. Assim, diante da complexidade de fatores que envolvem os processos decisórios da ação pública, a democracia e a participação podem ser consideradas os espaços da legitimidade, conforme abordado anteriormente.

A legitimidade pode ser considerada, ainda, uma questão em aberto (segundo FARIA, 1978: parte III). Entretanto, como forma de sistematizar as reflexões pertinentes a esse estudo, propõe-se uma compreensão do conceito a partir de três princípios: a autoridade, a legalidade e o consentimento popular.

Vale ressaltar que, esses princípios não são aqui entendidos de forma estanque e isoladamente. Cada um entrelaça o outro, formando sentidos complementares e dependentes. Em outras palavras, a *autoridade* deve ser exercida mediante a competência legal e social, ou seja, fundamentada na atribuição legal e na anuência popular, assim como, também, a *legalidade* se apóia no exercício da

---

<sup>25</sup> Inicialmente os movimentos sociais possuíam um perfil predominantemente reativo, que buscava o enfrentamento com o Estado devido à inexistência do diálogo (CARVALHO, 1998).



autoridade mediante a participação dos cidadãos no processo decisório e na elaboração das leis – base fundamental do Estado democrático de direito. E, por último, o *consentimento popular* deve assentar-se sobre os instrumentos participativos e as normas e procedimentos do processo decisório.

Desde a sua origem, na Filosofia do Direito, o conceito de legitimidade<sup>26</sup> vem, ao longo de várias épocas, sofrendo transformações em seu significado. Da Idade Média à Era Moderna, legitimidade passa a significar (a) a validação da autoridade, servindo para justificar a representação do poder, em vez da democracia direta do mundo antigo; (b) a qualidade do direito ao governo, advinda do Direito e da Filosofia medievais; (c) a necessidade de consentimento popular ao governo. Em outras palavras, a legitimidade vem sendo interpretada por princípios de autoridade, de legalidade e de consentimento popular, com o objetivo de caracterizar a *validade das relações de poder* (MERQUIOR, 1980:2).

Na ciência política contemporânea, atribuem-se duas abordagens ao conceito de legitimidade: (i) *subjetivista*, cuja concepção advém do plano político,<sup>27</sup> ou seja, da relação governante/ governados, e (ii) *objetivista*, concepção oriunda do plano sócio-cultural, isto é, alicerçada nos valores<sup>28</sup> sociais (MERQUIOR, 1980).

Entretanto, tanto na abordagem subjetivista como na objetivista, aparece um elemento em comum ao conceito de legitimidade – a crença. No conceito subjetivista, a legitimidade está relacionada à *crença quanto à validade do fundamento de um dado governo pela maior parte das pessoas a ele sujeitas* (FRIEDRICH, *apud* MERQUIOR, 1980:4), enquanto que, no objetivista, se pressupõem critérios objetivos, assim, a legitimidade é definida pelos resultados como *a compatibilidade entre a ação do governo e o conjunto de valores de uma sociedade* (STILLMAN, *apud* MERQUIOR, 1980:5), o que pressupõe uma convicção (ou crença) na evidência de valores que possam ser correlacionados. Afinal, *a crença é, portanto, um aspecto vivencial primordial da legitimidade, e como tal, o próprio fundamento lógico do componente de confiança* (MERQUIOR, 1980:6).

Na época contemporânea, surgiram novas abordagens que possibilitaram algumas contribuições na aplicação do conceito de legitimidade. Dentre elas, ganha

<sup>26</sup> Nesse sentido, as obras de Grotius, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau representam grandes contribuições ao conceito de legitimidade.

<sup>27</sup> Nesse plano, destaca-se a necessidade de validação da autoridade e do poder, por meio da legitimidade (MERQUIOR, 1980:2).

<sup>28</sup> Na literatura, diversos autores abordam a idéia de legitimidade agregada à noção de valor, independentemente de seu sentido ou compreensão (ver WEBER, 1999; FARIA, 1978).

destaque, no campo jurídico, a legitimidade como sinônimo de *norma* e, no campo da ciência política, a legitimidade associada ao conceito de *poder*.

No entanto, esses não são campos contraditórios ou distintos. Para Faria (1978:58), uma aproximação entre o campo jurídico e o político ocorre no conceito de legitimidade, uma vez que, em princípio, esse autor define esse conceito como o *grau de aceitação dos sistemas políticos e dos ordenamentos jurídicos*.

Ainda, segundo esse autor:

*Todo direito exige o poder para realizar-se como norma garantidora e heterônoma, de tal forma que é a partir deste reconhecimento que surge a necessidade de se pensar em termos de uma conquista legítima para o exercício do poder*

(FARIA, 1978:79.)

Numa outra abordagem conceitual –denominada de *crática* – o significado de legitimidade baseia-se no poder. Entretanto, o aspecto psicológico pertinente à *crença* é substituído pelo de *credibilidade*. Essa credibilidade diz respeito a um sentido de causa e efeito, ou seja, um sentido que consiste em alguém acreditar no poder por receio de coerção (MERQUIOR, 1980).

É importante ressaltar que uma reflexão sobre legitimidade – seja como ideal político, como princípio jurídico ou como fundamento social –, assenta, dentre outros aspectos, numa preocupação sobre a questão da *validade* democrática (MERQUIOR, 1980). Nessa direção, encontra-se no pensamento de Jean-Jacques Rousseau e de Max Weber alguns dos fundamentos de maior relevância que correlacionam *validade* à idéia de legitimidade.

Um dos elementos de validação apontados por Rousseau é a participação dos cidadãos na formação de um interesse comum, constituindo, dessa maneira, uma *vontade geral* (ROUSSEAU, 2004). Teoricamente, esse fundamento recai num paralelo com o regime democrático, no qual há uma condição inerentemente legitimadora.

Cabe aqui destacar que as idéias desse autor baseiam-se em princípios de liberdade, igualdade e justiça como forma de alcançar o interesse comum entre os cidadãos. Não obstante essas idéias serem carregadas de forte oposição à substituição da democracia direta pela representação, os princípios da *legitimidade democrática*, por ele sistematizados, complementam os princípios da democracia,

em sentido amplo, atribuídos na abordagem prescritiva,<sup>29</sup> cujo fim visa à autenticidade das decisões.

Nesses termos, é apontada a origem do problema da legitimidade – a substituição do regime direto pelo representativo –, no qual surge a necessidade de *justificar* a representação da autoridade dos cidadãos, considerada *inalienável* (ROUSSEAU, 2004; FARIA, 1978; LIMA Jr, 1997). De fato, o problema da legitimidade associa-se à noção de democracia na era moderna,<sup>30</sup> posto que a democracia permite a expressão de diferentes grupos sociais e é nessa época que se acentuam os conflitos inerentes ao regime representativo.

Esses conflitos podem advir (i) pela limitação a essa expressão que deve estar baseada em princípios de liberdade e igualdade, a fim de legitimar a representação de uma vontade geral e (ii) pela diminuição da possibilidade de participação direta que faz surgir, de maneira mais concreta, o problema da legitimidade por meio da *representação* (FARIA, 1978).

Isso posto, é pertinente a afirmação de Merquior (1980) quanto à *validade histórica* da teoria da legitimidade rousseauiana. Por *validade histórica*, ele conceitua:

*A adequabilidade do princípio de participação democrática ao tipo de sociedade em que chegamos a viver, onde as normas sociais em rápido processo de multiplicação tendem a ser consideradas regras feitas pelo homem e que [...], deveriam ser estatuídas com o consentimento ativo de todos os participantes do vínculo social*

(MERQUIOR, 1980:78.)

Na atualidade,<sup>31</sup> a legitimidade, por vezes, é comumente entendida apenas no sentido de legalidade, ou seja, a submissão às normas jurídicas seria suficientemente almejada como *fim* de um procedimento considerado formalmente correto ou *legítimo* (WEBER, 1999).

A palavra *legitimus* originalmente significava apenas legal, em conformidade à lei (MERQUIOR, 1980), daí se encontrar como uma das definições do termo

<sup>29</sup> Nessa tipologia, são atribuídos juízo de valor ao conceito de democracia, como demonstrado no início desse capítulo.

<sup>30</sup> Diante da complexidade da sociedade e do aparelho estatal, na era moderna, a representação é uma decorrência da impossibilidade do exercício da democracia direta (LIMA Jr. 1997:15).

<sup>31</sup> Segundo Faria, *o Estado moderno é basicamente um sistema jurídico*, ou seja, o poder que ele exerce não se baseia exclusivamente na utilização da força pela violência, mas sim, num conjunto de regras válidas (1978:78). No entanto, esse autor faz um alerta para as *ditaduras contemporâneas* cuja preocupação é justificar juridicamente seus atos (1978:80).

legitimidade *a qualidade ou caráter de legítimo*,<sup>32</sup> entendendo por legítimo o que está conforme à lei. Daí advém equivocadamente a legalidade como único princípio da legitimidade. Essa simplificação é atribuída ao positivismo jurídico, que reduz o legítimo ao legal (FARIA, 1978).

No que diz respeito aos processos decisórios, essa submissão às normas jurídicas pode estar associada a diversos fatores que influenciam o conjunto de atores sociais.<sup>33</sup> Mas, como justificativa para a submissão, destaca-se a *dominação* como fator coercitivo. Aliás, as leis *impostas pela autoridade estatal implicam obrigação de obediência e sanção de transgressão*.<sup>34</sup>

Nesse sentido, a dominação, entendida como *a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas* (WEBER, 1999:33), compõe uma das características do princípio de autoridade como também do princípio de legalidade.

Assim, independentemente dos motivos para a submissão, o cumprimento das normas e os procedimentos estabelecidos – ou seja, a legalidade – apresentam-se como fator suficiente para a crença da legitimação das decisões. Por outro lado, essa crença ainda pode ser cultivada como forma de assegurar a manutenção dos diversos tipos de dominação.

Para uma compreensão sobre os tipos de dominação, é necessário reportar-se à categorização definida por Weber (1999:141), que identifica três tipos puros de dominação<sup>35</sup> considerada legítima. O primeiro tipo, de caráter *racional*, está baseado na crença na legitimidade das ordens estatuídas; o segundo, de caráter *tradicional*, baseia-se na crença na santidade das tradições vigentes; e o terceiro tipo, de caráter *carismático*, na reverência da santidade e das ordens por esta criadas. É importante considerar que, apesar da advertência de que esses tipos possam representar a existência de princípios ideológicos subjacentes na teoria weberiana,<sup>36</sup> utilizar-se-á, nesse estudo, essa categorização sob o ponto de vista meramente teórico. Dessa maneira, poder-se-á utilizar como base analítica a racional/ legal para a compreensão da legalidade como princípio da legitimidade.

<sup>32</sup> Fernandes, Francisco. Luft, Celso Pedro. Guimarães, F. Marques. *Dicionário Brasileiro Globo*. 56 ed. São Paulo. Globo, 2003.

<sup>33</sup> Ver Faria, José Eduardo. *Poder e Legitimidade*. Editora Perspectiva. São Paulo, 1978.

<sup>34</sup> <http://pt.wiktionary.org/wiki/lei> (acesso em 31.10.2007).

<sup>35</sup> Apesar dessa categorização, Weber alerta que, historicamente, os tipos de dominação não costumam se apresentar de forma realmente pura.

<sup>36</sup> Ver Merquior. *Um perfil da Teoria da legitimidade de Weber* (1980).

Sob essa égide, a *dominação racional*, ou aquela baseada em estatutos e normas, sustenta a *crença* da legitimidade mediante a legalidade formal, isto é, a validade das normas e regulamentos é a principal motivação para a crença da legitimidade. Sobre essa tipologia weberiana, Melquior afirma:

*A dominação legal-racional apresenta um caráter racional e tem por fundamento a crença na validade dos regulamentos [...] e na legitimidade dos chefes designados nos termos da lei. Em outras palavras, o poder é legítimo pelo simples fato de ser legal*  
(MERQUIOR, 1978:89.)

Vale ressaltar ainda que, como premissa da legalidade, a confiança nas *regras do jogo*, mediante normas gerais e impessoais, supostamente, possibilitaria a neutralização do julgamento baseado na vontade pessoal ou na de grupos detentores de poder. Daí se ter como princípio que a legalidade torna possível uma *despersonalização do poder* por meio de regras impessoais e impostas a todos (FARIA, 1978: 79).

Não sem razão, Faria (1978:90) afirma que *o Estado moderno é o Estado de direito*. Desse modo, a noção de Estado de direito é obtida pela existência de normas gerais e impessoais que têm por objetivo eliminar o arbítrio dos detentores do poder. Ou seja, para esse autor, o Estado de direito caracteriza-se por *um estado detentor de um poder exercido de forma institucionalizada, em conformidade a regras impessoais* (FARIA, 1978: 44).

Daí se pode concluir que a idéia de legitimidade está revestida, inicialmente, em três princípios fundamentais: o primeiro refere-se à validade da autoridade, mediante o reconhecimento e confiança na competência decisória por meio da autoridade representativa, o que será denominado, nesse estudo, de *legitimidade política*; o segundo, à legalidade sustentada pelas normas jurídicas que permeiam a ação pública, denominada de *legitimidade jurídica*; E o terceiro refere-se ao consentimento popular advindo das manifestações da sociedade e da participação no processo decisório, denominado de *legitimidade social*.

É necessário esclarecer que não se pretende, nesse trabalho, formar uma classificação tipológica sobre as diversas acepções da legitimidade. Assim, as denominações mencionadas têm um caráter meramente metodológico e serão utilizadas para a compreensão do processo decisório, objeto empírico desse estudo.

Na tentativa de problematizar o papel da política urbana e sua gestão democrática na instância municipal, cabe ainda situá-lo em seu contexto político e social para posteriormente focalizar o modelo de gestão urbana na cidade do Recife como parte complementar das reflexões desse estudo. Para isso, a seguir, será apresentado um breve resumo sobre a participação da sociedade na gestão urbana no Brasil e no Recife como forma de situá-la no contexto democrático abordado.

## CAPÍTULO 2

---

### **ESPAÇO DE DIÁLOGOS: a participação cidadã na gestão urbana**

Nesse capítulo, pretende-se analisar um dos aspectos fundamentais que permeiam o objeto empírico desse estudo – a gestão participativa. Na verdade, esse aspecto representa o cenário no qual foram elaboradas as diretrizes da política urbana a serem promovidas pelos municípios. Para essa análise foi necessário dividir esse capítulo em duas partes.

A primeira apresenta um breve perfil dos movimentos sociais para a introdução da gestão democrática nas cidades brasileiras, a partir da qual se estabelece a consolidação de instrumentos participativos na gestão urbana. A segunda resgata o processo de institucionalização de canais democráticos das administrações municipais que mais se destacaram em termos de uma gestão democrática, no caso do Recife. Essa cidade tem sido protagonista de legislações urbanísticas que estabelecem espaços de diálogos entre o poder municipal e a sociedade.

Antes mesmo de adentrar na análise de cada uma dessas gestões, é pertinente lançar mão de Santos. Esse autor<sup>1</sup> compara a cidade a um jogo de cartas, uma vez que *este serve para representar, de forma suave e sem maiores traumas, as maneiras de estabelecer alianças e oposições*. Desse modo, é possível captar uma essência das relações urbanas, na qual o *jogo urbano* –que acontece num determinado sítio ou *tabuleiro* e com um agrupamento de parceiros– é fruto do enfrentamento desses parceiros, guiados conforme seus interesses e objetivos, dentro dos limites das regras constituídas e apreendidas.

Cabe acrescentar que as normas legais são indiscutivelmente entendidas como parâmetros que se sobrepõem às *regras* do jogo democrático pelo seu caráter de legalidade do processo decisório. No entanto, além do aspecto da legalidade, poder-se-ia problematizar quanto aos demais princípios da legitimidade e dos resultados obtidos das relações entre os diversos grupos e os instrumentos de democracia. Nesse processo, é transferida, para o campo institucional da esfera pública e para o campo territorial das cidades, a complexidade de significados e

---

<sup>1</sup> *A cidade como um jogo de cartas* (1988).

concepções democráticas e urbanísticas que podem possibilitar o surgimento de conflitos.<sup>2</sup>

## 2.1. Novo padrão: gestão democrática das cidades

No Brasil, a partir, sobretudo, dos anos 60, por meio dos chamados *movimentos sociais*, foi sendo construída a luta em favor das reformas de base com características democrática, popular e nacionalista. As principais *bandeiras* da mobilização social eram as reformas da educação, sanitária, agrária e urbana, que, no entanto, tiveram seu processo interrompido durante o regime militar instalado no País.

A partir do final da década de 70, o agravamento da crise econômica e política, devido ao forte endividamento externo e ao aumento significativo de demandas sociais, torna visível o esgotamento do modelo vigente de desenvolvimento econômico do País e o conflito distributivo das relações capital-trabalho.<sup>3</sup>

De fato, para Leal (2003):

*O investimento em grandes obras, os baixos investimentos em equipamentos sociais para as áreas populares, o agravamento dos problemas sociais, com a ampliação do número de favelas e da concentração da população pobre na periferia urbana e o crescimento da especulação imobiliária passaram a marcar a feição das cidades brasileira*  
(LEAL, 2003:87.)

Nesse contexto, com a ausência de interlocução entre o Estado e a sociedade pelos canais institucionais, em face do fechamento de sindicatos, da cassação e do banimento de lideranças políticas e do fechamento do Congresso Nacional, surgem novos espaços de ação política e novas questões públicas que não eram contempladas nos movimentos de sindicatos e partidos políticos (CARVALHO, 1998).

Segundo análise de Carvalho (1998):

*Temos assim, nos anos 70 e 80, uma nova fase de emergência muito vigorosa do que temos chamados os novos movimentos sociais, movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou cooptação por parte do Estado, dos partidos ou das outras instituições.* (CARVALHO, 1998)

<sup>2</sup> Segundo Morgan (2006) os conflitos refletem a coalizão de interesses conflitantes.

<sup>3</sup> Ver Leal (2003), Diniz (1995), Dowbor (1994).



As *organizações populares de base* caracterizavam-se como movimentos contra-hegemônicos, em que o personagem principal era o governo central nas chamadas *lutas de rua*. Com o crescimento da população urbana invertendo a relação com a população rural, as demandas sociais passam a ter uma referência *local*. Além disso, com o agravamento do quadro de exclusão social, surge um processo para conquistar, mediante os *aparelhos locais*, novos canais institucionalizados, a fim de definir direitos de efetiva participação da sociedade na gestão pública, incluindo-se a melhoria da qualidade de vida no meio urbano.

*Os movimentos sociais urbanos, que na década de 70 colocaram na cena pública um quadro de profundas desigualdades sociais, degradação ambiental e das condições de vida, comprometeram as lideranças políticas, na década seguinte, a implementar uma bandeira de luta capaz de articular de maneira global as reivindicações expressas por grandes mobilizações realizadas contra a política urbana e socioeconômica brasileira*  
(DE GRAZIA, 2003.)

Desse modo, os setores de esquerda,<sup>4</sup> que propõem ir além da posição de contestação do poder estatal, determinam a convergência para movimentos reivindicatórios com a participação direta da sociedade nas decisões sobre políticas públicas.

Segundo Leal (2003):

*A conquista dos aparelhos locais era parte de uma nova estratégia dos setores progressistas, quer no campo eleitoral, quer no campo ideológico. Um modelo que combinasse descentralização com participação popular deveria contrapor ao padrão anterior, autoritário e excludente*  
(LEAL, 2003:27.)

Ainda, no final da década de 70, sob o formato de anteprojeto de desenvolvimento urbano elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana, esboçavam-se os primeiros traços de uma regulação sobre o uso do solo urbano. Posteriormente, por meio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), seria lançada uma campanha cujo tema reacendia a discussão sobre a reforma urbana como forma de melhorar as condições de vida e alcançar uma maior justiça social. Sob forte pressão, após a campanha eleitoral de 1981, o governo militar propõe a retomada de um projeto de desenvolvimento urbano como forma de atenuar as pressões dos movimentos sociais em torno da questão urbana.

---

<sup>4</sup> Segundo Leal (2003:26), os setores de esquerda lançaram uma *visão estratégica diferenciada acerca do seu projeto de Estado e de Sociedade*.

Além disso, o enfraquecimento do modelo de planejamento desse período fez surgir uma nova terminologia como forma de revigorar e modificar o papel regulador do Estado: a gestão. Segundo Souza (2003), planejamento e gestão são conceitos *distintos e complementares*. Apesar das divergências semânticas, passam a compor as novas tendências de estratégias nas propostas governamentais. Isso resultaria num processo descentralizador, cujo resultado seria um planejamento mais voltado para as necessidades do mercado, como também mais democrático.

É nesse contexto que a reflexão sobre novos modelos de planejamento e gestão urbanos é amplamente divulgada pelos setores progressistas, enfatizando uma relação de democratização entre poder público e sociedade, difundindo-se, inclusive, em várias administrações públicas, muitas vezes, independente da orientação ideológica dos gestores.

O grande protagonista dessa reflexão e divulgação foi o Movimento pela Reforma Urbana (MRU), iniciado na década de 1970 – fundamentado numa proposta de reforma social –, que é retomado durante o processo de elaboração da Constituição Federal (CF), concluído em 1988.

Esse movimento social estabelece três princípios básicos: (i) o direito à cidade e à cidadania, *entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida digna (...), em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos*; (ii) a gestão democrática da cidade, *como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social (...)*; e, por último, (iii) a Função Social da Cidade e da Propriedade, *entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade* (DE GRAZIA, 2003).

O MRU defendia, portanto, um novo padrão de política pública, por meio da gestão democrática da cidade, com o objetivo de ampliar o exercício da cidadania para aumentar a eficiência das ações do governo, contrapondo-se ao modelo centralizador, autoritário e tecnocrático.

Assim, como conseqüência desse novo padrão e do processo de redefinição do papel do Estado e dos municípios – mediante a descentralização política –, impõe-se uma maior responsabilidade ao governo local no suprimento das demandas e no desempenho do novo papel de *protagonista político-econômico* (ROLNIK, 1994), particularmente quando se considera, dentre outros fatores, a

mudança na postura de representatividade local, promovida pelo envolvimento de novos atores sociais.

É nessa direção que a Constituição de 1988 estabelece novos modelos de organização da estrutura político-social nas administrações públicas, introduzindo os paradigmas da *cidade democrática*, fundamentados no ideário do *ativismo democrático*<sup>5</sup> característico dos setores progressistas. E, como resultado do processo de redemocratização do país – mediante o alargamento dos meios de interlocução entre o Estado e a sociedade –, é apontado um novo padrão de gestão que poderia possibilitar um aumento no grau de legitimidade das ações municipais – a participação cidadã (LEAL, 2003).

No que diz respeito a esse novo padrão, Leal comenta:

*Aventava-se, naquele momento, a possibilidade de romper com os padrões até então predominantes e incorporar novas formas de relacionamento Estado/ Sociedade. Nessa direção, tomaria relevância o papel do governo municipal enquanto espaço político, a descentralização e a participação cidadã nas instâncias do Estado*  
(LEAL, 2003:68.)

Apesar de não utilizar o termo *participação*, a CF (1988) consagra o Estado Democrático de Direito (art.1º), e nela são fundamentados os princípios de participação do cidadão em diversos setores da administração pública. Dessa forma, a participação cidadã na gestão pública ganha novo fôlego no Brasil, com a institucionalização de instrumentos de gestão democrática da cidade, sobretudo com a formulação de políticas públicas.

Santos Jr. (2001) ressalta que, no Brasil, o processo de mudança dos referenciais de planejamento e gestão das cidades<sup>6</sup> norteou a reforma constitucional, de 1988, relativa à política urbana, apontando para uma mudança institucional do poder local caracterizada por uma concepção democrática da gestão pública (SANTOS Jr. 2001:12-13).

Dessa maneira, a consolidação de importantes instrumentos de democratização das cidades vem possibilitando a abertura de novas perspectivas como também de novos desafios à gestão urbana (CORREA, 2003:159).

---

<sup>5</sup> O ativismo democrático emergiu a partir da transgressão ao regime imposto no país na década de 1960, e foi consolidado com a feitura da nova constituição de 1988 (LEAL, 2003).

<sup>6</sup>Que surgiram, na conjuntura internacional, a partir do debate sobre a eficiência e a eficácia das ações governamentais baseadas nas novas abordagens propostas por agências multilaterais.

*[...] a incorporação do ideário da participação dos cidadãos nas discussões de interesse público, após anos de luta dos movimentos populares, configura-se em indiscutível conquista social pelo menos no nível dos recentes dispositivos legais que no Brasil normatizam a política urbana (CORREA, 2003:159.)*

O art.182 da Carta Magna vigente estabelece que a política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Nela o direito à propriedade é assegurado, resguardando-se, no entanto, sua função social. Esse artigo foi regulamentado em 2001, mediante a Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade (EC).

Com essa lei estavam estabelecidas as diretrizes da política urbana que deveriam ser implantadas pelos municípios,<sup>7</sup> objetivando a promoção do desenvolvimento da cidade e o desenvolvimento social da população. Dentro do processo de fundamentação legal para a mudança do modelo de administração pública,<sup>8</sup> por meio da descentralização do poder – inclusive, no tocante ao modelo democrático de política urbana –, os municípios passam a reger seu território, devendo valorizar a relação de proximidade entre o poder público municipal e o cidadão nos assuntos de interesse coletivo.

E para a compreensão desse modelo é necessário verificar a presença de dois requisitos essenciais: (i) o primeiro é que as regras do processo democrático devem estar constitucionalizadas e reguladas em nível local<sup>9</sup> e (ii) o segundo é que, na relação entre os sujeitos e os instrumentos do processo democrático, sejam identificadas quais as regras estabelecidas e as aceitas no processo. Afinal, *o que distingue um sistema democrático dos sistemas não-democráticos é um conjunto de regras do jogo* (BOBBIO 2000:77).

Para Melo (2002), as regras do jogo são representadas pela Constituição, que representa a *lei maior que define e circunscreve o conjunto de leis de um país*. Nos regimes democráticos, é nela que são normalmente prescritos os direitos dos cidadãos e as normas procedimentais de organização dos instrumentos

---

<sup>7</sup> O §1º do art. 182 da CF/1988 torna obrigatório a elaboração de um Plano Diretor –instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana– para as cidades acima de 20 mil habitantes.

<sup>8</sup> Ver MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil* – instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro, 2002.

<sup>9</sup> Isso não representa dizer que tais regras sejam totalmente boas ou que não possam ser modificadas, mas, é necessário que sejam definidos os parâmetros normativos que visam instruir os procedimentos desse processo.

democráticos (MELO, 2002:27). Assim, a Constituição é o ponto de partida para o estabelecimento das bases legais do processo democrático, inclusive, é claro, no que diz respeito à produção do espaço urbano, mediante a definição de normas gerais, entendendo-se como *as que estabelecem princípios ou diretrizes de ação e se aplicam indiscriminadamente a todo território nacional* (MEIRELLES, 2005:107).

Dentre esses princípios e diretrizes, sobressaem, na Carta Magna, aqueles que asseguram direitos e garantias individuais e coletivos: (i) a plena liberdade de associação, (ii) o direito de propriedade, (iii) a função social da propriedade, (iv) o direito de qualquer cidadão de propor ação popular<sup>10</sup> que vise proteger o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural (art.23-III).

Compete concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios legislar sobre o direito urbanístico, como também proteger o patrimônio histórico, cultural e paisagístico e responder por dano ao meio ambiente e aos bens e direitos de valor histórico e paisagístico (art.24-I, VII e VIII). A transgressão dessas obrigações pode acarretar a mobilização da ação fiscalizadora do Ministério Público (MP)<sup>11</sup> mediante a promoção de Ação Civil Pública (art. 129-III/ Lei nº. 7.347/85).

Privativamente, compete aos Municípios: (i) legislar sobre assuntos de interesse local, (ii) promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso e ocupação do solo urbano, (iii) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local,<sup>12</sup> dentre outros (art. 30- I, VIII e IX).

Com a CF (88), embora tenha havido, em vários setores, uma descentralização de competências para o nível local – com a maior autonomia dos municípios sobre o planejamento e a gestão urbanas –, houve, também, uma sobreposição de competências entre a União, os Estados e Municípios, relacionadas ao controle do território municipal. Além disso, os instrumentos de controle social sobre o processo de construção das cidades, possíveis nas diversas esferas de poder, criaram a possibilidade de confronto entre as *regras* do jogo democrático. Cabe ressaltar que os parâmetros para a ocupação do solo municipal, bem como para o controle social, são estabelecidos sob uma ótica, muitas vezes diversas entre

---

<sup>10</sup> Regulada pela Lei Federal nº 4.717 de 29 de junho de 1965, possibilita qualquer cidadão pleitear a nulidade de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural.

<sup>11</sup> Cujas missão constitucional é *a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* (CF,1988 - art. 127).

<sup>12</sup> Deverá ser observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30 – IX).

si, como também estão sujeitos aos conflitos de interesses existentes nas estruturas governamentais e na sociedade como um todo.

Sem dúvida, o processo de amadurecimento do Estado democrático abre o debate sobre o papel do Estado como provedor de bens, serviços e gerenciador dos problemas sociais, passando por uma reformulação das bases e estratégias adotadas, inclusive, nas ações da política urbana.

Doravante, essas ações incorporam a necessidade de planejamento em nível local, com a inclusão de novos atores da sociedade. E necessitam, ainda, de associar princípios de legitimidade – como elemento substancial na compatibilização dos princípios democráticos – que podem configurar as bases para o enfrentamento das barreiras e dos conflitos advindos da diversidade dos espaços de diálogos que permeiam a gestão pública, como também devem ser condicionadores no processo decisório das políticas urbanas.

## **2.2. Fragmentação democrática: gestão participativa no Recife**

No que se refere ao Recife, a participação popular e sua relação com o poder municipal nos leva à gestão de Miguel Arraes e de Pelópidas da Silveira – no fim da década de 1950 e início dos anos 60 –, determinadas pela conjuntura política da época, muito embora tenha sido no final da década de 1970, conjuntamente com o movimento pelo fim da ditadura militar deflagrado no País, que se evidenciou o início de um período de maior mobilização dos movimentos populares de bairros na cidade (SILVA, 1999; LEAL, 2003).

A gestão do prefeito Gustavo Krause (1979-1982) apresentou feições populistas. Foram criados os Núcleos de Planejamento Comunitário,<sup>13</sup> popularmente conhecidos como *barracões* – concebidos em consonância com a proposta do planejamento participativo. Por meio desses núcleos, as associações de moradores propunham, junto ao poder municipal, reivindicações que abrangiam as necessidades específicas de cada localidade. Dessa forma, as comunidades participavam nas fases de identificação das carências da população, sugerindo o conjunto de obras e serviços prioritários para cada localidade, e de formulação de

---

<sup>13</sup> Coordenados pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura do Recife, na gestão do Prefeito Gustavo Krause.

programas assistenciais, emprego, educação, saúde e emissão de documentos, dentre outros.

No entanto, na prática, os barracões permitiam uma participação popular apenas em caráter consultivo com o recolhimento das demandas, pois as decisões sobre as políticas públicas eram estabelecidas pela administração municipal e as prioridades eram definidas pelas equipes técnicas da Prefeitura (SILVA, 1999).

Acrescente-se que, nos processos decisórios sobre a política urbana nesse período, os canais de participação instituídos – a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife (CDUR) –, eram considerados como instâncias com *feições elitistas*, devido a sua composição, que expressava os interesses dos grupos dominantes locais (LEAL, 2003).

Assim, assemelhava-se ao modelo de planejamento participativo com *participação restrita ou instrumental*,<sup>14</sup> caracterizado pelo envolvimento da comunidade em questões meramente pontuais e específicas.

Nessa direção, aponta Silva (1999):

*Num desenho daquilo que virá se cristalizar num dos principais problemas de funcionamento das políticas de planejamento participativo da cidade: a defesa de interesses exclusivos das suas comunidades de origem em detrimento de uma visão mais global da cidade.*

A tentativa de institucionalização de uma gestão democrática ganha forma na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1986-1988),<sup>15</sup> por meio do Programa Prefeitura nos Bairros (PPB). Resguardadas as suas especificidades, foi caracterizado como um movimento descentralizador semelhante ao adotado nas gestões de Pelópidas da Silveira e Gustavo Krause.

Na tentativa de resgate da *herança histórica de práticas participativas* da cidade, o modelo baseava-se na participação popular como forma de democratização das decisões do governo (LEAL, 2003). Aliás, essa participação já havia sido estabelecida no Plano de Desenvolvimento do Recife (PDR), em 1983.

Embora com algumas limitações, iniciava-se, assim, uma tentativa de administração institucionalmente mais descentralizada e desburocratizada – com base na divisão da cidade em Regiões Político-Administrativas (RPA's)– mediante a execução de plenárias com a presença do Prefeito e de seu secretariado, e com a

---

<sup>14</sup> Ver Ribeiro, Luiz César de Queiroz. Adauto, Lúcio Cardoso, 2003.

<sup>15</sup> Primeiro prefeito do Recife, eleito pelo voto direto.

participação direta da sociedade, para discussão de prioridades das localidades, e, ainda, para a inclusão de canais representativos como os Conselhos municipais e o Fórum do PREZEIS.<sup>16</sup>

Como experiência democratizante, o PREZEIS, instituído em 1987, foi considerado um sistema de gestão que integrava um sistema de gerenciamento *democrático e participativo* às políticas de urbanização de parte das áreas pobres da cidade (SILVA, 2003:14).

Retomando a experiência do PPB, esse Programa tinha como objetivos: (i) viabilizar a participação popular por meio da criação de canais representativos; (ii) assegurar o processo de institucionalização desses canais; (iii) implantar uma nova forma de planejamento participativo<sup>17</sup> e descentralizado na cidade; (iv) possibilitar a transparência das ações da prefeitura (LEAL, 2003) e (v) garantir uma melhor eficácia das ações do poder público. Sendo assim, baseava-se em um modelo que combinava elementos da democracia representativa e da democracia participativa, com a articulação entre o Estado e a sociedade.

É importante registrar que os modelos das políticas setoriais, inclusive as relativas às intervenções urbanísticas,<sup>18</sup> promovidas pela Prefeitura nesse período, apresentavam uma multiplicidade de estratégias de participação devido à heterogeneidade das forças que compunham o poder local. Outro fator que corroborou para esse fato foi a diversidade conceitual sobre a participação existente nos grupos de interesses:

*[...] o entendimento acerca do conceito de participação por parte dos atores partia de um leque amplo que incluía desde a visão puramente instrumental, consultiva, até um tipo de conceito que buscava afirmar a construção do Estado Democrático, ou chegava ao limite de uma percepção de contraposição ao próprio Estado, cujo pressuposto era a auto-organização social*

*(LEAL, 2003:119.)*

<sup>16</sup> O PREZEIS (1987) – gerado como um mecanismo de participação dos moradores de áreas mais carentes (sobretudo favelas) no processo de urbanização e regularização de suas áreas de moradia (SILVA, 1999).

<sup>17</sup> A concepção do modelo de gestão tinha como princípio fundamental o rompimento com as forças dominantes tradicionais do período autoritário, visando à inversão de prioridades nos investimentos públicos e na divisão de poder (LEAL, 2003).

<sup>18</sup> Cabe destacar, algumas experiências como *Programa de Contenção de Encostas, SOS Saneamento, Projeto Pina* e o PREZEIS que abrangiam ações de urbanização relativas à construção de habitação popular, obras de saneamento, revitalização do centro da cidade e regularização fundiária das ZEIS, respectivamente (LEAL, 2003).



Entretanto, apesar de a descentralização administrativa ocorrida nesse período ter proporcionado a implantação de uma gestão democrática no Recife<sup>19</sup> – com um aumento significativo de participação da sociedade em discussões com o governo municipal –, os resultados na definição de políticas públicas não foram expressivos, em face: (i) da falta de organização das entidades de bairros e da estrutura administrativa municipal, (ii) do aspecto pontual das demandas e (iii) da descontinuidade do processo em função das novas eleições para a Prefeitura (SILVA, 1999; LEAL, 2003).

Em 1989, a eleição para prefeito do Recife de um candidato conservador proporciona uma ruptura no ideário democrático alicerçado na gestão anterior. Na administração de Joaquim Francisco a representatividade popular nas discussões sobre as ações municipais foi enfraquecida pela pouca relevância dada pelo poder municipal aos mecanismos de participação (LEAL, 2003).

A segunda gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos (1993-1996) é caracterizada por um novo projeto político-administrativo,<sup>20</sup> baseado na articulação entre diversos atores da sociedade – como os setores médios e parte do empresariado local –, e não apenas nos que constituíam os movimentos populares. Nesse período, o planejamento urbano no Recife é permeado, prioritariamente, por uma visão estratégica moldada nos pressupostos do *empreendedorismo municipal*,<sup>21</sup> sendo priorizadas as ações estruturadoras mediante a implementação de grandes obras de infra-estrutura e manutenção da cidade (LEAL, 2003).

Desse modo, a participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, dentre elas as urbanas, perde a ênfase – apesar do discurso e dos canais instituídos –, e emerge um modelo de gestão em que a participação é composta por novos atores sociais e revestida por *métodos gerenciais mais modernos* (LEAL, 2003:188). Nessa perspectiva, a gestão da cidade vai de encontro às novas práticas de participação cidadã decorrentes do novo modelo de democratização da gestão pública ocorridas no cenário nacional, no final da década de 1990.

---

<sup>19</sup> Baseada em três princípios básicos: a transparência das ações, a descentralização administrativa e a participação popular. A fragmentação e a setorialização das ações, característica desse período, é relacionada à composição do poder em cada área da estrutura administrativa, decorrente das alianças políticas. (LEAL, 2003:97).

<sup>20</sup> Decorrente das bases políticas que participaram do processo eleitoral. Sobre a Engenharia política nesse período, ver Leal (2003: 177).

<sup>21</sup> Ver Castells e Borja (1996), Leal (1999) e (2003), Harvey (2004).

Apesar dos avanços significativos com a formulação de novos instrumentos legais,<sup>22</sup> dentro de princípios democrático e participativo, pode-se afirmar que a administração pública do Recife, durante as décadas de 1980 e 1990, teve como característica a fragmentação da gestão democrática, devido à descontinuidade política e à inversão para tendências que não possibilitavam a consolidação da participação cidadã (LEAL, 2003).

Dentre os diversos canais participativos instituídos, nessas décadas, pela legislação municipal, o *Fórum do PREZEIS* (1987), o *Conselho de Desenvolvimento Urbano* (1983/ 1990) e o *Fórum da Cidade do Recife* (1990) apresentavam-se como os principais mecanismos de participação da sociedade na gestão urbana. Com o redirecionamento do PPB para a formatação embrionária do Orçamento Participativo (OP) no Recife<sup>23</sup> –mesmo com caráter informal na estrutura administrativa–, é que a sociedade ganha espaço no processo decisório das ações públicas.

A participação cidadã no Orçamento Participativo tinha, inicialmente, dois objetivos: (i) a busca de uma ação efetiva do cidadão na elaboração do orçamento público e no controle das ações municipais e (ii) a promoção da construção da cidadania como forma de educar o cidadão a intervir na administração municipal (LEAL, 2003).

Contudo, o papel do OP como instrumento de planejamento e gestão urbanos pode ser questionável: (i) devido a seu caráter fundamentalmente orçamentário e (ii) por não conter nas suas premissas o controle social sobre as intervenções promovidas no território municipal decorrentes da implantação de empreendimentos promovidos pela iniciativa privada. Sob esse aspecto, a participação da sociedade restringe-se aos mecanismos estabelecidos no Plano Diretor da Cidade, ou seja, ao Conselho de Desenvolvimento Urbano, especificamente na implantação de Empreendimentos de Impacto, como se verá adiante.

É importante ressaltar que a participação cidadã no planejamento e gestão urbanos, referentes ao ordenamento da cidade, no período em análise, foi demandada, tão somente, para a formulação da legislação urbanística municipal e foi consolidada por meio dos canais representativos instituídos pelo Plano Diretor da

---

<sup>22</sup> Na década de 1990, são sancionadas a Lei Orgânica, o Plano Diretor e a nova Lei de Uso e Ocupação do solo da cidade, que instituem vários instrumentos de participação da sociedade para discussão das políticas urbanas.

<sup>23</sup> Na segunda gestão do Prefeito Jarbas Vasconcelos (1993-1996).

Cidade (1991) e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996), que serão abordados mais adiante.

No final da década de 1990, com o prefeito Roberto Magalhães (1997-2000), uma gestão municipal de caráter empreendedor ganha força, alicerçada pelas alianças políticas e pelo perfil da composição administrativa predominantemente tecnicista. Dessa maneira, com o discurso de inserção do Recife para *disputar um lugar no ambiente das cidades globais*, montado no ideário do *empreendedorismo urbano* predominante à época, é adotado o planejamento urbano estratégico como base da formulação de ações de planejamento, concentrando-se na elaboração do denominado *Projeto Capital* que pretendia criar uma relação de cooperação entre a classe política, as comunidades locais e os setores econômicos (SILVA, 2003).

Contudo, essa tentativa de *pacto social* para um plano de desenvolvimento para a cidade, cujo discurso apresentava uma gestão com bases democráticas, não teve êxito em face da *prática de formulação dos projetos específicos assentada em referenciais autoritários de planejamento, associados ao desprestígio das esferas de diálogo entre governo e sociedade civil* (SILVA, 2003:16). Na verdade esse período representou um retrocesso em termos de avanços democráticos.

Esse período foi interrompido mediante um novo modo de gestão local com ideários democráticos, na qual a gestão participativa ganha sua maior força na experiência do *Orçamento Participativo*. A participação cidadã no processo de definição das políticas públicas, especificamente em matéria de política urbana, afirma-se mediante a revitalização das plenárias do Conselho de Desenvolvimento Urbano,<sup>24</sup> o que inicialmente viria a valorizar, também, os demais canais de diálogo entre o governo municipal e a sociedade.

Esse novo modelo de gestão foi adotado pela administração do prefeito João Paulo (2001-2004). Nele, são expressos compromissos de democratização da gestão pública, norteados pelos seguintes valores e princípios<sup>25</sup>: (i) valorização da ética e busca da transparência nas ações, (ii) construção do *sentido de equipe* (simbolizado pela palavra *solidariedade*) e (iii) orientação pelo *senso de urgência* das demandas da população (MELO, 2005; PPA 2002/2005). Esse modelo de

---

<sup>24</sup> Em 2001, no discurso de abertura da nova gestão do CDU, o Prefeito João Paulo exalta a importância do papel daquele conselho como base de sustentação política da gestão e propõe deixá-lo *vivo e atuante* (Ata da 88ª Reunião Ordinária do CDU em 08/ 02/ 2001).

<sup>25</sup> Opções estratégicas definidas no Plano Plurianual (2002), apresentadas na reunião do CDU em 2001 (Ata da 88ª reunião ordinária do CDU em 08/02/2001).

gestão – apresentado a partir de uma visão estratégica com o objetivo de contribuir na “*construção de uma sociedade democrática*” (TÂNIA BACELAR, Secretária de Planejamento, 2001) –, propõe a integração e articulação administrativa para obtenção de uma melhor eficácia/ eficiência pública e de uma valorização do diálogo entre as diversos setores da sociedade recifense.

Entretanto, na segunda metade dessa gestão, devido às articulações políticas que se estabeleceram em função das novas eleições em nível nacional e local, pôde-se perceber um redirecionamento desses valores e princípios, decorrente da constituição de novos núcleos de interesses, distintos dos segmentos populares que inicialmente apóiam essa gestão.

Ainda que o OP tenha sido, nessa gestão, promovido a *instrumento central de planejamento e gestão da cidade* (SILVA, 2003: 24), cabe salientar que não comporta todos os elementos do sistema de planejamento definidos no ordenamento jurídico municipal. Tal ordenamento pressupõe um caráter de complementariedade entre os diversos instrumentos no alcance dos objetivos da política urbana estabelecidos na LOMR(1990) e no PDCR(1991).

Isso posto, são relacionados, a seguir, os instrumentos jurídico-urbanísticos de gestão, em nível municipal, que sustentam as bases para a execução da política urbana –relativas às intervenções no espaço físico-territorial do Município do Recife– objetivando uma caracterização das bases legais que demandam as discussões sobre as *regras do jogo* democrático na produção e organização do espaço urbano e seu rebatimento no aparato institucional, em especial, no que concerne à implantação de Empreendimentos de Impacto.

## CAPÍTULO 3

---

### **Regras do jogo como fundamento (preliminar) da legitimidade**

Nessa parte do trabalho, são apresentadas as principais legislações municipais do Recife, com a finalidade de elucidar as regras e os instrumentos que permeiam as discussões identificadas no processo decisório das edificações enquadradas como Empreendimentos de Impacto, como forma de situar o leitor nos marcos referenciais legais que serão utilizados para a análise da dimensão político-institucional.

Serão discutidas as normas gerais e específicas, de acordo com a seqüência cronológica da legislação municipal em vigor no período analisado – Lei Orgânica do Município de Recife (LOMR,1990), Plano Diretor da Cidade (PDCR,1991), Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS,1996) e Lei dos Doze Bairros (2001).

É importante salientar que a compreensão da herança histórica de práticas participativas na gestão da cidade, apresentada no capítulo anterior, como também das *regras do jogo*, nesse capítulo analisadas, representam os pontos iniciais para a compreensão do conflito que se estabelece entre a dimensão técnica e a dimensão política, abordadas mais adiante.

#### **3.1. Discurso participativo: A Lei Orgânica e o Plano Diretor da Cidade do Recife**

No Recife, fundamentada nos princípios democráticos da Constituição Federal e do Estado de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município, promulgada em 04 de abril de 1990, também denominada *Lei Participação*, teve o ideal democrático do povo como componente para o estabelecimento dos fundamentos para uma gestão participativa, garantindo canais de participação direta e indireta, em diversos setores da gestão municipal (art.9º).

Segundo essa lei, a competência do Município divide-se em *competência privativa* e *competência comum*. Como *competência privativa*, cumpre: (i) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano; (ii) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual; e (iii) promover e

criar mecanismos de participação popular na gestão pública do Município (art.6º). A LOMR define, ainda, que o Município tem como competência democratizar as informações necessárias às decisões, à gestão e ao controle da administração pública.

Destaca-se como *competência comum* entre a União, o Estado e o Município, sem prejuízo das competências privativas, zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público (art.7º).

Desse modo, a Lei Orgânica do Município vem ao encontro das normas estatuídas pela Constituição Federal. Com a complementaridade das proposições de âmbito local, os instrumentos de participação da sociedade, no que diz respeito à gestão urbana, ampliam-se, como mais um elemento de suporte às ações de planejamento e ao controle do uso e ocupação do solo, que supostamente possibilita a devida proteção do patrimônio histórico-cultural da cidade.

De acordo com a LOMR, o processo de participação da sociedade junto à administração municipal é assegurado (i) na formulação das políticas e diretrizes da ação pública global e setorial; (ii) no estabelecimento de estratégias de ação e encaminhamento de soluções dos problemas municipais e (iii) na elaboração da lei de diretrizes gerais em matéria de política urbana, do Plano Diretor, do Plano Plurianual, dos projetos de lei orçamentárias (art.65).

Como instrumentos desse processo, a LOMR define o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular no processo legislativo, o conselho de cidadãos, a tribuna popular, os conselhos e as câmaras setoriais institucionais e as audiências públicas (art.66).

Assim, as bases para uma gestão participativa começam a ser consolidadas na legislação da cidade mediante a garantia de canais de participação da sociedade na gestão pública, inclusive, relativa à política urbana adotada pelo Município, cujo objetivo deve ser o ordenamento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar da população (art. 103).

Segundo essa lei, o Plano Diretor tem como objetivo estabelecer parâmetros de equilíbrio ambiental e controle social no processo de urbanização, considerando as características do território e da população. Ainda, como objetivo, deve identificar as potencialidades e vocações do Município, bem como instituir referenciais de desempenho dos serviços urbanos.

Um importante instrumento de participação da sociedade na política urbana é o Conselho de Desenvolvimento Urbano, antigo CDUR, instituído pela LOMR como órgão colegiado de composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil, como se verá adiante.

Cumpra destacar que essa legislação está permeada pela terminologia *participação popular*, e não *participação cidadã*, apesar de ter sido elaborada na década de 1990. Isso se dá como resultado do contexto histórico, cuja linguagem ainda incorporava o discurso dos movimentos sociais de base, ocorridos na década de 1970 e 1980. Portanto, a terminologia *participação cidadã*, adotada nessa parte do estudo, representa uma referência semântica que vislumbra os novos conceitos introduzidos após a Constituição Federal de 1988.

O Plano Diretor da Cidade do Recife (PDCR) – Lei nº 15.547, sancionada em 1991 – é fruto de um processo de renovação no campo da política e do planejamento urbanos que se estabeleceu no Brasil, no final da década de 1980 e início da década de 1990. O seu processo de elaboração coincidiu com as propostas e discussões ocorridas durante o processo de elaboração do Estatuto da Cidade (SEDU/PR, 2002) e incorpora, dentre outros, um dos princípios constitucionais fundamentais que nortearam as diretrizes da política urbana – a participação cidadã.

Destacam-se, como objetivos da política urbana estabelecidos pelo PDCR, dentre outros: (i) o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, (ii) a proteção, a valorização e o uso adequado do meio ambiente, das amenidades e da paisagem urbana e (iii) a articulação dos diversos agentes públicos e privados atuantes na cidade no processo de desenvolvimento urbano (art. 2º). É importante ressaltar que, como diretriz geral da política urbana para o alcance desses objetivos, se destaca *a regulamentação dos instrumentos de gestão da cidade, necessários à garantia da participação e controle social* (art. 3º).

Segundo o PDCR:

*A gestão urbana consiste na realização de um conjunto de atividades que tem o objetivo de direcionar permanentemente o processo de desenvolvimento do Recife, em conformidade com as determinações contidas nos instrumentos de política urbana e do planejamento municipal e nas decisões emanadas das instâncias legislativa, administrativa e participativa da Cidade do Recife* (art. 162).

Assim, o modelo de gestão urbana estabelecido por lei confere à Prefeitura do Recife o papel de *indutora da organização da população cidadina* (art.164) e a

*participação cidadã* passa a ser elemento fundamental no processo decisório de ordenamento do espaço urbano. Ou seja, os recifenses passam a exercer sua cidadania na tentativa de dar legitimidade às ações públicas, inclusive, no tocante à produção do espaço urbano.

Todavia, o estabelecimento legal dos instrumentos de participação não assegura, por si só, o exercício de uma *cidadania ativa*, entendida como *aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política* (BENEVIDES, 1994).

De acordo com um dos objetivos da política de produção e organização do espaço urbano, é estabelecido o aumento da eficiência da cidade (art. 13) e, como meio de atingir esse objetivo, essa política define a criação de estímulos aos investimentos privados em áreas onde a infra-estrutura básica esteja subutilizada como forma de otimizar os gastos com a urbanização de algumas áreas da cidade.

Outro aspecto importante da política de produção e organização do espaço urbano no Recife, referente às diretrizes gerais, é a proposição que visa *intensificar a ocupação do espaço urbano, desestimulando a retenção de terrenos vazios em áreas dotadas de infra-estrutura básica* (art.14).

No PDCR estão contidos, ainda, os requisitos a serem atendidos para o cumprimento da função social da propriedade urbana,<sup>1</sup> tais como a realização de *atividades de interesse urbano*, observando questões quanto (i) à intensidade de uso adequada à infra-estrutura urbana disponível, (ii) à compatibilidade do uso a ser implantado com a preservação da qualidade do meio ambiente e da paisagem urbana, e, (iii) à garantia de segurança e saúde da vizinhança (art. 4º).

O *interesse urbano* é definido segundo as atividades inerentes à função social da cidade e ao bem-estar coletivo, tais como: a habitação, a produção e o comércio de bens, a preservação do patrimônio histórico, cultural, ambiental e paisagístico, a revitalização de áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas com a instalação de usos indutores de desenvolvimento (parágrafo único do art.4º).

Nos instrumentos de planejamento – o Plano Diretor – e urbanístico – a Lei de Uso e Ocupação do Solo –, verificam-se, como proposições do processo de produção do espaço urbano, três aspectos fundamentais: (i) a gestão urbana

---

<sup>1</sup> A propriedade urbana cumpre sua função social quando nela se realizam atividades de interesse urbano, atendidos conjuntamente outros requisitos (art. 4º PDCR).



democrática, (ii) a capacidade de atendimento da infra-estrutura básica da cidade<sup>2</sup> e (iii) a preservação do meio ambiente.<sup>3</sup>

Como um dos instrumentos de gestão, é estabelecido o processo participativo de análise e aprovação de Empreendimentos de Impactos (art.39 e 40), cujos pilares haviam sido instituídos, como se verá adiante, desde 1983.

Assim, presume-se que os princípios do processo de desenvolvimento da cidade que regem o Plano Diretor, ainda vigente, têm como base a responsabilidade social, a preservação do meio ambiente e da memória cultural, a distribuição dos benefícios à população e a participação da sociedade na gestão pública nos aspectos relativos ao interesse coletivo (art. 8º).

Outro importante instrumento de participação, estabelecido pelo PDCR, foi o de Audiência Pública,<sup>4</sup> que visa promover a discussão entre a sociedade civil e o poder legislativo ou executivo, sobre aspectos relacionados à implantação de empreendimentos ou atividades no território municipal.

Entretanto, de acordo com esse Plano, apenas as obras públicas potencialmente capazes de causar impacto à vida da população deveriam ser debatidas em Audiências públicas convocadas pela Prefeitura, nas quais devem ser prestados esclarecimentos por técnicos da Prefeitura, permitindo o debate entre a população envolvida e outros interessados (art. 181 parágrafo único).

É importante registrar que, no caso do Recife, não se tem, até o momento, dados levantados ou estudos que expressem os resultados gerados pelas audiências públicas, ocorridas no âmbito da CMR, sobre os processos de implantação de empreendimentos ou atividades que possam causar impactos à vizinhança.

Apenas em 10/01/2002 foi sancionada a lei municipal – nº 16.745, de autoria do vereador Carlos Gueiros –, que estabelece critérios para a realização de Audiências Públicas, com participação de cidadãos e de representantes da sociedade civil organizada, para tratar de assuntos de interesse público relevante ou para instruir matéria legislativa em tramitação na Câmara Municipal.

---

<sup>2</sup> Considerando-se como tal os sistemas de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, drenagem e transporte.

<sup>3</sup> Incluindo-se a preservação da paisagem natural.

<sup>4</sup> As Audiências Públicas têm como fundamento o princípio constitucional da publicidade e os direitos do cidadão à informação e participação (SEDU/PR, 2002:209). No Recife, estas foram instituídas como instrumento de participação popular junto à administração municipal, a partir da Lei Orgânica em 1990.

Segundo essa lei, as Audiências Públicas poderão ser realizadas mediante (i) proposta de qualquer vereador, aprovada por maioria simples na Câmara, (ii) por iniciativa do poder executivo, ou (iii) por pedido escrito de entidade interessada.

No período analisado, foram efetuadas audiências<sup>5</sup> na Câmara Municipal do Recife, conforme quadro a seguir:

Ano <sup>1</sup>	Total de audiências públicas realizadas na CMR	Audiências sobre implantação de empreendimentos	Audiências sobre Empreendimentos de Impacto <sup>2</sup>
2001	14	00	00
2002	14	02	00
2003	19	00	00
2004	41	01	00

Quadro 1 – Quantidade de audiências públicas realizadas (2001-2004)

Fonte: Câmara Municipal do Recife – 2004.

1 - Período em análise nesse trabalho;

2 - Empreendimentos enquadrados como de Impacto no período, analisados pelo CDU.

Os empreendimentos que foram objeto de discussão na CMR, mencionados no quadro acima, não foram enquadrados como *Empreendimentos de Impacto* por parte da Prefeitura, não tendo sido apreciados pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano. Essas audiências foram requeridas pelos vereadores, em atendimento ao pleito da população, tendo em vista o sentimento de insegurança dos moradores das áreas atingidas quanto aos possíveis danos ao meio ambiente, decorrentes da implantação dos empreendimentos.<sup>6</sup>

Nesse mesmo período, não foi realizada nenhuma Audiência Pública, por convocação da Prefeitura, para discussão sobre a implantação de Empreendimentos de Impacto na cidade,<sup>7</sup> seja referente à obra pública ou privada, conforme previsto no Plano Diretor e na lei específica municipal.

<sup>5</sup> Para discussão dos mais variados assuntos de interesse coletivo, mas com o objetivo de instruir os vereadores sobre matéria em tramitação na Casa Legislativa.

<sup>6</sup> Construção de: edifício multifamiliar às margens do Parque dos Manguezais (Bairro do Pina), Usina de concreto próxima à Lagoa do Araçá (bairro da Imbiribeira) e Posto de abastecimento de combustíveis para veículos (*Carrefour*) próximo ao Rio Capibaribe (bairro da Torre).

<sup>7</sup> Conforme informações da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente.

Daí se pode concluir que, no período analisado, houve uma pouca utilização desse instrumento de participação cidadã para a discussão sobre a implantação de grandes empreendimentos na cidade, o que reflete um distanciamento entre o poder público e a população, nessa questão, ou, pelo menos, uma falta de interlocução entre o Conselho de Desenvolvimento Urbano e a Câmara de Vereadores da Cidade.

No que diz respeito ao Conselho de Desenvolvimento Urbano, desde o início, a sua atuação vem sendo forjada com grandes obstáculos, devido às tensões inerentes ao exercício de suas atribuições e ao direcionamento dado por alguns gestores municipais.

No início do período analisado, particularmente no tocante ao processo decisório de implantação dos EI, nota-se o reconhecimento, por parte de alguns conselheiros, das deficiências existentes que refletem uma *baixa legitimidade do Conselho*,<sup>8</sup> advindas da herança histórica de gestões municipais anteriores. Dentre os fatores que configuram esse cenário, pode-se atribuir a pouca eficácia no controle de suas deliberações, à cooptação das informações relativas aos projetos a serem analisados e à falta de articulação com outros órgãos (90ª reunião CDU/ 2001).

Ainda mais, esse mecanismo de participação nos processos de implantação de empreendimentos está inserido dentro de um modelo representativo, ligado ao poder público – o Conselho Municipal –, que, obviamente, não está livre do corporativismo institucional, tampouco da formação de arranjos políticos que integram as estruturas de poder, mencionado no Capítulo 1.

Em 2001, na primeira reunião do CDU, correspondente à nova gestão, dentre os vários pontos discutidos no Conselho, destaca-se a sua integração (ou falta dela) com a sociedade como um todo. Nesse sentido, o pronunciamento de um representante do poder público elucida o problema:

*[...]é preciso criar instrumentos de integração entre as políticas formuladas no Conselho e a participação da sociedade, que **não está incluída**. É evidente, que tem uma parte dela, que está representada no Conselho, e outra não, e temos que pensar que essa outra parte também é construtora da cidade e recebe os reflexos das políticas que são definidas nesse Conselho*

*(então Secretário de Articulação Municipal, João da Costa), (grifo nosso).*

---

<sup>8</sup> Comentários do representante do CENDEHC, organização não-governamental, na 90ª reunião do CDU (2001).

O que se evidencia é um discurso que propõe a mudança na atuação e nos procedimentos praticados até então – considerados prepotentes e elitistas –, com o objetivo de cumprir, de fato, o papel institucional proposto para o Conselho. Dentre outras questões, foi colocada a necessidade de reformulação dos procedimentos de análise dos EI de tal forma que possibilitem uma visão macro da questão urbana. Esse novo direcionamento da gestão teve como prerrogativa a tentativa de inversão no quadro de fragmentação participativa ocorrida nas gestões municipais da década de 1980, apresentadas no capítulo anterior.

Antes de adentrar nas regras que regulamentam o processo decisório de implantação de EI, é necessária uma breve apresentação sobre a composição e as normas regimentais do CDU como forma de situar o leitor na conformação desse canal participativo.

### **3.2. Conselho de Desenvolvimento Urbano: composição e normas regimentais**

O CDU surge como *órgão colegiado de caráter deliberativo com composição paritária entre representantes do município e da sociedade civil, que exercerá as funções de acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor* (LOMR, art. 66 e 113). Posteriormente, seriam regulamentadas, mediante Regimento Interno,<sup>9</sup> outras atribuições, entre as quais, a análise dos Empreendimentos de Impacto.

Esse Conselho – órgão colegiado vinculado à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM),<sup>10</sup> anteriormente denominada Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental –, tem como competência deliberar, no âmbito do Poder Executivo, nos processos de elaboração, a atualização, o controle, o acompanhamento e a avaliação do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

A instalação do CDU ocorreu no dia 21 de novembro de 1994, em reunião presidida pelo Prefeito Jarbas Vasconcelos,<sup>11</sup> que na ocasião enfatizou a importância da participação da sociedade nas discussões sobre a política urbana da Cidade do Recife. Nessa gestão, como mencionado anteriormente, emerge um novo

---

<sup>9</sup> Por meio do Decreto municipal nº 16.940/95.

<sup>10</sup> Denominação adotada no período de 2001 a 2004.

<sup>11</sup> Segundo mandato, de 1993 a 1996. Engenharia política e estrutura administrativa (ver LEAL, 2003).

modelo de gestão baseado em novas práticas de participação cidadã, resultado das manifestações ocorridas no cenário nacional.

Entretanto, apenas em 1996 – quando foi sancionada a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei nº. 16.176 –, foi aberto um canal direto de participação dos moradores do entorno dos Empreendimentos de Impacto junto ao processo decisório,<sup>12</sup> e não apenas das entidades representativas, nos moldes da participação caracterizada na LUOS anterior. Esse canal tem como objetivo a ampliação do debate mediante a publicização de informações pertinentes a implantação de empreendimentos na cidade.

A composição inicial e a elaboração da minuta do Regimento Interno desse Conselho haviam sido definidas a partir das propostas elaboradas por um Grupo de Trabalho criado pela SEPLAM (em junho de 1993), composto por representantes da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental (SEPLAM), Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos (SAJA) e Secretaria de Políticas Sociais (SPS).

Até o ano de 2004, foram realizadas várias modificações na composição do CDU. Inicialmente, foi formado por 18 (dezoito) membros, sendo 9 (nove) do Poder Municipal e 9 (nove) da sociedade civil. Em 1994, acontece a primeira alteração na sua composição, por meio da Lei nº. 15.945, acrescentando o Fórum do PREZEIS<sup>13</sup> e um representante da Câmara de Vereadores, totalizando 20 (vinte) conselheiros. Em 1996, foi aprovada uma modificação na Lei Orgânica do Recife, visando à inclusão de entidades de outras esferas do Poder Público,<sup>14</sup> como a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana (FIDEM), a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Universidade Federal de Pernambuco pelo Mestrado de Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE).

Tratava-se do reconhecimento da importância da participação dessas entidades no processo de desenvolvimento urbano do Recife. Essa emenda na LOMR<sup>15</sup> provocou a alteração da Lei nº. 15.735/92, o que foi feito por meio da Lei nº. 16.231, de 02/08/96, que estabeleceu que o CDU fosse constituído por 26 (vinte e seis) conselheiros, sendo 13 (treze) do Poder Público e 13 (treze) da sociedade civil.

---

<sup>12</sup> Possibilidade de contestação pelos moradores locais como resultado da comunicação feita pelo empreendedor, por meio de publicação obrigatória em jornal de grande circulação ou Diário Oficial.

<sup>13</sup> Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social.

<sup>14</sup> Até então, só havia representantes da esfera municipal.

<sup>15</sup> Emenda à Lei Orgânica nº. 05/96.

A composição do período analisado (2001-2004), 28 (vinte e oito) membros, foi aprovada por meio da Lei nº. 16.704, de 01/11/2001, sendo 14 (quatorze) conselheiros do Poder Público e 14 (quatorze) conselheiros representantes da sociedade civil, conforme o quadro resumo abaixo.

<b>Situação normativa/ano</b>	<b>Composição(*)</b>	<b>Poder público</b>	<b>Sociedade civil</b>
Lei nº. 15.735/1992	18 membros	9 Prefeitura municipal (sendo 3 Secretários municipais).	3 associações comunitárias e não-governamentais; 3 conselhos profissionais e sindicatos; 3 classes produtoras.
Lei nº. 15.945/1994	20 membros	9 Prefeitura municipal; 1 Câmara Municipal.	3 associações comunitárias e não-governamentais; 3 conselhos profissionais e sindicatos; 3 classes produtoras; 1 Fórum do PREZEIS.
Lei nº. 16.231/1996	26 membros	9 Prefeitura municipal; 1 Câmara Municipal; 1 FIDEM; 1 CEF; 1 MDU/ UFPE	4 associações comunitárias e não-governamentais; 4 conselhos profissionais e sindicatos; 4 classes produtoras; 1 Fórum do PREZEIS.
Lei nº. 16.704/2001	28 membros	10 Prefeitura municipal; 1 Câmara Municipal; 1 FIDEM; 1 CEF; 1 MDU/ UFPE	4 associações comunitárias e não-governamentais; 5 conselhos profissionais e sindicatos; 4 classes produtoras; 1 Fórum do PREZEIS.

Quadro 2 - Composição do CDU definida a partir da Lei Orgânica

(\*) O mandato dos membros do CDU é fixado em 02 (dois) anos, renovável por igual período.

Cada Conselheiro tem direito a um suplente que o substituirá em caso de faltas ou impedimentos. De acordo com a regulamentação do CDU (1992), os conselheiros representantes da sociedade civil serão indicados pelas entidades

habilitadas, entendendo-se como tais aquelas que, tendo personalidade jurídica própria, tenham sido constituídas há mais de 3 (três) anos. No Regimento Interno, aprovado em 1995 e modificado em 1996, é estabelecido o processo para a definição das entidades representativas da sociedade civil. Convém observar que, como os suplentes da Sociedade Civil podem ser de outras entidades diferentes da do titular, o número de entidades representadas é maior que o número de membros da Sociedade Civil (APÊNDICE B).

As entidades representativas componentes do Conselho foram escolhidas, desde o início de sua instalação, mediante um processo de avaliação pela Secretaria de Planejamento, tendo como princípio as que, dentro de cada setor, tivessem tido atuação nas áreas de desenvolvimento econômico, urbano e social. Essa escolha teve como pressuposto uma composição que asseguraria um debate amplo entre a sociedade civil organizada e os diversos setores do Poder Municipal, de modo que possibilitasse o alcance de um de seus objetivos – a legitimidade das decisões promovidas pelo CDU.

A estrutura administrativa da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, no período analisado, configura-se conforme a figura abaixo, na qual se visualiza a localização dos instrumentos de participação e, portanto, a importância do CDU.

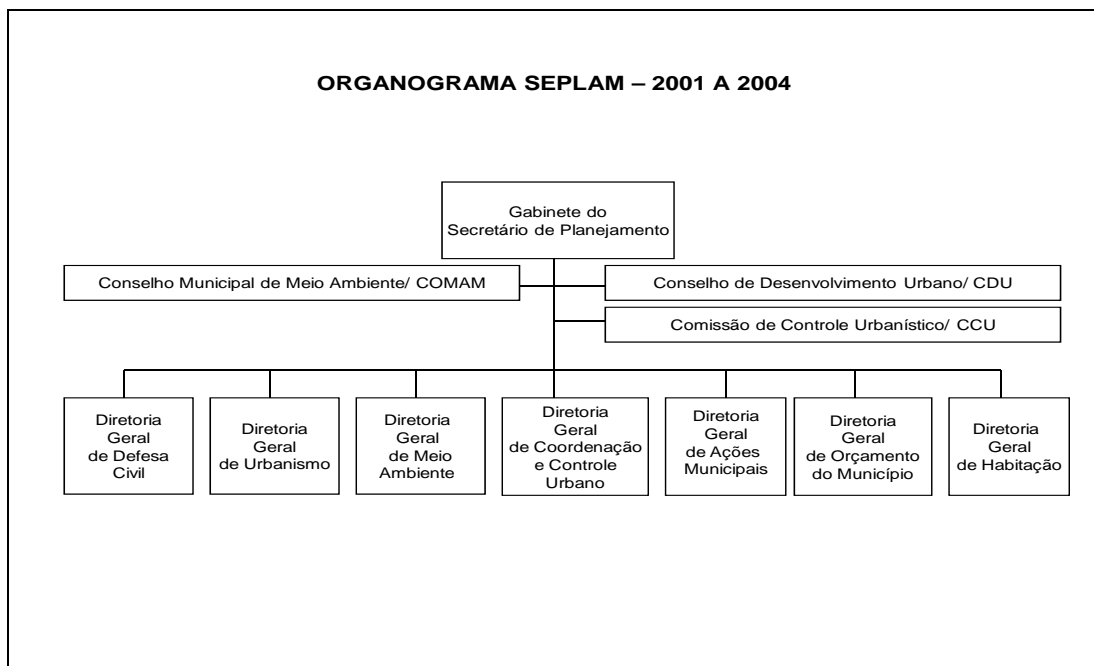


Figura 1 – Estrutura administrativa da SEPLAM – 2001 a 2004  
(com inserção dos instrumentos de participação cidadã)  
Fonte: Lei nº. 16.662/01 e Decreto nº. 18.861/01.

Segundo o regimento, cabe ao Secretário Municipal de Planejamento a presidência do Conselho de Desenvolvimento Urbano e, em sua ausência, ao seu substituto legal. No período de 2001 a 2004, foi designado o titular da Diretoria Geral de Urbanismo da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (DIRBAM/ SEPLAM) para ocupar a vice-presidência do Conselho.

Apesar de sua composição abranger diversas entidades com grande representatividade, ao longo do período de sua atuação, evidencia-se uma preocupação quanto a essa representatividade, inclusive, tendo sido colocado em plenário, como sugestão em 2001, uma mudança no *modelo de gestão*; entretanto, a única modificação efetivamente aprovada foi a introdução de novos membros para compor o Conselho.

Como uma das atribuições do CDU diz respeito à análise e aprovação de EI, é importante tecer considerações sobre as determinações da LUOS em relação ao processo de aprovação desses empreendimentos, particularmente no que se refere aos parâmetros definidores e aos aspectos norteadores para sua apreciação.

## **3.2. Lei de Uso e Ocupação do Solo**

As normas da LUOS, referentes aos EI, têm por objetivo a fixação de parâmetros definidores para o enquadramento dessa tipologia, como também a identificação dos aspectos modificadores da estrutura urbana, no que diz respeito aos possíveis impactos gerados pelo empreendimento, conforme se verá a seguir.

### **3.3.1. Empreendimentos de Impacto: parâmetros definidores**

A participação cidadã no processo decisório a respeito da implantação de grandes empreendimentos no Recife remonta à Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 1983, Lei nº. 14.511. Essa lei classificava como *Usos Especiais* os usos e as atividades de grande porte que exigiam *uma análise específica das condições de sua localização no espaço da cidade*.<sup>16</sup>

Essa participação dava-se mediante a apreciação por parte da Comissão Especial de Acompanhamento de Uso e Ocupação do Solo (CEAP), instituída por

---

<sup>16</sup> Ver art. 44 dessa lei.



essa lei, composta inicialmente da seguinte forma: 4 (quatro) representantes do poder público e 5 (cinco) representantes da sociedade civil, sendo a presidência exercida pelo presidente da Empresa de Urbanização do Recife (URB).<sup>17</sup>

Os pareceres dessa Comissão eram submetidos à análise do Secretário de Planejamento para homologação, havendo, apenas, em caso de discordância entre a Comissão e o Secretário, o encaminhamento ao Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife (CDUR) – criado também por essa mesma lei – para seu pronunciamento e decisão.

Assim, as bases para o desenvolvimento de uma gestão participativa começavam a ser esboçadas na legislação da cidade e tomaram vulto com a promulgação da Lei Orgânica, em 1990, e do Plano Diretor, em 1991, com a garantia de canais de participação mencionados anteriormente.

O Plano Diretor cria uma nova tipologia para o enquadramento de grandes edificações/intervenções denominada *Empreendimentos de Impacto*, cujos critérios foram complementados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS/1996). Ambos consideram como *Empreendimentos de Impacto* as construções, públicas ou privadas, residenciais ou não-residenciais, que podem causar impacto no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infraestrutura básica (art. 39 do PDCR; art. 61 da LUOS).

Para o enquadramento como EI, duas situações devem ser consideradas: a primeira, estabelecida pelo PDCR (1991) e pela LUOS (1996), que consideram empreendimentos de impacto aqueles localizados em terrenos com mais de três hectares, ou cuja área construída ultrapasse 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) e, ainda, aqueles que, por sua natureza ou condições, requeiram análise ou tratamento específico por parte do Poder Municipal. São também incluídas, nos Empreendimentos de Impacto, atividades como: *Shopping Center*, Centrais de Carga, Centrais de Abastecimento, Estações de Tratamento, Terminais de Transportes, Centros de Diversões, Cemitérios, Presídios, mesmo localizados nas áreas com menos de três hectares, ou que a área construída não ultrapasse 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados), (art. 61 e 63 da LUOS).

A segunda situação foi definida em 2001, com a Lei dos Doze Bairros, de nº. 16.719/01, que redefiniu os parâmetros para construções na área compreendida por

---

<sup>17</sup> Empresa pública da administração indireta.

doze bairros do Recife (Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro Tamarineira). Nesse caso, os parâmetros são mais restritivos:

- *Para usos não-habitacionais, localizados em terrenos com mais de 1 hectare, ou com 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) de área construída;*
- *Para usos habitacionais, localizados em terrenos com mais de 2 hectares, ou com 15.000 m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados) de área construída;*
- *Atividades como Shopping Center, Supermercados, Centrais de Carga, Centrais de Abastecimento, Estações de Tratamento, Terminais de Transportes, Centros de Diversões, Cemitérios, Presídios, mesmo quando apresentem dimensões menores que aquelas definidas nos itens anteriores, bem como aqueles que, por sua natureza ou condições, requeiram análises específicas por parte dos órgãos competentes do Município (art. 25).*

Qualquer que seja a localização, a LUOS (1996) e a Lei dos Doze Bairros (2001) estabelecem que os projetos arquitetônicos dos EI devem ser objeto de apreciação pela Comissão de Controle Urbanístico (CCU), em caráter consultivo, e pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), em caráter deliberativo.

Dessa maneira, estabeleceu-se um canal de discussão ampliado para a análise dos efeitos gerados pela implantação desses empreendimentos mediante um processo decisório compartilhado entre o poder público e a sociedade, possibilitando a expressão dos diferentes atores no *pensar a cidade* e no exercício da cidadania como forma de equilibrar os diversos interesses e os conflitos emergentes no processo.

Nesse ponto da explanação, é importante ressaltar que esse estudo não terá como objetivo questionar os parâmetros adotados na legislação como critérios de análise para os órgãos técnicos e canais representativos. No entanto, considera-se que tais parâmetros poderão servir para orientar a identificação de princípios de legitimidade presentes no processo decisório, verificando, inclusive, a observância dos aspectos norteadores propostos pela legislação municipal.

### 3.3.2. Aspectos norteadores para a implantação de Empreendimentos de Impacto

Nessa parte do trabalho, retrataremos os critérios utilizados pelo órgão municipal na caracterização de empreendimentos e atividades enquadradas como Empreendimentos de Impacto, bem como os procedimentos utilizados para análise dos projetos arquitetônicos, com o objetivo de fornecer os parâmetros definidos pela legislação municipal relativos ao ordenamento do território e à participação cidadã no processo decisório para implantação desses empreendimentos.

Como mencionado anteriormente, o Plano Diretor de 1991 cria uma nova tipologia para o enquadramento de grandes edificações/intervenções como Empreendimentos de Impacto, cuja definição abrange, em linhas gerais, as *construções, públicas ou privadas, residenciais ou não-residenciais, que podem causar impacto no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infra-estrutura básica* (PDCR, 1991; LUOS, 1996; LEI DOS DOZE BAIRROS, 2001).

E, para a análise dos projetos de Empreendimentos de Impacto, são definidos no PDCR e na legislação urbanística municipal quais aspectos devem ser considerados no processo decisório quanto à sua implantação. Assim, as principais exigências são: (i) a apresentação de Memorial Justificativo por parte do empreendedor; (ii) a análise mediante a apreciação do projeto por órgãos colegiados;<sup>18</sup> (iii) a faculdade de o Poder Executivo vincular a aprovação do EI à execução de obras que atenuem ou compensem os impactos provocados pela implantação do empreendimento; e (iv) a publicação em jornal de grande circulação ou Diário Oficial sobre a instalação pretendida (art.40 PDCR; art. 62 LUOS).

No que diz respeito ao Memorial justificativo de impacto, esse tem por objetivo a apreciação e deliberação pelo CDU das informações pertinentes à infra-estrutura básica, ao sistema de transportes, ao meio ambiente natural e aos padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança. Essas informações devem ser prestadas pelo empreendedor e pelos órgãos técnicos competentes.

---

<sup>18</sup> O art. 40 do PDCR define que os EI deverão ser submetidos à análise da Comissão Especial de Acompanhamento do Plano (CEAP), ou sucessora, e do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). Posteriormente, devido a sua extinção, com a aprovação da LUOS (1996), a CEAP é substituída pela Comissão de Controle Urbanístico (CCU) em suas atribuições.

Assim, em janeiro de 1995, durante a análise e aprovação do primeiro projeto de Empreendimento de Impacto submetido ao conselho,<sup>19</sup> foi identificada a necessidade de estabelecer critérios para aprovação do Memorial justificativo exigido no art. 40 do PDCR. A partir de uma discussão colegiada, ocorrida durante esse ano, foi elaborado um roteiro técnico a ser utilizado, que foi aprovado na 30ª reunião do CDU, em dezembro de 1995 – a Resolução CDU nº 03/96.

Essa Resolução do CDU, publicada no Diário Oficial, de 10 e 11 de janeiro de 1997, estabelece o roteiro de informações necessárias para a elaboração, pelo empreendedor, do memorial justificativo a ser apreciado pelos membros do CDU, que serve de base, inclusive, na análise pelos órgãos técnicos municipais.

Ainda que tivessem sido estabelecidos os parâmetros para análise da implantação dos EI que possibilitassem a identificação de aspectos modificadores da estrutura urbana – no que diz respeito aos possíveis impactos gerados pelo empreendimento e às medidas necessárias a serem adotadas, visando à amenização dos impactos –, as discussões no CDU demonstram a carência de elementos mais objetivos para compor esse memorial por parte da legislação urbanística, como será abordado no capítulo 4.

As questões norteadoras propostas pelo Plano Diretor para a implantação de Empreendimentos de Impacto na cidade baseiam-se na capacidade de atendimento da infra-estrutura urbana e na preservação do meio ambiente, devendo a ordenação do solo urbano observar a compatibilidade entre as diversas funções da cidade como forma de garantir a qualidade de vida da população (PDCR, 1991).

Essa compatibilidade deve ser avaliada mediante análise das informações relativas à infra-estrutura básica instalada, tais como: sistemas de drenagem pluvial, de abastecimento d'água, de esgotos sanitários, de fornecimento de energia e serviços de limpeza pública, como também sistemas de transporte e tráfego e meio ambiente natural e construído. E pode ser assegurada mediante a execução de obras que visem compensar o impacto gerado pelo empreendimento ou por meio de exigências para adequação do projeto a critérios de compatibilidade com a estrutura local.

Outro aspecto importante, e que constitui a análise desse estudo, é o relativo à gestão urbana que deve ser exercida por meio do CDU – como já foi mencionado

---

<sup>19</sup> Ampliação do *Shopping Center Recife*.

anteriormente –, assegurando a participação cidadã na discussão da produção do espaço urbano, e particularmente no processo decisório sobre a implantação dos EI.

É oportuno ressaltar que o uso e a ocupação do solo no Recife caracterizam-se pela multiplicidade de usos e atividades em grande parte das suas Unidades Urbanas.<sup>20</sup> No entanto, a convivência entre os usos muitas vezes pode tornar-se uma relação complexa e de difícil adaptação, em função da incompatibilidade da instalação de empreendimentos com a estrutura urbana. Essa questão tem sido objeto de preocupação por parte de alguns segmentos da sociedade, em função da necessidade de se produzir o espaço urbano como lugar de convívio coletivo, assegurando a qualidade de vida da população e a compatibilização com a paisagem urbana.

Sob esses aspectos, o que vem se observando há algum tempo na cidade é: (i) a ocupação de áreas alagadas e de encostas; (ii) a substituição de antigas estruturas urbanas horizontais por estruturas verticalizadas; (iii) o aumento da frota de veículos circulante; e (iv) a implantação de grandes empreendimentos em áreas densamente ocupadas, acarretando a sobrecarga na infra-estrutura existente ou, muitas vezes, agredindo os padrões urbanísticos de vizinhança.

Segundo o diagnóstico elaborado pela Prefeitura em 2003, no que diz respeito à infra-estrutura básica, verificou-se o agravamento da situação de abastecimento d'água<sup>21</sup> no Recife, em função da ineficiência de oferta em relação à demanda, acarretando um rodízio no abastecimento em várias áreas da cidade e a proliferação de poços artesianos. Além disso, os sistemas de esgotamento sanitário implantados atendem de forma bastante precária, inclusive com ligações para as galerias de águas pluviais, o que prejudica o meio ambiente. Os processos de urbanização, aliados às características geomorfológicas da cidade, também agravaram a situação de macro drenagem, sobrecarregando o sistema instalado.

Os empreendimentos que ocasionam a transferência de população para uma determinada região também pressionam a infra-estrutura urbana instalada: sistemas de drenagem pluvial, de abastecimento d'água, de esgotos sanitários, de

---

<sup>20</sup> Instituídas com o PDCR (ver art. 15) como base da divisão territorial (a partir das características de urbanização e padrões socioeconômicos semelhantes) para efeito de regulação urbanística. Na LUOS, foram discriminadas as 33 (trinta e três) Unidades Urbanas componentes do território municipal (ver Anexo 2A da LUOS).

<sup>21</sup> Em 1991, 94,7% dos domicílios estavam ligados à rede de água; 2% eram abastecidos por poço ou nascente e 3,3% por outras formas. Em 2000, o percentual de domicílios ligados à rede caiu para 88% e os abastecidos por poços ou nascentes subiram para 9,6%, enquanto outras formas de abastecimento d'água caíram para 2,4% (Dados do IBGE).

fornecimento de energia e serviços de limpeza pública. Todavia, nem sempre o crescimento da cidade está associado à adequação da rede existente à demanda adicional, de forma a evitar a sobrecarga na capacidade instalada, conforme os critérios estabelecidos na legislação urbanística.

Acrescente-se que a implantação de empreendimentos pode acarretar a supressão de vegetação natural do terreno ou de arborização pública, além de modificações nas características geomorfológicas de algumas áreas da cidade. Sendo assim, os impactos negativos significativos relacionam-se ao equilíbrio do micro-clima, alteração da paisagem e dinâmica dos processos ecológicos do local.

No que concerne ao sistema viário, as modificações no uso e ocupação do solo provocam incômodos temporários e permanentes no trânsito, em função da criação de pólos geradores de interferência no tráfego. Os impactos estão associados ao comprometimento da mobilidade, à acessibilidade e segurança pela queda de eficiência da rede de transportes, ao esgotamento da capacidade das vias, à poluição atmosférica e sonora (DENATRAN, 2001).

Com uma frota de 316.370 veículos,<sup>22</sup> de todos os tipos, e com uma malha viária composta por um grande número de vias estreitas e mal articuladas, o sistema de transporte e trânsito do Recife apresenta graves problemas de congestionamento devido ao excessivo fluxo de veículos provocado pela concentração de atividades atradoras de tráfego, e pelo tráfego de passagem nos eixos viários. Como fator de agravamento desses problemas, os escassos investimentos públicos na execução de intervenções viárias, tais como alargamento de vias e construção de pontes/viadutos, tendem a privilegiar o transporte individual sem uma preocupação com a melhoria do sistema de transporte público. E ainda, em alguns casos, a melhoria na fluidez do trânsito é prejudicada após a implantação de empreendimentos, que, por sua natureza ou localização, provocam o aumento do fluxo de veículos na área, a exemplo dos Empreendimentos de Impacto.

Os principais impactos sobre os padrões urbanísticos de vizinhança referem-se à descaracterização da paisagem natural que emoldura a cidade, ou trecho dela, e aos conjuntos e elementos que constituem o seu patrimônio histórico e cultural, provenientes de *quebra* dos padrões urbanísticos do entorno. Desse modo, para a

---

<sup>22</sup> Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), (2003).

compatibilidade com os usos e as atividades, deveriam ser observados os padrões de produção do espaço urbano preponderantes do entorno.

Frente a essa situação, o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Recife, com a finalidade de compatibilizar a implantação dos Empreendimentos de Impacto com as condições existentes no seu entorno, incluindo os padrões urbanísticos de vizinhança, deram ao Poder Público a faculdade de exigir obras ou adequações necessárias para amenizar ou compensar os impactos previsíveis, devendo estas ações mitigadoras serem executadas às expensas do empreendedor.

Contudo, do total de 21 (vinte e um) projetos analisados no período compreendido entre 2001 a 2004, apenas 11 (onze) foram imputados pelo CDU, algum tipo de ação mitigadora do impacto, conforme quadro abaixo.

	Empreendimentos de Impacto aprovados no CDU	Ações mitigadoras			
		Transporte e tráfego	Meio ambiente	Infra-estrutura básica	Padrões urbanísticos
2001	02	00	00	00	00
2002	03	01	00	00	00
2003	09	03	01	00	01
2004	07	02	01	00	02
TOTAL	21	06	02	00	03

Quadro 3 – Ações mitigadoras definidas pelo CDU

Fonte: Elaborado pela autora (com base nas atas de reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano/SEPLAM –2001 a 2004).

No quadro acima, verifica-se que o maior número de ações mitigadoras aplicadas aos empreendedores, nesse período, refere-se a questões sobre melhorias no sistema viário local com o estabelecimento de obras viárias (APÊNDICE C).

Do total de projetos avaliados pelo CDU no período, verifica-se que em apenas 06 (seis) foram impostas obras de adequação do sistema viário, como alargamento, pavimentação, retirada de ocupações irregulares nas calhas das vias e estudo para implantação de ciclovias. Tais adequações têm como objetivo: (i) a melhoria das condições de acesso aos empreendimentos, em razão das

características das vias do entorno em relação ao fluxo de veículos gerado; (ii) a criação de alternativas de acesso para penetração de veículos de grande porte sem prejuízos para a comunidade local e (iii) o incremento do programa de implantação de ciclovias na cidade como alternativa de transporte da população.

No quadro 3, constata-se que em apenas dois empreendimentos foram impostas ações mitigadoras relativas ao impacto gerado no meio ambiente. Dentre esses dois casos, a legalização da construção de um comércio atacadista, inserido numa Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPA), na Mata do Barro (figura 2), as ações impostas são mais relevantes. Para a aprovação desse projeto foram estabelecidas exigências pelo órgão técnico municipal, acatadas pelo CDU, que se referiam à recuperação dos danos ambientais já constatados, provenientes da implantação do empreendimento, tendo sido firmado Termo de Compromisso para o controle e a fiscalização a serem exercidos pelo Poder Público.



Figura 2 – Comércio atacadista na ZEPA 2 – Mata do Barro  
Fonte: [www.kk.com.br](http://www.kk.com.br)

No período analisado, apesar do quadro diagnosticado pela própria Prefeitura, não se constata nenhuma exigência adicional visando à melhoria na infra-estrutura básica da cidade, determinada pelo CDU, tendo sido acatadas, sem questionamentos, as análises efetuadas pelas empresas concessionárias de serviços públicos. Sendo assim, o que se verifica é uma *delegação*, por parte do CDU, das responsabilidades de análise e fiscalização às empresas concessionárias dos serviços públicos, que são definidas nas cartas de anuências fornecidas por essas empresas como exigência para implantação dos EI, e que deverão ser implementadas durante a construção do empreendimento.



Quanto aos padrões urbanísticos de vizinhança, em apenas 03 (três) empreendimentos foram impostas ações entendidas como propostas para amenização do impacto urbanístico no entorno, a exemplo da supressão de um dos pisos da passarela do Paço Alfândega (bairro do Recife), em 2003, e da exigência de doação de área pública para implantação de via de pedestres entre o empreendimento e o corpo d'água, nos edifícios residenciais (bairro de São José), em 2004. As discussões relativas a esses empreendimentos, localizados no bairro de São José, serão analisadas mais detalhadamente no próximo capítulo.

No período analisado, a grande maioria das ações mitigadoras foram propostas pelos órgãos técnicos da municipalidade ou pela Comissão de Controle Urbanístico. Sendo assim, o papel do Conselho nesse aspecto tem sido, ao que parece, o de *homologador* as análises anteriores ao CDU, como se verá adiante.

Para concluir, foram identificadas, apenas, algumas ações de inclusão social da população, tais como geração de emprego e renda, como exigências aplicadas pelo CDU. Foi o caso dos projetos de duas faculdades, em 2003, e de um *Shopping Center*, em 2004, conforme APÊNDICE C.

É importante destacar que a implantação dos EI além de estar sujeitas às análises técnicas provenientes do Memorial justificativo, mencionadas anteriormente, está sujeita, ainda, ao posicionamento da população no processo decisório. Apesar disso, a implantação de alguns desses empreendimentos tem causado grande polêmica com relação à metodologia de análise e à eficácia dos mecanismos de controle social.

Segundo a LUOS,<sup>23</sup> deverá ser publicada em Diário Oficial, ou jornal de grande circulação, nota informando sobre a instalação pretendida com a finalidade de dar conhecimento à população circunvizinha, para que essa possa pronunciar-se sobre o assunto, podendo inclusive apresentar impugnação à implantação do empreendimento que será avaliada pela CCU e pelo CDU. O prazo para apresentação de impugnações é de apenas 15 (quinze) dias a contar da data de publicação sobre a instalação de empreendimento em jornal da cidade, e só são consideradas passíveis de apreciação aquelas apresentadas pelos moradores dos imóveis localizados dentro dos critérios definidos em lei<sup>24</sup> (ver ANEXO A).

---

<sup>23</sup> Ver § 3º do art. 62 da Lei nº 16.176/96.

<sup>24</sup> Lotes confinantes, defrontantes e circundantes. Essas denominações foram instituídas por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo, conforme GRÁFICO 1/ANEXO 9C – Lei nº 16.176/96.

Isso posto, observa-se que o modelo de gestão participativa, estabelecido no processo decisório para análise dos projetos de EI, incorpora princípios de participação direta conjuntamente com os de participação representativa propostos na democracia participativa.

Assim, o Poder Executivo, com base nas informações prestadas relativas ao impacto ou diante da existência de relevantes argumentos contestatórios apresentados pelos moradores da área, poderá negar a autorização para a realização do empreendimento ou exigir, às expensas do empreendedor, a realização de obras que atenuem ou compensem os possíveis impactos.

Porém, no período analisado (2001-2004), o que se constata é a baixa utilização desse instrumento de participação por parte da população, conforme quadro abaixo.

ANO	Reuniões do CDU	Projetos apreciados	Projetos aprovados	Contestações
2001	11	02	02	00
2002	13	03	03	00
2003	17	09	09	00
2004	10	07	07	01
TOTAL	51	21	21	01

Quadro 4 - Quantitativo de contestações relativas aos projetos de EI  
Fonte: Elaborado pela autora (com base nas atas de reunião do CDU - 2001 a 2004).

No quadro acima, constata-se que todos os projetos submetidos ao CDU foram aprovados, com apenas um único empreendimento em que foi apresentada contestação referente à apreciação do projeto para implantação de um *Shopping Center* em 2004. Essa contestação foi apreciada em reunião, pela Comissão de Controle Urbanístico, tendo sido rejeitada por não atender aos requisitos definidos na legislação,<sup>25</sup> uma vez que foi apresentada pelo proprietário de outro *Shopping Center*, situado em terreno com distância superior ao estabelecido em lei, e, sob o aspecto do provável impacto negativo para o entorno, não foram apresentados argumentos comprobatórios pelo impetrante da contestação.

<sup>25</sup> Moradores dos imóveis confinantes, defrontantes e circundantes – ver Anexo A.

Em síntese, no que concerne aos processos que tramitaram pelo CDU no período em análise, inicialmente, identificam-se dois fatores preocupantes que colocam em jogo a própria eficácia do instrumento normativo nos termos do processo decisório estabelecido.

O primeiro, no que diz respeito aos resultados da publicação obrigatória, é que o nível de divulgação sobre a implantação desses empreendimentos é extremamente tímido, muitas vezes nem chega ao conhecimento da população afetada. Pressume-se que um dos fatores que contribui para esse quadro é que não há normatização sobre os requisitos dessa publicação. O que acontece, na prática, são matérias sem destaque, com tamanho reduzido e em publicações oficiais ou na sessão de *Classificados* dos jornais locais, comumente não lida pela população em geral.

O segundo é a aceção adotada para o enquadramento dos projetos como Empreendimentos de Impacto. Ainda que a legislação possibilite uma visão mais ampla para o enquadramento dos empreendimentos, quando menciona: *e ainda aqueles que por sua natureza ou condições requeiram análises específicas por parte dos órgãos competentes do Município*, os enquadramentos têm sido baseados tão somente nos padrões de área construída/terreno ou atividade, definidos em lei (APÊNDICE C).

Desse modo, o que se verifica é que outros empreendimentos que podem acarretar impactos nas localidades – a exemplo dos analisados em Audiências Públicas realizadas na C.M.R., mencionados anteriormente –, não são classificados como de *impacto* pelos órgãos técnicos municipais. Dessa maneira, a sociedade fica à margem de uma discussão dentro do CDU que possibilite a imposição de ações mitigadoras dos possíveis impactos provenientes da implantação desses empreendimentos na cidade.

Para uma melhor compreensão desse processo decisório, analisaremos a seguir o estudo de caso adotado – as Torres do Cais de Santa Rita –, na tentativa de caracterizar a participação cidadã na aplicação dos instrumentos normativos pertinentes à implantação dos EI, e, também, o debate público que se estabeleceu dentro e fora do CDU.

## **CAPÍTULO 4**

---

### **EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO NO CENTRO DO RECIFE**

Nesse capítulo, mediante a análise do estudo de caso, pretende-se elucidar as principais questões pertinentes ao contexto analisado mediante a apresentação das diretrizes de uso e ocupação das áreas centrais da cidade, o lugar onde se localizam as torres do Cais de Santa Rita e a conformação do processo de análise e discussão desse empreendimento.

Dessa maneira, essa parte do trabalho propõe caracterizar a participação cidadã na implantação de Empreendimentos de Impacto no Recife e identificar os resultados decorrentes da aplicação dos instrumentos normativos numa correlação com as diretrizes gerais da política urbana expressas no Plano Diretor.

#### **4.1. Outro lado da moeda: a produção e organização do espaço urbano no centro do Recife**

Até a década de 1960, o centro do Recife concentrava as principais atividades econômicas, públicas ou privadas, as infra-estruturas urbanas e as áreas habitacionais de mais alto nível de renda. Essa conformação é semelhante ao processo de formação de grande parte das cidades brasileiras.

Como efeito da política habitacional<sup>1</sup> promovida nas décadas de 1960 a 1980, direcionada às classes médias, ocorre a degradação do centro da cidade, impulsionada pela transferência da sua população e também das atividades de comércio e serviço para novas áreas da cidade. Com a aceleração da expansão urbana, ocorrida nas décadas posteriores – devido à contínua dinâmica do mercado imobiliário –, houve a promoção de melhorias na infra-estrutura urbana e de serviços em outras áreas da cidade, por meio de novos investimentos do setor público (abertura de vias, revitalização de áreas públicas etc.) e do setor privado (implantação de grandes empreendimentos comerciais e de serviços).

---

<sup>1</sup> A política do Banco Nacional de Habitação (BNH) proporciona uma intensificação na construção de conjuntos habitacionais nas periferias, resultando no processo de *metropolização* característico do modelo de organização espacial que originou as cidades brasileiras. Sobre esse processo, ver *A Urbanização Brasileira*, de Milton Santos (1994).

Em meados da década de 1990, o planejamento de ações e programas de incentivo à moradia no centro do Recife começava a surgir como forma de propor a reocupação do seu capital construído ocioso. A grande maioria dos estudos e programas de requalificação urbana das áreas centrais da cidade propõe como estratégia a ocupação do estoque edificado por moradia como forma de dinamizar essas áreas, possuidoras de infra-estrutura básica (água, esgoto, transporte etc.) em grande parte, subutilizada.

Em geral, essa política tem como público-alvo os segmentos da classe média baixa. A intenção é de ampliar a oferta de moradia dos programas habitacionais elaborados pelo Poder Público, além de promover a conservação urbana com o objetivo de dinamizar as áreas centrais da cidade.

No bairro do Recife, os diversos programas de revitalização (Pólo Bom Jesus, Cais da Alfândega, Porto digital) proporcionaram a criação de uma nova centralidade pela oferta de turismo e lazer. Mais recentemente, agregado a uma proposta de dinamização turística mais abrangente, o *Plano do Complexo Turístico Cultural Recife/ Olinda* (2003),<sup>2</sup> ao que parece, pode ter sido responsável pela emergência de *um outro lado da moeda* da política *Morar no centro*, com a construção, na circunvizinhança do centro histórico, de dois edifícios residenciais (41 pavimentos) de alto luxo na área portuária da cidade (bairro de São José), como se verá mais adiante.

Enquanto os arquitetos e planejadores se debruçam para encontrar alternativas viáveis para adequação da morfologia dos imóveis ao *padrão de morar contemporâneo* e que sejam atrativas do investimento privado, o setor imobiliário busca a solução tradicionalmente mais lucrativa com a construção de novas unidades habitacionais, excessivamente verticais, agregando valores culturais e ambientais para atrair compradores. Essa solução inverte o antigo modelo centro-periférico da expansão urbana que *virava as costas* para os ambientes naturais, e passa a valorizar as frentes d'água como estratégia para localização de novos empreendimentos na cidade.

No entanto, este não é um modelo novo. A atração do mercado imobiliário para áreas valorizadas em função de investimentos do setor público (melhoria na

---

<sup>2</sup> Plano estruturador que visa ao desenvolvimento econômico e social da área central da Região Metropolitana do Recife, elaborado pelo Governo do Estado de Pernambuco em parceria com as Prefeituras de Recife e Olinda, a União e a iniciativa privada ([www.recife.pe.gov.br/seccultura/concursorecifeolinda/briefing.pdf](http://www.recife.pe.gov.br/seccultura/concursorecifeolinda/briefing.pdf) - consultado em 12/11/2007).

infra-estrutura urbana) representa um fato consolidado na cultura empreendedora do setor imobiliário, e tem sido respaldada pela legislação urbanística desde a década de 1980 até os dias de hoje.

Esse modelo, aliado às novas técnicas construtivas empregadas pelo setor imobiliário, é responsável pela verticalização de certas áreas da cidade, em especial, aquelas que apresentavam altíssima qualidade ambiental.<sup>3</sup> O que se evidencia é que, excetuando-se algumas áreas inseridas nas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEPH) e as áreas com restrições impostas pela legislação federal sobre a interferência do aeródromo do Recife (pertinente ao cone de vôo) e do Polígono de proteção (pelo IPHAN) aos monumentos tombados, as demais áreas da cidade não exigem restrição de gabarito para as edificações.<sup>4</sup>

Para representar esse cenário, foi, portanto, em um contexto de uma legislação que considera o território recifense de forma bastante homogênea, que surgiram os edifícios multifamiliares situados no Cais de Santa Rita, no centro do Recife, mais especificamente no bairro de São José. Esses edifícios foram escolhidos como estudo de caso por considerarmos, dentre os EI analisados no período em estudo, o caso mais emblemático no que diz respeito à discussão sobre a legitimidade do processo decisório. Esse empreendimento foi objeto de grande polêmica na cidade, o que pode ter colocado em cheque a eficácia dos instrumentos de participação instituídos, relativos à produção do espaço urbano –a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Para compreensão dessa polêmica é importante resgatar o quadro normativo imposto no Recife, mais especificamente no bairro de São José. Esse quadro configura-se num contexto de mudanças (ou não mudanças) no zoneamento territorial<sup>5</sup> que define as diretrizes de uso e ocupação do solo na cidade.

O zoneamento urbano do Recife remonta à Lei nº 7.427/1961, na qual a divisão territorial era delimitada por três setores: o urbano, o suburbano e o rural que, para fins de zoneamento, eram subdivididos em zonas<sup>6</sup> e núcleos<sup>7</sup> (art.16).

---

<sup>3</sup> Citamos como exemplos: o Cais da Aurora (Santo. Amaro), as Avenidas Boa Viagem (Boa Viagem) e Beira Rio (Graças) como também o bairro de Casa Forte, dentre outros.

<sup>4</sup> Excetua-se a Área de Reestruturação Urbana (ARU) que compreende doze bairros do Recife, conforme Lei nº 16.719/2001.

<sup>5</sup> O quadro normativo será apresentado a partir da Lei nº 7.427/61 – Código de Obras e Posturas da Cidade do Recife.

<sup>6</sup> *Parcela de território definida [...] pela descrição de seus limites topográficos ou pela fixação geométrica de sua forma, dimensões e posições, no interior da qual, seja o uso, seja a ocupação de terreno e do espaço, restritos da maneira que a lei determinar [...].* (Lei nº 7.427/61 – art. 17).

Com essa divisão, o bairro de São José fica inserido no setor urbano que abrangia as áreas centrais da cidade e caracteriza-se por um maior adensamento construtivo.



Figura 3 – Divisão do bairro de São José.  
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (2005)

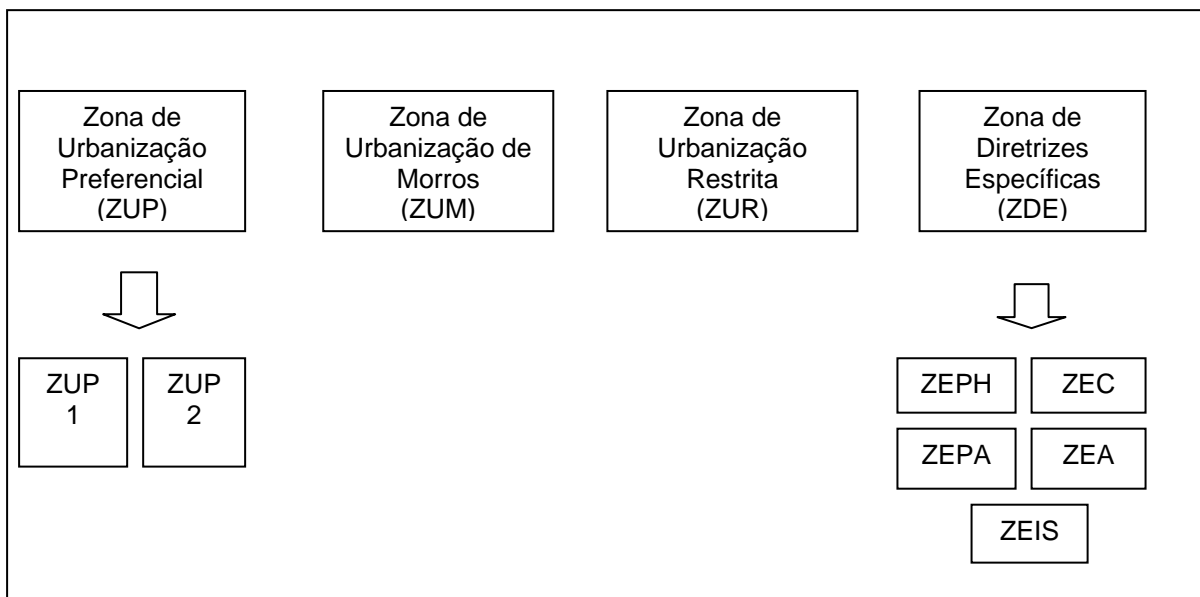
Nos termos do zoneamento urbano, segundo essa lei, o trecho da cidade que compreende os terrenos localizados à margem do corpo d'água, parcialmente se configurava como Zona Portuária (ZP-1). Nela, os parâmetros urbanísticos remetem aos estabelecidos para a Zona Comercial 1 (ZC-1), com o maior potencial construtivo da cidade. Não foram estabelecidos critérios diferenciados para a tipologia habitacional, provavelmente pelas características de uso existente até então, cuja predominância era de atividades comerciais e de apoio à atividade portuária (nas proximidades do Porto do Recife).

Em 1983, é sancionada a Lei nº 14.511 que modifica a divisão territorial anterior, com a divisão do território municipal em duas áreas: a urbana e a de expansão urbana (art.5º). Segundo essa lei, a área definida anteriormente como Zona Portuária passa a compreender o Setor de Uso Múltiplo 4 do Centro Principal (SU.4/ CP), pertencente à Zona de Atividades Múltiplas, caracterizado como área destinada predominantemente aos usos vinculados às atividades portuárias. Nesse

<sup>7</sup> Parcela contínua de território, onde o uso de terreno é permitido para fins diferentes daquele da zona na qual se encontra encravado (Lei nº 7.427/61 – art. 18).

setor, o uso e a ocupação do solo, bem como a instalação de usos e atividades urbanas, são definidos em função da *análise especial* por parte de órgão técnico vinculado à Diretoria de Planejamento Urbano da Empresa de Urbanização do Recife (URB).<sup>8</sup>

Com a aprovação da Lei nº 16.176, de 09/04/1996, nova divisão territorial para fins de zoneamento urbano é procedida, na qual todo o território municipal<sup>9</sup> é considerado *área urbana*, para fins de uso e ocupação do solo (art.6º). Assim, o zoneamento urbano fica compreendido em 4 (quatro) macrozonas, conforme o gráfico abaixo.



Quadro 5 – Classificação das zonas urbanas (território municipal).  
Fonte: elaborado pela autora com base na Lei nº 16.176/96

O terreno no qual se situam os empreendimentos aqui estudados – localizados no bairro de São José – está inserido na Zona Especial de Centro Principal (ZECP) (pertencente à ZDE<sup>10</sup>). A ZECP é constituída pelo núcleo central do território municipal (abrange parte dos Bairros de São José/ Santo Antônio/ Boa Vista e Santo Amaro) que corresponde à área com maior potencial construtivo da cidade (coeficiente de utilização 7) e localiza-se conforme o mapa a seguir.

<sup>8</sup> Departamento de Planejamento Físico Territorial/ DPU/ URB.

<sup>9</sup> Dividido em 33 unidades urbanas.

<sup>10</sup> As Zonas de Diretrizes Específicas, segundo essa lei, compreendem as áreas que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo e classificam-se, dentre outras, em Zonas Especiais de Centro (ZEC) e em Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH), (art.13).



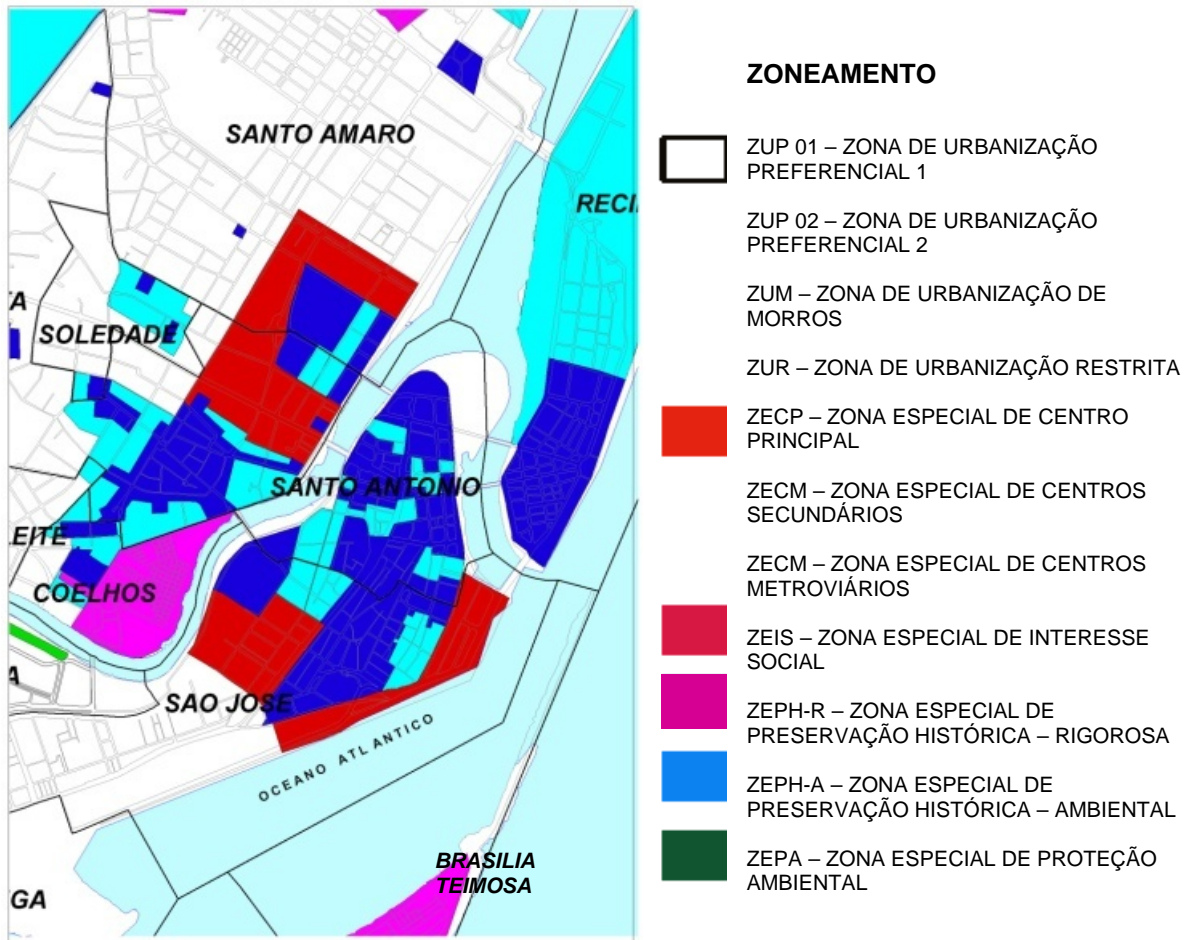


Figura 4 – Zoneamento Urbano - bairro de São José

Fonte: Mapa desenvolvido a partir da LUOS pela Diretoria de Informações – Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental<sup>11</sup> (1996, atualização 2008).

Apesar disso, o padrão urbanístico do bairro de São José<sup>12</sup> manteve-se, até antes da construção das torres, composto, em grande parte, por construções geminadas, de fachadas estreitas (originárias do tipo *porta e janela*) e de no máximo quatro pavimentos, onde as *torres* que se sobressaíam eram as do conjunto barroco<sup>13</sup> de edificações religiosas que *quebravam* a escala predominante do bairro, como pode ser observado nas fotos a seguir.

<sup>11</sup> Nova denominação da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente a partir de 2005.

<sup>12</sup> Cujas ocupações remontam ao século XVII no período da ocupação holandesa (Plano Pieter Post). A configuração atual é resultante, ainda, da influência lusitana, com vias irregulares e estreitas.

<sup>13</sup> Monumentos tombados em nível federal.



Figura 5 – Vista geral do bairro de São José  
Foto: Tuca Siqueira (2008).



Figura 6 – Forte das Cinco Pontas – bairro de São José  
Foto: Tuca Siqueira (2008).

Nas proximidades do terreno onde estão sendo edificadas as *Torres do Cais de Santa Rita*, a ocupação predominante é composta por grandes galpões e por edifícios comerciais que funcionam como apoio às atividades portuárias (figura7).





Figura 7 – Área de entorno das *Torres no Cais de Santa Rita* - bairro de São José  
Fonte: <http://images.google.com.br>.

Um pouco mais distante desse trecho, o padrão urbanístico é mais diversificado. Em parte dos bairros de Santo Antônio e do Recife pode-se visualizar a coexistência de edificações mais verticalizadas e prédios antigos, conforme figura 8.



Figura 8 – Vista geral do bairro de São José  
Foto: Tuca Siqueira (2008).

Ainda que, quanto aos aspectos de preservação das edificações, em grande parte dos bairros de São José e Santo Antônio, os imóveis estejam já bastante descaracterizados, devido à consolidação de sua ocupação, predominantemente, pela atividade de comércio varejista e atacadista,<sup>14</sup> pode-se atribuir a manutenção do atual padrão urbano à proximidade das áreas de preservação definidas em nível municipal e federal (ver ANEXO B) e ao desinteresse, até então, do mercado imobiliário em construir nessa área – embora possua uma infra-estrutura urbana considerada ociosa.

Nos bairros de São José e Santo Antônio, a área adjacente à ZECP está delimitada pela Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural<sup>15</sup> (ZEPH 10). Essa zona divide-se em: (a) Setor de Preservação Rigorosa (SPR), constituído por áreas de importante significado histórico e/ou cultural que requerem manutenção, restauração ou compatibilização com o sítio integrante do conjunto e, (b) Setor de Preservação Ambiental (SPA), constituído por áreas de transição entre o SPR e as áreas circunvizinhas (art. 16).

Ainda, como restrição ao uso e ocupação de algumas áreas da cidade, foram estabelecidos polígonos de proteção aos monumentos tombados, em nível federal, normatizados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) – antigo SPHAN –, mediante documento aprovado na 110ª reunião do Conselho Consultivo, realizada em Olinda-PE, no dia 30.08.1984.

As poligonais de proteção<sup>16</sup> visam à delimitação da área em que qualquer modificação, demolição ou construção de imóveis está sujeita à prévia autorização do IPHAN, seja no tocante aos bens tombados ou referentes às novas edificações. Desse modo, essa autorização prévia visa garantir os pressupostos contidos no decreto-lei quanto à proteção dos bens tombados, inclusive quanto a uma possível redução de sua visibilidade (art. 18 – Decreto-lei nº 25/1937).

Cumprir lembrar que, como mencionado no Capítulo 3, o Plano Diretor propõe a criação de estímulos aos investimentos privados em áreas onde a infra-estrutura básica esteja subutilizada como forma de otimizar os gastos com a urbanização de

---

<sup>14</sup> A mudança de vocação do bairro, habitacional para comercial, provoca a adaptação dos imóveis para a nova tipologia, tendo sido efetuadas inúmeras reformas internas e externas, inclusive com acréscimos de pavimentos nos níveis superiores das edificações.

<sup>15</sup> Consideram-se Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural - ZEPH -, as áreas formadas por sítios, ruínas e conjuntos antigos de relevante expressão arquitetônica, histórica, cultural e paisagística, cuja manutenção seja necessária à preservação do patrimônio histórico-cultural do Município (art. 14 da LUOS).

<sup>16</sup> A delimitação da ZEPH 10 contendo a demarcação do polígono de proteção dessa área é apresentada no Anexo B desse trabalho.

algumas áreas da cidade. Porém, no centro do Recife, o que se percebe é que os objetivos almejados para o aumento da eficiência da cidade – mediante a ocupação de áreas com infra-estrutura subutilizada –, contidos na política de produção e organização do espaço urbano, parecem contrapor-se a um dos objetivos da política urbana, estabelecido por esse mesmo Plano, ou seja, o de proteger, valorizar e usar adequadamente o meio ambiente, as amenidades e a paisagem urbana.

Lapa (2007) <sup>17</sup> alerta para os riscos da dinâmica de transformação urbana:

*Existe um conflito entre a dinâmica de transformação da cidade e a necessidade de preservação do patrimônio edificado. Nas cidades brasileiras e, em particular, no caso do Recife, prevalece a imagem de ilhas de preservação em meio a um tecido urbano indiferenciado. A dificuldade para estabelecer o equilíbrio entre o papel cultural que o novo e o antigo devem exercer na sociedade é agravada pela dinâmica de transformação urbana. Em muito pouco tempo, e sem cerimônias, também se pode varrer da paisagem e da memória coletiva um bem que representa um obstáculo à expansão imobiliária ou a quaisquer outros interesses particulares de grupos dominantes.*

É nesse ambiente que estão sendo construídos os empreendimentos popularmente conhecidos como as *Torres do Cais de Santa Rita* ou as *Torres Gêmeas* do Recife. Esse empreendimento é, em última instância, o resultado dos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo e do processo de participação cidadã estabelecidos na legislação urbanística do Recife, como se verá adiante.

## **4.2. Uma nova paisagem: as *Torres do Cais de Santa Rita***

No trecho do bairro de São José, localizado entre às margens do corpo d'água e o conjunto histórico, está sendo erguido o empreendimento que gerou, mais recentemente, uma grande polêmica na cidade.

Inicialmente foi proposta a construção de três edifícios em três lotes (contíguos) distintos, resultantes do desmembramento do terreno<sup>18</sup> onde existia o

<sup>17</sup> Palestra proferida pelo Prof. Dr. Tomás Lapa, *A convivência do Novo com o Antigo na Arquitetura e no Urbanismo: a questão da Ética Cidadã*. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU/UFPE, setembro/ 2007.

<sup>18</sup> Área do terreno onde existia o prédio de nº 645 totaliza 9.550,82 m<sup>2</sup> (de acordo com planta de desmembramento aprovada pela Prefeitura do Recife, sob nº 71.00016 de 08.04.2005).

prédio de nº 645 do Cais de Santa Rita (antiga Mesbla Náutica). Nessa proposta, os edifícios caracterizavam-se conforme o quadro abaixo:

Empreendimento	Área total de construção	Número de pavimentos	Gabarito
Edifício 1	19.299,13 m <sup>2</sup>	32	99,15 m
Edifício 2	19.305,45 m <sup>2</sup>	32	99,15 m
Edifício 3	19.305,45 m <sup>2</sup>	32	99,15 m

Quadro 6 – Caracterização do empreendimento (proposta inicial)

Fonte: Projetos arquitetônicos submetidos à análise da Prefeitura do Recife (Diretoria de Controle Urbano) mediante as petições nº 07.04540.7.03, 07.04541.3.03 e 07.04542.0.03 de 22/04/2003.



Figura 9 - Perspectiva promocional do empreendimento (proposta inicial)

Fonte: *Estudo das condições operacionais do fluxo de tráfego (capa)* – M. D. Engenharia (2003)

Após análise preliminar dos projetos apresentados em abril de 2003, surgem os primeiros questionamentos acerca: (i) do enquadramento da tipologia como empreendimentos de impacto, (ii) da exigência de faixa *non aedificandi* para o terreno e (iii) do impacto nos padrões urbanísticos de vizinhança.

Em relação ao enquadramento da tipologia do empreendimento, nota-se a fragilidade da acepção adotada na análise dos empreendimentos na cidade, mencionada anteriormente, quando para o enquadramento como EI são tomados apenas os padrões de área construída/terreno ou atividade, definidos em lei.

Os projetos propostos inicialmente possuíam área inferior a 20.000 m<sup>2</sup> de área de construção (isoladamente), o que levou, preliminarmente, ao não enquadramento como EI na análise técnica efetuada pelo órgão competente. Apenas por solicitação da presidência da CCU, representada pela Dra. Norma Lacerda, então Diretora Geral de Urbanismo, o processo foi encaminhado à Procuradoria Municipal para obtenção de pronunciamento sobre o enquadramento em questão, em face do recurso utilizado de desmembramento de um único terreno.

Em 22/09/2003, a Procuradoria Municipal exara a Cota nº 636/2003, homologada pelo Exmo. Senhor Secretário de Assuntos Jurídicos (14/10/2003), na qual conclui que o empreendimento se configura de impacto no teor do art. 61 parágrafo único da LUOS:

*Isto porque, embora se apresente como dois edifícios separados (com processos distintos), trata-se de um único empreendimento, componente da mesma iniciativa por parte do empreendedor (o terreno inicialmente era um só e foi objeto de desmembramento para viabilizar o projeto). O empreendimento é, portanto, a construção dos dois prédios, o que importa num número específico de unidades a serem oferecidas ao mercado. O impacto urbanístico, portanto, decorre das duas construções. Entender diferente tornaria sem qualquer efeito os objetivos das cautelas urbanísticas para os empreendimentos de impacto*  
(Procuradora Chefe-SAJ, 2003.)

Em relação à exigência de faixa *non aedificandi*, a LUOS (1996) define que:

*São consideradas, ainda, áreas “non aedificandi” todas as margens de rios e canais existentes no Município, compreendidas entre os perímetros molhados em maré alta, em ambos os lados de rios e canais, e a linha paralela a estes perímetros distante 20m (vinte metros) dos mesmos, bem como a faixa de 50m (cinquenta metros) distante dos perímetros molhados nos entornos das margens de lagoas e açudes, conforme vier a ser disciplinado pelos órgãos competentes na forma prevista em lei*  
(art. 98 LUOS.)

Após diversos questionamentos, no âmbito da Prefeitura,<sup>19</sup> sobre a natureza do corpo d'água limdeiro ao terreno (se mar ou rio), conclui-se que o confrontante de fundos do terreno é o Oceano Atlântico.<sup>20</sup> Dessa forma, o Parecer da Procuradoria Municipal nº 448/2003 conclui pela não aplicabilidade do art. 98 da LUOS e, ainda,

<sup>19</sup> Em parecer do Colegiado técnico da DIRCON (14/10/2004) é solicitado o pronunciamento da Diretoria Geral de Meio Ambiente sobre a questão. No entanto, no Parecer DIRMAM Nº 04/2004 de 26/10/2004, apesar de mencionar este parecer do CTD, constata-se uma omissão sobre a matéria, restringindo-se a análise, apenas, quanto à Lei nº 16.930/03 (APP/SSA).

<sup>20</sup> Posteriormente, esse enquadramento é ratificado, na Ação Civil Pública nº 2005.83.00.004462-1, mediante o parecer do perito do Ministério Público, Sr. Ulisses Pernambucano de Melo Neto (p. 3.301).

pertinente à legislação federal,<sup>21</sup> esclarece que há ausência de regulamentação sobre a matéria, não havendo, pois, restrição legal para a construção de edificações à beira-mar sob esse aspecto.

Cabe acrescentar ainda que, de acordo com o Decreto Federal nº 24.643/34, o terreno em tela é classificado como *terreno de marinha* e, como tal, cabe à União o pronunciamento sobre restrições para se edificar as margens de águas sob jurisdição nacional.<sup>22</sup> O que de fato foi feito, mediante documento expedido pela Gerência Regional do Patrimônio da União em Pernambuco da Secretaria do Patrimônio da União, em 25/07/2003, que não impôs nenhuma restrição à utilização do imóvel para fins imobiliários.

Quanto ao impacto nos padrões urbanísticos de vizinhança, a Diretoria de Urbanismo (DIRBAM) da Secretaria de Planejamento, em parecer exarado em 29/10/2003, *se posiciona contrária ao empreendimento tal como foi concebido*, por entender que:

*os prédios projetados, com 99,15m de altura, interferem negativamente nas visadas do conjunto urbano de Santo Antonio, São José e Bairro do Recife que abrigam um importante acervo patrimonial*

*(Diretora da DIRBAM, 2003.)*

Desse modo, segundo ela, *os prédios rompem os padrões urbanísticos de vizinhança*, devido à sua altura descomunal em relação ao conjunto urbano edificado, característico da área de entorno imediato da Zona Especial de Preservação do Sítio Histórico, dos bairros de Santo Antônio/ São José (ZEPH 10) e bairro do Recife (ZEPH 9).

Vale ressaltar, ainda, que o parecer da DIRBAM alerta para possíveis interferências no local decorrentes da implantação do empreendimento, frente às diretrizes do *Plano do Complexo Turístico Cultural Recife/ Olinda (2003)*.<sup>23</sup> Conforme parecer da Diretora, tais interferências deveriam ser consideradas, uma vez que, nesse plano, *a diretriz central para modificação desses parâmetros é de propor novos índices que assegurem privilegiar a leitura da paisagem e controlar o gabarito das edificações, considerando a escala urbana do entorno* (DIRBAM, 2003). O parecer também chama a atenção sobre a necessidade de compatibilização do

<sup>21</sup> Decreto nº 24.643/34 que institui o Código das Águas e a Lei nº 4.771/65 que institui o Código Florestal.

<sup>22</sup> Portaria nº 052/ DPC de 04/09/2001 institui as normas da autoridade marítima para obras sob, sobre e às margens das Águas Jurisdicionais Brasileiras (Parecer da Assessoria Jurídica/ DIRCON de 24/07/2003.)

<sup>23</sup> Esse Plano propõe, dentre outras ações, a adequação da legislação urbanística, a fim de viabilizar as intervenções urbanas na área ([www.recife.pe.gov.br/seccultura/concursorecifeolinda/briefing.pdf](http://www.recife.pe.gov.br/seccultura/concursorecifeolinda/briefing.pdf) - consultado em 12/11/2007).



projeto às diretrizes propostas no novo Plano diretor da cidade (em curso) para aquela área.

Ainda que o então Secretário de Planejamento – Dr. Djalma Paes – concordasse com o parecer da DIRBAM, no que diz respeito à cautela frente às diretrizes do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda, devido ao enquadramento como EI, este considera a necessidade de submeter os projetos à apreciação da CCU e do CDU.

Apesar das discussões ocorridas até então, uma nova proposta de projetos, apresentada pelo empreendedor, não contempla a redução de gabarito das edificações, e, sim, um acréscimo, resultante da eliminação de um dos edifícios a serem construídos, muito embora tenha havido uma redução na área total de construção do empreendimento, conforme se verá no quadro 7.

Segundo entrevista realizada em 07/03/2008, com um dos diretores da empresa responsável pelo empreendimento, essa nova proposta é fruto das discussões ocorridas no âmbito da Prefeitura para a introdução de uma faixa de uso público à margem do corpo d'água. E, ainda, segundo o autor do projeto,<sup>24</sup> essa nova proposta estaria dentro de um dimensionamento mínimo capaz de sustentar a viabilidade do empreendimento.

A inclusão dessa faixa de uso público – solicitada pela Prefeitura –, provavelmente, teve como um de seus objetivos amenizar os questionamentos quanto à inexistência de restrição no que diz respeito à faixa *non aedificandi* proveniente da construção na borda marítima, ocorridos no decorrer das análises dos projetos, mencionados anteriormente.

Assim, a nova proposta caracteriza-se pela construção de dois edifícios em dois lotes distintos (a qual foi submetida à nova apreciação das instâncias competentes), conforme quadro abaixo:

Empreendimento	Área total de construção	Número de pavimentos	Gabarito
Edifício 1	26.686,47 m <sup>2</sup>	41	134,72 m
Edifício 2	26.612,81 m <sup>2</sup>	41	134,72 m

Quadro 7– Caracterização do empreendimento (proposta final).

Fonte: Projetos arquitetônicos submetidos à análise da Prefeitura do Recife (Diretoria de Controle Urbano) mediante as petições nº 07.04541.3.03 (lote 1A) e 07.04542.0.03 (lote 2A) de 22/04/2003.

<sup>24</sup> Gravação do áudio da 128ª Reunião do CDU, em 15/11/2004.



Figura 10 - Perspectiva promocional do empreendimento (proposta final)  
 Fonte: www.mouradubeux.com.br (acesso em 16/10/2006).

Dessa vez, o enquadramento como EI torna-se ainda mais inquestionável, uma vez que supera 20.000 m<sup>2</sup> de área de construção (isoladamente), sendo apresentado pelo empreendedor o memorial de impacto, conforme art. 62 da LUOS para apreciação pelos órgãos técnicos da municipalidade.

No que diz respeito ao *impacto sobre o meio ambiente construído de vizinhança*, o memorial de impacto apresentado em novembro (2004), pelo empreendedor, resumidamente afirma:

*Os projetos, tal como propostos, não terão impacto negativo, mas, ao contrário, claramente positivo, sobre o ambiente construído da vizinhança. [...] certamente contribuirão decisivamente para a requalificação e revitalização de uma importante região da cidade, hoje degradada e em franca decadência, devolvendo-a, renovada e melhorada, ao pleno usufruto da população, desenvolvendo e **dinamizando o comércio e outras atividades locais, gerando empregos e novos impostos** que se transformarão em outros tantos benefícios para a sociedade*  
 (Eng<sup>o</sup> EDUARDO MOURA, CREA 021939-D/PE, 2004), (grifo nosso.)

Ao que se percebe, isso não configura uma análise de impacto em relação aos padrões urbanísticos de vizinhança, o que demonstra, no mínimo, a dificuldade de entendimento desse conceito, não apenas por parte de alguns membros do CDU,<sup>25</sup> como também pela ausência de critérios objetivos expressos na legislação urbanística no que diz respeito à elaboração de memorial de impacto. Nessa direção, os depoimentos procedidos nas entrevistas, que são apresentados adiante, corroboram para esse entendimento.

<sup>25</sup> O autor desse memorial de impacto é, também, membro do CDU nesse período (representante da ABIH/PE).

Na análise dessa nova proposta é emitido um outro parecer da DIRBAM, em 05/11/2004,<sup>26</sup> pertinente à implantação dos projetos. Essa diretoria, apesar de reconhecer (i) o aumento do gabarito proposto na modificação dos projetos, (ii) a ausência de elementos analíticos no memorial de impacto apresentado, sobre o impacto no meio ambiente natural e construído, e (iii) a não apresentação de considerações acerca dos impactos aos padrões urbanísticos de vizinhança, revê o seu posicionamento anterior, colocando-se favorável ao empreendimento. Eis uma parte do parecer:

*Na legislação pertinente, referenciada durante o processo, não existe impedimento legal à viabilização do projeto, por outro lado, o Texto Base do Plano Diretor, ora em revisão, e o Projeto do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda não constituem arcabouço normativo legal aprovado pelo legislativo municipal*

(Diretor da DIRBAM, 2004.)

Assim, segundo o diretor da DIRBAM, como forma de compatibilizar-se com os princípios do Estatuto da Cidade (2001), no tocante ao *direito à cidade* – relativos à acessibilidade e ao lazer – é proposta a inclusão, no projeto, de uma faixa destinada ao uso público (entre o terreno e o mar), a fim de possibilitar o acesso irrestrito da população às margens do corpo d'água, *viabilizando uma melhor integração dos espaços contemplativos e de uma possível Operação Urbana Sustentável* (DIRBAM, 2004).

Após o pronunciamento dos órgãos técnicos envolvidos na reanálise do empreendimento, inicia-se o processo decisório quanto à sua implantação no âmbito dos canais participativos instituídos pela legislação, pertinentes à implantação de Empreendimentos de Impacto na cidade – a Comissão de Controle Urbanístico e o Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Na CCU, o projeto é relatado pelo representante do Departamento de Estudos Viários da URB-Recife (órgão público) que, apenas, ratifica a análise procedida anteriormente, por esse mesmo órgão, quanto ao impacto no sistema viário local.<sup>27</sup> Além disso, acompanha o parecer da DIRBAM, de 05/11/2004, que caracteriza a faixa destinada ao uso público como ação mitigadora de impacto. Desse modo, a Comissão, por unanimidade, aprova o projeto.

---

<sup>26</sup> Nesse período, houve mudança de diretoria na DIRBAM.

<sup>27</sup> Esse parecer afirma que *o fluxo gerado pelo empreendimento, [...] não provoca nenhuma mudança na qualidade de atendimento do sistema viário para os movimentos que a via se propõe* (DEV/DPU/URB, em 07/07/2004, anexado aos autos em 30/11/2004).

Cumprir destacar que o parecer do relator representa o posicionamento da grande maioria<sup>28</sup> dos membros dessa Comissão frente aos projetos de EI apreciados no período 2001-2004. Nas análises da CCU é dada ênfase, tão somente, ao possível impacto no sistema viário local proveniente da implantação desse empreendimento.

A ausência nessa Comissão de uma análise mais criteriosa e ampla, no que diz respeito ao conteúdo do memorial de impacto – competência comum da CCU e do CDU – representa uma deficiência nesse canal de participação cidadã em seu caráter considerado *técnico*, o que pode revelar o início do dilema, no que concerne à conciliação da dimensão técnica com a dimensão política. Esse dilema será mais bem presente mais adiante, no âmbito do CDU.

No CDU, o projeto em pauta é encaminhado para relatoria do representante da URB-Recife, cujo parecer se resume ao histórico das análises pelos órgãos da municipalidade, e conclui:

*Diante do histórico exposto acima e considerando o ganho de área pública destinada à contemplação da frente marítima que a proposta apresenta, e que virá posteriormente, incorporar-se a um corredor de acesso à margem marítima desde o Cais José Estelita, posiciono-me favorável ao empreendimento e solicito sua aprovação aos membros deste conselho*  
(Representante da URB-Recife, trecho do parecer de 13/12/2004.)

O argumento mais utilizado no memorial de impacto para caracterizar o empreendimento é a provável contribuição ao processo de requalificação e revitalização do bairro. No que concerne à questão de um possível impacto negativo sobre o conjunto histórico ou a paisagem urbana, esse debate fica restrito a alguns setores da sociedade, como se verá adiante no debate no CDU e no Ministério Público.

Para ilustrar tal argumento, em algumas matérias publicitárias encontradas em jornais e revistas da cidade (publicadas em 2005) – a exemplo da Figura 11 –, percebe-se, nos argumentos-chave, um caráter de *marketing* promocional. Esse novo produto, que propõe *mudar a paisagem do bairro São José, tornando-se um marco na retomada do caráter residencial do lugar*,<sup>29</sup> encontra no ideário

---

<sup>28</sup> A grande maioria dos projetos enquadrados como EI foi encaminhada para a relatoria do órgão técnico da Prefeitura, cuja competência é a análise dos aspectos pertinentes ao sistema viário (DEV/DPU/URB).

<sup>29</sup> Revista Moura Dubeux: *RECIFE ANTIGO, RECIFE MODERNO* ano 02 – nº. 09 (1º trimestre/ 2005).

empreendedorista as bases do modelo de produção do espaço urbano destinado à camada solvente da população.

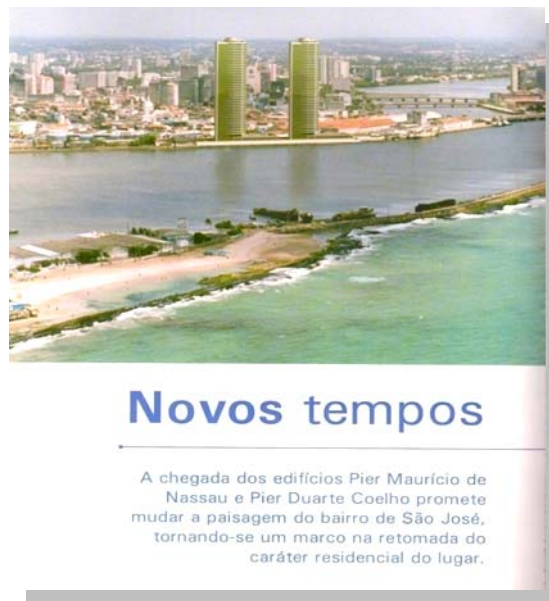


Figura 11 - Matéria promocional sobre o empreendimento.  
Fonte: Revista *RECIFE ANTIGO – RECIFE MODERNO*, ano 02- nº 09.

Esse ideário tem como uma das suas estratégias a proposta de recuperação do dinamismo econômico de áreas urbanas centrais, ou seja, a requalificação e revitalização dessas áreas mediante a implantação de equipamentos de uso privado, de tal forma que estes agreguem valores apontados na literatura, a exemplo dos valores históricos das edificações e do espaço urbano existente que podem conferir qualidades diferenciadas ao produto imobiliário a ser comercializado,<sup>30</sup> como também a tentativa de reversão do processo de decadência por meio da implantação na área de grandes empreendimentos.

Coerente com a filosofia adotada pela empresa responsável pelas torres gêmeas, segundo um de seus diretores, de *unir o antigo ao novo*, as denominações dos empreendimentos – resultado de uma pesquisa realizada por meio do *site* da empresa – reportam-se a figuras heróicas da história pernambucana, aliadas a um projeto arrojado com características modernas.

Nessa parte do trabalho, é importante destacar que, embora a discussão sobre os conceitos e as estratégias de requalificação e revitalização – comumente usados para justificar as intervenções físicas em áreas estagnadas das cidades –, sejam pertinentes ao contexto de implantação do empreendimento adotado como

<sup>30</sup> Ver Zanchetti, Silvio Mendes (orgs.). *Gestão do patrimônio cultural integrado*. UFPE/ Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Recife, 2002.

estudo de caso,<sup>31</sup> as reflexões aqui pretendidas se referem às questões relativas à gestão do processo de implantação dos empreendimentos considerados de impacto. Assim, tecer considerações acerca dos aspectos de conservação urbana não é o foco desse estudo.

Por fim, cumpre destacar que o debate público sobre a implantação desses edifícios, apresentado a seguir, demonstra a diversidade de argumentos utilizados para expressar algumas das posições sobre o empreendimento. Nesse contexto, os aspectos norteadores propostos na legislação municipal e a legitimidade do processo decisório são, muitas vezes, questionados, o que denota a fragilidade no modelo representativo, mencionada no Capítulo 1, no que diz respeito aos instrumentos democráticos.

Desse modo, apesar da riqueza e da complexidade do cenário democrático – que pressupõem acepções antagônicas e o conflito de interesses –, corre-se o risco de fragilizar o processo decisório diante da passionalidade das posições adotadas por parte de alguns setores da sociedade, colocando em risco, ainda, a eficácia dos instrumentos normativos de participação cidadã.

### **4.3. O Debate público extrapola o âmbito do CDU: ampliando a democracia?**

Nessa parte do trabalho, pretende-se analisar as principais questões relativas à legitimidade e à validade democrática provenientes do debate ocorrido no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Urbano. Essas questões são reafirmadas nas entrevistas coletadas que apontam os limites e as deficiências do processo decisório de implantação de EI e remetem às discussões sobre as fragilidades desse foro de participação cidadã, aliás, isso não é um fato novo<sup>32</sup> no que diz respeito à eficácia desse instrumento de participação cidadã.

Além disso, pretende-se analisar o debate ocorrido fora dos limites do CDU com o objetivo de ilustrar essa problemática ao se perceber que essas discussões acentuam questionamentos sobre os limites e as deficiências da participação da sociedade no processo decisório de implantação de EI.

---

<sup>31</sup> Sob esse aspecto, ver artigo *Vestindo a pele do cordeiro: requalificação versus gentrificação no Recife*. LOUREIRO, C./ AMORIM, L. ([www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos](http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos) - acesso em 01/09/2007).

<sup>32</sup> Na literatura pertinente ao tema, podem ser constatados diversos aspectos com relação às fragilidades dos instrumentos participativos, a exemplo do Conselho Municipal (ver LUBAMBO, 2002; GOHN, 2003).

#### 4.3.1. Debate no âmbito do CDU: constatação de um dilema

Diante das indagações formuladas nesse estudo, reportar-se-á às discussões ocorridas no âmbito do CDU, sobre os Empreendimentos de Impacto, no período em estudo (2001 a 2004),<sup>33</sup> como também aos comentários procedidos nas entrevistas efetuadas com os membros do Conselho,<sup>34</sup> na tentativa de caracterizar a participação cidadã na aplicação da legislação urbanística com relação à implantação de Empreendimentos de Impactos no Recife. Nessa caracterização, reportar-se-á aos princípios de legitimidade estabelecidos no Capítulo 1 com a finalidade de conduzir às conclusões que serão postas na parte final desse estudo.

Nesse período, o que se constata é que a grande maioria dos projetos foi aprovada, sem contestações, referendando os pareceres favoráveis dos órgãos técnicos da municipalidade, como também da Comissão de Controle Urbanístico. Como principal argumento utilizado, por grande parte dos relatores, para justificar os posicionamentos favoráveis, salienta-se o referente à legalidade, ou seja, à *legitimidade jurídica* dos projetos. Esse argumento, muitas vezes, apóia-se na *crença* da autoridade dos setores envolvidos nas análises – com o princípio de competência atribuído aos órgãos técnicos da municipalidade –, e no cumprimento das exigências legais atestado nos pareceres técnicos.

Segundo opinião do representante da URB-Recife, em entrevista realizada em 01/04/2008, as discussões no CDU giram em torno de aspectos mais gerais com base nas visões estratégicas de cada membro. O controle sobre a aplicabilidade da legislação – concebida por ele como a *linha matriz da análise* – é atribuído aos representantes das áreas jurídica e técnica da Prefeitura, com o acompanhamento das representações da sociedade civil no plenário.

Nas entrevistas realizadas com alguns conselheiros do CDU, que participaram, dentre outras, da 128ª reunião do CDU, quando ocorreu a aprovação dos projetos das torres gêmeas, o que se verifica é que, de forma geral, são identificados diversos pontos negativos na relação entre a participação do Conselho e o processo decisório de implantação de EI.

Contudo, um dos fatores que parece justificar a permanência desse modelo de participação é a crença quanto ao seu caráter legitimador. Nessa postura

---

<sup>33</sup> Mediante a análise das atas de reunião do Conselho. Do total de 51 (cinquenta e uma) reuniões efetuadas no período (2001 a 2004), os 21 (vinte e um) projetos de EI foram apreciados e aprovados pelo CDU.

<sup>34</sup> Selecionados conforme os critérios mencionados na introdução desse trabalho.

evidencia-se o tipo de dominação racional, mencionada no capítulo 1 desse estudo, na qual a *crença* da legitimidade está baseada nos estatutos e nas normas, ou seja, a validade das normas é a principal motivação dos agentes. Mas será que, de fato, essa participação confere ao processo decisório princípios de legitimidade? Ou será que essa crença se baseia num raciocínio falso, num engano?

Em entrevista realizada em 19/03/2008, o representante do MDU/UFPE faz um alerta sobre a *legitimação* do processo decisório, ao afirmar:

*O Conselho se situa numa “ponta”, numa extremidade, de uma seqüência de etapas onde os Empreendimentos de Impacto têm que passar. E, muitas vezes, nessas instâncias (anteriores) deveria haver muito rigor, porque esses empreendimentos, a maioria deles chega ao CDU com todas as etapas vencidas e aprovadas [...], o Conselho funciona muito, nesse momento, como uma instância de legitimação dos erros. Porque a impressão que se tem é que a soma dos pareceres individuais não é homogênea, ela não é coesa [...]. E quando chega ao CDU, supõe-se que ele teria poder de veto, mas, na verdade, esse papel do CDU limita-se muito a uma apreciação, com críticas e aplausos [...] e pelo fato de ter passado por todas as outras instâncias é o momento de legitimação do processo*  
(Representante do MDU/UFPE.)

Ao tecer comentários sobre essa *seqüência de etapas*, que, em sua opinião, reflete uma das deficiências nos procedimentos estabelecidos para a análise dos EI, o representante do CREA/PE, em entrevista realizada em 25/03/2008, observa:

*Quando nós recebemos um processo para relatar, o processo está num estágio, de tal ordem, com todas as informações e aprovações que é como se você colocasse uma “coleira” no CDU. O CDU fica como um algoz, se ele, de certa maneira, negar a aprovação daquele projeto, por razões que deveriam ser observadas, talvez, no início do processo*  
(Representante do CREA/PE.)

E complementa justificando que a negatória do CDU no momento final da análise *seria como dizer que tudo o que foi feito anteriormente fosse irregular, mal feito ou como uma burla* (representante do CREA/PE). Desse modo, os procedimentos estabelecidos no processo decisório de implantação de EI parecem gerar um dilema, no qual a legalidade, ou seja, a *legitimidade jurídica põe em cheque* a autoridade ou *legitimidade política* do Conselho.

Com opinião convergente ao comentário anterior, na entrevista realizada em 26/03/2008, o representante do IAB/PE aponta para esse dilema – a cautela da autoridade do Conselho diante da legalidade:



*Embora, eu acho que também existe certo dilema neste CDU, fico imaginando uma situação [...] que o projeto percorreu por toda a Regional, passou na CCU, trouxe todo o material [...] que são os procedimentos, as regras e os documentos, tudo favorável. Qual é o poder, a autoridade, de dizer não? Este dilema existe. Eu acho que quando o projeto chega assim, ele chega quase que aprovado. Existe esta inércia até pela documentação técnica que está ali*

*(Representante do IAB/PE.)*

Esse entrevistado – que aponta para um dilema entre a dimensão técnica e a dimensão política que configura o processo decisório no CDU –, questiona o poder de veto do Conselho:

*[...] E chega o momento em que a gente diz, e aí! E se a gente disser não! Com a base em quê, se diz não? Eu não sei responder [...]. E se a gente recusar isso aqui, qual o direito constituído de ter feito todo o percurso? Quando a hierarquia apóia o CDU, então pressupõe que cumpria etapas e quando chega ao CDU e diz quais são os requisitos de que são aqueles documentos informantes que estão lá, tudo bonitinho [...], e aí? Então, tem uma anatomia –a materialidade institucional– que dá um passo para a aprovação antes da discussão. O arcabouço técnico dos documentos tem isso*

*(Representante do IAB/PE.)*

Contudo, é importante refletir sobre a competência desses setores considerados *técnicos*, que, muitas vezes, se restringe aos aspectos pontuais relacionados na legislação urbanística – a exemplo da CCU, citado anteriormente. E também é preciso salientar que cabe ao CDU – em suas atribuições legais – a observância dos demais aspectos norteadores para a implantação de Empreendimentos de Impacto,<sup>35</sup> inclusive os de ordem política.

Em entrevista realizada em 27/03/2008, o então Presidente do CDU (2004) reafirma o caráter político desse espaço: *O Conselho, a meu ver, é um conselho político. E como todo órgão político, ele tem em seu cunho também de vivenciar o momento da cidade* (Ex-presidente do CDU).

Por outro lado, para alguns conselheiros essa feição política do CDU representa uma característica, de certa forma, depreciativa. Segundo entrevista realizada em 28/03/2008, a representante da ETAPAS/ ABONG aponta como uma das contribuições do período (2001-2004) – promovida pelas organizações não-governamentais componentes do Conselho –, a modificação das feições do CDU com a ampliação das discussões dentro de um caráter mais técnico nesse espaço considerado político. E complementa:

<sup>35</sup> Definidos na Resolução do CDU nº 03/96.

*Não só para o próprio interior do CDU, mas também para o externo, é como se o Colegiado Técnico da DIRCON é o espaço técnico, a CCU é o espaço técnico e o CDU é o espaço mais político do que técnico. E eu concordo. Existe, de fato, essa “mescla” entre o político e o técnico. Só que, muitas vezes, o político ganha mais força*  
(Representante da ETAPAS/ ABONG.)

Porém, a dificuldade de conciliação entre estas duas dimensões – técnica e política– possibilita o aparecimento de conflitos. Na crença de legitimação do processo e no cumprimento das leis, o CDU – em seu conjunto – assume o papel de *homologador* das etapas consideradas técnicas determinadas no processo decisório de implantação dos Empreendimentos de Impacto. Entretanto, esse papel é questionado por parte de diversos representantes do Conselho.

No comentário procedido na entrevista do representante da URB-Recife, verifica-se a relevância dos resultados da seqüência de etapas do processo decisório:

*O CDU é um ambiente de discussão, aonde ele vai da esfera técnica, à esfera política e à esfera do momento da cidade. E dessa forma deve-se entender que todas as esferas de análise devem ser consideradas. O ir ao CDU é um momento de aprofundar, amadurecer e não de negar todo o caminho de análise técnica que ele percorreu*  
(Representante da URB-Recife.)

Apesar de concordar que o cumprimento das exigências legais, relativas aos EI, é a base fundamental para apreciação dos projetos, entende-se que esse não deveria ser considerado o fator decisório na apreciação do Conselho. Não sem razão, verificam-se diversos questionamentos quanto ao papel *homologador* do CDU, expressos nos comentários relatados anteriormente, provenientes das entrevistas com alguns conselheiros do CDU.

Outrossim, pela margem interpretativa da legislação e pela amplitude do papel do CDU – que, obviamente, deveria ir além da análise dos aspectos pontuais dos projetos arquitetônicos –, o papel de simples *referendum* das análises técnicas anteriores, por parte do CDU, pode representar um enfraquecimento na autoridade e na autonomia desse foro, e colocar em risco a sua *legitimidade política*.

Essa postura homologadora adquirida pelo CDU é explicada, ainda, por outros fatores, dentre eles, a não objetividade da legislação e a falta de interesse por parte de alguns representantes de aprofundar a análise dos projetos.

Nessa direção, o comentário do ex-presidente do CDU, ao ser questionado sobre o cumprimento das regras do processo decisório de implantação de EI, no âmbito do CDU, coloca:

*Carece de a legislação ser mais específica, agregando outros elementos do dia-a-dia da cidade que pudessem fazer uma análise com maior força. E aí, o que é que ocorre? Como essa legislação não chega a essa profundidade dá margem a você fazer diversas interpretações.*

*E aí quando você tem um Conselho político, político significa também interesse, interesse pela cidade, interesse pelo potencial construtivo, interesse no que o empreendimento vai trazer..., agregar de geração de emprego, geração de renda. Assim, outros elementos entram na avaliação que não é só avaliação de impactos. Então, eu vejo que o Conselho faz uma análise não se restringindo à problemática dos impactos, mas levam em consideração outras questões que justificam, ou não, a aprovação do projeto*

*(Ex-presidente do CDU.)*

Numa análise dos resultados da participação cidadã nesse processo, esse entrevistado observa:

*O ponto positivo da participação das entidades é que democratiza o processo de análise. Infelizmente, a gente vê a falta de interesse de algumas entidades. Ela está lá representada, mas aquele membro que participa não tem, de certa forma, um interesse maior em avaliar o caso, de se preparar para a discussão no plenário.*

*Eu acho que é um avanço ter a sociedade civil. Quem fiscaliza o poder público é a sociedade civil. O Conselho na verdade é isso. Não deixa o poder público tomar a decisão só. Só que, para isso, deveria ter uma análise mais fria, e isso é difícil, o componente político é muito forte nessa relação*

*(Ex-presidente do CDU.)*

Outro aspecto observado refere-se à *legitimidade social* do processo decisório. No que concerne a essa questão, identificam-se dois critérios para justificar a existência ou não desse princípio de legitimação nos comentários dos entrevistados.

De um lado – apesar da contradição de entendimentos sobre a questão da representatividade<sup>36</sup> do CDU –, verifica-se que, para alguns membros, essa *legitimidade social* existe e é forjada pela grande representatividade do Conselho, por outro, ela é considerada ineficaz devido às limitações das discussões no âmbito do Conselho – entendida como *campo restrito* ou *de especialistas* – e a pouca publicização das informações que possibilitem a participação de outros atores da sociedade. Nessa direção, o comentário da representante da ETAPAS/ ABONG aponta para o fato de que grande parte da sociedade está alheia ao que acontece nesse foro de participação cidadã.

<sup>36</sup> Existem diversas discussões sobre a necessidade de modificação da estrutura do CDU. Dentre elas, destaca-se a revisão ou ampliação de sua composição, como também a eliminação da paridade entre o Poder Público e a sociedade civil.

*Acho que a sociedade como um todo não sabe da existência do Conselho (CDU). Mesmo a imprensa estando lá para cobrir algumas matérias polêmicas, o público em si nem sabe que existe, porque não reverbera na sociedade em geral, apenas em alguns setores específicos da sociedade (Representante da ETAPAS/ ABONG.)*

Essa crítica à especialização do debate é apontada mais enfaticamente quando o ponto de discussão é um dos aspectos norteadores para a implantação de EI , explicitado no Capítulo 3 – os padrões urbanísticos de vizinhança.

Sob esse aspecto os comentários procedidos nas entrevistas convergem entre si para uma mesma conclusão: a de que o caráter não objetivo<sup>37</sup> ou *especializado* da legislação, bem como a composição do CDU não possibilitam a análise desse aspecto norteador de forma ampla.

Vale ressaltar que o representante do IAB/PE – com formação de arquiteto e urbanista –, questiona o entendimento desse conceito de *padrões urbanísticos de vizinhança* no que diz respeito à falta de uma definição legal sobre esses termos. E ainda tece críticas a uma visão de especialistas forjada na legislação.

*[...] Eu acho que o conceito..., eu acho que talvez não se tenha clareza do que é exatamente isso. A primeira questão que eu coloco é assim: vizinhança, que vizinhança? Qual é o raio disso? Qual é o impacto desse próprio conceito de vizinhança? O que é considerado vizinhança? [...] eu acho que o Conselho como um todo não tem muita noção disso, isso é muito fluido, em mim mesmo é fluido, e é fluido num sentido positivo. Não é no mal sentido não.*

*[...] o padrão urbano, também é outro termo que eu tenho certeza de que isso foi escrito por pessoas da área de urbanismo, digamos arquitetos-urbanistas, e quando ele está pensando em padrão urbano, ele está pensando, ele está muito próximo, irmão gêmeo, de tipologia. E aí vem a história, será que eu não estou enquadrando o debate dentro de um campo com uma visão especializada? E a cidade é muito mais ampla do que isso. [...] porque um campo quando se especializa, ele estabelece uma série de conceitos e perguntas possíveis e uma maneira específica de respondê-la. Mas isso é uma especialização*

*(Representante do IAB/PE.)*

De fato, a legislação urbanística municipal não traz em seu arcabouço uma definição desse termo, nem tampouco especifica quais elementos devem ser apresentados pelo empreendedor para a análise desse aspecto, a exemplo do que é estabelecido na Resolução nº 03/96, relativa ao impacto sobre os transportes.

Nessa mesma direção, a representante da ETAPAS/ ABONG, ao ser questionada sobre a atuação legal do CDU, ou seja, se as análises do CDU

<sup>37</sup> Mencionado nesse capítulo, no trecho referente às Torres do Cais de Santa Rita.

observam os requisitos definidos na legislação sobre os impactos aos padrões urbanísticos, coloca:

*Em minha opinião o Conselho não percebe. Algumas falas que colocam essa questão do impacto à vizinhança..., da inserção do empreendimento na paisagem, no contexto, algumas falas que colocam isso, colocam muito mais no sentido de confundir do que no sentido de contribuir*  
(Representante da ETAPAS/ ABONG.)

Essa conselheira justifica esse comentário devido a uma situação, presenciada por ela, na qual o pronunciamento favorável às Torres do Cais de Santa Rita, de um membro com grande respeitabilidade no Conselho e na esfera acadêmica, foi interpretado por outros membros do Conselho, de certa forma, como um *signal* de que a partir daí não procediam mais posições reativas à implantação do empreendimento. Todavia, pode se atribuir essa *confusão* relatada por essa conselheira, dentre outros fatores, à falta de preparo de alguns membros, mencionada anteriormente no comentário do ex-presidente do CDU.

Ainda, no que diz respeito à análise do impacto aos padrões urbanísticos, o representante do CREA/PE acrescenta que esse é um elemento novo, não apenas no âmbito do CDU:

*[...] isso não é um assunto que tenha sido discutido com profundidade no CDU. Mesmo porque, até essa própria questão, da paisagem urbana, da paisagem urbana com relação ao objeto construído, tudo isso é uma coisa tão nova para o IPHAN, para a FUNDARPE e para os arquitetos. Eu vejo as coisas como são complexas. Essa questão do impacto à vizinhança e da paisagem urbana é um desconhecimento de muita gente, não é só do CDU*  
(Representante do CREA/PE.)

Particularmente, com relação aos empreendimentos adotados como estudo de caso, o que se constata é uma tentativa, porém fracassada, de ampliar o foco das discussões no âmbito do CDU.

Na 128ª reunião ordinária do CDU, ocorrida em 15/12/2004, sob a presidência do Exmo. Sr. Secretário de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente –Dr. Djalma Paes–, estiveram presentes os representantes (i) do poder público : DIRCON, SEFIN, SPAS, SAJ, SS, SSP, SDE, SESAN, URB, CMR, CONDEPE/FIDEM e MDU/UFPE e (ii) da sociedade civil: FIEPE, CDL, FEAMEPE, CREA/PE, CUT/PE, IAB/PE, ADEMI/PE, ABIH, ETAPAS/ ABONG, Fórum do PREZEIS e MNLM/PE.

Inicialmente, o relator do processo (presidente da URB-Recife) apresenta o empreendimento enfatizando os *ganhos adquiridos* que, segundo ele, *se referem à qualidade urbanística a ser garantida pelo poder público*, decorrentes da destinação de faixa de uso público<sup>38</sup> e da redução da massa edificada, introduzidas nas discussões que resultaram na modificação da proposta inicial (de três para dois edifícios). Nas palavras do relator, os ajustes efetuados no projeto seriam considerados *um elemento-salto*, com o *pressuposto da necessidade de humanizar a área central garantindo o uso público*.<sup>39</sup>

Nessa reunião, destacam-se como principais focos das discussões: (i) as modificações ocorridas nos projetos, (ii) a tentativa de reversão no quadro de desvalorização da área, (iii) a visibilidade da frente d'água.

Um importante aspecto, colocado pelo representante do MDU/UFPE, diz respeito ao papel atribuído ao CDU, que, segundo ele, *trabalha em cima muito mais do desenvolvimento arquitetônico, o que se refere obrigatoriamente ao lote e menos ao desenvolvimento urbano*.<sup>40</sup> Desse modo, mais uma vez, evidencia-se uma preocupação adjacente quanto ao papel do CDU no processo decisório de implantação de Empreendimentos de Impacto, expressa por alguns conselheiros em outras reuniões da plenária, durante o período analisado.

De fato, embora a análise dos padrões urbanísticos seja um dos pontos obrigatórios que deve compor o Memorial justificativo a ser apreciado pelo CDU, nota-se que a maior parte das discussões teve como foco principal o resultado da aplicação da legislação urbanística numa visão estritamente do *lote* e não da *cidade*.

Nesse sentido, o representante do MDU/UFPE observa:

*A lei, no final das contas, como nós sabemos, freqüentemente tem um defeito de se referir a elementos isolados, a edifícios isolados, a situações pontuais. Mas, freqüentemente, falta à lei esse cuidado de "olhar" a ambiência, de "olhar" a identidade coletiva, que leva à memória coletiva da população. A lei freqüentemente tem essas lacunas*

*(Representante do MDU/UFPE.)*

Acontece que, no caso em estudo, as características morfológicas da área do entorno são bastante distintas do padrão proposto nos projetos. Contudo, nota-se a pouca relevância dada à questão por parte dos conselheiros do CDU que, apesar de

<sup>38</sup> Com a finalidade de possibilitar o *usufruto da frente d'água* por parte da população da cidade e a continuidade de circulação com o Cais José Estelita (transcrição da gravação da 128ª reunião do CDU).

<sup>39</sup> Gravação de áudio da 128ª reunião do CDU.

<sup>40</sup> Ata da 128ª reunião ordinária do CDU.

ter sido colocada *na mesa*, se omitiram em debatê-la, omitindo-se diante de questões como a visibilidade e ambiência dos bens tombados e a harmonização do conjunto arquitetônico do bairro. Essa omissão, provavelmente, dá-se pela falta de conhecimento específico de grande parte dos membros do CDU e pela carência de elementos objetivos expressos na legislação, conforme já relatado.

Outro fator que provavelmente influenciou na configuração das estratégias do debate ocorrido no CDU foram os arranjos políticos decorrentes da constituição de novos núcleos de interesses nessa segunda fase da gestão do Prefeito João Paulo.<sup>41</sup> *Grosso modo*, percebem-se dois grupos nesse contexto: aqueles defensores dos interesses corporativos de apoio ao setor imobiliário e aqueles favoráveis às restrições de transformação do padrão urbano daquela área.

Assim, o debate no CDU centraliza-se no projeto arquitetônico, ou, mais precisamente, nas modificações do projeto ocorridas após as discussões no âmbito da Prefeitura, como também nos argumentos que se referem a um possível processo de valorização daquele tecido urbano. Dessa forma, sem grandes argumentos contestatórios, o projeto é aprovado pelo CDU.<sup>42</sup>

No que concerne à compatibilidade com o padrão urbano do bairro, os comentários efetuados nas entrevistas demonstram perspectivas alternativas ao retratar os diferentes pontos de vista conflitantes sobre a mesma situação, e traduzem a diversidade de visões da cidade.

Na entrevista fornecida, o relator e ex-presidente da URB Recife coloca como ponto positivo a ser considerado uma ruptura no desenvolvimento urbano no Recife, em face da opção estratégica de introduzir o uso residencial no local. Para ele, existe uma *importância desenvolvimentista* para os bairros do entorno, devido ao retorno da utilização por habitação do local justificando que *a dinâmica urbana é dada com a habitação*. Outro aspecto, reafirmado por ele, é quanto ao aspecto da legalidade diante dos parâmetros urbanísticos definidos na legislação municipal que possibilitam a construção de empreendimentos desse porte no local.

Ainda, segundo esse entrevistado, *o padrão urbano daquela área é o da diversidade* e enfatiza que *a cidade deve ser vista em toda a sua diversidade, pois,*

---

<sup>41</sup> Diferentemente do processo de elaboração da Lei dos Doze Bairros, ocorrido na primeira metade da gestão municipal (Lacerda, N. Leitão, L. Queiroz, Paulo Abílio. Sem data).

<sup>42</sup> Com 19 (dezenove) votos a favor, 03 (três) votos contra e nenhuma abstenção.

*se forem analisados os bairros de São José e do Recife, a riqueza que o Recife possui é pela sua diversidade arquitetônica” (Representante da URB-Recife).*

O representante do IAB/PE acrescenta alguns questionamentos ao que se espera do debate particularmente sobre os padrões urbanísticos de vizinhança:

*Quando se está falando em “padrão urbano”, quer dizer, obedecer ao padrão urbano e não obedecer ao padrão urbano significa uma proposição boa para a cidade e outra ruim? Para mim, as Torres não obedecem ao padrão urbano e é excelente. Quanto mais elas desobedecem, se destacam no meu visual, e eu leio o que é novo e o que é antigo, é melhor  
(Representante o IAB/PE.)*

Embora admita que as torres não obedecem ao padrão urbano de vizinhança, o representante do IAB/PE foi um dos seus defensores, o que significa que a compatibilidade entre as diversas funções da cidade – proposta pelo Plano Diretor – carece de critérios que atentem para uma identidade coletiva da população.

Com visões distintas sobre esses aspectos, destacam-se os depoimentos de dois outros conselheiros que foram contrários à implantação do empreendimento. O primeiro, do representante do MDU/UFPE, que justifica o seu posicionamento devido à cautela e à preocupação em relação a uma visão de *progresso*, em seu ponto de vista, nociva. Aponta para a quebra do padrão urbanístico do bairro, ocasionada pela construção das duas *torres*, ao afirmar que a *confirmar-se esse novo padrão de ocupação, essa nova tipologia arquitetônica, vai estar sendo iniciado um processo de substituição radical de um patrimônio préexistente.* (Representante do MDU/UFPE), (grifo nosso).

O segundo, da representante da ETAPAS/ ABONG, que contesta os argumentos de uma requalificação e revitalização na área –que, em sua opinião, nesse caso, demonstra uma *visão fragmentada e isolada da cidade* ao afirmar que:

*Não é este empreendimento que vai dinamizar aquela área, aquele território. Então eu acho que é uma ausência do poder público, de políticas estruturadoras e de ações para aquela região que dão margem a ações como esta  
(Representante da ETAPAS/ ABONG.)*

Sobre as discussões do caso das Torres do Cais de Santa Rita, dentro e fora do CDU, o representante do IAB/PE traz um alerta, com base nas prerrogativas do Estado de direito, sobre o caráter difuso da legislação que pode prejudicar a objetividade das regras a serem exigidas no processo:



*Na minha visão de democracia... Minha visão de Estado de Direito é um conjunto de regras objetivas traduzidas em Legislação. No caso nosso, a legislação urbana, que... Pode ir à constituição que é assim que se traduz na Lei Orgânica..., em legislação municipal, que é o nosso modelo político do Estado que se constituiu historicamente. Então este conjunto de leis e regras preestabelecidas, induz ações*

*(Representante do IAB/PE.)*

Cumprir destacar que, como parte das exigências de aprovação dos projetos, foram publicadas, no Diário Oficial do Município, duas notas informando sobre a instalação desses empreendimentos, em momentos distintos. A primeira, em 14/08/2004, refere-se à construção de três edifícios e a segunda, em 05/10/2004, a dois edifícios. Em ambos os momentos, como resultado dessa publicação, não foi formulada nenhuma contestação, dentro do prazo legal, nos órgãos competentes da municipalidade.

Em princípio, esse fato poderia significar um consentimento ou uma *legitimidade social*, sem maiores traumas por parte da população. No entanto, nesse ponto da explanação é possível atribuir essa ausência de contestação da população sobre o empreendimento à ineficácia desse instrumento de divulgação apontada no final do capítulo 3.

Convém lembrar que a legislação municipal define apenas como possíveis contestadores da instalação de empreendimentos de impacto **os moradores dos lotes circundantes, confinantes e defrontantes** (grifo nosso), segundo definição da própria LUOS (ANEXO A). Desse modo, o conjunto da sociedade fica excluído da participação em parte do processo de transformação da cidade. E, ainda, nesse caso especificamente, esse dispositivo não possibilita a utilização desse instrumento de participação direta da sociedade no processo decisório, devido à inexistência de moradores nos lotes circunvizinhos pela ocupação estritamente comercial da área.

Desse modo, a *legitimação social* fica restrita ao espaço da representatividade do Conselho – enquanto foro de participação cidadã –, e não da sociedade como um todo. Dessa maneira, essa legitimidade social apresenta-se como uma falácia, um elemento ilusório, devido à exclusão do conjunto da sociedade no processo decisório, decorrente (i) da comprovada ineficácia do instrumento de divulgação<sup>43</sup> e (ii) pelo fato de que grande parte da população é

---

<sup>43</sup> A publicação em jornal de grande circulação sobre a instalação pretendida, mencionada anteriormente, que objetiva verificar possíveis contestações sobre a implantação dos E.I (estabelecida na LUOS).

alheia a determinadas questões urbanísticas por não se considerar parte do processo.

Diante do debate, no âmbito do CDU, pode-se afirmar que a participação cidadã na aplicação da legislação urbanística com relação à implantação de Empreendimentos de Impacto no Recife caracteriza-se (i) pela falta de reconhecimento e de confiança na competência decisória por meio da autoridade representativa; (ii) pela submissão às normas legais determinadas no processo decisório; (iii) pela exclusão da participação direta da população no processo decisório e (iv) pela valorização de aspectos técnicos dos projetos em detrimento aos aspectos gerais da cidade.

Essa constatação advém dos resultados observados pela investigação do processo decisório, como também com o surgimento de um debate público que extrapola o âmbito do CDU, conforme apresentado a seguir. Nesse debate evidencia-se o surgimento de outra esfera de participação pertinente ao processo de produção da cidade e que, particularmente no que diz respeito à implantação de EI, é fruto de questionamentos sobre a aplicabilidade da legislação urbanística e sobre a validade da participação cidadã nesse processo.

#### **4.3.2. Novo protagonista de um cenário democrático**

O debate público sobre a implantação das torres do Cais de Santa Rita ocorre na mídia impressa, com maior intensidade, após o seu lançamento, em março de 2005,<sup>44</sup> e culmina com a Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal (MPF) nessa mesma época. Essa ação teve como desdobramento imediato uma liminar que suspendeu a construção das torres. Para uma breve idéia sobre esse debate, foram extraídos alguns dos argumentos utilizados – a favor e contra os empreendimentos –, coletados em um jornal da cidade, que demonstram a diversidade e o antagonismos das posições.

Em nota publicada no Diário de Pernambuco,<sup>45</sup> intitulada *A preservação ameaça a democracia?*, de autoria do arquiteto e professor da UFPE, Ênio Laprovitera, que também foi membro do CDU (representante do IAB/PE), no período analisado, há um alerta no que diz respeito ao papel das instituições democráticas

---

<sup>44</sup> Nessa época, os projetos arquitetônicos já haviam sido aprovados pela Prefeitura (fevereiro/ 2005).

<sup>45</sup> Jornal de grande circulação no Estado de Pernambuco –o mais antigo da América Latina.

nesse contexto. Devido à liminar concedida pela Justiça contra a construção dos edifícios, o referido arquiteto e professor teme que *a permanência dessa decisão coloque em cheque a autonomia e credibilidade do CDU, e, a reboque, das 20 representações que votaram a favor daquele empreendimento* (Diário de Pernambuco, 27/03/2005).

Nessa reflexão sobre a noção de democracia e Estado de direito, apresentada por esse representante, é enfatizada a importância das *regras do jogo* como fundamento da legalidade do processo decisório. Ao reportar-se sobre o *percurso legal favorável* pelo qual passaram os projetos dos edifícios, argumenta:

*É bom deixar claro que essas leis, rotinas e conselhos foram constituídos historicamente pelo conjunto da sociedade cuja expressão maior é o legislativo – fórum privilegiado onde estas leis foram votadas e aprovadas. Considero que qualquer interpretação que não tenha amparo no atual conjunto da legislação urbanística só adquire status normativo quando novamente debatido com a sociedade e incorporado, pelo legislativo, ao nosso conjunto de leis urbanísticas*

*(Laprovitera. Diário de Pernambuco, 27/03/2005.)*

Desse modo, o aspecto da legalidade, aliado a uma noção oposta à *visão de preservação que trata a cidade antiga como algo intocável*, serve de argumento para justificar o posicionamento favorável desse representante e, possivelmente, nesse mesmo sentido, do parecer emitido pela DIRBAM, em 2004, mencionado anteriormente.

Em outras notas publicadas, no mesmo periódico, sob o título *Paisagens Aviltadas* (09/01/2005) e *A cidade e os edifícios* (01/05/2005), de autoria do economista ecológico e pesquisador social, Clóvis Cavalcanti, é colocada como preocupação a *agressão que esses dois novos arranha-céus vão causar à paisagem e a pressão exagerada para a construção de espigões* no Recife, numa clara oposição à verticalização de algumas áreas da cidade. Todavia, esses posicionamentos abordam apenas alguns pontos desse debate.

Essa preocupação com a paisagem coaduna-se com as proposições do Ministério Público, no intuito de resguardar a ambiência do patrimônio urbanístico no bairro de São José, devido à construção das Torres do Cais de Santa Rita, como se verá a seguir.

Uma das iniciativas, contrária aos empreendimentos, mais significativa foi a mencionada Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal. Antes de

adentrar no percurso dessa Ação é necessária uma breve explanação sobre esse instituto constitucional –de controle da administração pública– que visa garantir a legitimidade do Ministério Público (MP) no tocante às ações de proteção do patrimônio público, do meio ambiente e da ordem urbanística.

Nos termos colocados no Capítulo 1 desse trabalho, a intervenção do Ministério Público, relativa à promoção de Ação Civil Pública, configura-se como um tipo de participação – denominada de *participação social* – despersonalizada de um caráter da mobilização e tem no sentimento de identidade e de espírito público a motivação dos agentes (GOHN,2003) .

Esse tipo de participação, entendida como um *modelo de relação geral/ideal na relação sociedade/Estado* (GOHN,2003:58), pode significar a representação de direitos da minoria não representada no sistema democrático, derivada da *crise de representação política* (TOURAINÉ, 1996:18) advinda do modelo representativo, mencionado no Capítulo 1. Em outras palavras, os setores da sociedade que não estão representados no processo decisório, ou aqueles que, embora representados, tiveram seus posicionamentos superados, vêem no MP a possibilidade de reversão do quadro deliberado pela posição da maioria, posição essa considerada por esses setores como inadequada ou irregular.<sup>46</sup>

A Lei que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e aos bens e direitos de valor histórico e paisagístico – Lei Federal nº 7.347 de 24 de julho de 1985 – sofreu, ao longo das últimas décadas, diversas alterações em seu texto original,<sup>47</sup> para adequação aos novos contextos sociais, econômicos e políticos.

No que diz respeito à matéria urbanística, tem legitimidade para propor Ação: (I) o Ministério Público; (II) a Defensoria Pública; (III) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (IV) a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e (V) a associação que possua, como finalidade constitucional, a proteção ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico.

Assim, poder-se-ia entender a Ação Civil como um *instrumento paralelo* de controle das ações públicas, dentre outros, quando houvesse questionamentos

---

<sup>46</sup> O sistema jurídico no qual se baseia o Estado moderno pressupõe mecanismos de controle que impeçam procedimentos irregulares, inclusive, nas ações públicas (Faria, 1978). Desse modo, o uso dos instrumentos de planejamento pelos municípios sem a observância das diretrizes da política urbana estabelecida na legislação urbanística pode ser questionável, tanto do ponto de vista jurídico, como também pela ineficácia das ações públicas (SEDU, 2002).

<sup>47</sup> Introduzidas pelo Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Cidade, entre outros.

sobre a validade do processo de produção da cidade. Ou seja, esse é um recurso legal que possibilita a participação de outros agentes públicos e privados, supostamente, com a finalidade de obter o controle social e a ampliação do debate público.

No que concerne ao caso das Torres do Cais de Santa Rita, essa ação teve como réus o Instituto Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN), o Município do Recife e a empresa responsável pelo empreendimento. Apesar de os empreendimentos terem percorridos os trâmites legais junto aos órgãos públicos, municipais e estaduais – motivo pelo qual resultou a aprovação do projeto e o licenciamento da obra<sup>48</sup> –, o MPF protocola junto à Procuradoria da República (em 2005) a ACP<sup>49</sup> que visa apurar possíveis prejuízos ao patrimônio histórico nacional<sup>50</sup> e impedir a construção dos dois espigões no Cais de Santa Rita.

Segundo a Procuradoria da República:

*A presente ação visa à proteção ao patrimônio histórico nacional, sustentando que o empreendimento [...] aprovado pelo Município do Recife, cujo projeto não passou pelo crivo do IPHAN, trará irreparável modificação no ambiente dos Bairros São José e Santo Antônio onde se encontram inúmeros monumentos tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN*

*(LUCIANA MARCELINO MARTINS - Procuradora da República no Estado de Pernambuco – Ação Civil Pública.)*

Um dos principais argumentos do MPF aponta uma omissão por parte do órgão federal (IPHAN) na análise do projeto, fundamentado no art. 18 do Decreto-lei 25/1937, que estabelece:

*Art. 18 – Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não poderá, na vizinhança de coisa tombada, fazer construção que impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colar anúncios e cartazes, sob pena de ser mandado destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.*

Assim, segundo a interpretação nessa ACP:

<sup>48</sup> O processo de aprovação do projeto arquitetônico iniciou em abril/2003, tendo sido concluído em fevereiro/2005, enquanto que, o licenciamento da obra teve seu início em abril/2005 e foi concluído em junho/2006.

<sup>49</sup> Ação Civil Pública, nº 2005.83.00.004462-1, da 6ª vara da Justiça Federal.

<sup>50</sup> Nas proximidades do terreno dos empreendimentos estão edificadas diversos monumentos tombados, em nível federal, a exemplo da Fortaleza de São Tiago das Cinco Pontas (reconstruído de 1677 a 1684/ Tombado em 1938), o Mercado de São José (edificado em 1872/Tombado em 1973), Igreja São José do Ribamar (edificada no século XVIII /Tombada em 1980), entre outros.

*Toda obra que possa reduzir a visibilidade de imóvel tombado deverá passar pela análise do IPHAN, sendo que esse órgão não pode se eximir desse dever, devendo, caso não seja instado a tal, adotar providências para o embargo da obra até que se manifeste quanto ao projeto, [...].*

Por sua vez, baseado na demarcação do Polígono de proteção do bairro (ANEXO B), o posicionamento do IPHAN contesta essa interpretação, por entender que o imóvel não está localizado em área tombada ou de entorno ao tombamento, em sendo assim, não é obrigado a adotar providências no sentido de proteção ao tombamento.

Com esses argumentos, o representante da autarquia federal afirma:

*O imóvel sob o qual será edificado o empreendimento não se encontra na área de entorno aos imóveis tombados do Bairro de São José e do Bairro Santo Antônio, pelo que o Instituto entende que não tem competência para aprovar ou desaprovar o projeto de construção*

(FREDERICO FARIA NEVES DE ALMEIDA,  
Superintendente Regional do IPHAN 5ªGR – ACP fl. 16.)

Apesar de não ser objeto desse estudo, a análise das interpretações dadas ao conceito de vizinhança/ visibilidade, cumpre destacar, a possível contradição entre a legislação municipal e a federal no que diz respeito aos *limites de proteção* aos bens tombados.

A legislação federal (Decreto-lei nº 25/73) não menciona a exata delimitação da área onde as limitações podem incidir, enquanto que a municipal (Lei nº 16.176/96) define claramente as áreas sujeitas à preservação do patrimônio histórico. Ainda nesse contexto, a existência de um polígono de proteção do entorno, demarcado pelo IPHAN, supostamente, possibilitaria o preenchimento da lacuna contida na legislação federal, estabelecendo os limites precisos à proteção dos bens tombados e de sua ambiência, inclusive quanto ao aspecto *amplo* de sua visibilidade.

Cumpre destacar que, apesar da polêmica gerada pela ACP quanto à conformação desse polígono,<sup>51</sup> pode-se comprovar, mediante a planta existente nos cadastros da Prefeitura,<sup>52</sup> que os terrenos onde se localizam as Torres do Cais de

<sup>51</sup> Segundo perícia topográfica efetuada pelo MPF, a demarcação desse polígono estaria incorreta, o que resultaria na inclusão parcial dos terrenos dos edifícios na área de proteção do IPHAN. (ACP – razões finais, nº 06/ 2007). Essa conclusão (1ª instância da Justiça Federal) ainda está *sob judice*, devido à contestação da empresa responsável pelo empreendimento mediante a apresentação de nova perícia aos autos do processo da ACP.

<sup>52</sup> Conforme determinação do IPHAN, por meio do ofício nº 021/98/5ª GR/ IPHAN/ MinC, de 21/01/1998.

Santa Rita estão fora dos limites da área de proteção dos bens tombados (ANEXO B).

A Ação Civil Pública aponta também a infração à legislação municipal que prevê exaustivamente a proteção ao patrimônio histórico e cultural, mediante as Diretrizes Gerais da Política Urbana (art. 2º a 4º) e dos Princípios da Produção e da Organização do Espaço Urbano (art. 13), expressos no Plano Diretor da Cidade do Recife. Todavia, percebe-se que essa *proteção* está vinculada a conceitos mais amplos de vizinhança e visibilidade, não definidos na legislação urbanística.

Ainda que a definição desses conceitos seja uma longa discussão – que foge aos objetivos desse estudo –, é indiscutível o dano à visibilidade e à harmonia do conjunto antigo, edificado nos bairros de São José, Santo Antônio e Bairro do Recife, causado pela construção desses novos empreendimentos, devido à questão de escala.

Nessa direção, um dos pareceres técnicos de instrução na ACP, afirma:

*[...] que, com a introdução das duas torres, os monumentos tombados do bairro de São José perderão sua significância do ponto de vista da visualidade urbana [...]; que estas duas torres passarão a ser o monumento principal da região, como o que já nascessem “tombadas”, considerando sua altíssima escala [...]*

*(VERA MILLET PINHEIRO– arquiteta e assistente técnica do MPF.)*

Quanto à harmonia com o conjunto em que se insere, ainda coloca:

*A harmonia (ambiência) do conjunto arquitetônico do bairro de São José será prejudicada pela construção dos dois edifícios. Apesar de o conjunto arquitetônico do bairro de São José já ter sido modificado por algumas construções que diferem da altura média de suas construções, as duas torres em construção contrastam com tal conjunto em um grau muito mais elevado e preocupante*

*(VERA MILLET PINHEIRO– arquiteta e assistente técnica do MPF.)*

Em dezembro de 2007, mediante a decisão proferida pela 6ª vara da Justiça Federal, que representa o final da Ação Civil Pública em 1ª instância, são acatados os argumentos do MPF – contrários à construção das duas torres no Cais de Santa Rita– que afirmam o dano à paisagem e à visibilidade aos bens tombados nessa área. Essa decisão apóia-se, ainda, na perícia topográfica, apresentada pelo MPF, que atesta a incorreção na configuração dos limites do polígono definidos pelo

IPHAN, que resulta na inclusão dos terrenos dos empreendimentos na área de proteção aos monumentos tombados pelo IPHAN.<sup>53</sup>

Sob esse aspecto, convém ressaltar que uma análise criteriosa dos padrões urbanísticos de vizinhança – competência atribuída ao CDU – poderia possibilitar a identificação dos impactos provocados pela implantação de grandes empreendimentos, sobretudo, nas circunvizinhanças de monumentos ou sítios históricos.

E, ainda, que o aparecimento desse *novo* protagonista no debate sobre a organização do espaço urbano – o Ministério Público, que vem atuando de forma mais intensa na última década –, *evidencia a incapacidade do Poder Executivo em exercer sua função de instância mediadora de interesses conflitantes* (LACERDA, N. LEITÃO, L. QUEIROZ, PAULO), o que pode agravar o quadro de fragilidade do processo decisório na gestão pública. Entretanto, cabe ressaltar que o surgimento desse ente não é um fato novo. O MP atua em diversas áreas de atuação do Estado – devido à abrangência de sua competência.

Todavia, cabe uma reflexão sobre os resultados dessas intervenções. Embora esse poder constituído cumpra o papel de corroborar no controle das ações do Estado, e particularmente sobre a produção do espaço urbano, cabe ressaltar as definições contidas nos termos da Lei Orgânica do Recife no que diz respeito à competência do Município.

Como mencionado no Capítulo 3, a LOMR estabelece como *competência privativa*, dentre outras, a promoção adequada do ordenamento territorial – mediante planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano–, como também a promoção de mecanismos de participação da sociedade na gestão do Município, o que, de fato, em termos da gestão urbana, é representado pelas normas contidas no PDCR e na LUOS.

Sendo assim, teoricamente, essas intervenções do MP colocam *em cheque* não apenas o processo decisório na gestão pública, mas também podem representar um confronto de autoridade no que diz respeito à participação cidadã na gestão urbana, e, ainda, à organização político-administrativa estabelecida na Carta Magna.

---

<sup>53</sup> Esse argumento está sendo contestado na 2ª instância da Ação Civil Pública.



Nas entrevistas realizadas para esse estudo, a importância do papel do MP, nas questões de urbanismo, é reconhecida em grande parte dos depoimentos, entretanto, possibilitam a identificação de outros princípios subjacentes ao objeto analisado que remetem para esse confronto de autoridade.

Numa visão mais ampla sobre as intervenções do MP, a entrevista realizada com um dos representantes da sociedade civil do CDU, aponta para esse confronto:

*Eu creio que o crescimento do Ministério Público é um crescimento pela desvalia dos poderes, pela quase destruição dos poderes naquilo que se refere às demoras de decisões, a posição correta nas decisões, à manipulação política, etc... A Promotoria Pública está assumindo e crescendo como se fosse um “terceiro poder”, além do judiciário e do legislativo. O Ministério Público está assumindo também o papel da falência do judiciário, da falência do legislativo*  
(Representante do CREA/PE.)

Complementando essa reflexão, um representante do Poder Público no CDU, referindo-se ao processo decisório de implantação de EI, faz outra reflexão:

*Se o Ministério Público tem o condão de representar a sociedade civil, e a sociedade civil tem assento no CDU...e aí, como é que o Ministério Público vai e entra com uma ação representando uma minoria daquela sociedade? A maioria está no conselho, não está? Se você observar a composição do CDU verá que a maioria dos segmentos da cidade do Recife está lá representada.*  
*Aí a gente vê um contra-senso. Porque se a sociedade civil já se posicionou –ou de forma certa ou de forma errada. O Ministério Público representa a sociedade civil. Ele com isso procura ocupar um espaço que é do CDU*  
(Ex-Presidente do CDU.)

Assim a atuação do MP nesse processo é interpretada como uma sobreposição de competência que fragiliza o papel do CDU. Nessa direção, segundo opinião de outro representante do Poder Público:

*O papel do CDU, de certa forma, resguardando as diferenças das discussões, é similar ao do Ministério Público. Ou seja, todo um conjunto de atores que estão com a função de garantir o melhor para a sociedade, para o cidadão. Aí chega outro órgão que nega isso em determinado momento. E aí, volta à “estaca zero”? Se nós temos um conjunto de atores representativos e aceitos, esse conjunto de atores toma uma decisão, aí vem outro órgão e bota abaixo. Acho que fere a legitimidade do CDU*  
(Representante da URB-Recife.)

Por outro lado, essa atuação é vista de outra forma – não como um fator que reduz a autoridade do CDU, mas que pode auxiliar na ampliação do debate sobre as

intervenções na cidade, fortalecendo esse foro. Nesse sentido, o comentário de outro representante da sociedade civil, coloca:

*Eu vejo a atuação do Ministério Público como algo que nós deveríamos ter tido sempre e não tivemos, é um fato novo. E tem sido uma presença e uma intervenção importantíssima e necessária para tentar acordar a sociedade para seus próprios valores que é sua marca, sua identidade.*

*O Ministério Público tem vindo para acudir, para apoiar, para auxiliar, para amparar essas ponderações que infelizmente não tem tido o peso suficiente para barrar determinadas intervenções. Eu acho que eles têm vindo mesmo no sentido de amparar. Amparo não só legal como amparo técnico do ponto de vista coletivo*

*(Representante do MDU/UFPE.)*

Apesar da importância da participação do MP no processo decisório de implantação dos EI, puderam ser percebidas, ainda, outras duas questões postas pelos entrevistados: a primeira é que essa intervenção deveria acontecer no decorrer da análise dos projetos e não apenas após a decisão do Conselho, o que possibilitaria, de fato, um alargamento do debate; a segunda é que essas ações deveriam visar ao conjunto de procedimentos do processo decisório (e não apenas alguns casos isolados), auxiliando na modificação das regras contidas na legislação, como forma de direcioná-las ao interesse coletivo. Nesse sentido, de fato, poder-se-ia considerar uma ampliação da democracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar é oportuno acrescentar algumas outras considerações sobre o objeto empírico desse estudo, bem como comentar sobre a questão da legitimidade da participação cidadã na implantação de EI.

No tocante à legislação municipal, pode-se afirmar que o modelo de zoneamento adotado no Recife defende a miscigenação de usos e atividades como forma de manter o dinamismo das áreas urbanas. As condições e os parâmetros de uso e ocupação do solo condicionam o adensamento populacional e têm implicações no que se refere à infra-estrutura urbana, à modificação da paisagem, à preservação do patrimônio natural e cultural e à valorização imobiliária. Portanto, é imprescindível a compatibilidade no convívio entre os diversos usos e padrões, tendo em vista as diretrizes de gestão territorial e de desenvolvimento social definidos no PDCR.

Apesar disso, o que se verifica na regulação urbanística do Recife é um modelo que pactua com a diversidade de padrões urbanos, em grande parte da cidade, com a ausência de parâmetros de convivência com os padrões edificados nas áreas adjacentes. Em outras palavras, o zoneamento territorial da cidade permite a introdução de novos padrões totalmente adversos do existente no entorno, inclusive, em áreas históricas da cidade.

É importante destacar que tanto as áreas adjacentes às áreas de preservação como também estas correm o risco de verticalização. Numa breve análise a LUOS,<sup>1</sup> constatamos que os parâmetros construtivos definidos para as áreas inseridas no Setor de Preservação Ambiental das ZEPH remetem aos das zonas adjacentes (inclusive da ZUP e ZEC, com maior potencial construtivo da cidade).

Dessa maneira, salvo algumas restrições impostas relativas ao parcelamento do solo, do gabarito e da compatibilidade com a ambiência<sup>2</sup> do entorno, as demais áreas que não possuem tais limitações –a exemplo das ZEPH 8 – Boa Vista, 10 – São José/ Santo Antônio, 11 – Arquitetura Purista, 21 – Igreja Boa Viagem, 22 – Igreja João de Barros, 23 – Igreja Sto. Amaro/ Cemitério dos Ingleses, 26 – Pavilhão

---

<sup>1</sup> Anexo 11 da LUOS - Estabelece as condições de ocupação e aproveitamento nas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural do Recife (Lei nº 16.176/96).

<sup>2</sup> Apesar de algumas ZEPH/ SPA possuírem o requisito especial *U* (Anexo 11 da LUOS) que define que está selecionada com proposta de Plano Específico, o único Plano Específico aprovado por lei, até o momento, é o do Bairro do Recife.

de Óbitos, 28 – Vila do Hipódromo, 29 – Fábrica da Tacaruna e 33 – Manguinhos – estão sujeitas à construção de empreendimentos com padrões urbanísticos diferenciados (verticalidade) em relação ao entorno dentro dessas áreas de preservação, comprometendo a visibilidade e a ambiência dos sítios históricos.

Assim, evidencia-se que existe uma *permissão*, contida na legislação municipal, quanto à introdução de padrões diferenciados em diversas áreas históricas da cidade, não apenas no conjunto antigo do bairro de São José/ Santo Antônio, como demonstrado anteriormente.

Em outras palavras, a legislação municipal, apesar de estabelecer áreas de transição entre as áreas de preservação do patrimônio histórico-cultural (SPR) e as demais áreas adjacentes (SPA), possibilita, muitas vezes, os mesmos parâmetros construtivos (sem restrição de gabarito) das áreas não-tombadas para as áreas de entorno de monumentos tombados

Embora sejam identificadas algumas deficiências, é a legislação federal que, de fato, estabelece uma proposta de proteção mais ampla aos monumentos e sítios históricos, quanto aos efeitos do processo de verticalização estabelecido na cidade, muito embora, apenas, nas áreas inseridas nos Polígonos de Proteção definidos pelo IPHAN.

Cumprir destacar que a Constituição Federal de 1988 define como competência dos municípios, dentre outras, a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, bem como a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação federal e estadual pertinente (art.30 incisos VIII e IX). Assim, estão recepcionadas, pelo Plano Diretor, a competência de normatização das diretrizes da política urbana e a regulamentação do uso e ocupação do solo, mediante lei específica.

No Recife, no que diz respeito à divisão territorial estabelecida, pode-se observar que, de certa forma, não há uma recepção em relação às normas estatuídas em nível federal quanto aos aspectos de proteção do patrimônio histórico-cultural, de forma ampla, mas apenas em relação ao próprio lote onde se encontra edificado o patrimônio construído. Em sendo assim, há apenas uma complementaridade nas diretrizes para o uso e ocupação do solo nas áreas consideradas de preservação.

É oportuno salientar que em todas as situações a legislação (federal e municipal<sup>3</sup>) não impôs restrição de gabarito para as áreas localizadas fora dos limites das áreas de proteção do patrimônio histórico-cultural definidas em nível federal e municipal. Desse modo, abre-se margem para a verticalização em grande parte da cidade, inclusive nas áreas adjacentes aos recursos naturais e às áreas tombadas, mesmo quando estas são entendidas como um *dano* à paisagem e ao patrimônio histórico-cultural.

Essa deliberação de não limitação das áreas de entorno *menos imediato* às áreas de preservação constitui o modelo estatuído na cidade e pode ser entendida como uma omissão ou simplesmente como uma definição proposital diante da discussão dos *limites de preservação* a serem impostos pela legislação baseada na conformação da cidade.

Outro fator a ser observado é que um dos objetivos da política de produção e organização do espaço urbano, já mencionado anteriormente, é o aumento da eficiência da cidade. Um dos meios de atingir esse objetivo é a criação de estímulos aos investimentos privados para a ocupação de áreas onde a infra-estrutura básica esteja subutilizada (art. 13-PDCR), como forma de reduzir os gastos com a urbanização de algumas áreas da cidade.

Particularmente no bairro de São José, o que se pode observar é que, no trecho considerado como área portuária, inserido na ZERP, a definição de parâmetros construtivos bastante *generosos* compõe esse modelo de ocupação que visa ao incentivo ao adensamento de áreas com capacidade de infra-estrutura instalada em áreas centrais da cidade, almejado na legislação urbanística da cidade, a partir da década de 1990. Desse modo, a possibilidade de excessiva verticalização dessas áreas é traduzida como intenção do planejamento, que almeja abrir novas frentes de expansão para o chamado *desenvolvimento* da cidade.

Nesse aspecto, a atuação do Ministério Público, no caso das Torres do Cais de Santa Rita, pouco contribui para a modificação desse quadro normativo, uma vez que os efeitos dessa intervenção se restringem apenas a essa localidade, como, ainda, podem estar longe de serem efetivamente garantidos.

Cumprе destacar que, embora em diversos segmentos da sociedade, as deficiências do atual modelo de produção e organização da cidade já tenham sido

---

<sup>3</sup> Excetua-se aqui a Área de Reestruturação Urbana, que compreende doze bairros no Recife, estabelecidos pela Lei nº 16.719/2001.

identificadas, até o momento, as normas e procedimentos contidos na legislação urbanística não foram alterados. As discussões sobre a modificação do Plano Diretor (1991), ainda em vigor, foram iniciadas em 2001 e até o momento (2008) não se tem a definição legal<sup>4</sup> das novas proposições de divisão territorial, bem como das diretrizes da política urbana a ser estabelecida na cidade.

No que concerne ao modelo participativo institucionalizado, apreende-se que – dentro de uma abordagem prescritiva– se pode atribuir alguns valores ao processo decisório de implantação de Empreendimentos de Impacto no Recife.

Se, por um lado, a participação da sociedade na gestão urbana– estabelecida nas diretrizes da política urbana do Recife –, possibilita a emergência de um debate público, relacionado à produção da cidade decorrente da liberdade de expressão, democratizando as decisões na gestão urbana, por outro, esse debate coloca, na superfície, uma possível ineficácia das instituições democráticas detentoras desse papel, como também um enfraquecimento da legitimidade do processo decisório em questões relativas ao controle social da produção do espaço urbano.

Não se pode negar que assenta sobre o CDU o atributo de uma *autoridade institucional* cuja ação está respaldada na formalização de sua competência e no cumprimento das regras legais e procedimentais – fatores determinantes à sua *legitimidade jurídica*. Dessa forma, associa-se a esse instrumento de participação – o conselho – a um tipo de dominação racional cujo fim é a legitimação das ações decorrentes de suas atribuições.

Entretanto, nos termos estabelecidos nesse estudo, os princípios de legitimidade – que podem ser conferidos à participação cidadã na gestão urbana – são afrontados pela vulnerabilidade dos instrumentos normativos e das estruturas participativas devido à generalidade das normas urbanísticas e dos procedimentos pertinentes ao processo de análise de Empreendimentos de Impacto, impostos ao CDU. Esse canal participativo parece *refém* desse processo decisório, que não possibilita a sua expressão plena quanto aos aspectos norteadores de implantação desses empreendimentos, colocando em risco a própria eficácia desse instrumento normativo.

Desse modo, pode-se concluir que o Conselho de Desenvolvimento Urbano não possibilita um processo legítimo de participação cidadã, isso porque as regras

---

<sup>4</sup> O substitutivo do Plano Diretor foi encaminhado à Câmara Municipal em abril de 2006. Até a presente data, não foi aprovado.

capazes de assegurar a devida contribuição no alcance dos objetivos da política urbana estão, evidentemente, sujeitas ao descrédito quanto à sua *legitimidade política*, como também quanto à sua *legitimidade social*.

Além do mais, ao que parece, a idéia de legitimidade, no que se refere ao CDU, está alicerçada num raciocínio falso, ou seja, no sofisma que sustenta que os instrumentos participativos podem garantir a legitimidade das decisões e dos resultados perante a sociedade, devido, apenas, à abrangência representativa de sua composição e do controle no cumprimento das regras estatuídas.

O que se percebe é que a participação cidadã na implantação de EI pouco contribui na legitimação dessa instituição e das decisões por esta tomada. Um dos fatores que pode ser atribuído a pouca legitimidade do processo decisório na implantação dos EI é a dificuldade de compatibilização entre os diversos interesses que permeiam esse processo, seja no campo técnico, seja no campo político, demonstrado anteriormente. Desse modo, nem sempre é possível a compatibilização entre o discurso e a prática participativa.

Ainda no que diz respeito à implantação de EI, pode-se concluir que a participação cidadã não vem se afirmando como um *salto de qualidade* para a saída da chamada *crise de representação política*, como também não aponta para o alcance dos objetivos da política urbana. Na correlação entre esses objetivos, expressos no Plano Diretor, e o processo decisório de implantação dos EI parece haver uma contraposição entre os diversos objetivos e a prática participativa.

Ressalte-se que um dos objetivos da política urbana – *a articulação dos diversos agentes públicos e privados atuantes na cidade no processo de desenvolvimento urbano* (art. 2º do PDCR), na prática, tem sido pouco observado durante o processo de apreciação dos Empreendimentos de Impacto.

A falta de integração entre os agentes e as instituições democráticas surge como mais uma deficiência do processo decisório, o que resulta num enfraquecimento dos instrumentos participativos, em razão de que essa participação, muitas vezes, restringe-se a alguns setores da sociedade que detêm melhores condições para o debate público, além do mais, o processo decisório não possibilita a integração dos cidadãos.

Como fator responsável por essa deficiência, observa-se, ainda, a complexidade nos aspectos relacionados às discussões sobre a política urbana – como as normas legais e procedimentais, a estrutura administrativa e a terminologia técnica dos

temas abordados –, que representa um dos desafios para a garantia de participação na gestão urbana.

Mas, é possível vislumbrar uma luz no fim do túnel. As normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, contidas no Estatuto das Cidades, incorporam, nas diretrizes gerais, algumas inovações. Essas inovações são apontadas como uma *nova estratégia de gestão*, caracterizada pela participação direta da sociedade nos processos decisórios sobre as intervenções no território das cidades (SEDU/PR, 2002:37).

Com base nas premissas postas no Capítulo 1 desse estudo, nas quais a participação deve impor o estabelecimento de novas ordens que não objetivem o fim em si mesmas, mas que deve estar comprometidas com a eficácia de seus resultados, pode-se ressaltar a importância dos instrumentos de democratização da gestão, contidos no EC, como os órgãos colegiados de política urbana, como também o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Esses instrumentos vêm como proposta para uma ruptura com os padrões de gestão urbana instalados no País, cujas características são permeadas por uma visão fragmentada da cidade. Isto é, a democratização dos processos decisórios, nesses casos, tem por objetivo primordial a transformação do planejamento e a gestão municipal – mediante o compartilhamento e a responsabilização com todos os agentes envolvidos.

Essa investigação não tem como proposição oferecer alternativas para a mudança do quadro relatado, sobretudo, porque se acredita que propostas individuais não são pertinentes diante do objetivo de legitimação de um processo participativo. Espera-se contribuir, tão somente, para uma reflexão sobre a *práxis* participativa institucionalizada no Recife.

No século XXI, almeja-se uma participação cidadã mais contundente na reversão do quadro de planejamento e execução de políticas urbanas, mediante a adaptação de uma nova ordem na relação entre o poder público e a sociedade. Uma participação que confira ao processo decisório uma legitimidade insofismática.

Sendo assim, a democratização da gestão urbana deve articular a definição dos instrumentos normativos com a eficácia dos resultados da participação cidadã na perspectiva de atender as novas diretrizes da política urbana nacional estabelecidas no Estatuto da Cidade.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANDRADE, Manuel Correia de. *Poder Político e Produção do Espaço*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco – Editora Massagana, 1984.

AMORIM, Luiz. DUFAUX, François. *Lições das margens do Rio São Lourenço: aprendendo com a experiência de requalificação urbana de Montreal*. Canadá, 2005.

ARRETCHE, M. *Mitos da descentralização: mais eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais n.º. 31. São Paulo, 1996.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Participação Social no Brasil*. [www.democraciaparticipativa.org/pg\\_biblioteca](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_biblioteca) (acesso em 22/07/07)

BENEVIDES, Maria Vitória. Instituto Pólis. 1994 n.º. 14- fragmento.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. 8ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação e publicações, 2002.

BRITO, Marcelo. *Pressupostos da reabilitação urbana de sítios históricos no contexto brasileiro*. Revista *Vitruvius*, 2003.

CÁCERES HUARACHI, David Gilberto. *Política habitacional e a renovação urbana na Região Metropolitana do Recife*. Tese de doutorado. Recife, 1982.

CADEMARTORI, Sergio. *Estado de Direito e Legitimidade: uma abordagem garantista*. 2ª Ed. Campinas, S.P: Millennium Editora, 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo A. *Participação Social no Brasil hoje*. São Paulo, 1998.

CASTELLS, Manuel. BORJA, Jordi. *As cidades como atores políticos*. 1999.

COSTA, Eda Maranhão Pessoa da. *Expansão urbana e organização espacial*. Recife, 1982.

CORREA, Cláudia. *Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política*. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro; Revan: FASE, 2003.

CYMBALISTA, Renato (editor). *Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano*. São Paulo. Pólis, 2000.

DE GRAZIA, Grazia. *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro, 1990.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo, 1989.

DENATRAN. *Manual de procedimentos para o tratamento de pólos geradores de tráfego*. Brasília: DENATRAN/ FGV, 2001.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. Rio de Janeiro, 1995.

DOWBOR, Ladislau. *Governabilidade e descentralização*. Artigos on-line, 1994.

ECO, Humberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

FARIA, José Eduardo. *Poder e Legitimidade: uma introdução à política do direito*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

FEDOZZI, Luciano. *Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo*. Curitiba, 2001.

HARVEY, David. *Espaços da Esperança*. São Paulo, 2004.

FERNANDES, Francisco. Luft, Celso Pedro. Guimarães, F. Marques. *Dicionário Brasileiro Globo*. 56 ed. São Paulo. Globo, 2003.

FERREIRA, Rosilda Arruda. *A Pesquisa científica nas ciências sociais: caracterização e procedimentos*. Recife, 1998.

FONSECA, Gilberto Nardi. *A Gestão democrática dos Municípios*. Jus Navigandi. Teresina, 2002. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>. Acesso em 23/06/2007.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.

GRUBITS, Sonia. NORIEGA, José A. Vera. *MÉTODO QUALITATIVO: epistemologia, complementariedade e campos de aplicação*. São Paulo, 2004.

GUERRA, Gustavo Rabay. *A teoria jurídica fundamental: algumas especulações acerca o conceito de direito (em linhas propedêuticas)*. 2004. Site consultado: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5329&p=1> (acesso em 20.08.2007).

GUIMARÃES, MARTINS E GUIMARÃES. *Os métodos qualitativo e quantitativo: similaridades e complementariedades*. 2004

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo, 1994.

KELSEN, H. - *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 1945.

LACERDA, Norma. ZANCHETI, Sílvio Mendes. DINIZ, Fernando. *Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial*. Recife. Sem data.

LEAL, Suely. *Fetice da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife*. Recife: Ed. do autor, 2003.

\_\_\_\_\_. *Cidades democráticas x cidades capital: para onde caminha a práxis da gestão local?* Porto Alegre, 1999.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. *Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites*. FUNDAJ, 2002.

LUCAS, Jonh Randolph. *Democracia e Participação*. Editora UNB. Brasília, 1985.

MELO, Celiane de Moraes. *A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação na Cidade do Recife no período 2001 a 2004*. Dissertação de mestrado. Recife, 2005.

MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. São Paulo, 2005.

MERQUIOR, José Guilherme. *Rousseau e Weber: dois estudos sobre a teoria da legitimidade*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1980.

MOISÉS, José Álvaro. *Os Brasileiros e a Democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Editora Ática S.A. 1995.

MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. 1ª Ed.; 11ª reimpressão. São Paulo; Atlas, 2006.

MUKAI, Toshio – *O Estatuto da Cidade: anotações à Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade: para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/ DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Recife, 2005.

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

REZENDE, Vera F. *Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade*. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. Cardoso, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro; Revan; FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, ADAUTO, Lúcio Cardoso. *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. DE GRAZIA, Grazia. *Reforma urbana e Estatuto da Cidade*. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Rio de Janeiro, 2003.

ROLNIK, Raquel. *Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas* in RIBEIRO, Luiz. SANTOS Jr., Orlando dos. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras em crise*. Rio de Janeiro, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato social ou princípios do direito político*. São Paulo. Martin Claret, 2004.

SALES, Ivandro da Costa. *Os desafios da gestão democrática da sociedade (em diálogo com Gramsci)*. Tese de doutorado. Recife, 2003.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. *A Cidade como um jogo de cartas*. São Paulo, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza (Orgs.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. In. OLIVEIRA, Francisco & Paloi, Mª Célia (Orgs.). *Os Sentidos da democracia*. Petrópolis, 1999.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 2.ed. – São Paulo: Editora HUCITEC, 1994 – (Estudos urbanos; 5)

SANTOS JUNIOR, Orlando A. *Dilemas e desafios para a governança democrática no Brasil*. Seminário *Os Sentidos da democracia e da Participação*. 2004. [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br) (acesso em 08/08/2006).

\_\_\_\_\_. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo, 2001. (caderno Pólis 4)  
site: [www.polis.org.br/arquivos](http://www.polis.org.br/arquivos) (acesso em 13.08.07)

SILVA, Evanildo Barbosa da. *Das Tensões às intenções: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002)*. Dissertação de mestrado. Recife, 2003.

SILVA, Tarcísio. *Do discurso à prática: associativismo e participação popular*. Um estudo de caso da comunidade Chão de Estrelas. Dissertação de mestrado. Recife/PE, 2000.

\_\_\_\_\_. *Da participação que temos a que queremos*. Recife, 1999. [www.democraciaparticipativa.org/pg\\_biblioteca](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_biblioteca) (acesso em 22/07/07)

SOARES, José Arlindo. CACCIA-BAVA, Silvio. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento*. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TOURAINÉ, Alain. *O que é Democracia?*. Ed. Vozes. Petrópolis/ RJ, 1996.

VAINER, Carlos. *Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano* in ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, 2000.

VANELLA, Ricardo. Molinatti, Catalina. *Aprendizaje de políticas urbanas mediante casos de estudio*. Argentina, 2005.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, 2005.

WEBER, M. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006.

ZANCHETTI, Silvio Mendes (orgs.). *Gestão do patrimônio cultural integrado*. UFPE/ Centro de conservação integrada urbana e territorial. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002.

## **LEGISLAÇÃO:**

Constituição Federal, 1988

Constituição do Estado de Pernambuco, 1989

Prefeitura. *Lei Orgânica do Recife*. Recife: 1990.

Prefeitura. *Plano Diretor da Cidade do Recife*: Lei nº 15.547/91. Recife:1991

Prefeitura. *Código de Obras e Posturas da Cidade do Recife*: Lei nº 7.427/61. Recife:1961.

Prefeitura. *Lei e Uso e Ocupação do Solo*: Lei nº 14.511/83. Recife: 1983.

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Lei nº 15.735/92. Recife: 1992

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Lei nº 15.945/94. Recife: 1994

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Decreto nº 16.940/95. Recife: 1995

Emenda à Lei Orgânica Municipal. Emenda nº 05/96. Recife: 1996.

Prefeitura. *Lei de Uso e Ocupação do Solo*: Lei nº 16.176/96. Recife: 1996.

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Lei nº 16.231/96. Recife: 1996

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Decreto nº 17.477/96. Recife: 1996

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Resolução nº 03/96. Recife: 1996

Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Lei nº 16.704/2001. Recife: 2001.

Prefeitura. *Lei dos Doze Bairros*: Lei nº 16.719/01. Recife: 2001.

Prefeitura. Lei nº 16.745/02. Recife: 2002.

#### **FONTES CONSULTADAS:**

Atas de reuniões do CDU, período 2001 a 2004.

Relação de Audiências Públicas da CMR, período 2001 a 2004.

PREFEITURA. *Relatório de atividades CDU*, volume II - SEPLAM/PCR. Recife: 1996.

PREFEITURA. *Diagnóstico da Cidade do Recife*. Diretoria de Urbanismo da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Recife: 2003

Moura Dubeux Engenharia. *Revista Recife Antigo, Recife Moderno*, Ano 02 nº. 09. Recife, 2005.

Planta de desmembramento do terreno onde existia o prédio nº 645 do Cais de Santa Rita, aprovada pela Prefeitura do Recife sob nº 71.00016 de 08.04.2005.

Petições nº 07.04540.7.03, 07.04541.3.03 e 07.04542.0.03 de 22/04/2003 referente ao pedido de aprovação dos projetos de arquitetura para novas edificações no terreno onde existia o prédio nº 645 do Cais de Santa Rita.

BARROS E SILVA, Paulo Roberto. *A cidade viva*. Jornal do Comércio. 31/05/2005.

CAVALCANTI, Clóvis. *Paisagens Aviltadas*. Diário de Pernambuco. 09/01/2005.

\_\_\_\_\_. *A ameaça das “torres gêmeas” do Recife*. Diário de Pernambuco. 20/03/2005.

CRUZ, J. *Das torres de São José à Torre Eiffel*. Diário de Pernambuco. 30/03/2005.

FERRAZ, Maria do Amparo P. *O Recife sob ameaça do atraso*. Diário de Pernambuco. 23/03/2005.

\_\_\_\_\_. *A cidade e os edifícios*. Diário e Pernambuco. 01/05/2005.

LACERDA, N. LEITÃO, L. QUEIROZ, Paulo Abílio de. *Legitimidade Espacial: uma discussão sobre mutação e permanência das estruturas espaciais urbanas*. Recife. Sem data.

LAPROVITERA, Enio. *A preservação ameaça a Democracia?*. Diário de Pernambuco. 27/03/2005.

LOUREIRO, C. AMORIM, L. *Vestindo a pele do cordeiro: requalificação “versus” gentrificação no Recife*. ([www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos](http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos) - acesso em 01/09/2007).

VELOSO, Kátia. *Imóvel classe A no Cais de Santa Rita*. Diário e Pernambuco. 05/12/2003.

#### **SITES CONSULTADOS:**

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5329&p=1> (acesso em agosto/2007).

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br) (acesso em fevereiro/2007).

[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br) (acesso em fevereiro/2007).

[www.democraciaparticipativa.org/pg\\_biblioteca](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_biblioteca) (acesso em julho/2007).

<http://pt.wikipedia.org/wiki/democracia>.(acesso em abril/2007).

[http:// pt.wiktionary.org/ wiki/ lei](http://pt.wiktionary.org/wiki/lei) (acesso em abril/2007).

<http://pt.wikipedia.org/wiki/administracao> (acesso em janeiro/2007).

[www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br) (acesso em junho/ 2006).

[www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br) (acesso em junho/ 2006).

[www.detran.pe.gov.br](http://www.detran.pe.gov.br) (acesso em setembro/ 2006).

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) (acesso em setembro/ 2006).

[www.mouradubeux.com.br](http://www.mouradubeux.com.br) (acesso em setembro/ 2006).

## APÊNDICE A - ENTREVISTAS

### 1.1. SELEÇÃO DE ENTREVISTADOS (Grupos a serem entrevistados):

- Com os responsáveis pelo empreendimento;
- Com os conselheiros do CDU (Poder Público);
- Com os conselheiros do CDU (sociedade civil).

### 1.2. DEFINIÇÃO DE ETAPAS:

#### 1ª ETAPA: PROCEDIMENTOS INICIAIS:

- Esclarecer ao entrevistado a área temática de estudo (gestão urbana), e os objetivos da pesquisa;
- Marcar horário do início da entrevista;
- Solicitar autorização para gravar a entrevista e utilizar na dissertação;
- Perguntar se pode haver identificação do entrevistado na pesquisa;

#### 2ª ETAPA: QUESTÕES A SEREM ABORDADAS

##### 1. O conhecimento do entrevistado sobre:

- A legislação municipal em vigor relativa aos Empreendimentos de Impacto;
- O processo decisório de implantação de EI;
- A Ação Civil Pública sobre as *Torres do Cais Santa Rita*.

##### 2. Como o entrevistado vê:

- A atuação do CDU nas discussões sobre os EI;
- A representação de sua entidade (órgão) nas discussões do CDU;



- Os resultados da participação cidadã na implantação dos EI;
- O processo decisório no CDU sobre as torres do Cais Santa Rita;
- As ações do Ministério Público sobre a implantação de empreendimentos na cidade.

3. Na percepção do entrevistado:

- As discussões do CDU;
- A legitimidade do processo decisório;
- O empreendimento do Cais de Santa Rita.

4. Quais as deficiências são apontadas pelos entrevistados:

- No processo decisório sobre a implantação dos EI;
- Na atuação do CDU;
- Na composição do CDU;
- Na legislação municipal (relativa aos EI).

### 3ª ETAPA: PROCEDIMENTOS FINAIS DA ENTREVISTA

- Agradecer a participação do entrevistado;
- Perguntar sobre a possibilidade de novos contatos para complementar informação, caso necessário;
- Solicitar endereço eletrônico para contato ou envio de material;
- Fornecer meu endereço eletrônico e telefone para contato;
- Marcar horário do término da entrevista.

### 1.3. ROTEIROS:

#### A – EMPREENDEDOR.

Hora início: .....

##### 1. Sobre o local

- A idéia de construir no Cais de Santa Rita.
- Aspectos positivos para se construir no local.
- Aspectos negativos para se construir no local.
- Conhecia a proposta do Projeto Turístico-cultural Recife-Olinda? Esse plano, de alguma forma, influenciou na idéia de se construir na área?

##### 2. Sobre o projeto

- Elementos direcionadores do projeto (linhas gerais).
- Porque a mudança do projeto?

##### 3. Impactos desse empreendimento

- Impactos sobre o meio ambiente (infraestrutura/ paisagem/ sistema viário)
- Impactos sobre os padrões urbanísticos de vizinhança
- Impactos sobre a opinião popular

Hora término: .....

#### B - CONSELHEIROS DO CDU (Poder Público e sociedade civil)

Hora início: .....

##### 1. O conhecimento do entrevistado:

- Em sua opinião, pertinente aos procedimentos e as regras para apreciação dos processos, a legislação urbanística é observada nas plenárias do CDU?

- Teve conhecimento prévio das informações sobre os projetos, antes das reuniões do CDU?

## 2. Sobre o processo decisório:

- Em sua opinião, quais os resultados da participação das entidades representadas no CDU? (positivos e negativos)
- Houve discussão prévia da matéria para orientação sobre o posicionamento no CDU? Em caso afirmativo: onde e como? Em caso negativo: por quê?
- Qual sua opinião sobre:
  - a) A atuação do CDU na análise dos EI?
  - b) A composição/ representação do CDU?
  - c) As normas definidas na legislação municipal sobre os EI?
  - d) As análises do CDU observam os requisitos definidos para análise dos impactos na vizinhança?
  - e) Quais os resultados da participação do CDU na implantação dos EI? (para a sociedade e para a cidade).
  - f) Em sua opinião, os pareceres dos órgãos técnicos (municipais e concessionárias de serviços públicos) e da CCU direcionam a aprovação dos projetos no CDU?
  - g) Quais as deficiências no processo decisório sobre os EI?

## 3. Sobre a legitimidade:

- Qual sua opinião sobre:
  - a) A autoridade das decisões do CDU?
  - b) A legalidade do processo decisório no CDU?
  - c) O consentimento da sociedade em relação às decisões do CDU?

- Em sua opinião, o CDU possibilita um processo legítimo na implantação dos EI?
- O que você acha sobre a intervenção do Ministério Público nos projetos aprovados pelo CDU que tem grande representação?
- E as ações do Ministério Público ferem a legitimidade do CDU?

4. Sobre as Torres do Cais de Santa Rita:

- Qual sua opinião sobre as Torres do Cais de Santa Rita?
- Em sua opinião, as torres do Cais de Santa Rita ferem os padrões urbanísticos de vizinhança?
- Em sua opinião, quais os resultados da participação do CDU, nesse empreendimento?

Hora término: .....

## APÊNDICE B

### RELAÇÃO DAS ENTIDADES REPRESENTADAS NO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO – período 2001 a 2004

#### PODER PÚBLICO<sup>1</sup>

1. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente/Diretoria Geral de Coordenação e Controle Urbano e Ambiental (DIRCON);
2. Secretaria de Finanças (SEFIN);
3. Secretaria Política de Assistência Social (SPAS);
4. Secretaria de Serviços Públicos (SSP);
5. Secretaria de Saneamento (SESAN);
6. Secretaria de Educação (SEDUC);
7. Secretaria de Saúde (SS);
8. Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE);
9. Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ);
10. Empresa de Urbanização do Recife (URB);
11. Câmara Municipal do Recife (CMR);
12. Universidade Federal de Pernambuco/Mestrado de Desenvolvimento Urbano (UFPE/ MDU);
13. Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM);
14. Caixa Econômica Federal (CEF);

#### SOCIEDADE CIVIL<sup>2</sup>

1. Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI –PE);
2. Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON-PE);
3. Clube de Diretores Lojistas (CDL);
4. Associação Comercial de Pernambuco (ACP);

---

<sup>1</sup> A Secretaria de Cultura, Turismo e Esportes/ SECULT e a Secretaria de Habitação/SEHAB foram participantes do CDU, apenas, no início do ano de 2001.

<sup>2</sup> O número de entidades participantes (18) do CDU é maior que o número de vagas definidas para a sociedade civil organizada (14), pelo fato de que o titular e suplente podem ser compostos por entidades diferentes.

5. Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH-PE);
6. Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIEPE);
7. Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco (FEAMEPE);
8. Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura (CREA-PE);
9. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-PE);
10. Central Única dos Trabalhadores (CUT-PE);
11. Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-PE);
12. Conselho Regional de Economia (CORECON-PE);
13. Associação Brasileira de Organização Não-Governamental (ABONG);
14. Centro Josué de Castro (CJC);
15. Federação das Associações, Conselhos e Uniões de Moradores do Ibura-Jordão (FIJ);
16. Fórum Permanente do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS);
17. Centro de Direitos Humanos Hélder Câmara (CENDHEC);
18. Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

## APÊNDICE C

### PROJETOS ENQUADRADOS\* COMO “EMPREENHIMENTOS DE IMPACTO” QUE TRAMITARAM NO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CDU)

Fonte: DIRCON/SEPLAM e CDU - período 2001 a 2004

(\*) Em negrito o motivo pelo qual houve o enquadramento.

#### ANO 2001

EMPREENHIMENTO	LOCALIZAÇÃO	AÇÕES MITIGADORAS
Plano urbanístico para implantação de condomínio residencial horizontal denominado “Rancho do Vale”.  <b>Área de terreno = 57.800 m<sup>2</sup></b>	BR – 101 Norte/ Km 15 Guabiraba.  Zona : ZUR	Nenhuma exigência
Projeto para construção de edificação para guarda e leilões de veículos.  <b>Área de terreno = 56.037,89 m<sup>2</sup></b> <b>Área total de construção = 5.037,89 m<sup>2</sup></b>	Av. Afonso Olindense, onde existiu o nº 377-Várzea  Zona : ZUP 2	Nenhuma exigência

#### ANO 2002

EMPREENHIMENTO	LOCALIZAÇÃO	AÇÕES MITIGADORAS
Ampliação do <b>Shopping center</b> Boa Vista.	Rua José de Alencar nº 105 – Boa Vista.  Zona: ZUP. 1	Nenhuma exigência
Ampliação do <b>Shopping center</b> Tacaruna.	Av. Gov. Agamenon Magalhães, nº 153 Santo Amaro.  Zona: ZUP. 1	Nenhuma exigência
Modificação de projeto de edifício residencial multifamiliar (40 pavimentos). <b>Área total de construção = 21.428,50 m<sup>2</sup></b>	Rua Real da Torre nº 705 - Torre.  Zona: ZUP. 1	Pavimentação/Alargamento da rua Galvão Raposo;

## ANO 2003

EMPREENDIMENTO	LOCALIZAÇÃO	AÇÕES MITIGADORAS
Projeto de reforma para Centro Comercial e Empresarial  <b>Área total de construção = 23.749,52 m<sup>2</sup></b>	Estrada do Arraial nº 3036 – Casa Amarela  Zona: ZUP. 1	Nenhuma exigência
Projeto para construção de uma indústria de cervejas e refrigerantes (Schincariol).  <b>Área total de construção = 38.643,61 m<sup>2</sup></b>	Rua SD 9411 – Guabiraba  Zona: ZUR	Doação da via de acesso à indústria, ao Município;
Projeto para construção de um Campus universitário – UNIVERSO  <b>Área total de construção = 86.666,59 m<sup>2</sup></b>	Av. Mal. Mascarenhas de Moraes, onde existiu o nº 2159 – Imbiribeira.  Zona: ZUP. 1	1. Contrapartida de ação de inclusão social; 2. Pavimentação das ruas do Frigorífico e Silvio Delmar Hollembach;
Passarela aérea de veículos interligando os edifícios-garagens do <i>Shopping center</i> Paço Alfândega ( <b>caso omissis à lei</b> )	Rua Madre de Deus – Bairro do Recife	Nenhuma exigência
Modificação do projeto de edifício hospitalar denominado “Boa Viagem Medical Center”.  <b>Área total de construção = 22.087,19 m<sup>2</sup></b>	Av. Visconde de Jequitinhonha nº 1.144 – Boa Viagem.  Zona: ZUP 1	Adoção para manutenção do canteiro à margem do canal correspondente a testada da quadra do empreendimento.
Reforma com acréscimo de área dos prédios Edf. Sertão/ Trianon e Art Palácio, para implantação de <b>Shopping center</b> .	Av. Guararapes nº 253 e 283/ Rua da Palma nº 58 – Santo Antonio.  Zona: ZEPH 8/ SPR	Nenhuma exigência
Projeto de edifício- garagem (Bloco “A”) para apoio ao <i>Shopping Center</i> “Paço Alfândega”.  <b>Área total de construção = 22.036,55 m<sup>2</sup></b> (blocos A e B)	Travessa do Amorim nº 75 – B. do Recife  Zona: ZEPH 9/ SIC	Adequação da Passarela: 1. Sistema estrutural que permita sua remoção a qualquer tempo; 2. Supressão de um dos pisos, totalizando 3 pisos; 3. Publicação de autorização legislativa para permissão do espaço aéreo;
Projeto para construção da Faculdade Boa Viagem  <b>Área total de construção = 28.940,00 m<sup>2</sup></b>	Rua Jean Emile Favre Nº 422 – IPSEP  Zona: ZUP. 1	1. Realizar estudo de viabilidade para implantação de ciclovia no eixo Mascarenhas de Moraes/Jean Emile Favre; 2. Implantação de projeto



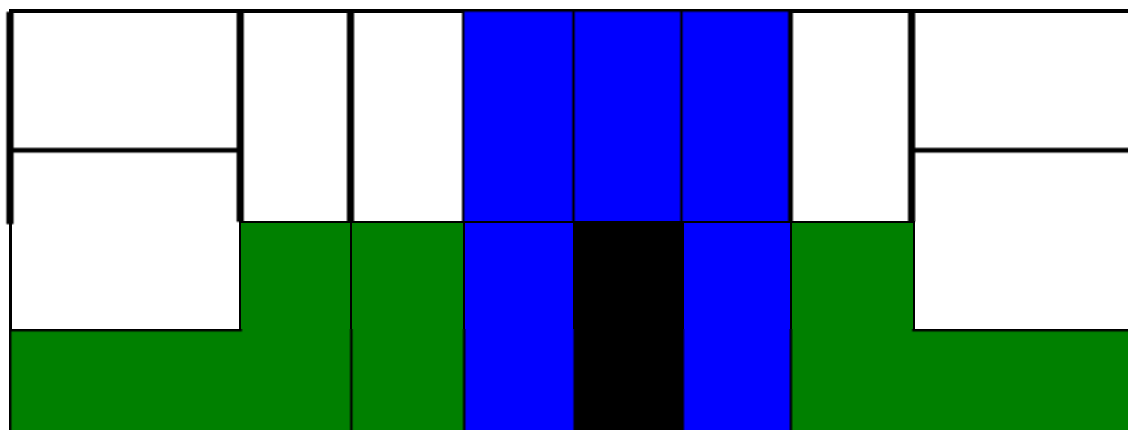
		de ação social na faixa de 08 a 18 anos para o pessoal do entorno; 3. Priorizar a comunidade do entorno na contratação de pessoal; 4. Disponibilizar 2% de bolsas de estudo para o pessoal do entorno
Projeto para construção de edifício comercial (salas comerciais) <b>Área total de construção = 34.798,20 m<sup>2</sup></b>	Rua Comendador Moraes nº 89 - Pina. Zona: ZUP. 1	Nenhuma exigência

### ANO 2004

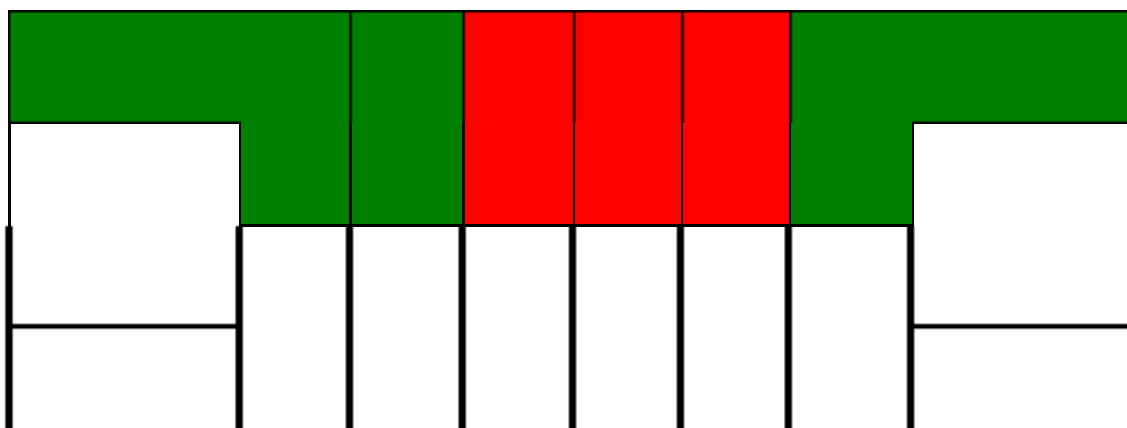
EMPREENDIMENTO	LOCALIZAÇÃO	AÇÕES MITIGADORAS
Projeto para construção de um Centro de compras (CARREFOUR)  <b>Área do terreno = 43.087,70 m<sup>2</sup></b>	Rua Francisco Correia de Moraes nº 100 – Imbiribeira.  Zona: ZUP 1	1. Implantação das adequações/ melhorias no sistema viário;  2. Relocação das famílias com habitações existentes na via lateral, para outra área dentro da RPA-6.
Projeto para construção de conjunto habitacional, denominado “Casarão do Cordeiro”. <b>Área do Terreno = 35.252,79 m<sup>2</sup></b> <b>Área total de construção = 36.908,21 m<sup>2</sup></b>	Rua Dr. João Lacerda (Radial 5) – Cordeiro  Zona: ZUP 1	1. Complementação da Radial 5; 2. Implantação de Posto de saúde e escola para absorver nova demanda.
Legalização de construção destinada a um comércio atacadista (Karne e Keijo)  <b>Área do terreno = 46.195,80 m<sup>2</sup></b> Área total de construção = 12.616,29 m <sup>2</sup>	BR- 101 Sul Km 73,37 nº 3.700 – Barro.  Zona: ZEPA 2	1. Recuperação dos danos ambientais: tratamento da encosta do morro, plantio de árvores, apoio a ações de educação ambiental;
Projeto para construção de um <b>Shopping center</b> (Marista).	Av. Conde da Boa Vista nº 385 – Boa Vista.  Zona: ZUP 1	Absorção e capacitação de mão de obra da população do entorno,
Projeto para construção de edifício multifamiliar. <b>Área total de construção = 26.686,47 m<sup>2</sup></b>	Cais de Santa Rita, lote 1 – São José.  Zona: ZECP	Doação de área para praça e via pública.
Projeto para construção de edifício multifamiliar. <b>Área total de construção = 26.612,81 m<sup>2</sup></b>	Cais de Santa Rita, lote 2 – São José.  Zona: ZECP	Doação de área para via pública.
Projeto para construção de edifício multifamiliar. <b>Área de construção = 19.163,35 m<sup>2</sup></b>	Rua Padre Roma – Tamarineira. Zona: ARU/SRU 2	Nenhuma exigência

## ANEXO A

### Lotes confinantes, defrontantes e circundantes



#### LOGRADOURO



#### LEGENDA

- LOTES CONFINANTES** - São os lotes que têm pelo menos 1 ponto em comum com o lote objeto de análise.
- LOTES DEFRONTANTES** - São os lotes situados na face da quadra oposta ao lote objeto de análise, cujas testadas ou parte delas estejam defronte a estes lotes e seus confinantes.
- LOTES CIRCUNDANTES** - São os lotes limítrofes ao logradouro, tanto na face da quadra onde se situa o lote objeto da análise (excetuando-se os lotes confinantes), quanto na quadra oposta (excetuando-se os lotes defrontantes).



# ANEXO B



- LEGENDA:**
- POLIGONAL DE ENTORNO DO IPHAN  
Área com intervenções sujeitas à análise do IPHAN conforme determina o ofício nº 021/98/5 CR/ IPHAN Minic de 21.01.98
  - Setor de Preservação Rigorosa-SPR
  - Setor de Preservação Ambiental-SPA

- Monumentos Tombados**
- Federais**
- 1 Igreja de São José do Ribamar
  - 2 Igreja de Nossa Sra. do Terço
  - 3 Conjunto Arquitetônico do Pátio de São Pedro e Igreja de São Pedro dos Clérigos
  - 4 Igreja da Ordem Terceira do Carmo
  - 5 Igreja e Convento de Nossa Sra. do Carmo
  - 6 Igreja de Nossa Sra. da Conceição da Congregação Mariana
  - 7 Igreja do Divino Espírito Santo
  - 8 Igreja de Nossa Sra. do Rosário dos Pretos
  - 9 Igreja de Nossa Sra. da Conceição dos Militares
  - 10 Igreja Matriz de Santo Antônio e Casa Paraquial anexa
  - 11 Igreja e Convento de Santo Antônio
  - 12 Capela dos Navios ou Capela Dourada, Claustro e Casa de Oração da Ordem Terceira de São Francisco de Assis
  - 13 Fortaleza de São Tiago dos Cinco Pontos
  - 14 Mercado de São José
  - 15 Teatro Santa Isabel

- Estaduais**
- 16 Estação Central do Recife (Tombado provisoriamente)
  - 17 Antiga Casa de Detenção do Recife (Casa da Cultura)
  - 18 Arquivo da Antiga Casa de Detenção do Recife
  - 19 Cinema Glória
  - 20 Prédio da Rua do Imperador no. 463 (Anexo do Arquivo Público Estadual)
  - 21 Liceu de Artes e Ofícios
  - 22 Palácio da Justiça
  - 23 Casa de Badia (Em processo de Tombamento)
  - 24 Casa onde nasceu Pereira da Costa (Tombado provisoriamente)
  - 25 Palácio do Campo das Princesas (Tombado provisoriamente)

- Monumentos**
- ▲ Igreja de São José
  - ▲ Igreja e Convento de Nossa Sra. da Penha
  - ▲ Igreja de Nossa Sra. do Livramento
  - ▲ Prédio do Diário de Pernambuco
- Imóvel Especial de Preservação-I.E.P.  
Lei 16.248/96

ANEXO-11 REQUISITOS ESPECIAIS PARA REGULAMENTAÇÃO DA OCUPAÇÃO E APROVEITAMENTO NAS ZONAS ESPECIAIS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL-ZEPH

N.º	NOME DA ZEPH	SPR		SPA				
		REQUISITOS ESPECIAIS	AF	COEF. UTIL.	AF	REQUISITOS ESPECIAIS	REQUISITOS ESPECIAIS	
10	S. JOSÉ/S.ª ANTONIA	A, U	ZECP	ZECP	ZECP	-	-	U

A - Análise especial para cada caso a critério da Grêça competente, objetivando restauração, manutenção do imóvel e/ou sua compatibilização com a feição do conjunto integrante do sítio, sendo permitida a demolição dos imóveis cujas características não condizem com o sítio, ficando o parecer final a critério do CUL;

U - ZEPH selecionada com proposta de plano específico;

PREFEITURA DO RECIFE  
SECRETARIA CULTURAL  
DIRETORIA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

SECRETARIA DE CULTURA - SECULT  
DIRETORIA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL - DPCC

PROJETO  
ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL -10  
SÍTIO HISTÓRICO DOS BAIROS DE SANTO ANTONIA E SÃO JOSÉ (CONJUNTOS ANTIGOS) ZEPH-10

SITUAÇÃO	UNIBASE	ÁREA	N.º DE BARRIOS
BARRO S. JOSÉ/S. ANTONIA	902805/903805/902800		
PAROQUIA ÚNICA	ESCALA 1/2000		
DATA ÚLTIMA REVISÃO	SETEMBRO/2007		
DESIGNO	VIVIANE MESQUITA- GLÁUCIA MARIA FERREIRA-ANA PATRICIA GUIMARÃES		



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)