

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

RENATA MACIEL MARINHO SILVA

## **PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

**A Governança no Processo de Revisão do Plano Diretor do Recife.**



RECIFE  
2009

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

RENATA MACIEL MARINHO SILVA

## **PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

**A Governança no Processo de Revisão do Plano Diretor do Recife.**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

ORIENTADORA: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. SUELY MARIA RIBEIRO LEAL

RECIFE  
2009

**Silva, Renata Maciel Marinho**  
**Plano Diretor Municipal: A governança no**  
**processo de revisão do Plano Diretor do Recife /**  
**Renata Maciel Marinho Silva. – Recife : O Autor, 2009.**  
**204 folhas: Il., fig., graf., tab., quadro.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de**  
**Pernambuco. CAC. Desenvolvimento Urbano, 2009.**

**Inclui bibliografia e anexos.**

**1. Planejamento urbano – Recife (PE). 2. Política**  
**Urbana. 3. Gestão Municipal. 4. Estado. 5. Sociedade**  
**civil. 6. Mercado imobiliário. I. Título.**

<b>711.4</b>	<b>CDU (2.ed.)</b>	<b>UFPE</b>
<b>711.4</b>	<b>CDU (22.ed.)</b>	<b>CAC2009-67</b>



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

Ata de Defesa de dissertação em Desenvolvimento Urbano da mestranda **RENATA MACIEL MARINHO SILVA**.

Às 9.00 horas do dia 05 de maio de 2009 reuniu-se na Sala do Conselho do CAC, a Comissão Examinadora de dissertação, composta pelos professores: Suely Maria Ribeiro Leal (orientadora), Livia Izabel Bezerra de Miranda (examinadora externa), Jan Bitoun (examinador externo) e Luis de la Mora (examinador interno) para julgar, em exame final, o trabalho intitulado: "PLANO DIRETOR MUNICIPAL. A Governança no Processo de Revisão do Plano Diretor do Recife", requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano. Abrindo a sessão, a Presidente da Comissão, Prof<sup>a</sup>. Suely Maria Ribeiro Leal, após dar conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à 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 à 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, 05 de maio 2009.

- Indicação da Banca para publicação ( X )

Prof<sup>a</sup>. Suely Maria Ribeiro Leal  
Orientadora

Prof<sup>a</sup>. Livia Izabel Bezerra de Miranda  
Examinadora Externa/FASE

Prof. Jan Bitoun  
Examinador Externo/Programa de Pós  
Graduação em Geografia/UFPE

Prof. Luis de la Mora  
Examinador Interno/MDU

Rebeca Júlia Melo Tavares  
Secretária do Programa

Renata Maciel Marinho Silva  
Candidata

Aos meus pais

## **AGRADECIMENTOS**

Por crer que, na vida, ninguém constrói nada sozinho, agradeço a todos que contribuíram para realização desta dissertação, especialmente:

À minha família, pelo apoio que sempre foi, e que continua sendo, imprescindível em todos os momentos de minha vida: aos meus irmãos, que sempre estiveram ao meu lado e com quem sempre pude contar, e à minha mãe e ao meu pai, pois a eles devo tudo.

À minha orientadora, professora Suely Leal, meu profundo agradecimento pela dedicação e apreço com que se dispôs a compartilhar comigo do conhecimento essencial à construção desta dissertação.

Aos professores e funcionários que integram o MDU, pela atenção e pelas contribuições ao processo de aprendizado.

Aos colegas mestrandos e doutorandos do MDU, em especial, às amigas que lá conquistei, com quem, acima das descobertas acadêmicas, compartilhei momentos fraternos de apoio e descontração: Iria Almeida, Mariana Pontes e Helena Tourinho, a esta agradeço, ainda, as sugestões que enriqueceram, sobremaneira, esta dissertação.

Às amigas: Ana Cláudia Fonseca, Ana Florinda Azevedo, Ana Fabíola Azevedo, Andresa Moraes, Anne Accielle, Carol Forte, Juliana Vilas Boas, Maria Cecília Guimarães, Laine Raposo, Karenine Sá e Marília Matoso pela paciência na ausência e apoio na presença.

Aos entrevistados: gestores e técnicos da Prefeitura do Recife, vereadores do Recife, representantes da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), da Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social (ETAPAS), da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI) e do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (SINDUSCON), que contribuíram com suas visões sobre o processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela bolsa de mestrado concedida de maio de 2007 a abril de 2009. Muito Obrigada!

## RESUMO

O objetivo da dissertação é refletir sobre as implicações dos conflitos de interesses ocorridos no processo de governança democrática, durante a revisão do Plano Diretor do Recife (PDR). O Estatuto da Cidade obrigou diversos municípios do Brasil a elaborar o plano diretor, principal instrumento de planejamento e gestão urbana, de acordo com o preceito constitucional de gestão democrática, ou seja, com a participação de diversos segmentos da sociedade. Com isso, inaugurou um novo paradigma, no qual, o caráter político do planejamento é assumido de maneira explícita e o urbano é reconhecido como espaço onde se defrontam interesses divergentes. Em uma sociedade capitalista marcada por profunda desigualdade social e antagonismo de classe, quanto mais democráticas forem as experiências participativas mais evidentes ficarão os antagonismos entre interesses dos movimentos sociais e do mercado imobiliário. Diante destes antagonismos, a administração municipal sofre pressões para mediar em prol dos interesses de um ou outro. No modelo democrático, a governança definida como regime de ação pública caracterizado por diferentes padrões de interação entre Estado, sociedade civil e mercado, requer a pactuação de interesses divergentes, condições estas nem sempre bem sucedidas na acumulação urbana capitalista. O Estatuto dotou o país com o arcabouço legal para construção de cidades mais democráticas, mas os avanços na sua concretização dependem da vontade política do governo local e das relações que este guarda com atores econômicos e sociais. No caso do processo de revisão do PDR, a administração municipal instaurou um modelo de governança democrático, abriu espaço à participação de atores da sociedade civil e mercado, no entanto, não conseguiu pactuar uma proposta. A revisão foi coordenada pela administração municipal do prefeito João Paulo de Lima (PT), cuja eleição, em 2000, foi marcada pelo apoio dos setores dos movimentos sociais e com baixo envolvimento de setores econômicos, que em grande parte, apoiavam o candidato concorrente. A primeira gestão municipal teve um caráter progressista, pautado por um ideário de gestão democrática, representado pela implementação de arranjos institucionais participativos que permitiam a incorporação das demandas dos setores sociais na agenda pública. Assim, no início da revisão do PDR a administração dava indícios que estava inclinada a privilegiar os interesses da sociedade civil, garantiu inclusive, aos representantes deste segmento, um número maior de delegados na Conferência do Plano Diretor, espaço participativo onde seriam pactuadas as propostas do plano diretor. No entanto, já durante a primeira gestão, ocorreu uma mudança nas alianças políticas de sustentação à gestão, com a inserção de setores econômicos, como do mercado imobiliário. Estes, em 2004, apoiaram financeiramente a campanha à reeleição de João Paulo. A introdução de setores econômicos nas alianças políticas terminou por configurar interesses antagônicos aos dos movimentos sociais. Com isso, no final do processo de revisão do PDR a administração municipal decidiu modificar as propostas aprovadas na Conferência do Plano Diretor e encaminhar um substitutivo, que foi pactuado apenas com representantes do mercado imobiliário. Acredita-se que reside no realinhamento da correlação de forças e alianças políticas que apoiavam a administração municipal, as razões para o redirecionamento operado nas decisões tomadas na revisão do PDR.

**PALAVRAS-CHAVE:** plano diretor; governança; planejamento e gestão urbana; relação Estado x sociedade civil x mercado; gestão municipal



## ABSTRACT

This master thesis aims to provide reflection on the implications generated by the interest conflicts that occurred in the democratic governance process, during the Directive Plan of Recife City (PDR). The City Statute obliged several small towns in Brazil to draw up a directive plan, primary planning and urban management instrument, according to the democratic management constitutional precept, that is, with the participation of various segments of society. With that, a new paradigm has been inaugurated, in which the political character of the planning is explicitly taken on, whereas the urban character is recognized as a space where divergent interests face one another. In a capitalist society characterized by serious social inequality and class antagonism, the more democratic participative experiences are, the more evident the opposition between social movement and real estate's interests will be. Before such antagonism, the city administration comes under pressure to mediate in favor of the interests of one or the other. In the democratic model, the governance, which is defined as a public action characterized by different interaction patterns among State, civil society and market, requires an agreement on divergent interests, though such conditions are not always successful in the urban capitalist accumulation. The Statute has provided the country with legal framework for building more democratic cities, but the advances in its concretization depend on local political will and the relationships it holds with economic and social actors. Concerning the PDR review process, the municipal administration established a democratic governance model by making space for civil society actors and market participation. However, they did not manage to settle a proposal. The review was coordinated by Mayor João Paulo de Lima's (PT) municipal administration, whose election, in 2000, was marked by support from social movements and low involvement of economic sections that greatly supported the adversary candidate. The first municipal management had a progressist character, oriented by democratic management ideas, represented by participative institutional arrangements implementation which allowed the incorporation of social section's demands in the public agenda. That way, at the beginning of the PDR review, the administration evidenced a tendency to privilege the interests of civil society. They even guaranteed to the segment representatives a greater number of delegates in the Director Plan Conference which was a participative space where the director plan proposals would be agreed on. Nevertheless, since the very first administration, there was a change on the management support political alliances, with the insertion of economic sectors, such as the real estate market. In 2004 they financially supported João Paulo's re-election campaign. The introduction of economic sectors into the political alliances ended up representing interests which opposed to the concerns of social movements. With that, by the end of the PDR review process, the municipal administration decided to modify the proposals approved in the Director Plan Conference and to set in motion a substitutive, which was agreed on by real estate market representatives only. It is believed that the reasons for the rechanneling operated in the decisions taken in the PDR review reside in the realignment of the forces and political alliances correlation.

**KEY-WORDS:** director plan; governance; urban planning and management; State x civil society x market; municipal administration.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema da representação da relação tripartite entre atores políticos.....	36
Figura 2 - Cronologia dos prefeitos no Recife de 1983 a 2009.....	70
Figura 3 - Organograma engenharia política da 1ª gestão de João Paulo.....	76
Quadro 1 - Programas e projetos da 1ª gestão de João Paulo.....	78
Figura 4 - Organograma conselhos municipais da 1ª gestão de João Paulo.....	79
Figura 5 - Organograma mudanças na engenharia política após dois anos da gestão.....	83
Figura 6 - Organograma da engenharia política da 2ª gestão de João Paulo.....	92
Figura 7 - Organograma conselhos municipais da 2ª gestão de João Paulo.....	93
Gráfico 1- Destinação da receita da administração direta da prefeitura.....	95
Gráfico 2 - Composição da representação no CDU .....	97
Quadro 2 - Etapas do processo de revisão previsto nos termos de referências .....	100
Gráfico 3 - Composição da representação na Comissão Organizadora da Conferência do Plano Diretor.....	107
Gráfico 4 - Composição da representação na Conferência do Plano Diretor do Recife	108
Figura 8 - Mapa do Zoneamento do Plano Diretor do Recife .....	113
Figura 9 - Mapa do Zoneamento do Plano Diretor do Recife .....	118
Gráfico 5 - Composição dos delegados para Conferências Municipais segundo Resolução nº24 do Ministério das Cidades .....	121
Gráfico 6 - Composição da representação dos delegados na Conferência Municipal do Plano Diretor.....	122
Figura 10 - Mapa do Zoneamento do Plano Diretor do Recife .....	125

Figura 11 - Mapa do Zoneamento do Plano Diretor do Recife.....	130
Figura 12 - Mapa do Zoneamento do Substitutivo ao Plano Diretor do Recife.....	130
Figura 13 – Palafitas no bairro da Torre.....	139
Figura 14 – ZEIS Entra a Pulso no Bairro de Boa Viagem.....	139
Figura 15 – Boa Viagem verticalização e adensamento dec. 70 versus sec. XXI.....	171

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Doações à campanha de reeleição do prefeito João Paulo realizada por empresas privadas em 2004.....	89
Tabela 2 - Comparação das propostas de coeficientes construtivos Prefeitura x ADEMI / SINDUSCON .....	113
Tabela 3 - Comparação das propostas de coeficientes construtivos Prefeitura x Feru x PREZEIS x OP .....	118
Tabela 4 - Comparação das propostas coeficientes construtivos Projeto de Lei x FERU x ADEMI /SINDUSCON .....	125
Tabela 5 - Comparação dos coeficientes construtivos do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife x do Substitutivo ao projeto de Lei do Plano Diretor do Recife .....	131

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADEMI-PE - Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco  
ARPPE - Associação das Rádios Comunitárias e Livres do Estado de Pernambuco  
ARU - Área de Reestruturação Urbana  
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento  
CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano  
CEMPO - Centro de Educação e Medicina Popular  
CENDHEC - Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social  
CMP - Central de Movimentos Populares-PE  
CODECIR - Coordenadoria de Defesa Civil do Recife  
COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente  
COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização da Terra  
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores-PE  
CONDEPE / FIDEM - Agencia Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco  
CSURB - Companhia de Serviços Urbanos do Recife  
CTTU - Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife  
DIRBAM - Diretoria Geral de Urbanismo  
ECOS - Associação Ecológica de Cooperação Social  
EMLURB - Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana  
EMPREL - Empresa Municipal de Informática  
EPV - Espaços Públicos Vegetados  
EQUIP - Escola de Formação Quilombo dos Palmares  
ETAPAS - Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social  
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FERU - Fórum Estadual de Reforma Urbana  
FIEPE - Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco  
FIJ - Federação das Associações e Conselhos Comunitários do Ibura e Jordão  
FMDU - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano  
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana  
HIS - Habitações de Interesse Social  
IEP - Imóveis Especiais de Preservação  
IPAV - Imóveis de Proteção de Áreas Verdes  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
JOC - Juventude Católica Operária

LOA - Lei Orçamentária Anual  
LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo  
MAC - Macrozona do Ambiente Construído  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia-PE  
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
MST - Movimento dos Sem Terra  
MTL - Movimento Terra, Trabalho e Liberdade  
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto-PE  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
OLMP - Organização e Luta do Movimento Popular  
ONG – Organização Não-Governamental  
OP - Orçamento Participativo  
PAN - Partido dos Aposentados da Nação  
PC do B - Partido Comunista do Brasil  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PDCR – Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife  
PDR – Plano Diretor do Recife  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PGT - Partido Geral dos Trabalhadores  
PHS - Partido Humanista da Solidariedade  
PL - Partido Liberal  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN - Partido da Mobilização Nacional  
PP - Partido Progressista  
PPS - Partido Popular Socialista  
PREZEIS - Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social  
PRONA - Partido de Reedificação da Ordem Nacional  
PRP - Partido Republicano Progressista  
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSC - Partido Social Cristão  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PSDC - Partido Social Democrata Cristão

PSL - Partido Social Liberal  
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PT do B - Partido Trabalhista do Brasil  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PTC - Partido Trabalhista Cristão  
PTN - Partido Trabalhista Nacional  
PV - Partido Verde  
RMR – Região Metropolitana do Recife  
RPA - Região Político-Administrativa  
SANEAR - Autarquia de Saneamento do Recife  
SEPLAM - Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente  
SINDUSCON-PE - Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco  
SJC - Serviço de Justiça e Paz  
TRE-PE - Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco  
URB - Empresa de Urbanização do Recife  
ZAC - Zona de Ambiente Construído  
ZAC C - Zona de Ambiente Construído de Ocupação Controlada  
ZAC M - Zona de Ambiente Construído de Ocupação Moderada  
ZAC R - Zona de Ambiente Construído de Ocupação Restrita  
ZAN - Zona de Ambiente Natural  
ZEDE - Zona Especial de Dinamização Econômica  
ZEIS - Zona Especial de Interesse Social  
ZEOT - Zona Especial de Ocupação Transitória  
ZEPA - Zona Especial de Proteção Ambiental  
ZEPH - Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural  
ZUP - Zona de Urbanização Preferencial

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>7</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>12</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITUAL.....</b>	<b>34</b>
<b>2.1 Estado, sociedade civil e mercado.....</b>	<b>36</b>
2.1.1 <i>Resgate Histórico: formas distintas de examinar uma relação.....</i>	<i>37</i>
2.1.2 <i>Realidade Contemporânea: proposta de um novo modelo teórico.....</i>	<i>42</i>
2.1.3 <i>Realidade brasileira: aplicabilidade do modelo.....</i>	<i>45</i>
2.1.4 <i>Estado democrático: fortalecimento do mercado global.....</i>	<i>47</i>
<b>2.2 Conceito de governança.....</b>	<b>49</b>
2.2.1 <i>Revisão conceitual: duas formas históricas um modelo teórico.....</i>	<i>51</i>
2.2.2 <i>No Brasil: a governança democrática local.....</i>	<i>55</i>
<b>2.3 Planejamento e gestão urbana.....</b>	<b>58</b>
2.3.1 <i>Planejamento e gestão democráticos.....</i>	<i>60</i>
2.3.2 <i>Estatuto da Cidade e o plano diretor participativo.....</i>	<i>64</i>
2.3.3 <i>Entraves à governança democrática na elaboração do plano diretor.....</i>	<i>65</i>
<b>3 O CASO: A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE.....</b>	<b>69</b>
<b>3.1 A gestão municipal do Recife.....</b>	<b>70</b>
<b>3.2 Reconstrução do Processo de Revisão do Plano Diretor do Recife.....</b>	<b>96</b>



<b>4 A GOVERNANÇA NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE.....</b>	<b>136</b>
<b>4.1 Atores: polarização e antagonismo de classe .....</b>	<b>137</b>
<b>4.2 Administração de João Paulo: da contra-hegemonia à governabilidade.....</b>	<b>142</b>
<b>4.3 Alianças político-partidárias e engenharia política .....</b>	<b>148</b>
<b>4.4 Reflexos do ideário de gestão no modelo de planejamento adotado.....</b>	<b>151</b>
<b>4.5 O modelo de gestão do plano diretor: os três momentos da relação entre administração municipal, movimentos sociais e mercado imobiliário .....</b>	<b>155</b>
<b>4.6 Propostas da Conferência versus substitutivo: pactuação dos interesses? .....</b>	<b>164</b>
<b>4.7 O processo de revisão do Plano Diretor do Recife: legítimo e democrático? .....</b>	<b>177</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>181</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>188</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>196</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nesta dissertação são analisados os desafios enfrentados pelos atores que participaram dos processos democráticos de elaboração do plano diretor municipal. A intenção é que a análise aqui proposta possa lançar luz sobre os pontos de maior conflito que, em muitos processos, se tornam percalços a implementação do modelo de planejamento democrático proposto pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Alguns desses pontos de maior conflito estão relacionados a duas esferas, no que se refere ao processo de definição da política urbana, à construção de uma metodologia que consiga garantir que práticas clientelistas e lobistas não perpassem o processo de gestão democrática da cidade e, no que se refere ao conteúdo dos planos diretores, o conflito se expressa quando são discutidos instrumentos que visam à redistribuição dos benefícios e ônus da urbanização. Entender como estes conflitos se expressam concretamente irá contribuir para tornar o planejamento e a gestão das cidades mais democráticos.

Apesar de abordar-se aqui um objeto empírico específico, o processo de revisão do Plano Diretor do Recife, acredita-se que muitas questões teóricas e vários elementos empíricos aqui tratados podem auxiliar na compreensão dos conflitos presentes nos processos de planejamento e gestão de outros municípios brasileiros. Pois, algumas questões políticas observadas no cenário recifense, e que marcaram o modelo de planejamento e gestão urbana adotados, se mostram igualmente presentes em outros municípios. Por esta razão, a expectativa é que esta dissertação contribua não apenas localmente, mas para a discussão acadêmica da democratização do planejamento e gestão urbana em um âmbito nacional.

O objetivo desta dissertação é refletir sobre as implicações dos conflitos de interesses ocorridos no processo de governança democrática, durante a revisão do Plano Diretor do Recife (PDR). No início desta pesquisa, o Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife aguardava aprovação da Câmara Municipal e não havia previsão de quando seria encaminhado de volta ao Executivo para sanção. Por isso, optou-se por fazer um recorte e analisar o complexo processo de revisão do PDR na fase de responsabilidade do Executivo, com um corte temporal que inicia em novembro de 2001, quando a discussão se instala no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), e finaliza em abril de 2006, quando o

Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife é encaminhado à Câmara do Recife. Reserva-se, para pesquisas futuras, a intenção de analisar a fase de responsabilidade do Poder Legislativo, que iniciou em abril de 2006 e finalizou em dezembro de 2008, quando esta dissertação estava em fase de conclusão.

O objeto analisado é um caso emblemático, pois a administração municipal instaurou um modelo de governança democrática, abriu espaço para a participação de atores da sociedade civil e mercado, no entanto, a despeito disso, não conseguiu pactuar<sup>1</sup> assuntos polêmicos como os coeficientes construtivos e a outorga onerosa. No início do processo, a administração dava indícios de que estava inclinada a privilegiar os interesses da sociedade civil, garantiu, inclusive, aos representantes destes atores um número maior de delegados na Conferência Municipal do Plano Diretor, espaço participativo onde deveriam ter sido pactuadas as propostas a serem transformadas em projeto de lei. No entanto, no final do processo, a administração municipal decidiu modificar o conteúdo de algumas propostas aprovadas na Conferência e encaminhar um substitutivo ao projeto de lei, com propostas de coeficientes construtivos e outorga onerosa que foram negociadas apenas com representantes do mercado imobiliário. Este evento coloca a seguinte questão: o que levou a administração municipal a tomar essa decisão?

Diante desta questão, no centro das reflexões sobre o processo de revisão do PDR, está o conceito de governança como referencial teórico orientador. No âmbito da administração pública, o conceito de governança é trabalhado por diversos autores<sup>2</sup>. As distintas definições atribuídas por estes autores à governança acarretam dificuldades de compreensão e aplicação. As múltiplas utilizações do termo fazem com este seja, quase sempre, utilizado de forma adjetivada. Expressões como local, democrática, tradicional, corporativa, boa, dentre outras, prescindem ou sucedem a palavra governança como forma de precisar-lhe a significação utilizada. Por isso, é preciso elucidar sob qual perspectiva teórica o termo será aplicado nesta dissertação. Um exame mais detalhado do conceito encontra-se no capítulo referente às considerações teóricas desta dissertação. Por ora, destaca-se que a análise, aqui procedida, considera o conceito de governança no âmbito dos estudos sobre o planejamento e gestão das

---

<sup>1</sup> Segundo o Aurélio pactuar é “combinar, ajustar, estipular, convencionar” (AURÉLIO..., 1995) é com essa acepção que o termo é utilizado.

<sup>2</sup> Como: Mccarney (1996, 1998, 2003), Salazar (1998), Ivo (2001), Osmond (1988), Bresser-Pereira (2007), Le Galès (1995), Stren (2003), Santos Júnior (2001) e Leal (2003).

idades. O conceito está intrinsecamente associado ao desafio enfrentado pelas administrações municipais face às reformas de Estado, que demandam destes entes uma nova postura na relação com demais atores urbanos. A utilização aqui do termo governança, sem adjetivos, visa a tratar da relação política tripartite: Estado, sociedade civil e mercado, sem, no entanto, tipificá-la. É-nos evidente que esta relação pode se dar de diversas formas, em função da correlação de forças e das alianças políticas que se estabelecem entre os atores. A análise desta relação tripartite será procedida através do exame de questões como o ideário e a engenharia de gestão, os arranjos institucionais, os conflitos, os interesses, os mecanismos de participação adotados pela administração municipal. O intuito é discutir a governança adotada no objeto empírico estudado - o processo de elaboração do Plano Diretor do Recife coordenado pelo Executivo municipal, no período de novembro de 2001 a abril de 2006. Destarte, o objeto de estudo abordado é o modelo de governança que o Executivo municipal adotou para conduzir o processo de elaboração do Plano Diretor do Recife.

Isso posto, os problemas centrais da pesquisa são discutir sobre como a governança se expressa, no planejamento e gestão urbanos, e quais as dificuldades políticas de implementação de um modelo de governança democrática no processo de revisão do plano diretor do Recife face os conflitos de interesses.

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanos (BRASIL, 2007). Sua elaboração é obrigatória para as cidades com mais de 20.000 habitantes desde a Constituição Federal de 1988, mas só foi regulamentada com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Este incorporou outros critérios, que estenderam a obrigação a cerca de 30% dos 5.508 municípios brasileiros (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007), que passam a ter o dever de elaborar seus planos diretores em um prazo máximo de cinco anos – contados a partir da aprovação do referido Estatuto -, sob o risco de o prefeito incorrer em improbidade administrativa. A exigência legal leva municípios de todo o país a enfrentarem o desafio de discutir o planejamento urbano, e o plano diretor como instrumento deste, de forma democrática. Mas, como as experiências vivenciadas em muitos municípios puderam atestar, o plano diretor não é um instrumento de simples elaboração (BUENO E CYMBALISTA, 2007). Sua complexidade reside, dentre outros fatores, nas dificuldades de entrelaçamento de suas dimensões: jurídica, técnica e política.

Juridicamente, o plano diretor é uma lei municipal cuja elaboração é de responsabilidade do Poder Executivo municipal, que deve submetê-lo à aprovação do Poder Legislativo municipal. A Constituição Federal de 1988 confere ao poder público municipal a atribuição de executar a política urbana conforme diretrizes gerais fixadas pela legislação federal. O objetivo era transferir aos municípios o poder e a responsabilidade de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes. Para atender a tal objetivo, é apontado o plano diretor como fiel depositário e instrumento básico da política de desenvolvimento municipal (BRASIL, 2007). Por ter sido previsto na Constituição, os municípios assinalam a elaboração do plano diretor em suas Leis Orgânicas promulgadas em 1990. Com isso, alguns municípios enfrentaram o desafio de elaborar o plano diretor ainda no início da década de noventa, como o fez o município de Recife. No entanto, muitos dos instrumentos previstos em seu escopo não puderam ser implementados, pois não havia a regulamentação federal necessária para disciplinar a sua utilização (PAULA, 2007). A regulamentação dos instrumentos de política urbana só veio com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, no governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Assim sendo, as propostas para a solução dos problemas identificados pelos municípios estão, em grande medida, atreladas aos instrumentos legais que só foram regulamentados juridicamente pelo Estatuto da Cidade, em 2001. De fato, há instrumentos e conteúdos obrigatórios, mas há também aqueles que os municípios têm autonomia para decidir se e como os utilizam. Ressalte-se que o Estatuto disponibiliza os mecanismos, cabendo a cada município decidir quais são mais adequados ao atendimento das expectativas e necessidades urbanas locais.

A decisão sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana, portanto, envolve as outras duas dimensões supracitadas: a técnica e a política. Para Lacerda et al (2005), o maior desafio da elaboração do plano diretor é combinar estas duas dimensões. Como qualquer ação de planejamento urbano, o processo de elaboração do plano diretor é técnico, pois “tem de ser respaldado em análises fundamentadas em um conjunto informacional” (LACERDA ET AL, 2005, p.56). Este “conjunto informacional” subsidia as decisões tomadas em diversas fases do processo de elaboração do plano diretor: do diagnóstico da realidade municipal, com identificação dos problemas e potencialidades; do prognóstico, com a discussão sobre cenários futuros, e das propostas, com apontamento de caminhos que conduzam à solução dos problemas e à concretização das potencialidades. No entanto, por melhor e mais bem intencionado que seja o corpo técnico envolvido na elaboração do plano diretor, a ação de

planejar o espaço urbano envolve interesses múltiplos. Por exemplo, a definição se uma propriedade cumpre sua função social quando é destinada a habitações de interesse social ou, se ela a cumpre, quando abriga uma atividade econômica que gera empregos, por vezes, não é estabelecida simplesmente no âmbito técnico. O planejamento urbano é embasado em informações técnicas, é fundamentado em possibilidades jurídicas, mas é, eminentemente, uma decisão política e, por isso, não está descolado das relações de poder que se estabelecem entre e dentro do Estado, da sociedade civil e do mercado. Para impedir que o plano diretor fosse um instrumento construído de forma centralizada em um gabinete da prefeitura por técnicos e gestores, tal como era comum no modelo tecnocrático de planejamento, típico do Brasil dos anos 70 (GONDIM, 1995), o Estatuto da Cidade determinou que, em todo processo de planejamento urbano, deve ser garantida a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Como afirma Gondim (1995, p.472), inaugurou-se, assim, um novo paradigma no processo de planejamento urbano, no qual o caráter político é assumido de maneira explícita e o urbano é reconhecido como espaço de luta, onde se defrontam interesses divergentes ou mesmo antagônicos. Nesse contexto, o plano diretor passou a ser visto, politicamente, como um pacto estabelecido entre atores sociais como resultado do processo institucional de articulação, discussão e confrontação de interesses (LACERDA ET AL, 2005), sob a coordenação do Poder Executivo municipal.

A adoção deste modelo de planejamento e gestão do espaço urbano, que pressupõe a construção de pacto entre atores sociais, é um reflexo do processo de redemocratização vivenciado pelo Brasil com o fim do período ditatorial. Este processo foi institucionalizado pela Constituição Federal de 1988, que trouxe uma visão universalista quanto aos direitos sociais, redistributiva quanto à renda e democrática quanto à gestão pública (SANTOS JÚNIOR, 2001). Na ocasião da Constituinte, ocorreu a mobilização de amplos setores da sociedade organizada, envolvendo movimentos populares, organizações não-governamentais (ONGs), Universidades e entidades de representações técnico-profissionais, que lutaram pela inclusão no texto constitucional de uma agenda de reforma urbana (GOHN, 2003; GRAZIA, 2003). Desta forma, pela primeira vez, uma Constituição Brasileira mostrou real preocupação com a questão urbana, trazendo um capítulo específico, que trata da política urbana (BLANC, 2007). No entanto, apesar do avanço que representou a incorporação do capítulo Da Política Urbana na Constituição, os dois artigos que o compõem, 182 e 183, não promovem, por si só, uma agenda de reforma urbana aos moldes do que propunha os setores da sociedade

organizada acima referendados. Para suprir esta lacuna, esses setores permaneceram lutando até a aprovação do Estatuto da Cidade, que apresenta instrumentos para garantir, no âmbito municipal, princípios como: o direito à cidade, a função social da cidade e da propriedade e a democratização da gestão urbana. O Estatuto da Cidade dotou o país com o arcabouço legal para construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas, mas os avanços, na sua concretização, mostram-se dependentes da vontade política hegemônica no âmbito do Estado - no caso da política urbana, expresso nos Poderes Executivo e Legislativo municipais -, e das relações que o Estado guarda com atores econômicos e sociais, uma vez que, como salientou Maricato (2002, p.51), a realidade aponta que, mais do que qualquer formulação legal, os poderes econômico e político influem sobre quando e como a lei se aplica.

Historicamente o planejamento e a gestão das cidades brasileiras são marcados por relações de privilégios, clientelismo e lobby, em detrimento de relações de cidadania, equidade e participação democrática. Este fato leva a grande desconfiança dos segmentos sociais frente às decisões centralizadas no Estado, que são comumente vistas como defensoras dos interesses das elites, isso porque, como aponta Villaça (2005, p.50), as classes econômicas dominantes sempre participaram do processo de planejamento e da gestão das cidades, as camadas populares é que eram alijadas. A descentralização da decisão, em instâncias institucionais de participação, é a alternativa defendida pelos segmentos sociais para viabilizar sua inserção nas discussões sobre o planejamento e no processo de gestão da cidade como meio de luta por melhorias sociais. Estas práticas, como ressalta Leal (2003, p.25), contrabalanceariam as tendências corporativas e clientelistas presentes nos modelos tradicionais de representação política. Seriam também uma forma de fortalecer o poder político dos atores sociais junto ao Estado. Partidos políticos de feições progressistas, comungando desta visão e apoiando os movimentos sociais, incorporaram o ideário da gestão democrática em seus discursos políticos. No entanto, ao assumir o poder, mesmo estas administrações progressistas têm dificuldades de transpor do discurso democrático da participação popular à prática da governança democrática.

Nos últimos anos, houve significativos avanços no fortalecimento da relação entre governo local e sociedade civil, estes avanços podem ser atribuídos às diversas experiências de participação popular que possibilitaram a abertura de espaços institucionais, onde os representantes dos movimentos sociais puderam expor e defender seus interesses. Experiências de participação popular no planejamento urbano como do Plano de

Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) e do Orçamento Participativo (OP), levaram a diferentes graus de avanços no fortalecimento das relações entre governo local e sociedade civil, nos critérios de tomada de decisão e na inversão de prioridade do investimento público (LEAL, 2003, p. 26-29). No entanto, no geral, nestes espaços, não há um embate direto e explícito entre interesses dos movimentos sociais e aqueles do mercado imobiliário, tal como ocorre na elaboração dos planos diretores. A confrontação direta de interesses destes dois atores demanda da administração municipal um modelo de governança que possibilite o diálogo entre eles para construção do pacto político que é o plano diretor. De forma que, em uma conjuntura de fortalecimento e disseminação de experiências participativas no âmbito do planejamento municipal, o plano diretor traz, como maior desafio às administrações, a instauração de espaços democráticos que possibilitem a discussão e pactuação dos conflitos entre representações dos interesses de movimentos sociais e do mercado imobiliário, onde o governo local, além do papel técnico, assuma o papel de mediador e garanta aos outros dois atores o mesmo poder político de negociação para resolução dos impasses.

Na prática, em uma sociedade capitalista marcada por uma profunda desigualdade social e por um claro antagonismo de classe, quanto mais democráticas e transparentes forem estas experiências participativas de planejamento e gestão urbanas, mais evidentes ficarão os antagonismos entre os interesses dos movimentos sociais e do mercado imobiliário. Diante destes antagonismos, o Estado, ao assumir o papel de regulador dos conflitos, sofre pressões políticas para decidir em prol de um ou de outro. Mas, diante de um impasse de interesses, quem tem mais poder de influenciar as decisões políticas do Estado: movimentos sociais ou mercado imobiliário?

Marx, o mais notório pensador político de esquerda, ao analisar o panorama político-econômico do século XX, tecia críticas à forma como, nas sociedades capitalistas, os agentes econômicos detentores dos meios de produção utilizavam o Estado para assegurar seus interesses particulares. Para Marx, no sistema capitalista, seria inevitável que o Estado estivesse subordinado ao comando da burguesia, a saída era a tomada do poder pelo proletariado (CARNOY, 2006). Gramsci comunga com Marx a crítica à forma como o mercado domina o Estado, mas, para Gramsci, o domínio não se dá através da força, mas sim da hegemonia, ou seja, da dominação ideológica e cultural (BOBBIO, 1982). E, por isso, ao contrário de Marx, Gramsci acreditava que não bastava a classe dominada chegar ao poder,



era preciso suplantar a hegemonia da classe dominante e instaurar um projeto contra-hegemônico. Sem isso, a burguesia, ao sentir que sua hegemonia estaria ameaçada, realizaria uma “revolução passiva”, que é uma política reformista com o atendimento de alguns pleitos da sociedade civil, mas com a manutenção da hegemonia burguesa (GRUPPI, 1985; CARNOY, 2006; BOBBIO, 2007). Habermas (1997) resgata a análise tripartite de Gramsci para tentar entender como agem estes três atores na contemporaneidade. Para Habermas, durante a modernidade, foi mais preponderante o peso atribuído à reprodução das lógicas econômicas e administrativas que o atribuído ao desenvolvimento da sociedade civil. Esse autor afirma, ainda, que os subsistemas econômico (mercado) e administrativo (Estado) relacionam-se de forma complementar e tentam imprimir, na sociedade civil, sua forma de agir, o que causa instabilidade. A sociedade civil, por sua vez, reage, organizando-se em movimentos sociais que buscam materializar suas demandas na esfera pública. No entanto, segundo Arato e Cohen (1994), Habermas não esclarece que estratégia a sociedade civil deve adotar para fazer ecoar as suas demandas. Para Arato e Cohen (1994), o caminho seria a institucionalização de novas formas de controle social sobre o Estado, que permitiria à sociedade civil conectar-se às autoridades políticas para exercer maior influência sobre as decisões tomadas. A institucionalização de espaços participativos, nesta perspectiva, seria um importante passo rumo à instauração do que Gramsci chamou de contra-hegemonia, na medida em que se inculcava, na lógica de agir do Estado, princípios societários como justiça social, solidariedade e direitos dos cidadãos.

Nesta ótica, no Brasil nas décadas de oitenta e noventa, a modificação nos modelos de gestão e governança democráticos adotados pelas cidades, através da incorporação de práticas e arranjos institucionais que primam pela participação popular, representou um importante avanço político de fortalecimento da sociedade civil junto ao Estado. No entanto, é preciso considerar que, apesar dos avanços, a lógica de agir do capital não foi suplantada. Os avanços obtidos foram no sentido de incorporar ao Estado princípios societários, mas o sistema econômico capitalista ainda vigora e demanda do Estado posicionamentos que, por vezes, representam interesses antagônicos aos dos movimentos sociais. Isso se torna ainda mais evidente quando, no final do século XX, mudanças na conjuntura econômica aproximam o Estado e o mercado. Esta aproximação influencia, sobremaneira, as possibilidades de avanços do que poderia ser o início de uma contra-hegemonia.

O final do século XX foi marcado por profundas transformações no sistema capitalista, que alteraram radicalmente, não só as relações econômicas - processos de trabalho e hábitos de consumo -, mas também as relações políticas - configurações geográficas, geopolíticas, poderes e práticas do Estado. Segundo Harvey (2006), as transformações, na economia política do capitalismo, representam uma passagem do regime fordista-keynesiano para um regime de acumulação flexível. O regime de acumulação flexível - pós-fordismo - é caracterizado, em linhas gerais, por uma flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Além disso, é marcado pelo surgimento de novos setores de produção, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, altas taxas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Essas mudanças na lógica de produção do Regime de Acumulação Flexível ocasionam, também, alterações na configuração espacial. Castells (2007) aponta que a era da informação e a economia global são organizadas em torno de centros de controle e comando capazes de coordenar, inovar e gerenciar as atividades interligadas das redes de empresas. Apesar de os sistemas avançados de telecomunicações poderem possibilitar a localização de serviços avançados dispersos pelo globo, observa-se um modelo de organização espacial dicotômico: com dispersão e concentração simultâneas. Os serviços avançados e as atividades econômicas são abrangentes e estão dispersas por todo o globo, no entanto a camada superior destes serviços, tanto em poder quanto em qualificação, encontra-se concentrada em algumas centralidades territoriais, denominadas por Sassen (1998) como cidades globais, que oferecem modernas infraestruturas de transporte, telecomunicações e recursos humanos qualificados. Portanto, diante da nova conformação das redes de produção, resultado da dispersão geográfica das empresas multinacionais, a globalização é responsável por grandes impactos territoriais. Cria-se assim uma nova hierarquia entre as cidades. É fundamental frisar que “a hierarquia na rede não é de forma alguma garantida ou estável, está sujeita à concorrência acirrada entre as cidades, bem como a aventura de investimentos de alto risco em finanças e bens imobiliários.” (Castells, 2007, 473).

Destaca-se, nesta lógica, o crescente papel dos governos locais como protagonistas para garantir as condições gerais da acumulação capitalista. Neste sentido, percebe-se uma diminuição do papel do Estado enquanto provedor de serviços e benefícios para população, passando a ser um agente facilitador e intermediador da atração de investimentos e financiamentos externos. Com isso, o Estado passa a dividir as responsabilidades de promover o desenvolvimento econômico com setores empresariais da cidade. Esta parceria entre Estado

e mercado, ao refletir nas decisões tomadas e sobre os interesses priorizados na agenda pública, propicia a permanência da hegemonia nas mãos dos setores econômicos.

Nos anos noventas, os impactos da reconfiguração produtiva mundial projetam-se sobre o Brasil e os princípios de competitividade e co-responsabilidade dos governos locais na atração de investimentos encontram maior ressonância. Soma-se a este panorama o agravamento da crise fiscal do Estado que atinge os municípios, suscitando uma crise de governabilidade, fruto da ausência de recursos versus o aumento das demandas sociais. Esta realidade faz com que as administrações municipais vejam, no fortalecimento econômico, uma forma de sanar as dificuldades econômicas (LEAL, 2003).

Diante deste cenário, a administração municipal enfrenta um duplo desafio ao gerir o espaço urbano: de um lado, ter de atender aos anseios e demandas sociais, do outro, e ao mesmo tempo, ter de promover o desenvolvimento econômico local. Para Leal (2003), nesta tensão, o que determinará o que será priorizado na agenda pública é a correlação de forças e alianças políticas que se expressam na engenharia política da administração. Assim, uma administração de caráter mais progressista, eleita com apoio dos movimentos sociais e pouca adesão de segmentos econômicos, tende a conformar uma engenharia política mais propícia a priorizar os interesses e demandas dos movimentos sociais. Por sua vez, uma administração municipal que estabelece alianças políticas com setores econômicos estaria mais propícia a atender aos pleitos destes atores. Mas, é preciso entender que estas relações não são estanques, durante uma administração pode haver a incorporação de novos atores políticos, com interesses distintos dos que inicialmente apoiavam a administração. Esse engendrar de novas alianças político-eleitorais pode levar a um realinhamento na correlação de forças locais que, por sua vez, pode representar a incorporação de novas prioridades na agenda pública da administração municipal, ou seja, “o processo decisional resulta, assim, da forma como os diversos grupos de interesses interagem entre si e se imiscuem no aparelho estatal, de forma a permitir a incorporação de suas expectativas.” (LEAL, 2003, p. 112).

No caso da elaboração do plano diretor municipal, o Estatuto é claro ao definir que no processo decisional os municípios devem seguir o preceito constitucional de gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O que nos leva a crer que o processo de

elaboração do plano diretor só estará em consonância com a exigência legal se for adotada a governança democrática como meio para definição da política urbana municipal.

Diante desta exigência, propõe-se aqui analisar o processo decisório que envolve a construção política do PDR, face o desafio enfrentado pela administração municipal ao coordenar um processo político de instauração de um espaço democrático de mediação de interesses antagônicos.

O foco na análise da dimensão política é justificado por ser, no caso do Recife, encontrada nesta dimensão a resposta para compreender porque apesar da administração municipal ter instaurado um modelo de governança democrática - com a ampla participação de atores da sociedade civil e mercado - não ter conseguido pactuar assuntos polêmicos.

O processo foi coordenado por uma administração municipal de esquerda, que elegeu o primeiro prefeito operário da cidade do Recife. João Paulo de Lima, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito em 2000, em uma eleição com poucos recursos financeiros oriundos do diretório nacional do PT, com amplo apoio dos setores sociais, com baixo envolvimento de setores econômicos, que em grande parte apoiaram seu concorrente, o candidato à reeleição Roberto Magalhães, do Partido da Frente Liberal (PFL). Após uma eleição polarizada entre forças de “esquerda” e de “direita”, João Paulo de Lima deu início à primeira gestão com uma engenharia política marcada pela partilha do poder entre os representantes das alianças político-partidárias engendradas durante a campanha eleitoral. Estas alianças eram formadas entre partidos tradicionalmente de esquerda. A estrutura da administração direta e indireta foi composta pelo PT, PCdoB, PPS, PSB, PCB e PDT. Já os setores sociais tiveram seus interesses representados pelos técnicos e lideranças incorporadas aos segundo e terceiro escalões da administração. Esta estrutura administrativa deu um caráter progressista à administração, que foi pautada pelo compromisso eleitoral assumido por João Paulo de adotar um ideário de “gestão radicalmente democrática”. Este ideário era representado pela implementação de arranjos institucionais que primavam pela participação popular e permitiam a incorporação das demandas dos setores sociais na agenda pública.

No entanto, já durante o exercício desta primeira gestão, observa-se uma mudança nas alianças políticas de sustentação à gestão. De um lado, a base partidária que apoiava a gestão se ampliou com a incorporação de novos partidos: Partido Social Liberal (PSL), Partido dos

Aposentados da Nação (PAN), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Partido Republicano Progressista (PRP). De outro, ocorreu a inserção de novos atores políticos, os setores econômicos, que têm interesses antagônicos aos dos movimentos sociais que apoiavam a candidatura de João Paulo a prefeito em 2000. Esta aliança representou, nas eleições de 2004, participação político-financeira de setores econômicos, como das empresas ligadas ao mercado imobiliário, no processo de reeleição do candidato petista. No que se refere à engenharia política, a ampliação das alianças político-partidárias não representou a partilha dos cargos do primeiro escalão entre os partidos que apoiaram João Paulo na eleição. Ao contrário, desde os últimos dois anos da primeira gestão, João Paulo realizou uma reforma administrativa com concentração de poderes em políticos petistas. Assim, na segunda gestão, das dezesseis secretarias municipais, doze eram comandadas por petistas, outras duas pastas tinham à frente representantes do PCdoB, partido do vice-prefeito, uma era comandada pelo PCB e a última era chefiada por técnico sem vinculação partidária direta. O ideário de gestão democrática permaneceu nesta segunda gestão, havendo, inclusive, a ampliação de espaços participativos. No entanto, a introdução de setores econômicos nas alianças políticas terminou por configurar interesses, por vezes, antagônicos à governança democrática. Acredita-se que o realinhamento da correlação de forças influenciou para o redirecionamento operado nas decisões tomadas acerca do Plano Diretor do Recife em favor de interesses do capital imobiliário, em detrimento daquelas definidas através da ampla participação da sociedade civil.

Diante destes fatos e para abordar a problemática exposta nesta dissertação adotou-se uma estrutura metodológica delineada em três eixos de investigação.

No primeiro eixo de investigação são discutidos os suportes teóricos e conceituais como embasamento para a compreensão de um processo: a governança na revisão do Plano Diretor do Recife. Com base em uma pesquisa bibliográfica ampla, três questões são discutidas.

Primeiramente resgata-se a discussão sobre a concepção de Estado, especificamente do Estado capitalista, abordando aspectos relativos ao seu papel, à sua natureza e ao seu modo operante, visando a compreender a relação dele com os outros dois atores políticos que interagem na relação de governança: a sociedade civil e o mercado. Para tanto, é feito um resgate histórico de distintas teorias de esquerda que analisam a relação Estado capitalista e sociedade, são confrontadas as teorias de Hegel, Marx, Engels, Gramsci, a leitura destes pensadores políticos foi realizada através das análises de Bobbio (1982, 2000a, 2000b, 2007),

Carnoy (2006) e Gruppi (1985). Depois é discutida a realidade contemporânea segundo a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas (1997), enriquecida pelo modelo teórico proposto por Arato e Cohen (1994), e aplicado por Avritzer (1994) ao processo de redemocratização do Estado brasileiro para explicar o fortalecimento da sociedade civil na relação com o Estado. E, por fim, confronta-se este fortalecimento da sociedade civil ao do mercado, face as transformações ocorridas no sistema capitalista no final do século XX e início do século XXI que aproximaram mercado e Estado, para tanto, são resgatadas as análises de Castells (2007), Harvey (2006) e Diniz (2001) sobre o tema.

A segunda questão centra-se na discussão e na análise teórica sobre o conceito de governança, em si, e nas diferentes formas que ela pode assumir. Com base da diferenciação do conceito proposto por Salazar, que identifica duas formas históricas e um modelo teórico, as perspectivas de diversos autores são discutidas. Em seguida é abordada a governança democrática local no Brasil.

Por fim, reflete-se sobre os impactos e consequências da aplicação do conceito de governança no planejamento e gestão do espaço urbano do Brasil no contexto do século XXI, depois, como este conceito reflete no Estatuto da Cidade e na obrigação de elaboração do plano diretor participativo e, finalizando, discutem-se quais os entraves que se apresentam à adoção do modelo de gestão democrática na elaboração do plano diretor municipal.

No segundo eixo de investigação o objeto empírico é caracterizado. Com base nas formulações teóricas construídas e pressupondo que a correlação de forças é determinante no processo decisório do Estado, antes reconstituir o processo de revisão do Plano Diretor do Recife em si, volta-se o olhar primeiro para a gestão municipal do Recife. Assim, são caracterizadas a gestão municipal do Recife, nos primeiro e segundo mandatos, e a relação política que estas gestões estabeleciam com os demais atores: movimentos sociais e setores econômicos. Inicialmente é caracterizado o panorama político-eleitoral no qual a gestão municipal assume o poder, depois, são analisados três aspectos: (i) o ideário de gestão, que aponta quais os princípios e diretrizes ideológicos nortearam as ações e as decisões da gestão; (ii) a engenharia política, que demonstra como se compõe a estrutura administrativa e que grupos de interesses estão nela representados; e (iii) os arranjos institucionais, que ilustram como se organizam os espaços institucionais da gestão, aqui volta-se o olhar, notadamente, para os canais participativos. As informações e dados que permitiram a caracterização e,

posterior, análise comparativa, das duas gestões de João Paulo de Lima foram obtidos através de um amplo levantamento documental, as fontes foram: (i) Prefeitura Municipal do Recife, que forneceu, dentre outros documentos, organogramas da estrutura administrativa aprovada por decreto municipal, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e publicações do Diário Oficial; (ii) Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE), especificamente na 9ª zona eleitoral responsável pela prestação de contas do candidato a prefeito João Paulo de Lima (PT) nas eleições de 2000; (iii) o “site” Transparência Brasil que forneceu dados sobre as prestações de contas do candidato a reeleição João Paulo de Lima (PT) na eleição de 2004; e (iv) jornais de ampla circulação Jornal do Comércio e Diário de Pernambuco que permitiram resgatar eventos e falas que ilustram as visões dos atores sobre questões pertinentes aos aspectos analisados.

Após caracterizar as primeira e segunda gestões municipais do Recife, volta-se o olhar para a reconstrução do processo de revisão do Plano Diretor do Recife, a segunda etapa da investigação empírica. A descrição do processo é feita cronologicamente e no decorrer da narrativa procurou-se identificar: o modelo de gestão adotado, os conflitos, os interesses em jogo, os atores participantes, a forma de participação, os mecanismos de decisão e os interesses privilegiados. A reconstrução do processo é realizada através de uma ampla análise documental, que teve como fonte principal os documentos fornecidos pela Prefeitura do Recife, os principais foram: os Termos de Referência da revisão do plano diretor, os Relatórios de Diagnóstico, as atas das reuniões do CDU, o Texto Base, os documentos enviados por representantes da sociedade civil e do mercado imobiliário a título de contribuição ao Texto Base, o Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife, o Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife, além de legislações como decretos municipais e resoluções federais, dentre outros. Para suprir as lacunas na compreensão do processo, que os documentos não conseguiram esclarecer, foram realizadas entrevistas com técnicos da Prefeitura do Recife que participaram em algum momento da revisão do plano diretor. A entrevista foi do tipo não-estruturada, mas focalizada, utilizou-se um roteiro de tópicos relativos ao caso analisado, assim, foi possível explorar mais amplamente as questões respondidas dentro de uma conversa informal. Foram entrevistadas: a responsável técnica pelo CDU, duas técnicas da Diretoria Geral de Urbanismo (DIRBAM).

O último eixo de investigação consiste na análise da governança democrática no Plano Diretor do Recife. Esta análise está fundamentada nas informações e nos dados tratados no eixo dois,

mas para consubstanciá-la e enriquecê-la foram realizadas entrevistas com atores que participaram do processo. As entrevistas eram do tipo estruturada e dirigida, ou seja, a partir de perguntas precisas, pré-formuladas e com uma ordem preestabelecida.

A partir do conceito de relação tripartite de Gramsci (Estado, sociedade civil e mercado), no decorrer na reconstrução do processo de revisão do PDR foram identificados 5 tipos de atores com funções e interesses distintos. O Estado é representado por atores governamentais responsáveis pela elaboração do plano, estes são subdivididos em três tipos, segundo o papel que desempenham: (i) gestores responsáveis por articular politicamente os diferentes interesses aos da administração municipal; (ii) técnicos que têm a função de dar suporte técnico ao processo; (iii) legisladores, que têm a atribuição política de aprovação do plano diretor na Câmara Municipal, e que na fase aqui analisada participam da discussão. Já os atores não-governamentais convocados a participar do processo, que se queria democrático e participativo, são subdivididos em dois tipos, segundo os interesses que defendem: (i) a sociedade civil, caracterizada por Habermas (1997, p.99), “compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política”, estão enquadrados neste tipo: os movimentos sociais, associações comunitárias, organizações não-governamentais, conselhos profissionais e sindicatos; (ii) mercado, que é identificado com o que Habermas (1997) define por “subsistema econômico”, que opera em torno da lógica estratégica da recompensa que se traduz em dinheiro, pertencem a este tipo de ator: as entidades representantes dos setores econômicos como das empresas atuantes nos segmentos imobiliário, construtivo e produtivo da cidade do Recife.

Foi estabelecida a realização de duas entrevistas com cada um dos cinco tipos de atores identificados, totalizando 10 entrevistas. A seleção dos entrevistados levou em consideração fatores diferentes em função do tipo. No caso dos gestores (1º escalão) e técnicos (2º escalão) da Prefeitura do Recife a escolha dos entrevistados levou em consideração que no decorrer do processo de revisão houve mudanças significativas nas equipes, por tanto, foram selecionados representantes das duas equipes que estiveram coordenando o processo em momentos distintos. No que se refere ao legislativo municipal, foram entrevistados um vereador da base governista outro da oposição. A seleção dos atores não-governamentais entrevistados levou em consideração que estes deveriam ser agentes atuantes na política urbana recifense, pois isso lhes garante uma visão mais politizada e ampla do planejamento urbano. Outro fator que



foi levado em consideração foi o engajamento e participação nos conflitos de interesse identificados no processo. Por isso, as entrevistas referentes ao tipo sociedade civil foram realizadas com um representante da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE / PE) e um da Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social (ETAPAS) duas Organizações Não-Governamentais (ONGs) com tradição de luta pela reforma urbana no Recife, que participam do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife (CDU) e integram o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU), entidade que capitaneou as contribuições de algumas ONGs e movimentos sociais para negociar junto a prefeitura. No caso do mercado imobiliário foram entrevistados um representante da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI) e do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (SINDUSCON), estas duas entidades integram o CDU, além disso, foram elas que articularam e negociaram as propostas para o plano diretor com a administração municipal. As entrevistas foram realizadas entre 11 nov.2008 a 09 fev. 2009.

As perguntas formuladas versavam sobre a mesma temática, mas dependendo do tipo de ator entrevistado o foco era alterado (ver anexos). Nestas entrevistas os atores foram questionados primeiro sobre a gestão municipal, as perguntas versavam sobre seu ideário, sua engenharia e seus arranjos institucionais. Depois as indagações tratavam do processo de revisão do Plano Diretor do Recife, as ponderações visavam estimular os entrevistados a fazer uma análise sobre: o processo de gestão, os mecanismos de decisão, a participação e os conflitos de interesses.

Diferentemente, da etapa que reconstruiu o processo de revisão do plano diretor, que foi estruturada cronologicamente, a exposição das análises realizadas neste eixo de investigação está estruturada em cortes temáticos, segundo as ponderações teórico-conceituais construídas no eixo um. A confrontação das visões dos atores auxilia na compreensão de como a governança se expressou no planejamento e gestão urbanos da cidade do Recife, e quais as implicações dos conflitos de interesses no processo de governança democrática durante a etapa da revisão do plano diretor que foi coordenada pelo Executivo municipal.

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos. Esta introdução, que trata da problemática da pesquisa, seus objetivos, justificativa, da delimitação do recorte dos objetos teórico e empírico bem como, a estrutura metodológica as técnicas de pesquisa empregadas.

O segundo capítulo se atém às questões teóricas e conceituais necessárias à compreensão do objeto de estudo, atendo-se ao primeiro eixo de investigação. Os dois últimos capítulos destinam-se a tratar do objeto empírico. O terceiro capítulo abarca o eixo de investigação dois, portanto, traz uma caracterização do processo de revisão do plano diretor da cidade de Recife, subdividida em duas partes: a caracterizada da gestão municipal que coordenou o processo de revisão do PDR e a reconstrução do processo de revisão do Plano Diretor do Recife. E o quarto capítulo abarca o terceiro eixo de investigação, discutindo a governança no processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

Finalmente, as conclusões sintetizam os resultados da pesquisa e procuram contribuir para a compreensão dos desafios enfrentados na instauração de um modelo de governança democrática no planejamento e gestão das cidades. Os achados sinalizam que no caso do processo de revisão do Plano Diretor do Recife, primeiramente, o processo de governança democrática foi fragmentado em razão de alterações nos interesses defendidos pelas alianças políticas que davam sustentação à administração de João Paulo no decorrer de dois mandatos. Além disso, ao final do processo de revisão fica claro que este foi perpassado por práticas de privilégio, clientelismo e lobby, semelhante aos traços que marcaram alguns momentos da administração municipal que coordenou a revisão. Apesar desta leitura empírica local, em um âmbito mais global, nos é evidente que esta não é uma realidade exclusiva do cenário recifense. Em outros municípios brasileiros traços destas práticas clientelistas e lobistas se fazem presentes e, sem dúvida, refletem na elaboração de seus planos diretores. Assim, tem-se a certeza, que a elucidação das variáveis que determinaram os rumos do processo de revisão do Plano Diretor do Recife pode contribuir para o aprimoramento da discussão sobre o planejamento e a gestão democrática em um âmbito nacional.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITUAL

A análise empírica da variante política incutida nas decisões tomadas e no modelo de governança adotado pelo Executivo municipal, ao coordenar o processo de revisão do Plano Diretor do Recife (PDR), deve ter, como ponto de partida, uma sucinta reflexão teórica sobre a política. Duas características se destacam quando o conceito de política é abordado: primeiramente, o seu emprego como indicativo às coisas do Estado e, em segundo lugar, o entendimento desta como uma prática humana estreitamente associada ao conceito de poder (BOBBIO, 2000b).

Sobre a primeira característica, os autores clássicos caracterizavam política e Estado com a mesma extensão. Na sociedade moderna, a noção de política se expande e, em razão do fenômeno da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado, passa a tratar da esfera na qual agem os sujeitos - indivíduos ou grupos, políticos ou não-políticos - que participam das decisões coletivas. De forma que a sociedade civil de não-política torna-se, cada vez mais, política, graças à emergência e ao fortalecimento de instituições democráticas (BOBBIO, 2000b, p. 83-86). De modo análogo, Gruppi (1985, p.09), ao abordar a dissociação entre Estado e sociedade civil, afirma que “o Estado se torna uma organização distinta da sociedade civil, embora seja expressão desta”.

Em relação à segunda característica, há diversos teóricos que se dedicaram à difícil tarefa de tentar compreender a prática política, grande parte examinando-a sob a ótica do Estado e da relação de poder que este estabelece com outros atores políticos. Esta relação é, em algumas correntes, identificada como sendo dual – Estado x sociedade civil – e, em outras, como sendo tripartite – Estado x sociedade civil x mercado. Os autores que tratam da relação dual, em geral, ou incorporam sob a denominação de sociedade civil uma forma de Estado, tal como faz Hegel, “para o qual pela primeira vez a sociedade civil não compreende mais o Estado na sua globalidade, mas representa apenas um momento no processo de formação do Estado” (BOBBIO, 2007, p.49); ou incorporam sob a denominação de sociedade civil o que aqui se conceitua de mercado, ou seja, o lugar das relações econômicas, a exemplo de Marx e Engels que disseram, “a sociedade civil abrange toda troca material dos indivíduos dentro de uma determinada fase de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange todo o comércio e

indústria de uma determinada fase e, por isso, é mais ampla que o Estado...” (MARX e ENGELS, 2007, p. 63).

Para fins desta dissertação, adota-se a concepção de relação tripartite, pois, como evidencia Habermas (1997), na sociedade contemporânea, são distintas as lógicas de agir do Estado, do mercado e da sociedade civil. Além disso, em uma sociedade capitalista fundada na lógica do capital, as relações entre a sociedade civil e o mercado não se dão de forma simétrica. Ao invés disso, estabelece-se entre esses atores e o Estado uma relação assimétrica de poder.

O conceito de poder é polissêmico, autores apresentam diferentes acepções para ele. Iná de Castro faz uma reflexão sobre as mesmas e sintetiza

[...] é possível extrair que o poder é considerado como a manifestação de uma possibilidade de dispor de um *instrumento* para se chegar a um fim (vantagem ou efeito desejado), mas a possibilidade de chegar a este fim supõe a existência de uma relação assimétrica, ou seja, a possibilidade de que uma das partes disponha de mais meios ou de maior capacidade de obter o *efeito desejado* através da prerrogativa de aplicar algum tipo de sanção (CASTRO, 2005, p. 97-98).

O poder é comumente apontado como uma forma de se obter alguma vantagem ou efeito desejado; é uma relação vertical de domínio de um homem sobre outro. A partir das discussões de Castro (2005), distinguem-se aqui duas formas de expressão do poder político. O poder que a sociedade - composta por atores não-governamentais tanto do mercado, quanto da sociedade civil - dá ao Estado de governá-la. Neste caso, estabelece-se uma relação assimétrica de domínio entre governantes e governados, sendo tal domínio exercido, em teoria, não em favor de interesses particulares, mas para proteger os interesses universais. O Estado seria um fiel defensor do bem-comum e, tal como aponta Hegel, teria um ideal de relação harmoniosa, justa e ética com a sociedade. No entanto, esta visão clássica do que deveria ser o papel do Estado confronta com as relações assimétricas estabelecidas no seio da sociedade capitalista, relações essas que se refletem diretamente no papel desempenhado pelo Estado. Assim, surge o segundo tipo de poder, aquele representado pela capacidade de atores não-governamentais, que têm interesses divergentes, de influenciar as decisões dos governantes para que estes ajam em seu favor. Ou seja, os atores não-governamentais estabelecem com o Estado uma relação tripartite – tal como ilustrado a seguir –, mas esta relação é assimétrica, pois alguns atores não-governamentais têm uma capacidade maior do que outros de influenciar as decisões dos governantes. Assim, quando se objetiva analisar se, como e que ator tem maior poder de influenciar as práticas políticas democráticas, é

fundamental iniciar com a compreensão de como se dá a correlação de forças entre Estado, sociedade civil e mercado.

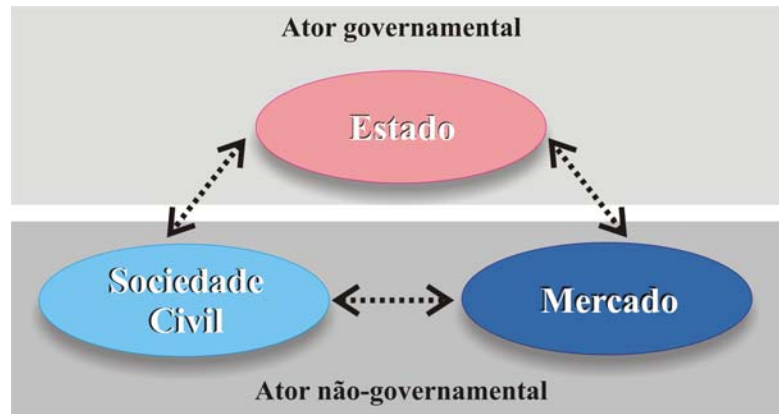


Figura 1 – Esquema da representação da relação tripartite entre atores políticos

## 2.1 Estado, sociedade civil e mercado

A governança democrática, tal como Santos Júnior (2001, p.22) a conceitua, é uma forma de ação pública marcada por diferentes padrões de interação entre governo e sociedade, fundamentados em duas dimensões imprescindíveis à democracia local: a inclusão social, como exercício dos direitos de cidadania e, a ampla participação social, caracterizada pela existência de uma sociedade civil autônoma e esferas públicas mobilizadas. A sociedade civil é, portanto, apontada como um importante agente político sobre o qual recai um importante papel na promoção da democracia na atualidade.

Avritzer (1994) se propõe a discutir teoricamente, no âmbito do processo de democratização das sociedades contemporâneas, a emergência deste “novo” ator político - a sociedade civil - que, ao largo do mercado e do Estado, mobiliza-se com o intuito de romper com a forma anterior de organização política. A sociedade civil busca transformar a ideologia corrente, inculcando, na sociedade, valores como justiça social, igualdade, ética e solidariedade.

Será analisada a relação tripartite - Estado, sociedade civil e mercado - sob a luz do processo de democratização vivenciado no Brasil, tal como Avritzer (1994, 2002) se propôs a fazer, com contribuições advindas da abordagem de Habermas (1997), articuladas às teorias contemporâneas da sociedade civil de Andrew Arato e Jean Cohen (1994). Procede-se, ainda, a um resgate histórico da utilização do conceito de sociedade civil - que tem como marco

inicial o pensamento de Hegel, que foi modificado por Marx e Engles e recuperado por Gramsci. Estes autores guardam uma visão muito distinta da relação entre Estado, sociedade civil e mercado.

Entende-se que “a política é uma atividade prática, histórica, e como tal variável no tempo e nas diversas sociedades” (BOBBIO, 2000b, p. 83), por isso, os pontos de vistas que norteavam os estudos sobre o Estado no século XIX não podem ser utilizados *ipsis litteris* para a compreensão das relações políticas no início do século XXI, pois devem ser consideradas as atuais conjunturas. No entanto, resgatar a trajetória das principais concepções que se propuseram a compreender a relação entre Estado, sociedade civil e mercado tem, por objetivo, demonstrar o cerne do pensamento político crítico de esquerda e apontar como as principais concepções políticas de Estado da esquerda modificaram sua visão sobre a democracia.

### *2.1.1 Resgate Histórico: formas distintas de examinar uma relação*

As concepções de Estado analisadas aqui têm em comum a crítica ao capitalismo liberal e à sociedade de classe produzida por ele. As contribuições dos autores aqui referenciados - Hegel, Marx e Gramsci – ajudam a compreender como estas concepções, no século XIX e início do XX, viam a relação entre Estado capitalista e mercado como uma relação assimétrica de dominação do mercado sobre o Estado e do mercado sobre a sociedade civil através do Estado.

Marx (1818 / 1883), juntamente com Engels (1820 / 1895), desenvolveu seu pensamento no momento em que o pensamento de Hegel (1770 / 1831) dominava a ideologia da época. Marx construiu um arcabouço teórico que contradiz a concepção de Hegel, a qual, segundo Carnoy (2006), afirmava ser o Estado marcado por um sistema de necessidades, de um lado, pela contradição entre a busca de satisfação da necessidade de cada indivíduo e, do outro lado, pela busca da necessidade de todos - da universalidade. A universalidade aqui é entendida como o cerne ético do Estado “racional”. O Estado é apontado como o estágio ético-político, cuja tarefa é a coesão íntima dos cidadãos para consecução do bem-comum. Nesse sentido, o Estado seria a representação da “coletividade social”, suas ações seriam voltadas para defender os interesses da coletividade, os quais se situavam acima dos interesses particulares ou das classes.

“O Estado não é, pois, de forma alguma um poder imposto à sociedade de fora para dentro; tampouco é ‘a realização da ideia moral’ ou ‘a imagem e realidade da razão’ tal como afirma Hegel.” (ENGELS, 1981, p.70; apud CARNOY, 2006, p.69). De acordo com esses autores, as raízes das instituições políticas e jurídicas estão nas relações materiais da sociedade, “cujo conjunto é incorporado por Hegel sob o termo ‘sociedade civil’ ” (MARX e ENGELS, 1983, apud BOBBIO, 2007, p.38). Destarte, como em uma sociedade capitalista as condições materiais são o modo como as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas, Marx constata que a anatomia da sociedade civil deve ser buscada na economia política (CARNOY, 2006; BOBBIO, 2007; GRUPPI, 1985).

Marx e Engels (2007) defendem que o Estado é reflexo do contexto histórico em que se desenvolve, portanto, discordando de Hegel, concluem que o Estado não é eterno, não é uma transcendente coletividade idealizada. Para Hegel, não havia sociedade civil sem Estado. Para Marx, o Estado é moldado pela sociedade civil. Esta, por sua vez, é o lugar das relações econômicas, sendo, em virtude disso, moldada pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a este modo. Ou seja, a superestrutura jurídica e política representa o Estado para Marx, enquanto que as relações de produção (a estrutura econômica), representam a sociedade civil (GRUPPI, 1985; BOBBIO, 2000a).

Esta visão remete a outro fundamento marxista. Marx e Engels (2007) discordavam dos teóricos “clássicos”, do pensamento político que acreditavam ser o Estado o responsável pela representação da “coletividade social” e que, como tal, em suas ações preservaria os interesses coletivos acima dos interesses individuais (BOBBIO, 1982, p.21). Para Marx e Engels (2007), os interesses particulares se dissimulam no Estado, travestidos de interesse da coletividade. Esta, no entanto, é uma noção ilusória que apenas mascara os reais interesses particulares de classe que pautam as ações do Estado.

É justamente nessa contradição entre interesse particular e coletivo que o interesse coletivo toma, na qualidade de *Estado*, uma forma independente, distinta dos reais interesses particulares e gerais e, ao mesmo tempo, na qualidade de uma coletividade ilusória, mas sempre sobre a base real das conexões existentes em cada conglomerado familiar e tribal [...] e, principalmente [...] baseada nas classes, já condicionadas pela divisão do trabalho, que produz isolamento em cada um desses conglomerados humanos, e entre as quais há uma que domina todas as demais (MARX e ENGELS, 2007, p. 60).

Através de sua concepção histórico-indutiva, Marx e Engels (2007) apontam que, sendo a sociedade civil, enquanto relações materiais, marcada por um conflito de classe capitalista, o Estado moldado por ela é também marcado por este conflito de classe. Mais que isso, o

Estado é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. Portanto, o Estado é entendido como uma esfera utilizada pela burguesia para assegurar seus interesses particulares. Nesta perspectiva, o Estado deixa de ser o lugar da harmonia, da visão de Hegel, e passa a ser o lugar da expressão da dominação de classe, na visão de Marx. “O Estado é o reino não da razão, mas da força. Não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte. Não tem por fim o bem viver de todos, mas o bem viver daqueles que detêm o poder.” (BOBBIO, 2000, p.113).

Para viabilizar a exploração, o Estado apresenta outra característica: ele age como um instrumento de repressão utilizado pela burguesia para manter a “ordem” capitalista sob controle, ou seja, para controlar os antagonismos de classes. Esta é a característica tipicamente marxista – o Estado como aparelho repressivo da burguesia. Mas, a forma como a burguesia utiliza instrumentalmente o Estado não está muito clara em seu pensamento. É preciso destacar que há uma enorme diferença entre sofrer influência da burguesia e ser um instrumento comandado diretamente por ela. Por um lado, Marx e Engels (2007) afirmam, e muitos marxistas tentam provar, que, no sistema capitalista, seria inevitável que o Estado estivesse subjugado ao comando da burguesia. O raciocínio é: se o Estado é uma real necessidade de organização da sociedade para a preservação da “ordem”, estando ele vinculado a uma sociedade capitalista marcada pela dominação, a classe que domina as relações econômicas e sociais buscará moldar o Estado às suas necessidades de classe para manter a sua “ordem”. No entanto, há momentos em que afirma que o Estado guarda certa autonomia parcial, muito embora aja sob influência da classe dominante. E, ainda, assume que esta autonomia pode levar, em períodos históricos excepcionais, a um equilíbrio da luta de classes, no sentido não de igualdade social, mas no de que nenhuma das classes tem força suficiente para governar o Estado, que passa ao papel de mediador entre as classes. Nestes casos, a exemplo da França no Império de Luis Bonaparte, Napoleon III, de 1852 a 1870, somente as relações de poder são alteradas, as relações de produção são mantidas, a burguesia continua acumulando capital. Há, portanto, diferentes conceitos de autonomia na obra de Marx e Engels, que vão depender da relação entre a classe dominante e o Estado. Mas, de uma forma geral, a teoria de Estado da obra de Marx pode ser assim sintetizada: em uma situação histórica “normal”, o Estado é determinado pelas condições materiais e, ao tê-lo, defende os interesses das classes que dominam o sistema econômico. Mas, como foi mencionado previamente, Marx não chegou a desenvolver uma teoria política, ele fez, sim, uma profunda análise da economia política. (CARNOY, 2006; BOBBIO, 2000)



O fato que precisa ser destacado é que Marx não trata a sociedade civil nos moldes que o conceito é tratado atualmente. Marx reduz a sociedade civil ao campo econômico, de forma que chega a denominar de sociedade civil o que atualmente é denominado de mercado. A mesma denominação será utilizada nesta dissertação. Gramsci será o primeiro autor a trazer um entendimento multifacetário da sociedade moderna, de forma a suprir esta lacuna no pensamento marxista (ARATO e COHEN, 1994).

Por meio do que estava implícito na obra de Marx, Gramsci desenvolveu uma ciência de ação política. Para Gramsci, “a política é a atividade humana central, o meio através do qual a consciência individual é colocada em contato com o mundo social e material, em todas as suas formas” (HOBSBAWM, 1982, apud CARNOY, 2006, p.89). Assim, dentro do contexto histórico em que as forças materiais se forjam, esse autor desenvolve uma teoria baseada na autonomia e centralidade da atividade política.

Antonio Gramsci (1891-1937) desenvolveu um enfoque de cunho marxista, mas com um caráter alternativo, com o objetivo de explicar os motivos que levavam a classe trabalhadora a apoiar um projeto de expansão capitalista. A teoria de Gramsci é marxista na medida em que incorpora vários preceitos de Marx. Com este, compartilha da visão a respeito da origem material das classes, da submissão do proletariado à dominação da classe burguesa e da importância da consciência de classe (BOBBIO, 1982). Mas, o ponto central de sua teoria política do Estado origina-se do conceito de hegemonia desenvolvido por Marx e Engels (2007) em *A Ideologia Alemã*. Gramsci apontou que o principal mecanismo de dominação não é a força repressiva, mas, sim, a ideologia burguesa, assegurada pela hegemonia, que tem no Estado seu principal promotor. A hegemonia burguesa diz respeito ao predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna da sociedade civil (CARNOY, 2006, p.93). Superar a promoção da hegemonia burguesa pelo Estado era, para Gramsci, o maior desafio a ser enfrentado pela classe trabalhadora.

Recorrendo às categorias de estrutura e superestrutura para melhor elucidar a questão, Gramsci desenvolveu um conceito de sociedade civil diferente do de Marx. Os dois apontam que a sociedade civil é a chave para a compreensão do desenvolvimento capitalista. Mas, enquanto para Marx ela é estrutura, ou seja, representa o conjunto das relações econômicas, para Gramsci a sociedade civil é superestrutura, representa as relações ideológicas e culturais (BOBBIO, 1982, 2007; CARNOY, 2006). Ao dissociar o conceito de sociedade civil das

relações econômicas, Gramsci inaugurou uma visão tripartite da sociedade cunhada na relação entre Estado x sociedade civil x mercado. No que se refere ao conceito de Estado, tanto para Marx quanto para Gramsci, ele representa a expressão política da sociedade civil e, como tal, pertence ao momento superestrutural. Mas, Gramsci amplia o Estado ao incluir na superestrutura a hegemonia. Assim, para Gramsci, Estado e sociedade civil são integrantes da superestrutura.

Podemos, para o momento, fixar dois grandes 'níveis' superestruturais: o primeiro pode ser chamado de 'sociedade civil', isto é, o conjunto dos organismos vulgarmente denominados 'privados'; e o segundo, de 'sociedade política' ou do 'Estado'. Esses dois níveis correspondem, de um lado, à função de 'hegemonia', que o grupo dominante exerce em toda sociedade e, de outro, à 'dominação direta' ou ao comando, que é exercido através do Estado e do governo 'jurídico'. (GRAMSCI, 1971, p.12 apud CARNOY, 2006, p.93)

Gramsci desenvolve o conceito de “revolução passiva” para explicar como a burguesia age quando sente que sua hegemonia está enfraquecida. Há momentos em que a massa se articula e se movimenta em prol de alguma reivindicação, a revolução passiva representa a constante reorganização do Estado para preservar a hegemonia da classe dominante e excluir as massas de exercerem influência sobre as instituições econômicas ou políticas. Seria uma política reformista, de atendimento de algumas demandas com a permanência da hegemonia da burguesia, para impedir uma política revolucionária. Para Gramsci, a política revolucionária é fundamental para a transformação política, econômica e social defendida pelo marxismo (CARNOY, 2006).

Gramsci aponta que uma crise na hegemonia pode ser ocasionada por dois fatores: atos impopulares das classes dirigentes e abandono da atitude passiva das massas com subsequente intensificação de seu ativismo político (CARNOY, 2006). Mas, diferentemente de Marx, Gramsci acreditava que o controle do Estado não garante, por si só, que o poder saia das mãos da burguesia e vá para as do proletariado. Isso porque a hegemonia burguesa não é só o Estado. Ela é também sociedade civil. A sociedade tem que lutar em busca de uma contra-hegemonia.

Gramsci foi o primeiro a delinear um conceito de Estado e sociedade civil que não abarcava só as relações econômicas, tal como fizeram os marxistas antes dele. Gramsci deu ênfase às relações intelectuais e culturais sob a forma de hegemonia de dominação da burguesia. Este fato abriu caminho para a emergência de estudos que consideram as questões sociológicas, tal como os cientistas sociais as estudam hoje. Até então, os marxistas centraram suas análises

nas relações políticas e econômicas. Estas visões vão ser complementadas pela inserção de análises com um viés social, que, até então, eram quase desconsideradas, ou tratadas como reflexo da política e da economia.

### *2.1.2 Realidade Contemporânea: proposta de um novo modelo teórico*

Nenhum dos três autores citados no item anterior é capaz de fornecer um modelo teórico adequado para compreender o papel da sociedade civil em sociedades complexas e multifacetárias como a contemporânea. Tal modelo precisaria, como aponta Avritzer (1994, p.36), recuperar “em Hegel a ideia de um espaço político para o exercício da vida ética, resgataria, em Marx, a contradição entre espaço da interação e a operação do mercado e, em Gramsci, a necessidade de conceber a sociedade em articulação com a esfera da reprodução da cultura”. Tal modelo está presente no pensamento de Habermas (1997), que permite compreender como, na modernidade temporã, dá-se a relação entre Estado, sociedade civil e mercado e no aparato teórico de Arato e Cohen (1994), que articulam a teoria de Habermas a uma reestruturação do conceito de sociedade civil, para explicar como este se fortalece em um projeto democrático, segundo o qual atores coletivos contemporâneos buscam controlar a influência do Estado e do mercado.

Jürgen Habermas (1929) é um filósofo alemão que centra o seu trabalho no desenvolvimento de uma teoria social que denominou de Teoria da Ação Comunicativa, na qual identifica uma relação dualista entre a lógica do sistema e do mundo da vida. Acredita que a modernidade ocidental não criou uma dupla forma de diferenciação, como apontam as teorias que diferenciam o Estado e a sociedade civil, mas que se deu uma forma múltipla de diferenciação. Para Avritzer (1994, p.28), ao apontar que surgem, de um lado as estruturas sistêmicas e, do outro, o mundo da vida, Habermas resgata a divisão tripartite de Gramsci: Estado, sociedade civil e mercado. As estruturas sistêmicas se diferenciam em: subsistema econômico e subsistema administrativo, estes dois subsistemas operam sob a lógica racional estratégica, através do signo da recompensa. Enquanto o subsistema econômico opera em torno da lógica estratégica do intercâmbio, ou seja, ele permite a comunicação através do código positivo da recompensa que se traduz em dinheiro; o subsistema administrativo opera em torno da lógica estratégica do poder, significando que permite a comunicação através do código negativo da sanção. Estes dois subsistemas podem ser identificados como mercado e Estado, respectivamente. Ao longo destas estruturas e estabelecendo relações com elas, está o

mundo da vida, um campo que opera pelo código da solidariedade e identidade, no qual a interação social se organiza em torno da ideia de um consenso normativo construído nas estruturas da ação comunicativa (AVRITZER, 1994). No entanto, segundo ARATO e COHEN (1994, p. 153), “não parece auto-evidente que o conceito de mundo da vida possa traduzir-se em um conceito de sociedade civil”, esta pode ser localizada a partir do momento que são diferenciadas as duas dimensões que compõem o conceito habermasiano de mundo da vida: a primeira referente ao reservatório de tradições imersas na linguagem e na cultura e a segunda que se dá na articulação dos indivíduos em instituições especializadas para transmissão de cultura, integração social e socialização. Para os autores, seria, nesta última dimensão, o conceito de sociedade civil identificado. Habermas, em publicação posterior a de Arato e Cohen, esclarece seu conceito de sociedade civil.

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. (HABERMAS, 1997, p.99).

Assim, emerge o segundo ponto da teoria habermasiana relevante para esta pesquisa: como se deu e dá a relação de racionalização entre os sistemas no contexto das sociedades capitalistas. O fato é que foi mais preponderante o peso atribuído à reprodução das lógicas econômica e administrativa que o destinado ao desenvolvimento da sociedade civil. Este processo se deu na seguinte forma: os subsistemas econômico e administrativo se relacionam de forma complementar, eles tendem a agir segundo uma movimentação de expansão sobre as estruturas do mundo da vida tornando-as instáveis. Os pontos de conflito e as patologias surgem nos encontros entre os mecanismos sistêmicos. Esta movimentação de penetração é o que Habermas denomina de colonização do mundo da vida, que, em outras palavras, é a tentativa dos subsistemas imporem suas lógicas estratégicas de forma a dominar o mundo da vida. A sociedade civil é onde se observa a reação a esta movimentação. Para Habermas, nesta tarefa, a sociedade civil moderna atua segundo a lógica do agir comunicativo.

Um mundo da vida modernizado submete o núcleo das tradições, normas e autoridades religiosas a processos comunicativos de questionamento e julgamento discursivo, levando à substituição de consenso normativo baseado na convenção por um consenso reflexivo e pós-convencional, ancorado em processos abertos de comunicação (HABERMAS, 1984, apud ARATO e COHEN, 1994, p. 156).

Assim, estes processos comunicativos fazem surgir movimentos sociais que, através de reuniões, organizações, assembleias, fóruns e conselhos, passam a materializar suas demandas na esfera pública. A esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, que funciona como uma rede aberta, cujos limites externos não podem ser delimitados. Nela se dá a comunicação, constroem-se as posições e opiniões, para garantir a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, reprodução da cultura e de formação de identidades e solidariedades. O agir é orientado pelo entendimento, é negociado cooperativamente, diferenciando-se do agir dos atores, Estado e mercado, que se movem pelo código da recompensa (HABERMAS, 1997).

Habermas aponta que o local para a solução dos problemas da racionalização é a sociedade civil, uma vez que é lá onde se dá a organização da democracia e a defesa contra os processos de burocratização e mercantilização. No entanto, Arato e Cohen (1994) acreditam que a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas oferece uma interpretação dos novos movimentos sociais fundada na reação defensiva à penetração das instituições sistêmicas. Na visão de Arato e Cohen (1994), tal teoria carece de uma proposição que dote os movimentos sociais de estratégias ofensivas. Eles, então, propõem-se a apontar soluções estratégicas para os aspectos concernentes ao conflito entre sistema e mundo da vida, como caminho de ampliação da democracia.

Arato e Cohen (1994, p.170) acreditam que um desfecho democrático para a questão depende da revitalização das associações voluntárias por formas abertas e inteiramente democráticas de vida pública. Os autores defendem a adoção de um “projeto de democracia radical autolimitada” que garanta a influência da sociedade civil sobre Estado e mercado, ou, nas palavras dos autores, “a institucionalização dos ganhos dos movimentos sociais dentro do mundo da vida”. Este projeto tem uma ancoragem institucional baseada na consolidação do Estado moderno e da economia de mercado, a qual o mundo da vida deve reagir por meio da construção de uma esfera pública não estatal e de uma esfera privada não econômica. A esta reação deve ser somada a necessidade dos subsistemas de assegurarem um funcionamento institucional no mundo da vida moderno. Neste projeto, existe certa utopia, que “consiste na preservação dos limites entre os diferentes subsistemas e o mundo da vida, junto com a preservação da influência das considerações normativas, baseadas nos imperativos para a reprodução do mundo da vida, em relação às esferas da ação organizadas formalmente” (1994, p.171). A intenção é promover a substituição de formas tradicionais de interação por

formas democráticas associativas, mais autônomas e sofisticadas. É uma forma de conectar indivíduos sem a interferência da autoridade política, para depois conectar a vontade destes indivíduos às esferas políticas e econômicas. Neste ínterim, os movimentos sociais exercem papel preponderante, pois podem conquistar direitos e transformar culturas políticas para democratização do Estado e do mercado. O projeto consiste, em linhas gerais, em abordar a questão política no sentido de introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas sem, no entanto, extinguir os mecanismos regulatórios da ação estratégica e, ainda, estabelecer uma continuidade com a rede de comunicação social composta de movimentos sociais, associações e esferas públicas. Isto pode ser realizado pela democratização através da criação de novas formas de controle social sobre o Estado e o mercado (ARATO e COHEN, 1994).

Estes processos comunicativos expressos por Habermas e aprofundados por Arato e Cohen são, sem dúvida, apontados como a pré-condição para a luta dos movimentos sociais por maior participação no processo democrático que, no caso do Brasil, conduziu a abertura de espaços institucionais de participação direta da sociedade civil.

### *2.1.3 Realidade brasileira: aplicabilidade do modelo*

Avritzer (1994) revê o modelo acima explicitado para demonstrar sua relevância e aplicabilidade ao processo de democratização vivenciado pelos países da América Latina, a exemplo do Brasil, onde os atores sociais emergem como reação da sociedade civil ao Estado. Segundo o autor, o principal problema da utilização deste repertório conceitual, no caso do Brasil, é que o projeto de modernidade, ao qual o modelo acima se refere, tem inserção tardia neste país. Isso significa dizer que a racionalização do Estado moderno e do mercado capitalista ocorreu antes que houvesse a consolidação da racionalização societária. A este fato Avritzer (1994, p. 282) atribui as tentativas mal sucedidas de implementação de processos societários autônomos na primeira metade do século XX, que ora levaram a malogradas imitações institucionais, ora a projetos particularistas com normativa democrática. Além disso, diferentemente do que ocorreu na chamada modernidade ocidental, as ideias de autonomia, direitos e publicidade, apesar de ausentes na nossa prática política dominante, sempre estiveram presentes no discurso político. De forma que a questão é compreender como os atores sociais reapropriaram uma tradição presente no discurso, mas rejeitada pela prática.

Avritzer (1994, p.282) data na década de 70 a emergência da sociedade civil autônoma no Brasil. Afirma que, antes disso, o Estado intervinha não só na política como também na economia e, quando necessário, na direção dos sindicatos, organização partidária e associações civis. Com a instauração do autoritarismo, não havia qualquer possibilidade de constituição de uma sociedade civil autônoma. Os novos movimentos sociais surgiriam em oposição a este cenário, na busca pela autonomia. A sociedade civil só se organiza com o surgimento dos movimentos sociais, novo sindicalismo, movimentos ligados à igreja católica e às associações profissionais da classe média na luta pela redemocratização. Estes atores pressionam o Estado na busca por uma nova concepção moderna de institucionalização democrática. Era acerca deste processo de substituição de formas tradicionais de interação por formas democráticas associativas, mais autônomas e sofisticadas que ARATO e COHEN (1994) haviam tratado.

O surgimento destas formas associativas fez emergir, no Brasil, no bojo do processo democrático dos anos 80, esferas autônomas que demandavam direitos civis, políticos e sociais, ao mesmo tempo em que questionam as ações dos subsistemas do Estado e mercado. O grande marco da redemocratização do Brasil foi a queda do autoritarismo e o retorno das instituições de democracia representativa através das eleições. Tal queda se deu como resultado da pressão exercida pela campanha “Diretas-Já”, o primeiro momento em que a instituída sociedade civil influenciou a sociedade política (AVRITZER, 1994, p. 291-294).

O desafio dos movimentos sociais, após terem conseguido sua própria instauração e o retorno das instituições democráticas, tem sido tornar este ativismo político uma permanência, face à realidade social brasileira ser marcada por uma profunda desigualdade nas inter-relações políticas e sociais. Segundo Avritzer (2002, p.17-18), este problema se apresenta da seguinte forma: em uma sociedade com extrema diferenciação social, é preciso que a sociedade civil saiba criar generalizações de interesses, apesar da tradicional predominância do particularismo da relação entre sociedade política e Estado. A resposta a este desafio apresentada por este autor é a adoção de estruturas normativas de institucionalidade democrática, que possibilitem a instauração de novas formas de fazer política. A criação de espaços institucionais permite que a sociedade civil, por um lado, policie a ação do Estado e do mercado e, por outro, lute para consolidar as práticas democráticas.

Em síntese, retomando as propostas de ARATO e COHEN (1994), pode-se dizer que, no Brasil, o processo de redemocratização foi marcado pela substituição de formas tradicionais de interação por formas democráticas associativas. Estas formas democráticas permitem que os indivíduos se conectem sem a interferência política para, posteriormente, conectar a vontade destes indivíduos às esferas políticas e econômicas, através de espaços institucionais democráticos. Mas, tendo em vista as tradicionais formas de fazer política no Brasil, é fundamental que os movimentos sociais assegurem um projeto de autonomia e ação fora destes espaços institucionais, garantindo que os processos comunicativos não deixem de se reproduzir no mundo da vida.

#### *2.1.4 Estado democrático: fortalecimento do mercado global*

O fortalecimento da sociedade civil e a sua organização são fundamentais para a democracia, principalmente em um país onde as racionalidades estratégicas do Estado e do mercado se desenvolveram com muito mais força e em que a societária se fez com extrema fragilidade. No entanto, o fato é que, em sociedades capitalistas, não se consegue prescindir das formas de racionalização estratégica do Estado e do mercado. Neste ponto, é preciso voltar o olhar para a relação sistêmica entre Estado e mercado e como esta se fortificou nos anos posteriores à emergência do processo de redemocratização.

O final do século XX foi marcado por profundas transformações no sistema capitalista (passagem do fordismo ao pós-fordismo), que alteraram, radicalmente, não só as relações econômicas, mas também as relações políticas (poderes e práticas do Estado). Castells (2007) faz uma análise desta “sociedade em rede”, que é marcada por processos informacionais e financeiros que alteraram profundamente as relações entre a racionalidade administrativa e a racionalidade da atual economia global. Interessa-nos aqui compreender os impactos desta globalização da economia na América Latina e, particularmente, no Brasil.

Nos anos de 1980, o grande volume de empréstimos concedidos por instituições financeiras de países desenvolvidos, na primeira rodada de globalização, arrasou as economias de países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, que passaram a sofrer com as rígidas políticas de pagamento do débito contraído. Nos anos de 1990, medidas foram adotadas para contornar a crise e tentar inserir o país na economia global, facilitando a concorrência de empresas. Os países passaram a recorrer às Agências Internacionais e ao Banco Mundial, que ofereciam



ajuda financeira, a qual vinha acoplada à proposta de um pacote de reformas institucionais que os países tinham de atender para adequação à nova realidade. O novo papel a ser desempenhado pelos governos, no tocante à economia, implicaria a diminuição do papel do Estado enquanto provedor de serviços e benefícios para população e a ampliação da função de agente facilitador e intermediador da atração de investimentos e financiamentos externos.

A globalização e a pressão das agências internacionais exercem, sim, forte influência na determinação das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista. As opções das elites dirigentes nacionais - suas coalizões de apoio político - tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas. [...] Tais relações estão por trás das escolhas feitas pelos atores, escolhas estas que não são aleatórias, nem o reflexo de critérios exclusivamente técnicos ou econômicos, senão que se orientam também por um cálculo político. (DINIZ, 2001, p.14).

Para explicar por que os governos dos países fazem a escolha política de atender às regras do mercado - neste momento histórico, caracterizado pelas instituições financeiras e comerciais -, Castells (2007, p. 183) rejeita a interpretação que reduz o Estado ao papel de comitê executivo da burguesia e aponta quatro níveis de possíveis razões: os interesses estratégicos, o contexto ideológico, os interesses políticos da liderança e os interesses pessoais das pessoas no poder. No primeiro, caso há, sem dúvida, o interesse do Estado e dos representantes que assumem as economias em declínio de tentar melhorar o desempenho do país, estreitando relações com a racionalidade da economia e facilitando a atração de investimentos de forma a garantir-lhes governabilidade. No que se refere ao contexto ideológico, parece predominar o entendimento que esse é o caminho para a solução dos problemas do país. As duas últimas razões, apesar de o autor não considerá-las fatores preponderantes, parecem-nos bastante pertinentes para compreensão do agir político. O benefício pessoal pode expressar-se de duas formas: primeiro no interesse particular em obter alguma compensação financeira com as transações financeiras facilitadas, que se expressam na conquista de uma rede de contatos e agradecimentos após deixar o cargo; e, na segunda forma, em corrupção propriamente dita, realizada por meio de subornos, aproveitamento de informações internas, participação em negócios etc. A estas é preciso acrescentar outra: a racionalidade que é própria do agir do governante e faz com que seus principais projetos políticos sejam ser eleito e permanecer no poder. Por isso, dentre os benefícios pessoais, está o apoio econômico a sua permanência no poder traduzido em subsídio financeiro à campanha eleitoral em troca da inserção dos interesses do mercado na agenda pública. Mas, independentemente dos motivos, de fato, o capitalismo se globalizou,

mesmo que tardiamente como no caso do Brasil, e esta reestruturação produtiva demanda ajustes na economia e reformas no Estado.

O século XXI é marcado, por um lado, por uma sociedade civil que pressiona o Estado visando ao desenvolvimento social através da inversão de prioridades na aplicação dos investimentos públicos, o atendimento de seus direitos e maior igualdade política e, por outro lado, por um mercado que demanda do Estado ações mais arrojadas e competitivas de promoção do desenvolvimento econômico. O grande desafio dos governos é compatibilizar estas duas demandas, encontrando um meio termo quando os interesses são antagônicos. Acredita-se que o projeto político, diante do panorama atual, deve ser abordar a questão política no sentido de introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas, no entanto sem a pretensão de tentar extinguir os mecanismos regulatórios da ação estratégica. Defende-se que, tendo em vista a moderna sociedade capitalista, tornar uma sociedade mais democrática é abrir espaço para que racionalidades e interesses diversos se expressem. E, para isso, a mediação é fundamental. Assim, o conceito de governança democrática ganha força no repertório político, aparecendo como a resposta à necessidade de formação de consensos partilhados, mediados pela arena política, com a continuada negociação dos interesses divergentes.

## **2.2 Conceito de governança**

O termo governança é adotado como repertório conceitual, tanto na administração pública, quanto na privada. Nesta última, são denominados de governança corporativa os arranjos institucionais que regem as relações estabelecidas entre os acionistas e as administrações das empresas. Mas, é, no âmbito da administração pública, que o conceito de governança será aqui estudado. Referido conceito ganha centralidade nas discussões e práxis políticas do final do século XX e início do XXI.

O conceito de governança está associado a várias acepções, estas têm em comum apenas a compreensão de que se trata de uma relação entre atores governamentais e não-governamentais, mas os pressupostos, princípios e objetivos que regem essa relação são tratados sob enfoques, por vezes, diametralmente opostos.

Antes de tratar propriamente da governança, é imprescindível efetuar a distinção entre dois outros conceitos que lhe complementam e com ela são confundidos: os de governo e de

governabilidade. Governo é o corpo governante. Bresser Pereira (2007, p.9) aponta que, como entidade, ele é formado pelos órgãos superiores de tomada de decisões do Estado. Já governabilidade, para o autor, “é uma *capacidade política de governar* derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 33). Se, para Bresser Pereira, governabilidade é a capacidade política de governar, para Diniz, é a condição política na qual se governa.

governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade. Nesse sentido, as variações dos graus de governabilidade sofrem o impacto das características gerais do sistema político, como a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria entre Executivo e Legislativo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras características. (DINIZ, 2001, p. 21)

Compreende-se aqui que a governabilidade não se limita às condições sistêmicas. Para Anete Ivo (2001), governabilidade é o grau de sustentação geral, de capacidade decisória e administrativa, a partir do jogo democrático, no qual atuam de forma mais incisiva os fatores macro-estruturais e políticos, o que significa que a governabilidade pode variar de acordo com a legitimidade de cada governo.

O conceito de legitimidade tem diversas definições. Elbia Silva (2008), ao analisá-las dentro de um processo democrático, afirma que a legitimidade tem três dimensões: a legitimidade política, alusiva à validade da autoridade mediante o reconhecimento e confiança na competência decisória por meio da autoridade representativa; a legitimidade jurídica, sustentada por normas jurídicas; e legitimidade social, referente ao consentimento popular advindo das manifestações da sociedade e da participação no processo decisório (ELBIA SILVA, 2008, p.33). Uma crise de legitimidade pode ser causada pela ausência ou enfraquecimento de uma destas dimensões.

A governança depende das estruturas da governabilidade e legitimidade. O termo governança, que é originado do inglês “*governance*”, é utilizado por diversas correntes ideológicas com acepções que variam desde recomendações normativas para um “bom governo” até uma noção mais ampla e inclusiva que governo.

### 2.2.1 *Revisão conceitual: duas formas históricas um modelo teórico*

Na administração pública, são identificadas duas formas distintas que o conceito de governança assume: a primeira, uma forma de manter a hegemonia neoliberal, centrada na relação mercado e Estado como mecanismo para garantir o desenvolvimento econômico; e, a segunda, focada na sociedade civil e nas relações desta com o Estado, vista como meio para garantir o desenvolvimento social (SALAZAR, 1988; MCCARNEY, 2003).

A primeira forma de governança é a promovida por interesse do Estado associado aos interesses do mercado, e não pelo interesse estratégico da sociedade civil. A compreensão é de que a crise econômica pós-fordista exigiu que o mercado abdicasse de seu poder de autorregulamentação, atribuindo este ao Estado, o qual passa a agir norteado pela intenção de facilitar e promover os investimentos externos. Assim, a governança é fruto das relações estratégicas de agir do Estado e do mercado e, por eles, é guiada. A governança, sob este molde, serve para dar transparência às ações, maior legitimidade e aumentar o envolvimento da sociedade civil, mas apenas em casos específicos: aqueles que interessam ao Estado, a participação da sociedade civil é promovida e o é de forma controlada e limitada. Segundo Salazar (1998), esta forma de governança pode até potencializar a formação de uma sociedade civil organizada, mas, por si só, não garante a sua estabilidade, até porque este não é o intuito. A participação serve para garantir a capacidade de governabilidade ao Estado.

A governabilidade - que consiste em manter disciplinada uma sociedade sob um Estado de direito - é uma função e por vezes uma obrigação política do governo, mas é também algo do máximo interesse para os poderes do mercado. (SALAZAR, 1998, p.172)<sup>3</sup>.

Esta forma de governança foi amplamente utilizada pelas agências internacionais na década de 90, como forma de promover o desenvolvimento, através das ideias de eficiência do processo de descentralização e de eficácia dos governos, alcançadas por meio da relação entre sociedade civil e Estado. Neste sentido, ela se aproxima da concepção normativa de bom governo, na medida em que apregoa a participação, a eficácia, a descentralização e a sustentabilidade como fórmula para evitar práticas nocivas nos governos (IVO, 2001, p.61). O

---

<sup>3</sup> Tradução livre da autora: “La gobernabilidad - que consiste en mantener disciplinada una sociedad bajo un Estado de derecho - es una función y a la vez una obligación política del Gobierno, pero es también algo de máximo interés para los poderes del Mercado.”

Banco Mundial foi o precursor na utilização desta acepção de governança e, ainda hoje, é um de seus principais difusores. A utilização deste conceito surge como resposta ao viés, até então, estritamente econômico adotado pela instituição em suas medidas. O Banco Mundial (1992, apud MCCARNEY, 2003, p.33) define a governança como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, visando ao desenvolvimento de um país. Assim, a governança seria uma maneira mais cuidadosa de operar as medidas regulatórias de adequação do aparato institucional à lógica da acumulação. Foi concebido como um modelo de governo capaz de permitir um funcionamento adequado dos mercados.

Osmond (1998, p. 19-26) faz uma reflexão sobre a governança tratada na ótica do Banco Mundial e alerta que são duas as ideias motrizes desta formulação: uma é que efetividade e transparência na gestão pública são pontos cruciais para a efetividade do mercado e das intervenções governamentais, sendo, por isso, fundamentais para o desenvolvimento econômico; e a outra ideia é que, contradizendo o que defende em seu estatuto - de não levar em consideração questões políticas em suas decisões -, o Banco Mundial utiliza o conceito de governança para fazer exatamente isso. Como consequência, a governança adquire um caráter de prescrição de normas para controlar a performance econômica. Sob contornos de “bom governo”, a cartilha adotada traz, em seu bojo, dispositivos de intervenção política nos Estado na forma de ajustes (Osmond, 1998, p.20).

No Brasil, Bresser-Pereira (2007) é um dos autores que trata da reforma do Estado com um viés econômico, no sentido de obter uma estrutura administrativa mais autônoma e, portanto, no entendimento do autor, mais eficiente. Acredita ainda que a adoção deste modelo descentralizado de gestão garantirá legitimidade ao governo. Mas, a descentralização está na implementação de políticas, não de sua formulação. Para ele, cabe aos empresários privados a provisão dos investimentos e ao Estado, a criação de condições institucionais e econômicas para a acumulação de capital e para o crescimento.

Ao contrário da primeira forma citada, e em paralelo ao seu desenvolvimento, uma segunda forma de entender a governança emerge. Esta, segundo Salazar (1998, p.173), é originária do capital social e das redes associativas constituídas pela sociedade civil em todas as suas formas. Capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações

coordenadas” (PUTNAM, 2008, p.173). A governança, portanto, é fruto da articulação da população em torno de uma causa comum, que pode advir da luta dos pobres pela sobrevivência ou dos movimentos sociais ou organizações da sociedade civil que pelem contra o domínio da racionalidade estratégica do mercado. Não implica concentrar ou desconcentrar o mesmo poder, mas sim construí-lo, distribuí-lo, atribuindo-lhe densidade no âmbito das redes associativas de civilidade (SALAZAR, 1998). Ou seja, seria a construção de uma contra-hegemonia que emanaria da sociedade civil, visando à construção de uma realidade alternativa à articulação: Estado e mercado.

A relação entre as duas formas históricas de governança supracitadas é radical e bruta. O direcionamento da governança como mecanismo de mercado leva os atores sociais e políticos a discutirem e avaliarem a dimensão política do conceito de governança. Com isso, a dimensão política do conceito se renova e fatores que, antes eram pouco abordados, como a descentralização e a participação social, tornam-se focos da questão. Os atores sociais passam a ver a governança como a relação entre Estado e sociedade civil na consecução de espaços públicos ampliados de integração e participação.

Assim, surge a necessidade de buscar conceitos e fórmulas que abarquem as duas concepções de governança e que permitam a construção de consenso. Para Salazar (1998, p.173), é um terceiro tipo de governança, um modelo teórico que, como expressão de conveniência política, integra e funde os dois tipos históricos. É uma relação global entre entidades preexistentes: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Em outras palavras, define-se na relação em que o desafio é converter a ação governamental em ação pública, ou o espaço governamental em espaço público. Para tanto, é fundamental a constituição de espaços públicos que articulem governo, sociedade civil e setores privados. Para o autor, significa a abertura do rígido sistema jurídico do Estado à historicidade mais aberta da sociedade civil. Essa abertura não é para dar a sociedade civil poderes que permitam reconstruir o Estado, mas, sim, o suficiente para que este não sofra um colapso por falta de conexão com a sociedade civil (SALAZAR, 1998). Neste terceiro tipo, enquadram-se os conceitos apresentados por muitos autores, notadamente, os que tratam da questão sob o âmbito do desenvolvimento urbano local.

Examinando a governança sob este prisma, McCarney et al (1998) tecem críticas às teses economicistas, nas quais os processos são despolitizados para adotar um caráter normativo. A frequente associação de governança à noção de “bom governo”, realizada principalmente por

agências de financiamento internacionais, é um erro, pois limita a essência da relação entre Estado e sociedade civil, presente no conceito de governança, a uma perspectiva normativa e unicamente qualificadora do governo. Uma das inovações do conceito de governança é que “não prejudica o locus ou caráter da autoridade decisória real”<sup>4</sup> (LOFCHIE, 1989, apud MCCARNEY, 2003, p. 35) e, por isso, ela permite incorporar forças e fatores que anteriormente eram considerados apenas marginalmente implicados nas formulações, na implementação, nos resultados e nos impactos das políticas. A limitação conceitual da primeira forma de governança é um reflexo do tipo de visão que se atém apenas ao lado do governo na relação, esquecendo que a governança se distancia das definições tradicionais de governo justamente por incorporar, em seu bojo, as relações políticas da sociedade civil com o Estado, e não apenas o poder do Estado.

O termo governança sugere [...] funções e ações do governo, mas sem a ideia de uniformidade, racionalidade ou standartização. O termo ‘governança urbana’ alude a uma diversidade maior na organização dos serviços, uma maior flexibilidade, uma variedade de atores, até uma transformação nas formas que pode assumir a democracia local, e leva em consideração cidadãos e consumidores, e a complexidade de novas formas de cidadania (LE GALÈS, 1995, apud STREN, 2003, p.17).<sup>5</sup>

Governança, neste conceito, é incorporar a política nas discussões sobre o desenvolvimento, é ultrapassar uma acepção centrada no governo, na ideia de eficiência obtida por meio de programas de ajustes, para chegar a uma acepção centrada na sociedade, na ideia de mediação política entre sociedade civil, mercado e Estado. Para Ivo (2001, p.64), a criação de mecanismo de mediação política entre a sociedade civil, o mercado e o Estado significaria uma reapropriação da ideia original de governança, com enfoque normativo, mas, dessa vez, com o intuito de formar capacidades democráticas, inovadoras e afirmativas dos atores sociais e políticos para o desenvolvimento local. Neste caso, a governança é um meio para dar um cunho mais social ao Estado e ao mercado. A participação é uma demanda da sociedade que visa a uma construção socialmente mais justa. Isto implica reconstruir a representação e a negociação a partir de uma hegemonia da sociedade civil.

---

<sup>4</sup> Tradução livre da autora: “Governance does not prejudice the locus or character of real decisional authority”

<sup>5</sup> Tradução livre da autora: “The term ‘governance’, suggests ... functions and actions of government, but without the idea of uniformity, rationality, or standardization. The term ‘urban governance’ implies a greater diversity in the organization of services, a greater flexibility, a variety of actors, even a transformation of the forms that local democracy might assume, and taking into account citizens and consumers, and the complexity of new forms of citizenship.” (LE GALÈS, 1995, apud STREN, 2003, p.17)

Hyden e Bratton (1992, apud MCCARNEY et al, 1998, p. 119) apontam que governança é o manejo consciente das estruturas de um regime, com objetivo de ampliar a legitimidade do âmbito público, assim como a credibilidade de políticos e de instituições de governo. As construções, tanto desta quanto daquela, são possíveis através da administração transparente, efetivamente participativa visando à construção do poder da sociedade civil (empowerment). Estes são os fatores que promovem uma relação aberta e legítima entre sociedade civil e Estado. Assim, a construção da governança, como relação entre a sociedade civil e o Estado, requer dois aspectos: do lado do Estado, demanda legitimidade expressa em seu ato de prestar conta à sociedade; do lado da sociedade civil, requer participação, construção de poder e acesso aos espaços de poder (MCCARNEY, 2003). Para que este modelo teórico de governança se converta em práxis política, é preciso que o Estado abra canais à participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Mas, também, a governança só se dará se a sociedade civil tiver capacidade de participar plenamente da tomada de decisões políticas e econômicas. Isso requer capacidade organizativa, acesso a informações para uma ação mais embasada e acesso aos políticos e aos funcionários que, em última instância, tomam as decisões através da democracia representativa. E, como a efetiva participação não requer só acesso, mas também educação, há casos em que o apoio técnico seja necessário para fortalecer representações da sociedade civil.

É, no âmbito da terceira forma de governança, que está o cerne da questão abordada na dissertação. Ou seja, a governança é aqui estudada como uma forma de, utilizando as reflexões de Habermas, viabilizar uma esfera democrática de mediação entre as lógicas de agir sistêmicas e a lógica do mundo da vida. O intuito é analisar a instituição de uma esfera de mediação democrática entre Estado, mercado e sociedade civil por meio da adoção de um modelo de governança democrática.

### *2.2.2 No Brasil: a governança democrática local*

No Brasil, a emergência de espaços de governança pode ser associada a dois ideários de gestão distintos, os dois marcados por processos de redemocratização e descentralização. O conceito de governança é, neste país, incorporado em um panorama marcado pelos primeiros anos de uma Constituição Federal, formulada em bases fortemente democráticas. Como Avritzer (2002) examina, neste momento, os movimentos sociais passam a buscar participação ampliada na política por meio da transformação de práticas dominantes, do



aumento da cidadania e da inserção dos atores antes excluídos do processo político. Era considerado, pois, como uma alternativa aos modelos tradicionais de representação política. Observa-se, com isso, uma redefinição da relação entre o Estado e a sociedade civil. Na superação da centralização política que marcou o regime autoritário, os governos municipais surgem como espaços políticos importantes para a implementação da descentralização e para a discussão da participação popular na gestão pública. Leal (2003, p.68) aponta que as eleições municipais de 1985 possibilitaram um projeto político que foi fruto da abertura de canais de diálogo e de articulação de setores progressistas, incluindo-se a organização do movimento popular. Estes projetos possuíam, de maneira geral, duas premissas fundamentais: a participação popular seria a melhor maneira de garantir o atendimento dos interesses e necessidades da população e a relação entre poder político e cidadão estreitar-se-ia, com o estímulo ao exercício da cidadania.

Assim, nos anos 80, defendia-se a emergência de espaços de governança urbana, associados ao conceito de “gestão democrática”, que buscassem uma aproximação entre Estado e sociedade civil como caminho para o desenvolvimento social das cidades.

Posteriormente, nos anos 90, vinculados à agenda liberal decorrente da crise fiscal do Estado e à dependência das agências financeiras externas, surgiu, na práxis política brasileira, a segunda forma de governança, que visa a utilizar os espaços participativos instaurados pela Constituição apenas de forma controlada e limitada, de modo a garantir um confortável grau de governabilidade ao Estado. A descentralização política que, para o Ativismo Democrático, emerge para viabilizar um projeto político democrático de participação social na tomada de decisão, no modelo político-econômico que ganha força nos anos 90, aparece como forma de atribuir um papel econômico estratégico às cidades.

No século XXI, estas duas visões convergem e os espaços de governança se transformam em mesas de negociação que objetivam fazer convergir interesses do Estado, do mercado e da sociedade civil em prol de um projeto único de cidade. Este é o modelo. Mas, como alertou Boshi (2003), a governança é profundamente impactada por realidades de profunda desigualdade social. Nas cidades dos países menos desenvolvidos, como nas do Brasil, marcadas por um longo processo histórico de desigualdades, exploração, relações de dependência paternalistas e clientelistas, as experiências de gestão urbana apontam para sérios

conflitos, pois viciaram tanto os padrões que não abrem mão do poder, quanto os clientes que não têm uma cultura cívica forte o bastante para traçar estratégias de reversão do panorama.

As formas de gestão e governança das cidades, resultantes do processo de democratização do país, não retiraram de cena a influência das elites econômicas, nem, tampouco, vieram a alterar em profundidade os problemas estruturais da pobreza urbana e da exclusão social; da ausência das redes de infraestrutura; e da falta de acesso à terra urbana aos segmentos e espaços pobres das cidades (LEAL, 2006, p.13).

Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004, p.19), ao examinarem a governança democrática no âmbito local, definem-na como os padrões de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que coordenem e, simultaneamente, promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Santos Júnior (2001, p. 11) afirma, ainda, que estes padrões de interação têm por base duas dimensões fundamentais da democracia local: inclusão social, em termos de exercício dos direitos de democracia, e ampla participação social, expressa na existência de uma sociedade civil autônoma e de esferas públicas mobilizadas. *Os diferentes padrões de interação* vão determinar se a governança está promovendo a articulação dos interesses para construção de um pacto ou se está privilegiando os interesses do mercado ou os interesses da sociedade civil.

Ao analisar empiricamente os atuais arranjos de governança instituídos no Brasil, Leal (2006) identifica cinco padrões de governança: (i) o *clássico ou tradicional*, no qual os segmentos das elites mantêm a tradicional articulação com o Estado; (ii) o *informal e exterior ao Estado*, por onde transitam clandestinamente e por fora do espaço institucional os interesses de múltiplos especuladores e de numerosos grupos econômicos excluídos; (iii) o de *associação entre o público e o privado*, representado por frações das elites nas formas de gestão compartilhada e parcerias; (iv) o *neoliberal*, nos quais as articulações dos agentes econômicos se fazem diretamente com o Estado; e (v) o *democrático-popular*, no qual se fazem representar, além dos segmentos populares, as elites modernas - capital imobiliário, comercial e de serviços -, o setor público - dirigentes e quadros técnicos.

A adoção de um ou de outro padrão de governança parece variar, dependendo das relações de poder local, e, como estas não são constantes, há casos em que ocorre um redirecionamento nestas formas de governança no decorrer da administração municipal. No que se refere ao modelo adotado na revisão do Plano Diretor do Recife, a Constituição Federal de 1988 e o

Estatuto das Cidades já haviam determinado que este deveria ser o modelo de gestão e planejamento democrático.

### **2.3 Planejamento e gestão urbana**

Planejamento e gestão são aqui utilizados com definições distintas e complementares. Souza (2006a) discutiu-os amplamente. Não se tem a pretensão, nem a necessidade, de rever aqui esta discussão. Basta a compreensão sintética que os dois dizem respeito a diferentes tipos de atividade em referenciais temporais distintos. Conforme Souza (2006a, p.45-59), por gestão, compreende-se a administração de uma situação no presente com os recursos disponíveis no momento, com o objetivo de atender às necessidades imediatas. Por planejamento, entende-se a tentativa de prever a evolução de um fenômeno, simular os possíveis desdobramentos de um processo, com o objetivo de evitar os problemas e/ou potencializar os benefícios. No mais, o conceito de gestão, com sua utilização no que se refere ao urbano, remontando no Brasil da segunda metade da década de 80 - momento em que ressoavam as críticas a um tecnocrático e excludente modelo de planejamento vigente anteriormente e ao mesmo tempo em que se dissemina uma visão mais mercadológica do urbano -, não evoca em sua etimologia nem um cunho mais democrático nem um cunho mais mercadológico. Da mesma forma que o planejamento, apesar de por muito tempo ter sido uma atividade de gabinete tecnocrática e excludente, não o é por definição etimológica (SOUZA, 2006a). Defende-se aqui que a forma como tanto o planejamento quanto a gestão são e serão desenvolvidos é um reflexo direto das correlações de forças políticas e dos interesses que regem a sociedade local no momento histórico em que estas atividades são desenvolvidas.

No Brasil, por exemplo, no período de 1964 a 1985, em que se vivenciou uma ditadura militar - caracterizada por grande controle social e político do Estado sobre a sociedade -, desenvolvia-se um modelo de política urbana pautado pelo centralismo, tecnicismo e autoritarismo. Rolnik (1990) faz crítica semelhante e avalia que os governos da ditadura militar realizaram uma espécie de "operação desmonte" do poder e autonomia locais, de forma que toda possibilidade de intervenção municipal na cidade foi limitada pela centralização de recursos e de poder em nível federal. Para receber os recursos para investimentos urbanos, os municípios deviam produzir Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que assumiam caráter, cada vez, mais tecnocrático, marcado pela ideologia de que os técnicos e planejadores, detentores do conhecimento, estariam acima dos interesses

particulares tendo, por isso, mais condições de definir ações e projetos que, teoricamente, seriam voltadas para defender os interesses da sociedade como um todo. Na prática, os interesses econômicos eram incorporados pela cooptação, pela corrupção, pelo lobby ou por outras formas de pressão utilizadas pelos que conseguiam ter acesso à mesa centralizada de decisões (ROLNIK, 1990). Assim, os atores que não participavam nos processos de tomada de decisão eram as populações carentes. Como o autoritarismo de regime proibia a liberdade de associação e mobilização, a sociedade civil tinha dificuldades de instituir um processo comunicativo para materializar suas demandas e, assim, reagir às racionalidades dos subsistemas econômico e administrativo aos moldes da teoria de Habermas.

Este panorama começou a ser modificado a partir de 1973, quando a primeira grande crise econômica internacional do petróleo abalou o milagre econômico no Brasil. Esta crise impactou sobremaneira a confiança que a população depositava na capacidade do Estado e fez com que o regime militar perdesse a legitimidade social. Aqui é interessante lembrar que Gramsci havia apontado que uma crise na hegemonia pode ser ocasionada por dois fatores: atos impopulares das classes dirigentes e o abandono da atitude passiva das massas com subsequente intensificação de seu ativismo político. Nesta época, estes dois fatores eclodiram, pois, junto com a perda de confiança da massa no Estado, insurgiu uma explosão de reivindicações oriundas da periferia que demandava melhores condições de vida e a inserção na vida política. Estes eventos, por sua vez, levaram ao início de um rearranjo nas forças políticas. A vitória do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao regime, nas eleições de 1974, expressou, nas urnas, a insatisfação da população com o regime militar.

Inaugura-se um período no qual a sociedade civil se articula, reagindo à racionalidade dos subsistemas econômico e administrativo, na luta pela consecução dos direitos políticos. Esta articulação deu início à redemocratização do país e, aos poucos, atores, que antes não participavam, começam, através de lutas e reivindicações, a serem incorporados, não apenas na cena política, como também nas ações de planejamento e gestão urbanas. Neste processo, o planejamento e a gestão assumem um caráter descentralizado e democrático tal como o modelo político que se instaurava.

### 2.3.1 *Planejamento e gestão democráticos*

A democratização do Estado e, por consequência, do planejamento e da gestão das cidades foi um processo ocorrido a partir dos anos oitenta, caracterizado pela abertura de espaços políticos e institucionais na administração pública, por meio da participação direta da sociedade civil local na tomada de decisão sobre o planejamento e a gestão do município (SANTOS JÚNIOR, 2001; LEAL, 2003). Se hoje a governança democrática se reflete em espaços democráticos que possibilitam a discussão pela população das principais questões que nortearão o futuro de suas cidades, deve-se à luta dos movimentos sociais nos anos 70 e 80, a qual levou a inclusão, no texto constitucional, do princípio da gestão democrática (GRAZIA, 2003).

A insatisfação da população e dos movimentos sociais era um reflexo da crise vivida nos anos 80, os trabalhadores sofriam com o desemprego, o achatamento salarial e o crescimento do trabalho informal, as cidades brasileiras sofriam com a saturação, a insuficiência dos serviços públicos, equipamentos urbanos e a precária infraestrutura básica além da carência de moradias. Este panorama fez com que, em 1988, ano da Constituição, intensificasse a discussão sobre uma reforma que tornasse a cidade mais justa, acessível, cidadã e adequada à população, levando a uma forte pressão, por parte de representações da sociedade civil e de partidos progressistas, para a inclusão de um capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal que era formulada.

Assim, resgatou-se a discussão sobre a reforma urbana iniciada na década de 60, antes do regime militar. Animados com a possibilidade de a população contribuir com a construção da Constituição Brasileira através de emendas populares – desde que estas contassem com o apoio de, pelos menos, 30.000 eleitores e 3 entidades –, amplos setores da sociedade organizada, movimentos populares, ONGs, Universidades e entidades de representações técnico-profissionais, incorporados no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), mobilizam-se. Este movimento articulou a Emenda Popular da Reforma Urbana, que, com aproximadamente 200.000 assinaturas, foi encaminhada ao Congresso Nacional (GRAZIA, 2003, p.53). As propostas do MNRU fundamentavam-se em um diagnóstico que os problemas urbanos eram resultado da apropriação privada dos benefícios, em termos de renda, gerados pela intervenção pública, e acreditavam que este panorama só poderia ser revertido com a adoção de um novo padrão de política pública (RIBEIRO, 2003, p. 13-14).

No entanto, como aponta Souza (2006a, p. 159), a obrigatoriedade do Congresso era receber a proposta e não de acatá-la integralmente. Destarte, apesar de a proposta ter resultado na incorporação, pela primeira vez na história, de um capítulo específico sobre a Política Urbana, na Constituição Brasileira de 1988, muito do conteúdo original sugerido pelo MNRU foi modificado. Uma das principais propostas da Emenda Popular da Reforma Urbana referia-se a limitar o direito de propriedade, através do estatuto da função social da propriedade e da cidade. Na Constituinte, este princípio foi aceito, mas foi atrelado a uma lei federal e ao plano diretor. Segundo alguns juristas, os artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam da Política Urbana, seriam autoaplicáveis, mas foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) - de que era necessária uma regulamentação federal - que prevaleceu (GRAZIA, 2003, p.53 - 59).

Apesar disso, não há dúvidas de que a Constituição Federal trouxe um arcabouço legal com importantes mecanismos que possibilitam avanços rumo à reforma urbana, mas o grau de avanço depende da composição de forças políticas no âmbito local. Depende do âmbito local porque um dos princípios adotados para promover a democratização do Estado é a descentralização, que resgata a autonomia política da esfera local, reconhecendo o município em espaço privilegiado para resolução dos problemas urbanos. O outro princípio é o da abertura institucional à participação da sociedade. Para tanto, foram propostos mecanismos e arranjos institucionais que possibilitam a integração da sociedade civil na tomada de decisão dentro das administrações municipais, a exemplo de: conselhos, orçamentos participativos, fóruns, conferências e comissões setoriais.

No capítulo de política urbana, ficam evidentes estes dois princípios. Todavia, antes de abordá-los, é interessante destacar que, apesar de apontar a função social da cidade e da propriedade - o que sinalizava uma vitória na incorporação de noções societárias na política urbana -, o capítulo da política urbana está inserido no título referente à ordem econômica e não no título que trata da ordem social - o que sinaliza para a ainda preponderante visão hegemônica da vinculação da política urbana à econômica. Assim, inserido no Título VII Da Ordem Econômica e Financeira da Constituição de 1988, encontra-se o Capítulo II Da Política Urbana. Este capítulo possui dois artigos: 182 e 183, que apresentam instrumentos para garantir, no âmbito municipal, os princípios de direito à cidade, da função social da cidade e da propriedade, bem como da democratização da gestão urbana. Em consonância com o caráter descentralizador das normas constitucionais, o artigo 182 aponta que a política

de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do poder público municipal; que tem, por objetivo, ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para tanto, são propostas diretrizes gerais, a saber: a obrigação de aprovação pela Câmara Municipal do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana para cidades com mais de vinte mil habitantes; a propriedade urbana, cumprindo uma função social; a desapropriação de imóveis urbanos; e a possibilidade de instauração do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsória dos imóveis (BRASIL, 2007).

Após a promulgação da Constituição Federal e a instituição das Constituições Estaduais que a seguiram, no início da década de 90, os diversos municípios do país promulgaram as suas leis orgânicas. Nas cidades onde as alianças políticas incluíram forças populares, já era possível observar inovações nas práticas de gestão e governança urbanas, o que se estendeu aos processos de discussões de planos diretores participativos, dotando-os de instrumentos, visando à reforma urbana. Mas, estes, assim como ocorreu com legislações anteriores, passaram por um tortuoso processo de aprovação nas Câmaras de Vereadores e, mesmo quando suas costuras eram aprovadas, a sua implementação era inviabilizada, em parte, em decorrência da inexistência de um arcabouço legal que regulamentasse os instrumentos neles previstos. Foi o que aconteceu no Recife, que aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR) Lei 15547/91, mas não pode utilizar os instrumentos neles previsto, tais como a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir<sup>6</sup>. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) foi o ator que, de forma permanente, negociou com deputados, segmentos imobiliários e governamentais a aprovação de uma legislação federal, pois entendia que este era um importante passo rumo à reforma urbana. A regulamentação tardou, mas veio com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (GRAZIA, 2003).

---

<sup>6</sup> A outorga onerosa é um instrumento que possibilita ao município fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico estipulado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O coeficiente de aproveitamento básico é a relação entre a área edificável e a área do terreno. A transferência do direito de construir é outro instrumento que permite ao município autorizar o proprietário de um imóvel urbano a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para: implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação histórica, servir a programas de regularização fundiária.

Apesar das limitações legais ao capítulo da Política Urbana, não se pode esquecer que há importantes mecanismos na Constituição Federal de 88 que possibilitaram avanços à democratização do planejamento e da gestão da cidade, através de conselhos, orçamentos participativos, fóruns, conferências e comissões setoriais. No Recife, três exemplos podem ser citados: (i) o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), existia desde 1983 (Lei 14.511), mas para adequá-lo à Constituição de 88, à Lei Orgânica e ao Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, de 1991, foi regulamentado em 1992, pela lei 15.735, como um órgão paritário de deliberação sobre a política urbana municipal; (ii) o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), instituído antes mesmo da Constituição Federal pela lei municipal Lei 14.947/87; e (iii) o Orçamento Participativo (OP), cuja concepção original se deu no Programa Prefeitura nos Bairros, de 1986/88, e que foi retomado em 1993 e reformulado em 1995, transformando-se em OP (LEAL, 2003). Este pioneirismo do Recife pode ser atribuído, na visão de Evanildo Silva (2005), por um lado, ao forte protagonismo da população na estruturação de esferas de negociação e barganha e, por outro lado, na absorção desse esforço coletivo pelos sucessivos administradores municipais. Aqui se defende a ideia de que a incorporação de formas inovadoras de governança deve ser atribuída, tal como avalia Leal (2003), à correlação de forças locais. Na cidade do Recife, verificou-se um forte engajamento na campanha eleitoral por parte de lideranças da sociedade civil, de setores técnicos independentes, das elites intelectuais de esquerda e dos movimentos sociais, que apoiam candidatos de “esquerda”. No momento em que estas alianças políticas venceram a eleição, as demandas e interesses destes atores foram incorporados à agenda pública. Por outro lado, quando foram incorporadas outras forças na aliança política, interesses contrários à governança democrática puderam ser defendidos na agenda pública. E, mesmo que esta incorporação não signifique uma ruptura com a governança democrática, pode representar uma limitação a maiores avanços. Foi o que ocorreu no processo de revisão do Plano Diretor do Recife (PDR). Quando o Estatuto da Cidade foi sancionado, obrigando os municípios brasileiros a elaborar seus planos diretores, estava à frente da prefeitura uma administração progressista que decidiu incorporar estes mecanismos (CDU, OP, PREZEIS) de governança e gestão democrática no processo de revisão do PDR, com vistas a ampliar a participação da sociedade. No entanto, a posterior inserção de atores econômicos na aliança política do governo modificou e limitou as possibilidades de avanços destes mecanismos democráticos, como será visto no capítulo quatro.



### 2.3.2 *Estatuto da Cidade e o plano diretor participativo*

Somente treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que foi aprovada, pelo Governo Federal, uma legislação, regulamentando os artigos 182 e 183 referentes ao capítulo da Política Urbana. Em 10 de julho de 2001, o então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, sancionou a Lei Federal nº. 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade.

Segundo Ribeiro (2003, p.15), dois princípios regem os instrumentos<sup>7</sup> presentes no Estatuto: um é de caráter redistributivo e regulatório e o outro, distributivo. Para o autor, as ações distributivas - relacionadas com a provisão, direta ou indireta, pelo Poder Público, de serviços habitacionais e urbanos, tais como: regularização fundiária, urbanização de favelas, usucapião urbano - são mais facilmente apoiadas pelas forças políticas, uma vez que não interferem nos interesses econômicos. Além disso, os políticos veem nelas uma forma de obter apoio junto à população. Mas, as ações redistributivas e regulatórias - relacionadas com a redistribuição do custo da urbanização, à submissão do uso da terra a necessidade coletiva, ao princípio da função social do solo urbano, ao IPTU progressivo, à concessão onerosa do direito de construir - ao contrário, refletem-se diretamente nos interesses em torno da acumulação urbana, próprios do mercado imobiliário e mercantil, sendo, por isso, de mais difícil implementação, como será visto no caso da cidade do Recife.

Não há dúvida de que a aprovação deste arcabouço jurídico representou um grande avanço na discussão sobre o futuro das cidades. Além disso, gerou grande esperança face ao alcance que os instrumentos de reforma urbana poderiam atingir através de um modelo que primava pela participação da sociedade civil no planejamento e gestão urbanos (NYGAARD, 2005; BUENO e CYMBALISTA, 2007). O principal destes instrumentos é o Plano Diretor, tido como o mais completo instrumento orientador e normativo para o planejamento e gestão do território municipal (zonas urbana e rural) que o Estado já dispôs (BRASIL, 2004). Para garantir que os planos diretores reflitam a vontade e necessidade da população, a política urbana deve obedecer ao princípio da gestão democrática da cidade, baseado no preceito

---

<sup>7</sup> O Estatuto da Cidade regulamenta uma série de instrumentos jurídicos da política urbana a serem regulamentados pelos planos diretores municipais, eles serão apresentados e discutidos nesta dissertação à medida que aparecerem nas propostas do Plano Diretor do Recife. Para uma discussão ampliada dos instrumentos propostos pelo Estatuto ver: Carlos Silva (2008); Sant'ana (2006)

constitucional do Estado democrático de direito, constante no art.1º da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade propõe, como diretriz, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, Lei n. 10.257).

### 2.3.3 *Entraves à governança democrática na elaboração do plano diretor*

É preciso considerar que, em qualquer sociedade, o território é tão produto da materialização das relações econômicas, sociais e políticas quanto é reprodutor destas relações. Tal como afirma Souza (2006b, p. 29), além de ser uma expressão da sociedade, tão contraditório quanto a própria sociedade que o produziu, o espaço é requisito para que certas relações sociais possam florescer e prosperar. No Brasil, a assimetria, que marca a relação entre Estado, sociedade civil e mercado, produz e é produzida por um conflituoso e fragmentado espaço urbano. Isso porque,

As questões e os conflitos de interesses surgem das relações sociais e se territorializam, ou seja, materializam-se em disputas entre esses grupos e classes sociais para organizar o território da maneira mais adequada aos objetivos de cada um, ou seja, de modo mais adequado aos seus interesses (CASTRO, 2005, p.41).

É por isso que, em cidades como as brasileiras, marcadas por relações sociais assimétricas e organizadas em espaços fragmentados, quando os planos diretores são elaborados surgem muitos conflitos de interesses. A administração municipal que coordena o processo sofre muitas pressões dos atores políticos que buscam garantir o atendimento dos seus interesses e, para isso, utilizam todos os mecanismos ao seu alcance para influenciar o processo decisório.

[...] um dos traços importantes da natureza do fato político é utilizar os meios colocados a sua disposição para preservar tudo aquilo que lhe é favorável, incluindo-se aí o território, as instituições e as normas que estruturam a organização das sociedades no espaço. (CASTRO, 2005, p. 37)

Isso nos leva a refletir sobre a capacidade de cada ator de interferir no processo decisório. Em um cenário ideal, todos os atores teriam as mesmas condições de influenciar nas decisões, mas, na prática, em sociedades heterogênicas, assimétricas e inseridas no sistema capitalista, como a brasileira, alguns atores têm mais força política do que outros. Nestes casos, é preciso que o Estado busque, ao máximo, equacionar essas forças para propiciar a confrontação dos

interesses divergentes e a pactuação, tentando evitar que um ator concentre mais poder decisório que outro.

Mas, além das instituições participativas, é preciso que haja, concomitantemente, mudanças na cultura política para que as instituições democráticas se fortaleçam. O arcabouço legal disponível hoje esbarra em uma cultura política de caráter vertical das relações entre governantes e governados, marcada pela forte relação de dependência, de cunho patriarcal, caracterizada, dentre outras formas de dominação, pelo uso do voto como moeda de troca para a consecução de um benefício imediato. Esta relação aponta para uma ainda existente fragilidade na organização da base comunitária no sentido de negociar e defender, de maneira legítima, os seus interesses coletivos junto aos governantes. Não há dúvidas de que foi devido a uma forte organização da sociedade que se assegurou a inclusão dos princípios do planejamento e gestão democráticos no Brasil após 88, mas estes só se concretizam se, no âmbito local, houver a organização da sociedade civil para que esta se faça ouvir como um ator influente nos espaços de participação. Ou seja, é fundamental a formação de sujeitos e agentes políticos dotados de certo poder, com capacidade de exigir o atendimento de suas demandas e de fiscalização sobre as ações de gestores e instituições. No entanto, é preciso frisar que essa necessidade de poder não pode significar a institucionalização das organizações da sociedade civil. É preciso que, neste processo, os atores sociais, apesar de atuar junto ao Estado dentro dos espaços institucionais participativos, não percam a autonomia que lhes garante a capacidade de reivindicação, mesmo que compartilhem da mesma ideologia política do governo a frente do processo. Não ceder às pressões do governo, de apoio incondicional, apesar da proximidade política, e manter a autonomia para ter liberdade de questionar as ações destes governos são de fundamental importância, como alerta Evanildo Silva:

Em geral, os governos apelam para que, em situações de questionamento público, as organizações da sociedade civil mais identificadas com as plataformas políticas de gestões populares e democráticas não se precipitem na crítica e, dessa forma, não ajudem a comprometer a governabilidade. Tal apelo, ainda que não seja plenamente considerado por redes, fóruns e expressões organizativas da sociedade civil autônoma, propõe e realiza uma espécie de clivagem entre o econômico e o político com vistas a submeter deliberadamente aos ajustes econômicos (e seus indicadores de resultado) tanto a escala de realização das políticas públicas, quanto as esferas públicas e seus instrumentos de pressão e lobby (SILVA, 2005, p.136).

Com isso, o autor procura alertar para o fato de que, apesar dos incontestáveis avanços alcançados pelos processos participativos, é preciso estar atento a que estes espaços não se

tornem invólucros de legitimação que dissimulam a carência de conteúdo democrático. Visto que a participação pode ser instrumentalizada para servir, por um lado, ao atendimento a exigência legal e, por outro, como mecanismo de legitimação de decisões que privilegiam a lógica de agir do mercado, que, historicamente, sempre teve papel preponderante nas decisões acerca do espaço urbano.

Nas análises sobre a economia política, previamente, enumeradas, estudiosos marxistas do urbano nos anos 70 e 80, tal como Harvey, denunciavam que o planejamento era utilizado como instrumento a serviço da burguesia para manter a hegemonia do capital. (SOUZA, 2006a). Esta crítica ainda é pertinente hoje, pois, mesmo depois do processo de democratização, o fato é que o modelo econômico não se alterou estruturalmente. Apesar do caráter distributivo das políticas sociais implementadas a partir de 1988, a estrutura da sociedade brasileira ainda permanece muito concentrada nas mãos de poucos ricos, que, com o poder do capital local, agregam grande capacidade de intervir nas decisões do Estado. Por outro lado, a globalização da economia se assenta sobre uma vertente de predomínio dos interesses do capital sobre as decisões tomadas pelo Estado, o que alarga o poder hegemônico do mercado. Assim, a influência do mercado se dá de duas formas: a pressão do capital local e do capital internacional.

A sociedade não pode subjugar-se a esta realidade, mas, tão pouco, pode negá-la, pois, seria improdutivo na consecução de uma melhor qualidade de vida para a população. Neste sentido, a Constituição Federal e as legislações aprovadas pós 1988 apontam para o reconhecimento, pelo Estado, da noção que o desenvolvimento social deve ser atrelado ao desenvolvimento econômico e que, para a concretização de uma cidade mais justa, democrática e sustentável, é imprescindível equilibrar o desenvolvimento social e econômico, e não prescindir a um ou a outro. Este entendimento é, provavelmente, o grande avanço na nova forma de discutir o desenvolvimento urbano.

À administração executiva local cabe a tarefa de tomar a decisão política sobre o futuro da cidade. O que é preciso ter em mente é que, em se tratando de desenvolvimento urbano, dificilmente os interesses de todos os atores convergem. Por isso, obter a concordância absoluta em torno de projeto único de cidade é muito improvável, é natural que haja divergências. Atrelar a decisão sobre o futuro da cidade a um processo mais democrático e justo é o grande desafio das administrações municipais. Para tanto, o governo municipal deve

assumir o papel central de coordenador e mediador do processo de governança democrática, possibilitando que a sociedade civil e o mercado discutam, reflitam e pactuem as propostas que deverão compor o plano diretor Municipal. Afinal,

Mesmo quando implementados pelo aparelho do Estado, planejamento e gestão podem, dialeticamente, ter um conteúdo não-liberticida. Isso dependerá da correlação de forças e da margem de manobra daí derivada para que forças políticas alternativas, respaldadas no apoio firme e organizado da maioria da população, dêem, por sua vez, respaldado aos técnicos progressistas e às tentativas de tornar a gestão e o planejamento mais transparentes e permeáveis à vontade popular. É claro que experiências desse tipo não são e jamais serão isentas de tensões. (SOUZA, 2006a, p.438)

O receituário para o sucesso da governança democrática parece ser este apontado por Souza. O problema é que, na prática, dentro do modelo capitalista vigente, a participação no processo decisório, característica de um modelo de governança democrático, em vez de representar a negociação de interesses divergentes, configura-se como espaço de luta entre sociedade civil e mercado por poder e hegemonia, tal como ocorreu no processo de revisão do Plano Diretor do Recife, como será visto a seguir.

### 3 O CASO: A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE

Neste capítulo, será realizada a caracterização do objeto empírico - a revisão do Plano Diretor do Recife (PDR)- na fase que foi coordenada pela administração municipal. Mas, antes de reconstituir o processo de revisão do PDR propriamente dito, volta-se o olhar para a caracterização da gestão municipal que coordenou o processo de planejamento do espaço urbano. A necessidade e a importância de analisar essa gestão municipal foram amplamente discutidas no referencial teórico-conceitual.

Da discussão teórica do capítulo precedente, reitera-se, sinteticamente, o papel central da administração municipal face ao desafio de mediar interesses antagônicos para construção de um pacto sobre este importante instrumento de planejamento e gestão do espaço urbano que é o plano diretor. Como foi apontado anteriormente, em uma sociedade capitalista marcada por profunda desigualdade social e antagonismo de classe, a gestão municipal se vê diante do desafio de mediar interesses que são diametralmente opostos. Mas, como fazê-lo, quando não são compatíveis estes interesses? A grande dificuldade parece ser decidir se prioriza as demandas da sociedade civil ou as do mercado. Para Leal (2003), nesta tensão, o que determinará o que será priorizado, na agenda pública, é a correlação de forças e as alianças políticas que se expressam na engenharia política da administração. Assim, entende-se que caracterizar as alianças políticas e reconstruir a engenharia política que delas derivam são os primeiros passos rumo à compreensão das decisões que a administração municipal tomou no decorrer do processo de governança democrática na revisão do PDR. Estas caracterização e reconstrução são aqui realizadas, considerando o recorte temporal correspondente ao período em que o PDR foi revisado – primeira e segunda gestões do prefeito João Paulo de Lima (PT) -, pois se entende que as alianças políticas não são estanques, e durante uma gestão municipal pode haver a incorporação de novos atores políticos, com interesses distintos dos que inicialmente apoiavam a administração. Esse engendrar de novas alianças político-eleitorais pode levar a um realinhamento na correlação de forças locais que, por sua vez, pode representar a incorporação de novas prioridades na agenda pública da administração municipal. A caracterização destas relações é, portanto, fundamental para a compreensão do processo de revisão do PDR, pois se acredita que tanto a primeira decisão de priorizar as demandas das ONGs e movimentos sociais, quanto a posterior decisão de priorizar os

interesses do mercado imobiliário refletem as alianças políticas engendradas nas campanhas eleitorais de 2000 de 2004.

Após tratar da gestão municipal, este capítulo se detém a analisar o processo de revisão do PDR em si. Serão caracterizados a metodologia, as fases do processo, os participantes, os conflitos de interesses suscitados e as decisões tomadas pelo Executivo. É, com base nestas informações e no seu cruzamento com as reflexões teóricas, que, no capítulo cinco, analisa-se a governança no processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

### 3.1 A gestão municipal do Recife

Na Prefeitura da cidade do Recife, desde as primeiras eleições diretas para prefeito em 1986, após o período ditatorial, observa-se um padrão caracterizado pela alternância entre lideranças associadas a setores de “direita” e de “esquerda”. João Paulo de Lima, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi o primeiro prefeito que conseguiu construir alianças políticas durante sua gestão com força suficiente para romper este padrão de alternância do poder político, conforme demonstrado a seguir.

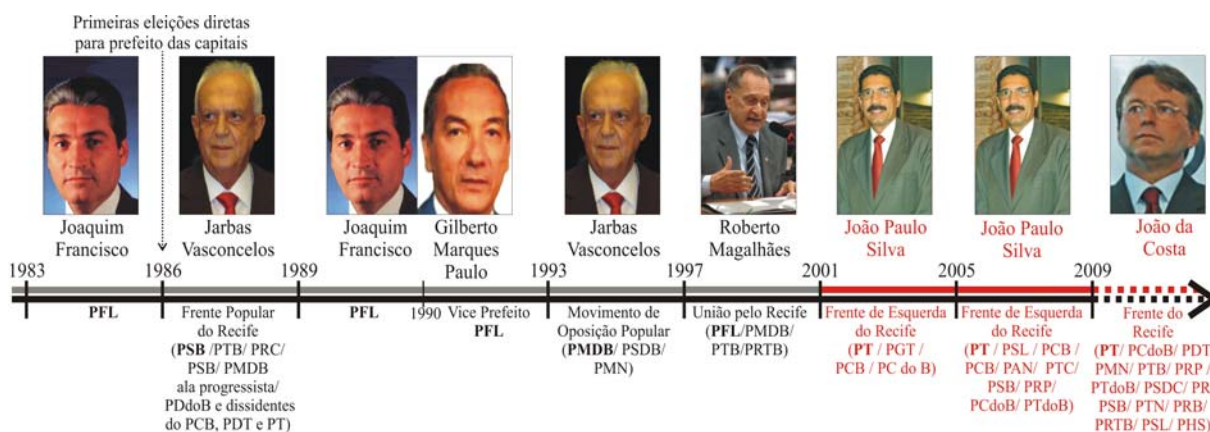


Figura 2 - Cronologia dos prefeitos no Recife de 1983 a 2009

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco

A força política de João Paulo de Lima se expressou nas urnas. Na eleição de 2000, com o apoio popular, em uma das eleições mais acirradas da história eleitoral do Brasil, foi eleito o primeiro prefeito operário do Recife com uma diferença de apenas 5.835 votos. Em 2004, mostrou sua força política ao ser reeleito, ainda no 1º turno, com 56,11% dos votos válidos. Finalmente, em 2008, após muita articulação política junto a seu partido, fez de seu braço

direito e ex-secretário de planejamento participativo, João da Costa (PT), primeiramente candidato a prefeito e, posteriormente, prefeito eleito no 1º turno com 51,04% dos votos válidos.

Na campanha de 2000, concorriam ao cargo de prefeito João Paulo de Lima (PT), Roberto Magalhães (PFL), Carlos Wilson Campos (PPS), Vicente André Gomes (PDT), Pantaleão Panta (PSTU) e Fred Brandt (PHS). Nesta eleição, a vitória de João Paulo de Lima não pode ser atribuída a uma proeminente força política. Esta ele soube construir durante sua primeira gestão. Na avaliação do próprio prefeito, no pleito de 2000, sua eleição pode ser atribuída ao “voto de mudança”. “Eles tinham toda a máquina federal, estadual e municipal nas mãos. Esta foi uma prova de que a vontade do povo de mudar foi maior” (LIMA, João Paulo de, apud NOGUEIRA, 30 out. 2000).

João Paulo de Lima se refere à coligação União pelo Recife, cujo candidato era o prefeito Roberto Magalhães Melo, do Partido da Frente Liberal (PFL), e contava com o apoio do governador de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e do vice-presidente da república, Marco Maciel, do PFL. Este apoio era visto como vantagem eleitoral a favor de Roberto Magalhães, pois este poderia se beneficiar da forte imagem política e base eleitoral daqueles políticos. Nesta eleição de 2000, além do PFL e do PMDB - que já haviam integrado a coligação União pelo Recife (PFL / PMDB / PTB / PRTB) em 1997, quando Roberto Magalhães foi eleito prefeito -, foram incorporados o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e outros partidos com menor expressão como: PPB, PRTB, PSC, PSL, PSD, PST, PSDC, PRP e PTN. É recorrente, nas campanhas de reeleição, a decisão de ampliar as alianças político-partidárias que apoiam o candidato. A intenção, normalmente, é de tentar congrega o maior número possível de forças para assegurar a permanência do candidato no poder.

Além da aliança política entre partidos com viés ideológico de direita, outra característica marcante da campanha de Roberto Magalhães foi o apoio dos segmentos econômicos locais, que, historicamente, apoiavam e financiavam as campanhas da direita, uma vez que esta defende um ideário político neoliberal marcado pela diminuição do Estado e pelo estreitamento das relações com o mercado. Em função desse apoio, Roberto Magalhães possuía mais recursos financeiros do que os outros cinco candidatos juntos. Conforme dados declarados pela coligação ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), o candidato gastou R\$ 2,5



milhões em sua campanha eleitoral. As empreiteiras e prestadoras de serviços lideraram a lista de doadores à campanha do candidato (CAMPANHA..., 07 mar 2004). Neste cenário, as pesquisas de intenção de votos apontavam sua reeleição no 1º turno.

Em segundo lugar nas pesquisas de intenção de votos, figurava o então deputado estadual João Paulo de Lima, do Partido dos Trabalhadores (PT), que, em 1996, já havia perdido para Roberto Magalhães a disputa eleitoral à prefeitura do Recife. João Paulo de Lima tinha como vice Luciano Siqueira, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Estes candidatos eram apoiados pela coligação Frente de Esquerda do Recife, composta, além do PT e PCdoB, pelo Partido Geral dos Trabalhadores (PGT) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB). Assim sendo, João Paulo de Lima firmou uma aliança política com partidos de esquerda, que faziam ferrenha oposição à aliança política que apoiava o candidato Roberto Magalhães.

João Paulo de Lima vinha de uma trajetória de forte ligação com os movimentos sociais. Havia iniciado sua vida política no Juventude Católica Operária (JOC), foi presidente da Associação de Moradores do bairro do Ibura, esteve engajado no movimento sindical e foi um dos fundadores do PT no estado de Pernambuco. Com tal perfil, este candidato arregimentou o apoio das classes populares, da classe média simpatizante do projeto político de esquerda, de intelectuais, de sindicatos, de movimentos sociais e de ONGs, que foram às ruas para participar da sua campanha. Estes segmentos apoiam politicamente o candidato, mas não financeiramente. Ao contrário de Roberto Magalhães, João Paulo de Lima possuía poucos recursos financeiros para investir na campanha, aproximadamente R\$ 335.000,00, segundo a prestação de contas do candidato para o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE), e a sua principal fonte de receita era a Direção Nacional do PT, que contribuiu, então, com R\$ 280.000,00 (84% do total). Os 16 % restantes foram oriundos de recursos próprios ou doação de pessoas físicas, nenhuma empresa figura na lista dos doadores.

Para suprir esta deficiência, João Paulo fez uma campanha de rua, popular, mostrando-se um homem alto astral e representante do povo. Neste processo, João Paulo de Lima incorporou o discurso de esquerda. Afirmava que seu governo seria voltado à defesa da classe trabalhadora, em oposição a Roberto Magalhães, cujo governo era apontado como comprometido com a hegemonia da classe dominante. Humberto Costa (PT), coordenador geral da campanha de João Paulo de Lima, sintetizava desta forma a campanha de 2000: “essa eleição de agora será a do novo contra o velho, a do democrático contra o autoritário, a da preocupação com o

social contra os interesses dos ricos. É esse o embate que será travado” (COSTA, Humberto apud HUMBERTO..., 03 out 2000). A disputa eleitoral se enfiou no conflito de classe que polariza, em Recife, a relação entre movimentos sociais e atores do mercado.

Os candidatos usaram estratégias distintas para ganhar a eleição. Para a população, Roberto Magalhães procurou mostrar as realizações de sua administração, os avanços alcançados e tentou vincular a imagem de João Paulo a de um sindicalista com pouca experiência administrativa, ao mesmo tempo em que associava a imagem do PT à baderna, ao Fidel Castro e ao Movimento dos Sem Terra (MST). João Paulo, por sua vez, apostou no voto pela mudança, apresentou-se como uma resistência às políticas neoliberais, acenou no sentido de uma administração “radicalmente democrática” e procurou fazer o eleitorado apostar no “modo petista de governar”, associando este à adoção de programas redistributivos como o Bolsa-escola e o Orçamento Participativo. Para a política urbana, propunha

Seremos um governo de resistência às políticas neoliberais em nosso país; governaremos de forma democrática e participativa; as políticas públicas, no nosso governo, buscarão a construção de uma cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa (FRENTE DE ESQUERDA DO RECIFE apud 13 PONTOS...).

Diante dos empresários, Magalhães procurou evidenciar que “eles teriam mais dificuldade de diálogo com o PT, que possui correntes sectárias” (MAGALHÃES, Roberto apud PFL..., 07 out 2000). Já João Paulo, em reunião com empresários, tentou demonstrar que estaria aberto ao diálogo, a exemplo de declarações proferidas em reunião com empresários da ADEMI:

tranqüilizando os presentes sobre o que denominou de ‘especulações às perspectivas de um Governo petista’ [...] ‘Estou sendo logo objetivo, porque sempre nos chamaram (o PT) de intransigentes e radicais. E o que nós temos dado é demonstração de capacidade para encontrarmos, em conjunto, alternativas de melhores condições de vida para o Recife. O nosso Governo será radicalmente democrático, todas as esferas da sociedade participarão das principais decisões’. Em seguida, João Paulo reconheceu a importância do setor imobiliário para a economia e se comprometeu em fazer o ‘máximo para estabelecer o empresariado local como prioridade’, demonstrando a intenção de definir uma política de protecionismo para o setor. (João..., 11 out. 2000)

Com esta declaração, ressaltou-se, João Paulo de Lima abria caminho para a futura aproximação com os representantes do segmento imobiliário.

Em uma das eleições mais acirradas no Recife, marcada pela animosidade entre os candidatos, por uma diferença de apenas 5.835 votos no segundo turno, João Paulo foi eleito prefeito da cidade. Ao vencer a eleição, o prefeito profetizou:

O PT não precisa mudar nada. Há um clima de unidade no partido, assim como entre as legendas que compõem a Frente. O nosso desafio, agora, é oferecer um Governo extraordinário para o Recife, mantendo o princípio de uma administração radicalmente democrática, priorizando a população mais esquecida (JOÃO PAULO DE LIMA, apud DERROTAMOS..., 30 out 2000).

A surpreendente vitória eleitoral do primeiro prefeito operário da cidade do Recife apoiado por forças populares, e que sustentava um projeto político de “gestão radicalmente democrática”, poderia representar a instauração de uma contra-hegemonia pautada pelos interesses sociais. Mas, é preciso ponderar sobre até que ponto é possível a instauração de uma contra-hegemonia social diante de todos os problemas estruturais causados pelo sistema econômico capitalista, somados com a crise fiscal do Estado, o excesso de demandas sociais e os insuficientes recursos fiscais.

As decisões políticas, próprias da atividade de governar uma cidade, não são fáceis de serem tomadas. Elas pressupõem uma grande capacidade de articulação, uma vez que interesses divergentes pautam as relações políticas, econômicas e sociais. Considerando que o processo decisório irá resultar da interação entre os grupos de interesses e da capacidade destes grupos de se enfrontar no aparelho estatal, vislumbrando a incorporação de suas expectativas na agenda política (LEAL, 2003), a condução do ideário de gestão radicalmente democrática proposto pelo PT, durante a eleição, dependia da composição política expressa na engenharia política da gestão.

João Paulo, ao assumir, sancionou a Lei de Nº 16.662/2001, que dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas, ao seu programa de governo e à visão ideológica de sua gestão. Assim, a antiga Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte foi desmembrada em Secretaria de Cultura e Secretaria de Turismo e Esportes e foram criadas as Secretarias de Saneamento e Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. As demais secretarias foram mantidas.

Uma das preocupações dos partidos de esquerda, o PPS, o PSB e o PDT, que apoiaram o candidato João Paulo, após a derrota de seus candidatos Carlos Wilson Campos (PPS) e Vicente André Gomes (PDT), no primeiro turno, era que o PT concentrasse o poder em seus

filiados, sem fazer as alianças necessárias para garantir sua capacidade de governar. Mas, como a reconstrução da engenharia política da primeira gestão de João Paulo demonstra, o governo petista opta por incorporar à estrutura administrativa representantes do PT e de partidos que integraram a aliança político-partidária, engendrada durante a campanha eleitoral. Neste momento de chegada ao governo, João Paulo opta por articular forças partilhando o poder.

Miguel Arraes (PSB), que havia apoiado Carlos Wilson Campos (PPS) no primeiro turno, foi um dos políticos que externou essa preocupação, mas, com habilidade política e articulação, conseguiu garantir a presença do PSB no primeiro escalão o governo. O PSB assumiu a Secretaria de Administração e a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, aqui vale ressaltar que a escolha de Tânia Bacelar como secretária de planejamento foi realizada pelo próprio Prefeito João Paulo, escolha esta que suscitou certas críticas do PSB por não ter sido consultado. Da administração indireta, o partido assumiu a Empresa de Urbanização do Recife (URB). O PPS também compôs a administração: estava à frente da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Turismo e Esportes. Integrou também a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente através do secretário adjunto. O PDT compôs a Secretaria de Serviços Públicos através do secretário adjunto. E, na administração indireta, chefiou o Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães.

Além destes partidos incorporados após a derrota de seus candidatos no primeiro turno, o poder administrativo foi partilhado entre os partidos que compuseram a coligação Frente de Esquerda do Recife: o PT, PCdoB e PCB. O PCB assumiu o cargo de secretário adjunto na Secretaria de Governo. O PCdoB, partido do vice-prefeito, assumiu a Secretaria de Políticas da Assistência Social e Promoção da Cidadania. O PT, por sua vez, estava comandando as pastas de maior peso político na administração. Do total de quinze secretarias municipais, os petistas assumiram nove: a Secretaria de Governo, a Secretaria de Assuntos Jurídicos a Secretaria de Finanças, a Secretaria de Serviços Públicos, a Secretaria de Saneamento, a Secretaria de Comunicação Social, a Secretaria de Cultura, a Secretaria de Saúde, e, por fim, a Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, que abrigou o programa chefe da gestão municipal, o Orçamento Participativo (OP). Na administração indireta, os petistas assumiram a Empresa Municipal de Informática (EMPREL), a Companhia de Serviços Urbanos do Recife (CSURB) e a Fundação de Cultura da Cidade do Recife.

Técnicos, sem vinculação partidária explícita, selecionados por suas competências técnicas assumiram, na administração direta, a Secretaria de Educação e, na administração indireta, a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife (CTTU) e a Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana (EMLURB). Tal como explicita o organograma a seguir.

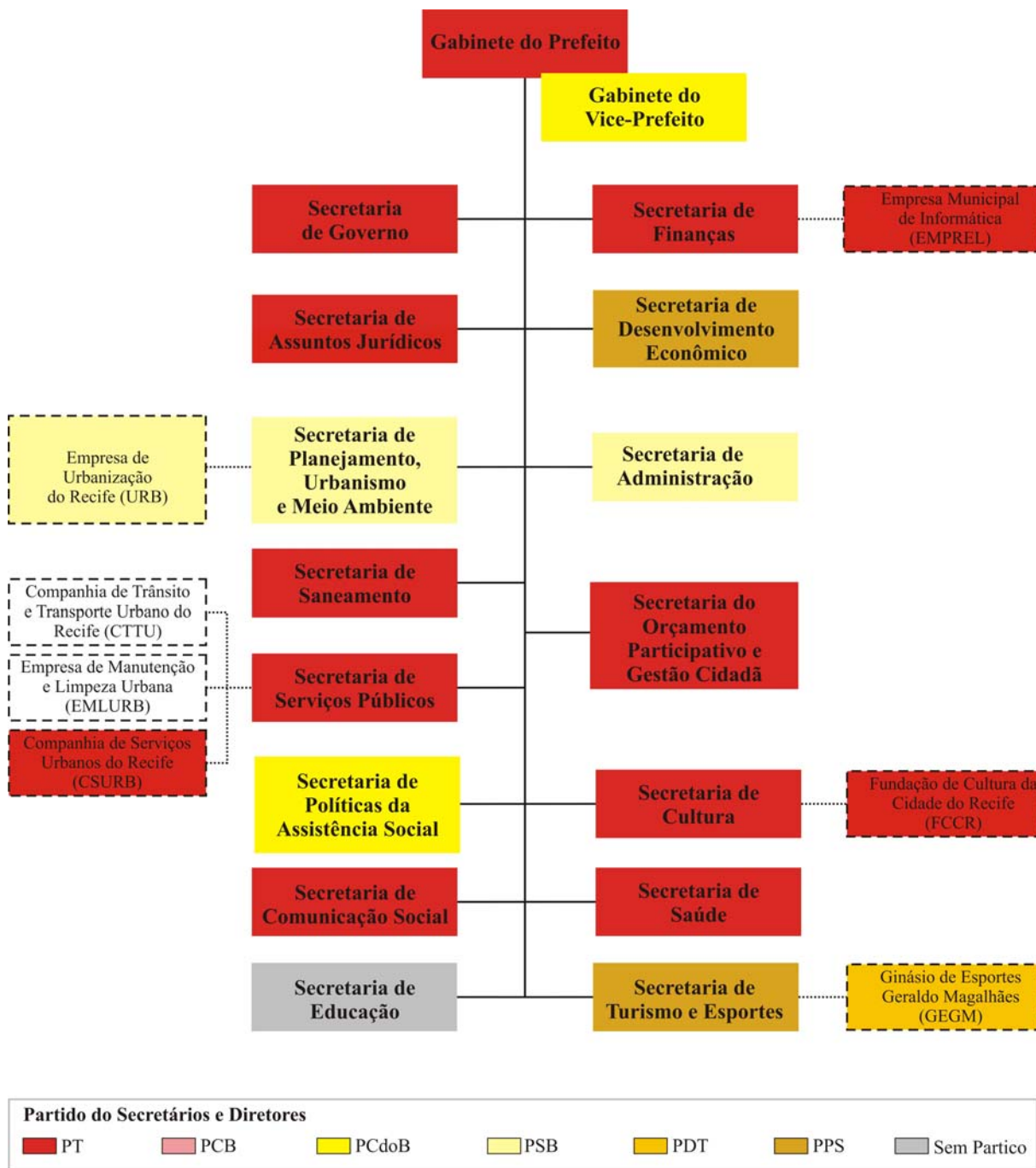


Figura 3 - Organograma engenharia política da 1ª gestão de João Paulo  
 Fonte: Elaborado pela autora com dados da Prefeitura Municipal do Recife

Para discutir e formular o programa de governo de João Paulo de Lima, foram realizadas reuniões com os atores que, durante a campanha eleitoral, haviam participado da aliança. Assim foram ouvidos os movimentos populares, ONGs e intelectuais de esquerda. João Paulo havia se comprometido a adotar ideário de gestão democrática e o grupo de gestores e técnicos, que integravam esta primeira gestão, estava ciente, como os discursos a seguir explicitam.

[...] Vai ficar claro a presença da administração nas áreas mais pobres da cidade, mas nós não vamos descuidar das áreas ricas, das áreas de classe média, mas vamos dar prioridade as [sic] áreas mais pobres da cidade (Secretária da SEPLAM apud Extrato da Ata da 88ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Urbano - 09 fev. 2001).

[...] fazer está [sic] empresa a mais produtiva possível, dando condições para que o prefeito e sua equipe realizem uma administração transparente voltada, principalmente, para o combate, sem tréguas, às desigualdades sociais (Diretor presidente da EMPREL apud PREFEITURA DO RECIFE..., 15 fev. 2001).

[...] queremos mais democracia no processo decisório e agilidade administrativa na execução do trabalho (Presidente da FCCR apud BARBOSA..., 19 jul 2001).

Assim, gestores se comprometeram a priorizar, nas decisões tomadas em suas secretarias e diretorias, os interesses da população carente. A estratégia adotada pela gestão municipal para concretizar este ideário de gestão foi: priorizar os projetos sociais que propiciavam a inclusão social e implementar canais institucionais de diálogo entre representantes da administração e representações da sociedade. Nos espaços de diálogo, a tônica era inverter prioridades, garantir a ética, propiciar a transparência, fortalecer a solidariedade, mas, acima de tudo, acumular forças, premissas estas que configuram o “modo petista de governar”.

As necessidades da população, hoje, são maiores do que a capacidade da PCR em atendê-las. É preciso organizar um processo democrático na cidade, onde os vários atores sociais possam discutir as prioridades e disputar, entre aspas, os recursos públicos de uma forma democrática. Existem desde obras setoriais nos bairros, como pavimentação de ruas e encostas, até obras estruturais viárias, como saneamento ou problemas estruturais. Se os recursos são poucos, precisam ser discutidos democraticamente. Organizar essas discussões é uma das nossas tarefas. (Secretário de Orçamento Participativo apud ORÇAMENTO... , 21 jan 2001)

Em conformidade com a primeira estratégia, o governo de João Paulo desenvolveu diversos programas, projetos e ações que contemplavam a área social. Estes atendiam às diretrizes básicas apresentadas no discurso eleitoral e no Plano Plurianual 2002/2006, a saber: inversão de prioridades e a busca por construir uma cidade que fosse fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa (RECIFE, 2001a). Os programas e projetos

realizados pela prefeitura, no decorrer da primeira gestão, foram sintetizados no quadro a seguir, em conformidade com a diretriz que visa a atender.

Diretriz	Programas e projetos da 1ª gestão do prefeito João Paulo
<b>Inversão de prioridades</b>	<p>Programa Guarda-Chuva;            Programa Parceria nos Morros;            Programa Bolsa-família - complementação de benefícios;            Programa do Banco do Povo do Recife - reformulação e descentralização;            Programa Saúde da Família - ampliação no número de equipes;            Programa Agente Jovem - construção do Centro Público de Promoção do Trabalho e Renda e o Centro da Juventude no Totó;            Programa Municipal de Assistência e Prevenção à Violência Doméstica e Sexista no Recife;            Programa de Saúde Ambiental;            Programa TV matraca;            Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer;            Programa Mão-de-Obra Local;            Programa Auxílio-moradia;            Brinquedoteca Participativa;            Programa Coleta Seletiva Comunitária - reestruturação;            Núcleos Itinerantes de Alfabetização e Mobilização;            Programa Primeiro Emprego;            Programa Multicultural do Recife;            Programa Travessia;            Sistema Permanente de Negociações Coletivas;            Programa Escola Itinerante de Informática;            Programa de Descentralização da Política de Assistência Social</p>
<b>Cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa</b>	<p>Revitalização da Orla de Brasília Teimosa;            Programa Academias da Cidade;            Projeto “Recife Nossa Casa”, construção de Conjuntos Habitacionais beneficiando desabrigados da chuva, moradores de rua e de palafitas;            Programa Habitacional da Prefeitura, promovendo o financiamento para servidores;            Programa Adote o Verde uma ampliação do programa de adoção de praças (parceria público-privado);            Programa de Saneamento Integrado dos bairros da Mustardinha e Mangueira;            Programa de conscientização ambiental da Emlurb;            Programa Praia Limpa, Praia Viva;            Programa de proteção à orla estuda erosão em Boa Viagem;            Projeto Luz e Tecnologia;            Programa Brilha Recife;            Programa Municipal de Combate e Prevenção à Dengue;            Programa de Modernização dos Mercados;            Projeto Agricultura Urbana</p>

Quadro 1 - Programas e projetos da 1ª gestão de João Paulo

Fonte: Elaborado pela autora com dados Coordenadoria de Comunicação Social da Prefeitura Municipal do Recife

A segunda estratégia adotada pela gestão foi implementar arranjos institucionais que promovessem a participação de entidades e organizações da sociedade. Para tanto, a gestão

municipal, por um lado, decidiu fortalecer os conselhos e comissões já existentes – assim, alguns conselhos que existiam na lei, mas não estavam em funcionamento, foram reativados, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), e outros que passaram por reformulações -, por outro lado, resolveu instituir novos conselhos, como o Conselho do Orçamento Participativo, tal como ilustra o organograma a seguir.

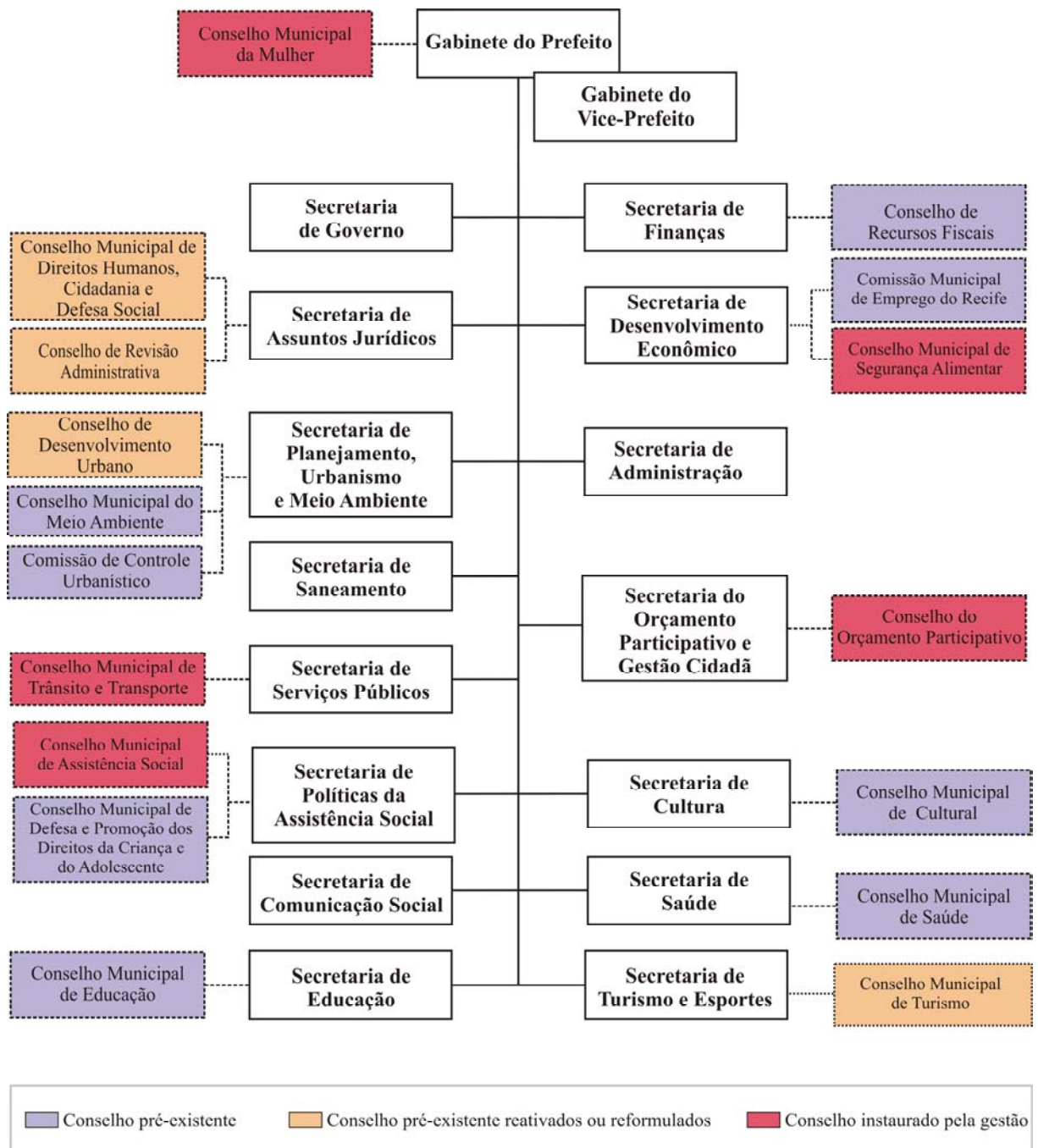


Figura 4 - Organograma conselhos municipais da 1ª gestão de João Paulo

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Prefeitura Municipal do Recife



Das alterações procedidas na estrutura administrativa, algumas foram significativas para o processo de revisão do plano diretor da cidade do Recife: as relacionadas à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), que coordenou o processo de revisão, e à Secretaria do Orçamento Participativo, que, na segunda gestão, fundiu-se à Secretaria de Planejamento e participou da revisão. Isso posto, uma descrição mais detalhada destas alterações faz-se necessária.

Não há dúvida de que a mudança mais significativa foi a transformação da antiga Secretaria de Articulação em Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. Com esta alteração, João Paulo conferiu destaque ao Orçamento Participativo, projeto principal de sua gestão, que anteriormente era vinculado à Secretaria de Planejamento Social. A pasta ganhou centralidade. Para ela, o prefeito nomeou, como secretário, João Costa (PT), que era assessor de João Paulo na Assembleia fazia 12 anos, além de ter sido o ‘braço direito’ do petista na campanha eleitoral. As finalidades da secretaria eram estimular e consolidar a prática do poder local, especificamente, no orçamento municipal, fortalecendo o ideário de participação no interior da esfera administrativa e ampliando a participação do cidadão na definição das prioridades da gestão pública. O principal programa da secretaria foi, sem dúvida, o Orçamento Participativo (OP). Esta secretaria abrigou, em sua estrutura administrativa, um importante grupo que formou as bases de articulação política da gestão com a população composto por os filiados políticos do PT e técnicos associados à esquerda. Estes, durante a gestão, desempenharam duplo papel: de um lado, o trabalho técnico de suporte e organização do OP e, do outro, o trabalho político de formar a base de apoio e promoção às ações da gestão.

Para chefiar a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM), foi nomeada a professora Tânia Bacelar, que, apesar de ser filiada ao PSB, foi empossada por seu perfil e competência técnicos. Para a suplência, foi nomeada Luciana Azevedo (PPS). A SEPLAM sofreu algumas alterações em sua estrutura e em seu funcionamento. A secretaria de Habitação foi extinta e, em seu lugar, foi implementada uma Diretoria de Habitação vinculada à SEPLAM.

Sob a responsabilidade da SEPLAM, também estava a Empresa de Urbanização do Recife (URB), criada em julho de 1973, pelo então prefeito Augusto Lucena. A URB tinha as atribuições de: (i) promover estudos e projetos de urbanização e de prestação de serviços

públicos; (ii) executar, de forma indireta, as obras de edificação e urbanização; (iii) recuperar áreas de sua propriedade ou áreas desapropriadas pelo Município; e (iv) efetuar o remanejamento urbano de áreas deterioradas. Para a presidência da URB, foi nomeado o engenheiro Fernando Dubeux (PSB), antigo secretário de Saneamento e Obras de Pernambuco nos governos de Miguel Arraes, que, além de ter conhecimento técnico da construção civil, tinha bom relacionamento com setores empresariais. Mas, a URB teve sua estrutura alterada.

Em decorrência das críticas à ausência de planejamento para as áreas de morro, críticas essas que permearam a disputa eleitoral, ao assumir a prefeitura, João Paulo reformulou a Coordenadoria de Defesa Civil do Recife (CODECIR), por meio do decreto 8.787 de 9 de março de 2001. A CODECIR foi transferida da Empresa de Urbanização do Recife (URB) para a SEPLAM. Atrelado à reformulação da Coordenadoria, foi implantado o Programa Guarda Chuva - um dos programas centrais da gestão que foi definido por seis eixos norteadores: (i) controle urbano preventivo para ocupação em área de riscos nos morros e alagados; (ii) defesa civil permanente; (iii) ações integradas de pequeno porte; (iv) urbanização e desenvolvimento de política habitacional; (v) ações educativas e culturais para prevenção de riscos e acidentes; e (vi) participação popular.

Dentro da estrutura administrativa da SEPLAM, foi a Diretoria Geral de Urbanismo (DIRBAM) a responsável técnica por coordenar o processo de revisão do Plano Diretor do Recife (PDR). A participação da sociedade se deu, no início do processo, através do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). Assim que iniciou sua gestão, o prefeito João Paulo, em consonância com seu projeto político de gestão democrática, reinstalou o CDU que, no último ano da gestão de Roberto Magalhães, não funcionou.

Na ocasião da primeira reunião do CDU sob a gestão de João Paulo, a então secretária de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente e, portanto, presidente do CDU, expôs aos conselheiros os valores que norteariam as ações da administração. Eram estes: ética, transparência, solidariedade, articulação entre os técnicos da administração, “senso de urgência”- no tocante às necessidades da sociedade-, inversão de prioridades e fortalecimento de canais de articulação e diálogo. A secretária, nesse momento, sintetizou:

Como visão estratégica, nós não pretendemos administrar Recife, nós pretendemos acumular força, para construir uma sociedade democrática. Sabemos que não é tarefa fácil, não é tarefa só nossa, mas o que nós pudermos fazer para contribuir nessa direção nós iremos fazer, daí a importância dos canais de articulação, a importância do diálogo que vai nortear a nossa ação, um diálogo permanente em diversos Fóruns com a sociedade recifense. Com esta nossa visão estratégica, temos também obrigação de contribuir para esse projeto de construção de uma sociedade mais democrática no Brasil. Afirmar *ossos valores contra as hegemonias dominantes*, temos uma visão de mundo e vamos nos nossos gestos, nas nossas iniciativas, nos nossos projetos, tentar firmar esses valores, essa nossa visão e, portanto, sermos fiéis a confiança que a população depositou nessa nova administração (Secretária da SEPLAM apud Extratos da Ata da 88ª Reunião Ordinária, 09 fev. 2001, grifo da autora).

Norteadada por estes princípios, a administração pretendia conduzir as atividades do CDU. No entanto, a composição de forças políticas que daria suporte a este projeto político de “firmar os valores contra as hegemonias dominantes” começou a se alterar no decorrer do primeiro mandato e culminou com o apoio político-financeiro de classes dominantes à campanha de reeleição de João Paulo, em 2004.

Após dois anos de gestão, João Paulo iniciou uma reforma administrativa. Esta foi interpretada como uma concentração de poder no grupo político de João Paulo, causando atritos com a base aliada do prefeito. Os partidos da base aliada (PDT, PPS, PTB e PL) romperam, então, com João Paulo, alegando que houve falta de zelo no tratar do PT com os partidos que lhe davam sustentação.

Não temos deles nenhuma consideração. Nunca fomos procurados. Não participamos da Prefeitura, salvo pelo trabalho que Waldemar Borges (integrante do PPS e presidente da Câmara do Recife) desenvolve (Presidente Regional do PPS apud ELOI..., 21 set 2003)

De fato, houve uma concentração do poder decisório em políticos e técnicos ligados ao PT após dois anos de gestão de João Paulo, como o organograma a seguir ilustra. Mas, a despeito da crítica acima proferida, deve-se considerar que esses partidos políticos tinham projetos próprios que, nem sempre, iam ao encontro dos interesses do PT. Estes fatores refletiram no arranjo político-eleitoral que norteou a eleição municipal de 2004.

Não cabe aqui reconstituir a trajetória detalhada de todas as mudanças políticas, interessa, sim, destacar que as mais importantes ocorreram em função de dois fatores fundamentais: o primeiro, em função de mudanças nos projetos políticos, tanto pessoais como partidários, em

razão da campanha eleitoral à Presidência da República e ao governo do estado, em 2003; o segundo, em função de divergências políticas e técnicas resultantes da práxis política.

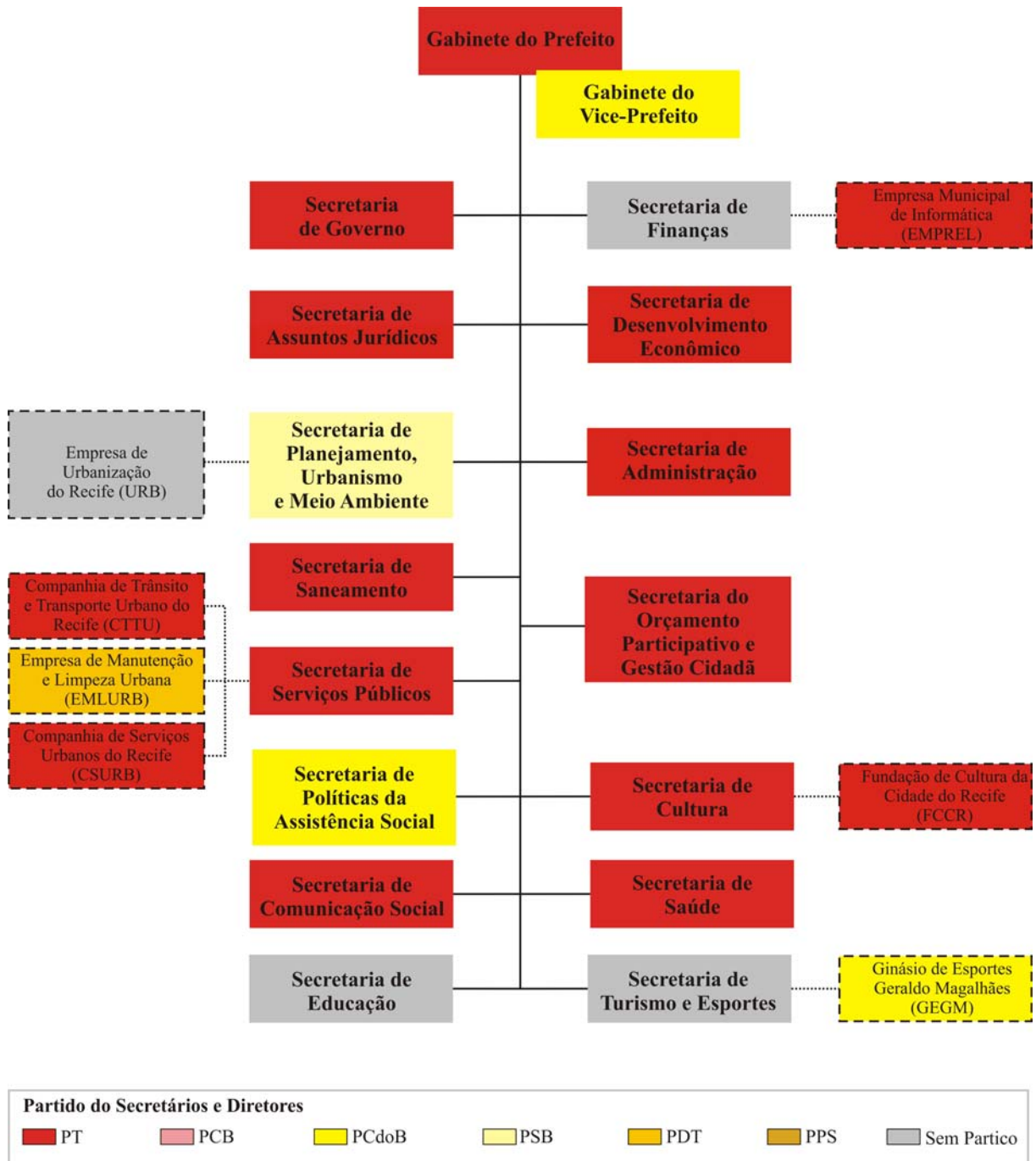


Figura 5 - Organograma mudanças na engenharia política após dois anos da gestão

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Prefeitura Municipal do Recife

Aquele último fator trouxe repercussões mais significativas, pois pode levar a uma reorientação no estilo administrativo, acarretando em descontinuidades nos processos que se encontravam em andamento, tal como ocorreu na Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente.

Sob o comando da professora Tânia Bacelar, nos dois primeiros anos da gestão, a SEPLAM obteve importantes avanços técnicos e políticos para o planejamento da cidade. Um exemplo foi a aprovação da Lei dos 12 Bairros<sup>8</sup>. Esta lei causou grande polêmica, pois contrariou os interesses do setor imobiliário. A visão técnica da secretaria apontou uma saturação do tecido urbano da área e, por isso, propôs a redução dos parâmetros construtivos para bairros da área noroeste da cidade, que, na época, representavam, segundo dados do setor imobiliário, 25% dos imóveis ofertados e 32% dos imóveis vendidos em toda a cidade (FIEPE, 2002). A secretária foi hábil e soube estabelecer um canal de articulação política, na forma de reuniões e discussões entre representantes da SEPLAM, dos movimentos sociais e de representantes do mercado imobiliário. De forma que, através de mecanismos de governança democrática chegou à Câmara Municipal um projeto de lei pactuado entre representantes dos três atores: sociedade civil, mercado e administração municipal. Feito semelhante não foi conseguido por gestores e técnicos que, posteriormente, assumiram o comando no processo de revisão do Plano Diretor, como será visto adiante.

Mesmo com as mudanças na engenharia política, ainda era muito forte a presença do ideário de participação popular. O princípio da administração radicalmente democrática se expressou nos arranjos institucionais e na estrutura administrativa através de uma multiplicidade de conselhos ligados às diversas secretarias. O poder social, que se expressa nas lideranças comunitárias e sociais que participaram do processo eleitoral, mantinha uma relação política de participação na gestão através dos conselhos. Nestes espaços, estas representações buscavam defender seus interesses, acreditando que, a partir deles, o poder social poderia se fortalecer. Quando, em alguns espaços, passaram a dominar, com o apoio da administração municipal, outras forças, tais como o poder econômico, os movimentos sociais se sentiram preteridos e questionaram a legitimidade destes canais de participação. Foi o que aconteceu

---

<sup>8</sup> Em 30 de novembro de 2001, o prefeito João Paulo sancionou a lei nº 16.719/2001, conhecida como Lei dos 12 Bairros, que cria a Área de Reestruturação Urbana - ARU, composta pelos bairros Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro Tamarineira, e estabelece as condições de uso e ocupação do solo nessa área.

no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), que, desde o primeiro momento, foi marcado pela polarização entre movimentos sociais e representantes do mercado imobiliário. Para o mercado imobiliário, o CDU era importante, pois, dentre as suas funções, destacava – se a de aprovar projetos especiais e de impacto para a cidade. Se, no início da gestão, havia um distanciamento entre a administração e os setores econômicos, ao final da gestão, a aproximação já podia ser notada através do apoio econômico concedido à reeleição de João Paulo.

Não há dúvidas de que o tipo de governança adotado está intrinsecamente associado ao perfil das relações de poder que se expressam no âmbito local. Assim, o engajamento de novas forças políticas no governo local pôde propiciar a incorporação de interesses divergentes aos que inicialmente eram defendidos pelos segmentos que apoiavam a gestão municipal.

O fato de a administração petista enfatizar a área social se deve tanto a sua ideologia política e ao compromisso firmado durante a eleição, quanto a um projeto político que transcendia o âmbito local. Do ponto de vista nacional, no início de sua administração, João Paulo tinha a responsabilidade de fazer um bom trabalho, no campo social, e se fortalecer politicamente para conseguir arregimentar forças políticas locais a fim de apoiar a candidatura de Luis Inácio Lula da Silva (PT) para presidência em 2002. Assim, com a eleição de Lula, a partir de 2003, a administração municipal ganhou um importante aliado político para a eleição de 2004 e financiador no governo federal para seus projetos. De forma que os principais projetos de caráter estruturador, tais como o Capibaribe Melhor e o Via Mangue, passaram a ser discutidos nos últimos dois anos da primeira gestão, sendo divulgados em 2004, e viraram promessas da campanha à reeleição de João Paulo. Outro importante programa, o Prometrópole, da Agência Estadual CONDEPE/FIDEM, foi debatido já a partir de 2001, mas chegou a 2004 na fase de discussão do Termo de Referência. Para o desenvolvimento destes projetos, a administração petista buscou parcerias, tanto com os governos estadual e federal, como com organizações internacionais, como o Banco Mundial.

O panorama político que pautou a eleição para prefeito do Recife, em 2004, foi bastante distinto do de 2000. João Paulo (PT), candidato à reeleição, iniciou a campanha eleitoral com uma avaliação negativa de sua gestão, mas, apesar disso, ganhou a eleição ainda no primeiro turno. João Paulo (PT) e o vice Luciano Siqueira (PCdoB) eram candidatos da Frente Esquerda do Recife, que, além dos partidos coligados em 2000 - PT, PC do B e PCB –,

ampliou a coligação, passando a contar com os seguintes partidos: Partido Social Liberal (PSL), Partido dos Aposentados da Nação (PAN), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano Progressista (PRP) e Partido Trabalhista do Brasil (PT do B). Ocorre assim uma ampliação da coligação com a incorporação de partidos pequenos.

Os principais concorrentes da Frente Esquerda do Recife eram os candidatos a prefeito Carlos Eduardo Cadoca (PMDB) e a vice Ana Cavalcanti (PP), da coligação União pela Mudança: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista (PP), Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), Partido Verde (PV), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Nacional (PTN).

O PDT, cujo candidato a prefeito Vicente André Gomes, após derrota eleitoral para João Paulo, em 2000, apoiou o governo petista, inclusive fazendo parte dele, decidiu integrar a coligação Oposições do Recife (PTB / PDT / PL), com os candidatos deputado federal Joaquim Francisco Cavalcanti (PTB) para prefeito e Carlos André Magalhães (PDT), filho de Roberto Magalhães, para vice-prefeito.

Fato semelhante ocorreu com o PPS, que, após a derrota de Carlos Wilson Campos, em 2000, integrou a base de apoio do governo petista, assegurou espaço dentro da administração através de duas secretarias, mas que, na eleição de 2004, optou por concorrer à prefeitura com candidato próprio, Raul Jungmann (PPS). Concorriam ainda para o cargo Executivo: Sílvio Costa (PMN), José Corrêa de Araújo - o Irmão Araújo - (PSC), Kátia Telles (PSTU) e Henrique Conde (PHS).

Apesar da tentativa de Joaquim Francisco Cavalcanti (PTB) de formar uma terceira via, a eleição de 2004 foi marcada, como tradicionalmente ocorre na capital pernambucana, pela polarização entre um representante da “esquerda” e um da “direita”, na figura dos candidatos João Paulo de Lima e Carlos Eduardo Cadoca, respectivamente.

João Paulo iniciou a corrida eleitoral como segundo colocado, mas ganhou força durante a campanha. Um dos fatores que contribuiu para esta trajetória ascendente foi o forte apoio

político do governo federal, na figura do presidente Luis Inácio Lula da Silva (PT), eleito em 2002, que possuía uma alta aprovação junto ao eleitorado. João Paulo contava, também, com o apoio de um grupo que o acompanhou na administração. Por sua vez, Carlos Eduardo Cadoca (PMDB) tinha o apoio do então governador de Pernambuco Jarbas Vasconcelos (PMDB). O candidato Joaquim Francisco Cavalcanti (PTB) avaliou este apoio político da seguinte maneira:

João Paulo tinha 54% de rejeição e 22% de aprovação. Era o segundo pior prefeito do Brasil na avaliação das pesquisas em dez capitais. Nove em cada dez analistas diziam que João Paulo não tinha possibilidade ir ao segundo turno. Ele então fez um bom trabalho de marketing político, teve tempo de TV e teve o apoio importante do governo federal, que liberou recursos para Brasília Teimosa, para o tapa-buracos e para a saúde. João Paulo teve o apoio da Infraero, com Carlos Wilson (ex-senador), do Ministério da Ciência e Tecnologia (Eduardo Campos), do Ministério da Saúde (Humberto Costa), da Chesf (Dilton da Conti) e do Metrô do Recife e do ministro das Cidades, Olívio Dutra. Começou a dar visibilidade às obras que fez. Do outro lado, 80 minutos de Cadoca, o guia, a propaganda oficial (do Estado) e a interferência direta do governador foram influências factíveis. (CAVALCANTI, Joaquim Francisco apud A PRESSÃO..., 03 out 2004)

Além do apoio político, Joaquim Francisco apontou outra questão vista como determinante nesta eleição: o marketing. Este fator foi tão determinante que os “marqueteiros” da União pela Mudança, Antônio Lavareda, e da Frente Esquerda do Recife, José Eduardo Cavalcanti de Mendonça - Duda Mendonça -, tiveram papel de destaque, não só nos bastidores da campanha, mas também na mídia, de forma que, ao término da campanha eleitoral, foram responsabilizados, respectivamente, pela derrota e vitória nas urnas.

Duda Mendonça, com o slogan “Ele fez o que ninguém fez”, visava a destacar uma imagem de homem do povo que, ao chegar ao poder, realizou obras e enfrentou problemas que nenhum outro político anteriormente quis enfrentar e assim, apostou na estratégia de demonstrar um balanço da administração petista. Dentre as obras realizadas pela administração de João Paulo, a retirada das palafitas e a subsequente requalificação da orla de Brasília Teimosa foram as que ganharam maior destaque. As obras realizadas em Brasília Teimosa foram subsidiadas com recursos financeiros do Governo Federal e, desde o início, tiveram uma conotação política maior que o âmbito municipal, sendo, em 2003, o primeiro local visitado pela comitiva presidencial do recém eleito presidente Luis Inácio Lula da Silva (PT), o qual, nesta ocasião, tomou estas obras como símbolo de seu trabalho na área social.

Seguindo a estratégia de apontar os erros da administração petista, Carlos Eduardo Cadoca teceu críticas à obra de Brasília Teimosa e, em seu guia eleitoral, vinculou declarações de



moradores da área criticando a não finalização das obras de construção das casas para os ex-moradores das palafitas. Estas críticas ganharam dimensão de polêmica quando a artesã Maria do Socorro dos Santos, moradora da área, um dia após ter aparecido no guia eleitoral do candidato Carlos Eduardo Cadoca (PMDB), criticando o prefeito João Paulo pelas obras da orla, apareceu no guia eleitoral do candidato à reeleição João Paulo, afirmando que seu depoimento contra João Paulo foi proferido em troca de ajuda financeira. A polêmica política, dias depois, foi agravada quando a artesã sofreu um sequestro seguido de tentativa de homicídio e piorou quando policiais da Casa Militar, incumbidos da segurança do governador Jarbas Vasconcelos, que apoiava a candidatura de Carlos Eduardo Cadoca, foram acusados de espionar o advogado da artesã, Dominici Mororó. Este episódio tornou Brasília Teimosa o lócus da disputa pelo poder. De tal forma, que o presidente Lula, em estada relâmpago ao Recife, fez uma visita ao bairro, acompanhado do candidato a reeleição João Paulo e de vereadores da Frente Esquerda do Recife. O caráter eleitoreiro da visita fez com que o governador Jarbas Vasconcelos tomasse a decisão de não recepcionar o presidente em sua visita. Do embate travado, em Brasília Teimosa, entre João Paulo e Carlos Eduardo Cadoca quem saiu vitorioso foi João Paulo. O bairro, que tradicionalmente era reduto do PFL, partido da coligação que apoiava Carlos Eduardo Cadoca, nesta eleição, deu mais votos a João Paulo (PT) do que a Carlos Eduardo Cadoca (PMDB).

Além do citado apoio político do Governo Federal, que, indiscutivelmente, foi determinante na campanha, é preciso destacar o apoio financeiro dado à campanha de João Paulo, que teve um caráter diametralmente oposto ao apoio verificado em 2000. Como visto anteriormente, na eleição de 2000, João Paulo contou com poucos recursos, aproximadamente R\$ 335.000,00, cuja fonte foi a Direção Nacional do PT, que contribuiu com R\$ 280.000,00 (84% do total), sendo os 16 % restantes oriundos de recursos próprios ou de doações de pessoas físicas (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO, 2000). Na eleição de 2004, segundo a prestação de contas do candidato para o TRE-PE, o candidato gastou R\$ 2.732.432,00, aproximadamente, dez vezes mais que a quantia gasta na eleição anterior. A origem dos recursos também não remete, em nada, à da eleição precedente. Do valor total gasto, 86%, ou seja, R\$ 2.350.000,00 procederam de doações de empresas privadas, sendo 75% de empresas do mercado imobiliário e 10% de empresas do ligadas ao setor de comércio e serviço, tal como demonstra a tabela a seguir.

Tabela 1 - Doações à campanha de reeleição do prefeito João Paulo realizada por empresas privadas em 2004

<b>Empresas da construção civil e mercado imobiliário</b>	<b>Doações R\$</b>	<b>%</b>
Aparatto Empreendimentos Imobiliarios Ltda	854000.00	31.25%
Guerra Construções Ltda	229750.00	8.41%
Construtora Venâncio Ltda	115500.00	4.23%
Novatec Costrução Empreendimento Ltda	100000.00	3.66%
Cavo Serviços e Meio Ambiente S/A	100000.00	3.66%
Gerdau - Açominas S/A	100000.00	3.66%
Vega Engenharia Ambiental S/A	100000.00	3.66%
Triunfo Engenharia LTDA	87500.00	3.20%
Liber Conservação e serv. Ger. Ltda.	80000.00	2.93%
Trópicos Engenharia e Comércio Ltda	50000.00	1.83%
Geosistemas Ltda	50000.00	1.83%
Comeia Arquitetura e Engenharia Ltda	41000.00	1.50%
Construtora Texas Ltda	40000.00	1.46%
Rotec Construções e Inc. Ltda	39000.00	1.43%
Lidermac Construções e Equip	30000.00	1.10%
Construtora Andrade Guedes	20000.00	0.73%
Construtora Norberto Odebrecht S/A	20000.00	0.73%
Estaf Estruturas Tubulares e Formas	300.00	0.01%
<b>Empresas prestadoras de serviço</b>	<b>Doações R\$</b>	<b>%</b>
Macro Petróleo Ltda. (Posto de Combustível)	75000.00	2.74%
Aprender e Fazer Produções Ltda.	60000.00	2.20%
Comercialização de Bens ou Realização de Eventos	36703.00	1.34%
Vectra Consultoria e Serviços Ltda.	28000.00	1.02%
Transval Transporte Segurança e Vigilância de Valores	20000.00	0.73%
Gilmaq. Ind. e com. Ltda.	17000.00	0.62%
Flamar Gráfica e Editora Ltda.	15000.00	0.55%
Datametrica Consultoria e Pesquisa	14058.00	0.51%
Kelber Participações Ltda.	10850.00	0.40%
Ribeiro Revendedor Combustíveis Ltda.	10218.00	0.37%
Centro Hospitalar São Marcos	6000.00	0.22%
Hotéis da Fonte S/A	2000.00	0.07%
Bob Design Serviços Gráficos Ltda.	68.00	0.00%
<b>Total doado por empresas da construção civil e mercado imobiliário</b>	<b>2057050.00</b>	<b>75.28%</b>
<b>Total doado por empresas prestadoras de serviço</b>	<b>294897.00</b>	<b>10.79%</b>
<b>Total de doações feitas à campanha (pessoas físicas e jurídicas)</b>	<b>2732432.00</b>	<b>100.00%</b>

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Transparência Brasil, [www.asclaras.org.br](http://www.asclaras.org.br)

O apoio financeiro de setores econômicos para a campanha à reeleição de João Paulo de Lima representou o momento áureo de uma aliança política, que começou a ser delineada no decorrer da primeira gestão. Esta aproximação já podia ser identificada pela decisão de representantes da gestão municipal de defender interesses do mercado imobiliário em votações no Conselho de Desenvolvimento Urbano o que suscitava críticas de representantes dos movimentos sociais. Como exemplo, pode ser citado o processo de aprovação do projeto do edifício-garagem e das passarelas do Shopping Paço Alfândega. Na reunião extraordinária do CDU, de 28 de novembro de 2003, movimentos populares e ONGs que integravam o

Fórum de Reforma Urbana emitiram uma nota de repúdio à forma como o processo foi conduzido, na qual representantes da administração municipal, dos setores econômicos e das categorias profissionais se alinharam para aprovar a intervenção, apesar das críticas de movimentos sociais e de técnicos que alertavam para o prejuízo ao patrimônio histórico da cidade que tal intervenção causaria (LACERDA, 2007). Assim, a aproximação entre administração municipal e mercado imobiliário parecia refletir diretamente nas decisões tomadas nos espaços participativos de decisão sobre o planejamento e gestão do espaço urbano.

No caso específico do processo de revisão do plano diretor da cidade do Recife, acredita-se que o apoio financeiro de empresas do mercado imobiliário à campanha eleitoral de João Paulo contribuiu para a decisão da administração de alterar as decisões tomadas pelos movimentos sociais na Conferência do Plano Diretor e repudiadas pelo mercado imobiliário, que, mais à frente, será analisada. Por ora, cabe afirmar que a preocupação externada pelo setor econômico, na eleição de 2000, de uma possível dificuldade de diálogo com um governo petista foi superada, como apontam estes discursos:

Havia um preconceito com o PT, mas o que temos visto é o contrário. João Paulo ouve, discute e recebe bem nossas sugestões. (Presidente da Associação dos Lojistas de Shoppings de Pernambuco apud JOÃO..., 05 ago. 2004)

Me admirei com a rapidez com que ele toma decisões. Sobre o projeto de revitalização do centro do Recife, João Paulo não pensou duas vezes quando informamos que era bom para a cidade. Então pense: podemos contar com este homem [...] confesso que fiquei muito satisfeito (Presidente da Câmara dos Dirigentes Lojistas do Recife apud JOÃO..., 05 ago. 2004)

Mas, o apoio dos setores econômicos não foi apontado pela Frente Esquerda do Recife como um dos fatores determinantes à vitória petista. O apoio popular ainda, no diálogo, foi apontado como fator primordial que levou João Paulo de Lima a ganhar a campanha eleitoral no primeiro turno com 458.846 votos, 56% dos votos. Com a vitória nas urnas, o prefeito reeleito prometeu:

Vamos continuar realizando as grandes transformações que a cidade precisa. Dessa vez com mais coragem, mais determinação, mais experiência, mais apoio do Governo Federal e mais participação popular. Nossa principal obra é cuidar das pessoas. (LIMA, João Paulo de apud PREFEITO..., 04 out 2004)

Ao assumir o segundo mandato, João Paulo de Lima sinalizou que, no que se refere à engenharia política, daria continuidade ao processo de concentração do poder em políticos petistas, avaliava que:

Nossa gestão foi bem aprovada e avaliada, como ficou claro na votação estrondosa que tivemos nas eleições. As mudanças eram necessárias para ajustar a Prefeitura a esse novo momento que ela irá viver e ao novo modelo de gestão (LIMA, João Paulo de apud MUDANÇAS..., 22 dez. 2004)

Em comparação com a engenharia política da primeira gestão, a da segunda foi modificada, tanto na estrutura, com as criações de novas secretarias e autarquias, como na composição partidária. Em se tratando da estrutura, em junho de 2005, o prefeito reeleito encaminhou uma proposta de reforma administrativa à Câmara Municipal. Assim, foram criadas três novas secretarias: a Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais, a Secretaria de Habitação e a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã. Outras cinco secretarias mudaram de denominação e atribuições, a saber: (i) a Secretaria de Administração virou Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas, (ii) a Secretaria de Desenvolvimento Econômico se tornou Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, (iii) a Secretaria de Turismo e Esporte se transformou em Secretaria de Turismo, (iv) a Secretaria de Educação foi modificada, incorporou atribuições da antiga Secretaria de Turismo e Esporte e passou a ser chamada de Secretaria de Educação, Esportes e Lazer e (v) a Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente se fundiu com a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. Estas duas se tornaram a Secretaria de Planejamento Participativo, Desenvolvimento Urbano e Obras. Outras alterações ocorreram na estrutura administrativa da prefeitura, como: duas secretarias foram transformadas em coordenadorias, a de Comunicação Social e o Orçamento Participativo; foram ampliadas as atribuições de duas autarquias, a Reciprev e a responsável pelo Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães; e é instituída a Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR) com status de secretaria e sob supervisão direta do prefeito.

Já a análise da composição partidária demonstra que, das 16 secretarias que passaram a compor a administração municipal, 12 eram chefiadas por políticos petistas, mas essa concentração de poder deve ser relativizada, uma vez que João Paulo optou por não deixar de fora da gestão nenhuma das correntes do PT. Assim, ao invés de distribuir o poder entre os partidos da coligação, o poder foi dividido entre as distintas correntes petistas, que, nem sempre, comungam dos mesmos interesses. Os partidos PSB e o PTB decidiram não ocupar cargos na prefeitura, apesar de continuarem na base de sustentação do governo petista, uma vez que tinham a pretensão de lançar candidatos próprios nas eleições de 2006. Aparentemente, pesou também na decisão do PSB de Miguel Arraes a aproximação de João Paulo com o governador do estado Jarbas Vasconcelos (PMDB). A recusa do PSB e do PTB

de assumirem cargos na administração contribuiu ainda mais para a concentração de poderes no PT.



Figura 6 - Organograma da engenharia política da 2ª gestão de João Paulo

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Prefeitura Municipal do Recife

Um programa de governo é, em essência, um compromisso de campanha dos candidatos com os eleitores. Representantes do movimento popular alegam que a Frente Esquerda não possuía um programa de governo bem definido para campanha a reeleição de João Paulo de Lima. O compromisso para a segunda gestão era dar continuidade aos projetos da primeira gestão.

Assim, foram mantidos e ampliados os avanços alcançados através da instituição de arranjos institucionais, que primavam pela participação social nas áreas de saúde, educação, cultura, infraestrutura e política de assistência social, tal como ilustra o organograma a seguir. Apesar de a prefeitura objetivar fortalecer o ideário de gestão democrática através destes conselhos, é importante destacar que a existência, por si só, de diversos conselhos não garante um avanço na prática democrática, além disso, há, na literatura, críticas à multiplicidade de conselhos, que, em muitos casos, vem acompanhada de superposição de atribuições, competição entre si por verbas e espaços políticos, além da ausência de ações coordenadas entre estes conselhos.

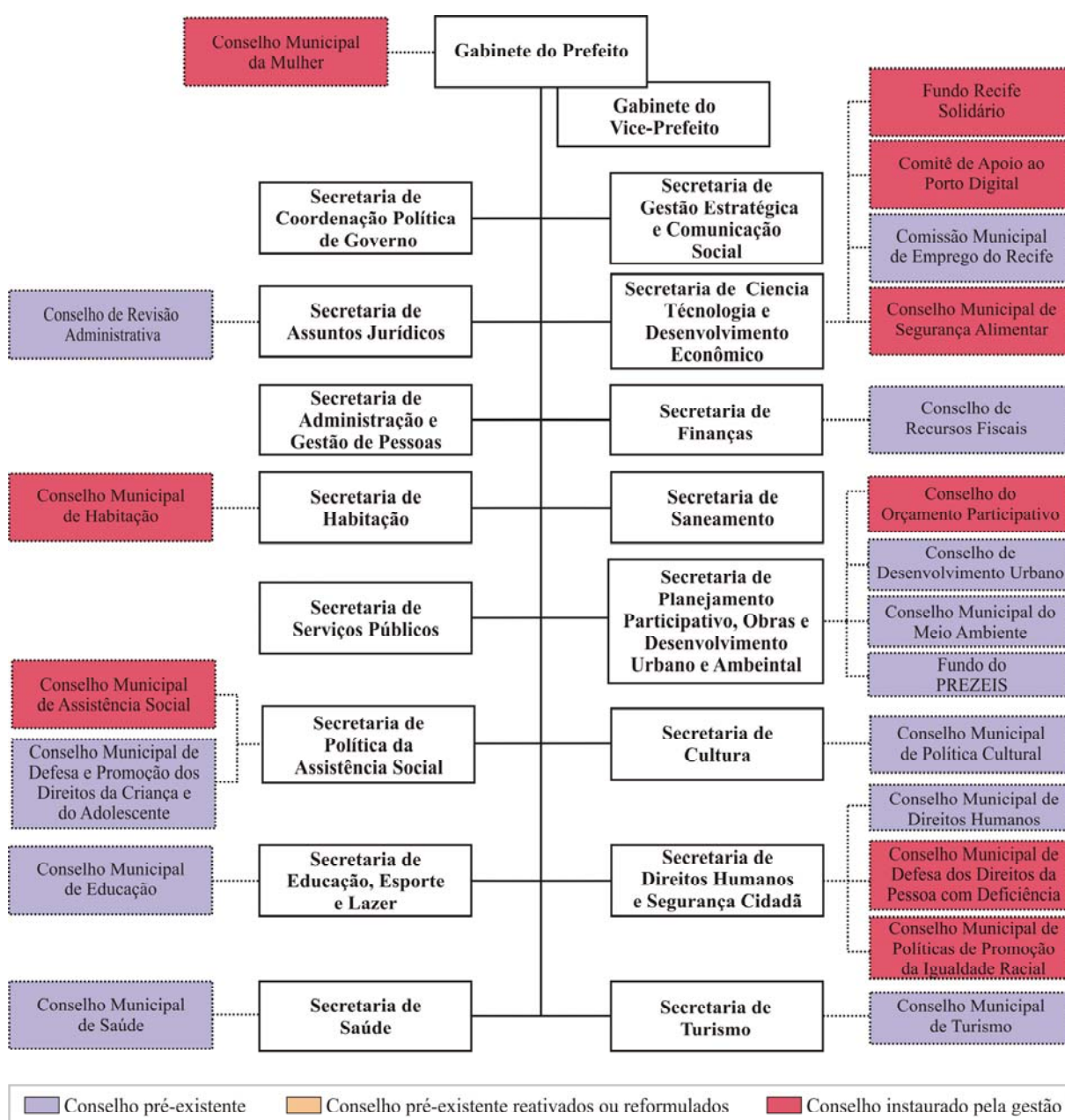


Figura 7 - Organograma conselhos municipais da 2ª gestão de João Paulo

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Prefeitura Municipal do Recife

Mas, se por um lado, no discurso, permaneceu a defesa de um ideário de gestão democrática com o fortalecimento dos canais de diálogo com os setores da sociedade, por outro, João Paulo de Lima destacou a importância do crescimento econômico da cidade, vinculando esse ao desenvolvimento de projetos estruturadores. No discurso de posse, o prefeito reeleito ressaltou, como fundamental, a continuidade dos projetos delineados nos últimos anos da primeira gestão: o Prometrópole, o Capibaribe Melhor e a Via Mangue. No decorrer da segunda gestão, somou-se a estes o projeto do Parque Dona Lindu. O projeto, assinado por Oscar Niemeyer, foi orçado em R\$ 28,7 milhões e recebeu muitas críticas dos moradores do local, na orla do bairro de Boa Viagem, que pleiteavam a construção de um parque verde, e não de um complexo cultural de teatro e pavilhão de exposição. Mas, a administração municipal não recuou e argumentou que uma obra deste porte do ilustre arquiteto daria visibilidade à cidade, uma clara visão pautada pelo ideário de empreender o urbano<sup>9</sup>. Outra proposta da gestão era o Plano de Implementação de Parques Municipais, viabilizando a implantação e revitalização de sete parques no Recife: Apipucos, Jiquiá, Manguezais, Engenho Uchôa, Caiara, Santana e Boa Viagem. O investimento de R\$ 24,4 milhões seria obtido mediante parcerias público-privado, empréstimos do BIRD (através do Programa Capibaribe Melhor), operações urbanas e captação junto ao governo federal. Por fim, o Projeto Reabilitação do Centro Expandido, articulado ao Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda, um projeto do Governo do Estado em parceria com as prefeituras, visaria a reabilitar o território ampliado da Região Político-Administrativa 1 (RPA 1), que engloba os bairros do centro histórico do Recife, que é dotado de infraestrutura básica de saneamento, energia elétrica, telefonia e transporte. De todos os projetos, este último era o que poderia ser inserido em uma lógica de visão estratégica, no entanto, vale ressaltar, este era um projeto do Governo do Estado, no qual a prefeitura aparecia como parceira. Os demais projetos consistiam em ações muito pontuais, de caráter empreendedor, desenvolvidos em paralelo ao ideário democrático defendido pela gestão.

De todas as mudanças realizadas na segunda gestão, a mais significativa para o processo de revisão do Plano Diretor do Recife foi a que atingiu a Secretaria de Planejamento. Esta, ao incorporar a Secretaria de Orçamento Participativo, ganhou a dimensão de uma “supersecretaria”. Com esta alteração, João Paulo atribuiu maiores poderes a João da Costa e

---

<sup>9</sup> Sobre o ideário do empreendedorismo urbano ver, Jordi Borja (1996), Rose Compans (2005), Suely Leal (2003), Suzana Moura (1996), Saskia Sassen (1998) e Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato (2000).

iniciou um de seus projetos políticos da segunda gestão, que era fazer seu sucessor. Dentre as preocupações de um político a que se destaca é o desejo de manutenção do poder. João Paulo ilustra esta preocupação quando, no momento em que ainda comemorava a sua reeleição, já declarava:

[...] nas viagens que fiz durante o 2º turno das eleições para outras capitais, ficou claro que a cobrança da sociedade é bem maior no segundo governo. Em 2008, eu serei o único inelegível, e fazer meu sucessor não será tarefa fácil (LIMA, João Paulo de, apud MONTAR..., 01 nov. 2004)

A Secretaria de Planejamento Participativo passou a ter maior visibilidade política, proporcionada pelo atendimento de demandas populares através de obras do orçamento participativo e por deter a maior parcela do orçamento municipal. A Receita direta da Secretaria de Orçamento Participativo, no período de 2002 a 2005, foi de, em média, R\$ 1.836.216,50 enquanto a da Secretaria de Planejamento foi de R\$ 30.076.576,50. O orçamento previsto para a Secretaria de Planejamento Participativo, para o ano de 2006, foi de R\$ 37.358.446,00 (2,75% do orçamento total). Ou seja, João da Costa, ex-secretário de Orçamento Participativo, passou a gerenciar uma pasta com um orçamento 17 vezes maior. É interessante observar que, mesmo com a fusão orçamentária da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, a Secretaria de Planejamento Participativo tem orçamento anual muito inferior ao da Secretaria de Planejamento, em 2002, quando Tânia Bacelar era secretária.

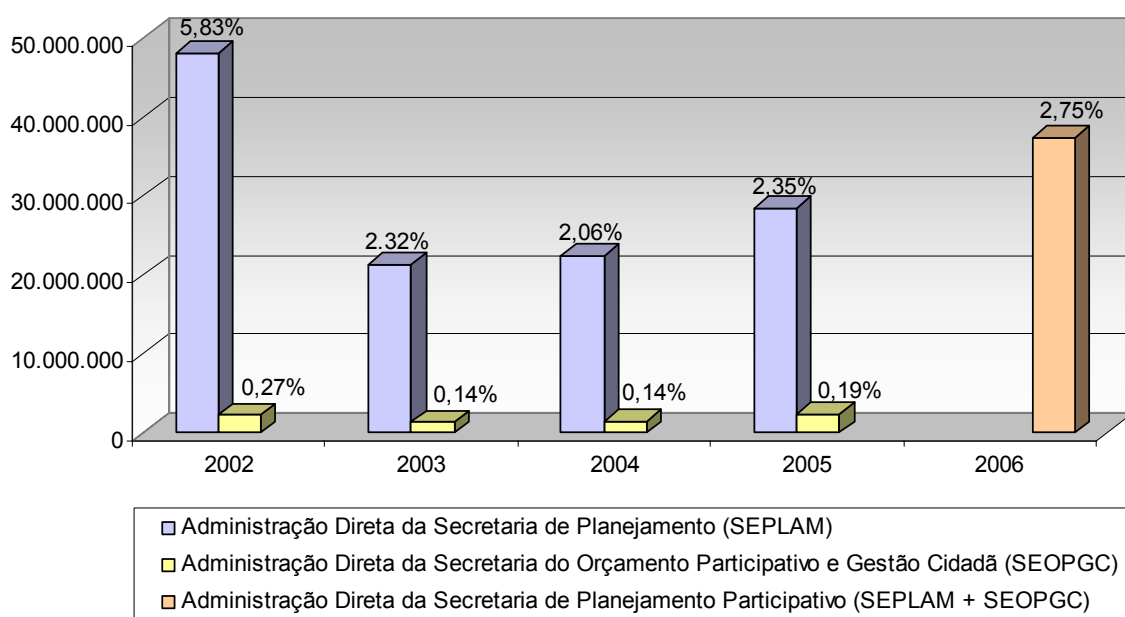


Gráfico 1- Destinação da receita da administração direta da prefeitura

Fonte: Elaborado pela autora com dados da LOA, Prefeitura Municipal do Recife



A Secretaria de Planejamento Participativo, tal como era a Secretaria de Orçamento Participativo, dentro do organograma geral da engenharia política, ganhou centralidade. No entanto, o planejamento, em si, perdeu centralidade e passou a ser coadjuvante na gestão que continuou a ter como “carro-chefe” o Programa Orçamento Participativo, que se atém a intervir pontualmente atendendo a demandas populares. A reestruturação administrativa acentuou o problema da ausência de um planejamento global para a cidade, que começou a ser delineado nos dois primeiros anos da primeira gestão de João Paulo, mas que depois foi interrompido.

No que se refere à revisão do principal instrumento de planejamento da cidade, o Plano Diretor, as mudanças na Secretaria de Planejamento acarretaram uma reestruturação nos quadros de gestores e técnicos que coordenavam o processo. Estes trouxeram uma nova visão de como o processo deveria ser conduzido a partir daquele momento. A nova Secretaria de Planejamento Participativo decidiu não acatar as decisões tomadas no processo participativo de construção do Plano até aquele momento e optou por concentrar o poder decisório em seu corpo técnico. Assim, foram excluídos do processo de negociação os movimentos sociais. A administração municipal assumiu o papel de defensora do bem comum e negociou uma proposta de plano diretor com o mercado imobiliário.

No discurso, a administração prezava por um modelo de governança democrática pautado na participação de todos os setores da sociedade, no entanto o envolvimento de setores econômicos no financiamento da eleição sinalizava que a relação de força política entre estes setores e a administração havia mudado. No caso específico da revisão do Plano Diretor, esta aproximação entre administração municipal e setor econômico trouxe reflexos no modelo de governança, que, no início de 2006, passou a adquirir contornos de um modelo de governança tradicional, pautado por relações de lobby (LEAL, 2006).

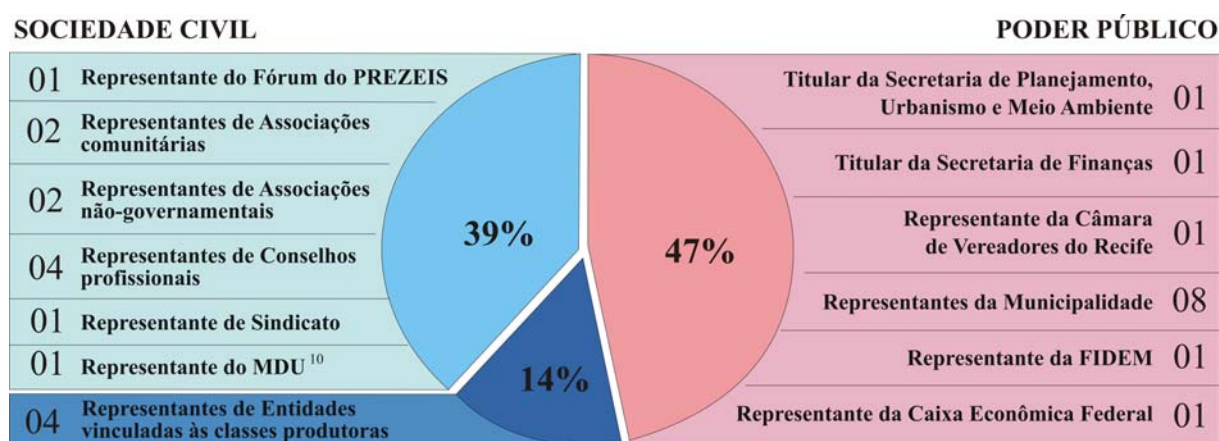
### **3.2 Reconstrução do Processo de Revisão do Plano Diretor do Recife**

No caso da cidade do Recife, a administração municipal do prefeito João Paulo de Lima foi a responsável legal por revisar o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, Lei Municipal nº. 15.547/91, e por encaminhar o Projeto de Lei à Câmara Municipal, conforme exigiam a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica Municipal. Assim, o processo de revisão do Plano Diretor do Recife (PDR) foi conduzido por uma

administração municipal com forte perfil democrático e que apresentava, no discurso, a intenção de conduzi-lo pautado pelo conceito de governança democrática.

O processo de revisão do PDR iniciou em novembro de 2001, sob a incumbência da Diretoria Geral de Urbanismo (DIRBAM), vinculada à Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente (SEPLAM). Para coordenar referido processo, foi constituído um Conselho Diretor da SEPLAM composto por um corpo técnico. Este Conselho Diretor começou os trabalhos pela discussão do Termo de Referência, ocasião em que foram debatidos os pressupostos básicos e a metodologia que viria a orientar o processo de revisão do PDR. Mas, as discussões não ficaram restritas a DIRBAM. A ampliação da participação se deu tanto internamente - com a organização de grupos de trabalhos temáticos, envolvendo técnicos de outras secretarias e órgãos municipais - quanto externamente - com a ampliação da participação dos conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Urbano<sup>10</sup> (CDU).

Em 09 de fevereiro de 2001, o prefeito João Paulo dirigiu a primeira reunião do CDU e empossou os conselheiros. Segundo seu regimento interno, o CDU é um conselho paritário com 14 conselheiros do Poder Público e com 14 conselheiros da Sociedade Civil. Mas de fato ele é composto por 13 conselheiros titulares do Poder Público (47% dos assentos, sendo 36% do poder executivo municipal), 11 da sociedade civil (39% dos assentos<sup>11</sup>) sendo 04 do setor privado (14% dos assentos do conselho), conforme ilustrado no gráfico a seguir.



#### MERCADO

Gráfico 2 - Composição da representação no CDU

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Urbano

<sup>10</sup> O CDU é um órgão instituído pela Lei Orgânica do Recife (LOR) e disciplinado pelas Leis Municipais nº 15.735, de 21 de dezembro de 1992 e 15.945, de 26 de agosto de 1994.

<sup>11</sup> O MDU é considerado, pelo regimento interno do CDU, o décimo quarto representante do poder público. No entanto, nesta pesquisa considera-se - tal como em resoluções do Ministério das Cidades - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa como representações da sociedade civil.

O CDU tem, por objetivo, “deliberar, no âmbito do Poder Executivo, nos processos de elaboração atualização, acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDR) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)” (RECIFE, 1995). E ainda tem, como primeira atribuição: “Exercer as funções de controle, acompanhamento e avaliação do PDR, formulando proposições para sua revisão e atualização” (RECIFE, 1995).

Os requisitos dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, do Artigo 65 da Lei Orgânica Municipal de 1991, bem como da legislação federal de 2001, o Estatuto da Cidade, e a conseqüente necessidade de adequar a legislação municipal a estes instrumentos legais fizeram com que a prefeitura se visse compelida a proceder à revisão do plano diretor, atividade que desenvolveu no âmbito do CDU.

Desde o primeiro momento, destacou-se a preocupação sobre a competência, a função e as atribuições do CDU no processo democrático de discussão do plano diretor. No entanto, apesar da revisão do PDR ser item recorrente nas pautas das reuniões do CDU - o tema esteve presente em 41 das reuniões mensais do CDU no período de 2001 a 2006 -, houve um maior número de informes que de discussões. Em alguns acalorados momentos de discussões, a presença de interesses divergentes foi marcante, mas estas divergências não eram resolvidas de imediato. Foram poucos os momentos de votação de propostas nas reuniões do CDU. O procedimento mais recorrente era a prefeitura ouvir as colocações dos conselheiros, discuti-las internamente, para, posteriormente, trazer um posicionamento. É interessante também observar que, de uma forma geral, as propostas do Executivo municipal eram acatadas. O que era de se esperar dado que, nesse Conselho, a Prefeitura participava com 36% dos votos.

No âmbito técnico, evidencia-se um grande esforço em munir os atores participantes do processo de informações para subsidiar as discussões. O fato de a cidade do Recife já possuir um Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade de Recife, aprovado em 1991, tornava o município mais apto para se adequar às exigências do Estatuto da Cidade. Além disso, a vigência do Estatuto permitia, agora, a regulamentação de alguns instrumentos presentes no PDR, tanto que, no âmbito do CDU, antes de iniciar o processo de discussões da revisão do plano diretor propriamente dita, foram realizados debates sobre o Estatuto da Cidade para dotar os conselheiros de uma maior clareza sobre como o PDR deveria vir a ser adequado às disposições do Estatuto da Cidade.

No caso da cidade do Recife, apesar da Lei Orgânica atribuir ao CDU, como órgão de representação da sociedade junto ao Executivo municipal, o papel de acompanhar a revisão do PDR, muitos conselheiros entendiam que, para atender à exigência de gestão democrática contida no Estatuto da Cidade, a discussão deveria incorporar a participação da população em um espaço mais amplo que o CDU. Assim, a questão da participação da sociedade foi recorrente e proeminente em diversas reuniões do CDU, tal como pode ser observado em trechos das atas de diversas reuniões:

[...] que é um assunto polêmico, que exige mais discussão, mas o que vê de importante é a questão da divulgação junto à sociedade, que é para ela que estamos fazendo, para que ela se aproprie do Estatuto, e que o Estatuto exerça a função social dele, que é a divisão entre público e privado. É importantíssimo que a população participe ativamente (Representante Fidem, Extratos da Ata da 97ª Reunião Ordinária, 23 de novembro de 2001).

[...] Acho que, para a revisão do PDR, deveríamos amarrar a participação da sociedade civil e do poder público. Poderíamos dividir o Estatuto de forma temática e as pessoas, dependendo da sua identificação, se incorporasse [sic]. A Secretaria de Finanças poderia coordenar parte desse estudo, a Secretaria de Planejamento ficaria com a parte de urbanização consorciada e com os instrumentos urbanísticos. A SAJ participaria com a área[sic] tributária, de regularização e usucapião. As pessoas iriam se incorporar e, assim, evitaria esperar que a Prefeitura apresentasse uma proposta pronta para trazer para nós[sic], aprovarmos ou não. Construiríamos conjuntamente, iríamos minimizando as possíveis divergências no processo (Representante CENDHEC, Extratos da Ata da 98ª Reunião Ordinária – 14 de dezembro de 2001).

Desde as primeiras reuniões, alguns conselheiros, notadamente, os representantes da sociedade civil, mostraram-se preocupados com a possibilidade de a proposta de revisão do plano chegar pronta ao CDU. A prefeitura, por sua vez, sempre se mostrou disposta a abrir a discussão à participação da população, mas, por razões técnicas e políticas, entendia que, antes de ampliar a discussão, era fundamental discutir a metodologia e o diagnóstico do plano internamente, no âmbito do Executivo, depois negociar com o CDU e, só posteriormente, expandir as discussões aos demais segmentos da sociedade.

[...] a Prefeitura de São Paulo abriu a discussão sem um devido conhecimento da realidade municipal e isso fragilizou a própria Prefeitura, acarretando um grande desgaste. A Folha de São Paulo publicou, em quatro páginas compradas por 18 instituições ligadas ao setor imobiliário, uma nota de repúdio ao Plano Diretor. Desejamos discutir com todos os segmentos da sociedade, e o setor imobiliário é um agente importante da cidade. O CDU é uma mesa de negociação e o setor imobiliário tem assento no Conselho. Concluindo, lembro que ainda não detemos conhecimento suficiente para debatermos com novos segmentos da sociedade. (Representante DIRBAM, Extratos da Ata da 107ª Reunião Ordinária – 20 de setembro de 2002)

Este discurso evidencia tanto a preocupação da prefeitura em não deter o conhecimento técnico necessário para subsidiar uma proposta de Revisão do PDR, como a preocupação de

ter sua administração desgastada politicamente por um processo que, reconhecidamente, atinge, simultaneamente, segmentos da sociedade civil e do setor privado com interesses conflitantes. E daí decorreu o entendimento da administração municipal de que o CDU poderia vir a funcionar como uma mesa de negociação, já que assentos eram ocupados pelos principais representantes de movimentos sociais e ONGs e pelos representantes do mercado imobiliário, cabendo a este conselho, portanto, a incumbência de, democraticamente, construir um consenso.

O processo de revisão do plano diretor durou cinco anos. O fato de ter atravessado duas gestão municipais com diferentes engenharias políticas e de ter passado por uma mudança na estrutura técnica, inclusive na composição do Conselho Diretor da SEPLAM que conduziu à revisão, provocou descontinuidades e redirecionamentos. A primeira equipe que integrou o Conselho da SEPLAM previu que a revisão do PDR deveria ser conduzida em três etapas, conforme quadro a seguir.

<b>Etapa 1 Elaboração dos Termos de Referência</b>			
<b>Produto</b>	<b>Atividade</b>	<b>Ator Participante</b>	<b>Forma de Participação</b>
Termos de Referência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamento da documentação;</li> <li>• Leitura crítica do PDR;</li> <li>• Discussões teórico-conceituais e metodológicas;</li> <li>• Formulação de Termos de Referência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnicos da prefeitura;</li> <li>• Conselheiros CDU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussões entre técnicos da prefeitura e CDU</li> </ul>
<b>Etapa 2 Elaboração do diagnóstico</b>			
<b>Produto</b>	<b>Atividade</b>	<b>Ator Participante</b>	<b>Forma de Participação</b>
Diagnóstico da Dinâmica Recente do Recife	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação dos problemas e as potencialidades do município do Recife, considerando as oportunidades e as ameaças do contexto externo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes da etapa 1;</li> <li>• Técnicos especialistas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração dos diagnósticos pelos técnicos da prefeitura;</li> </ul>
Diagnóstico da organização espacial do Recife	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contextualizar regionalmente a importância política, econômica, ambiental e cultural do Recife em relação à RMR;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atores Privados;</li> <li>• Agentes públicos;</li> <li>• ONG's;</li> <li>• Fórum PREZEIS;</li> <li>• Câmara Municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas consultivas com especialistas, representantes da sociedade civil e do mercado.</li> </ul>
Diagnóstico dos instrumentos de planejamento e gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atentar para a relação do Recife com outras Regiões Metropolitanas do NE;</li> <li>• Realização entrevistas especialistas;</li> </ul>		
<b>Etapa 3 Propostas</b>			
<b>Produto</b>	<b>Atividade</b>	<b>Ator Participante</b>	<b>Forma de Participação</b>
Lei do Plano Diretor do Recife	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição das estratégicas;</li> <li>• Definição dos instrumentos;</li> <li>• Definição do modelo de gestão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes da etapa 1 e 2;</li> <li>• Conselhos Municipais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas de Trabalho com atores e agentes públicos;</li> <li>• Reuniões específicas nos diversos Conselhos Municipais.</li> </ul>

Quadro 2 - Etapas do processo de revisão previsto nos termos de referências

Fonte: Termos de Referência do Plano Diretor, Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, agosto de 200

O quadro das atividades da prefeitura apontava como os produtos de cada etapa vão subsidiando as discussões com as instâncias operacionais e de deliberação. O processo foi pensado de forma a ampliar, gradualmente, a participação dos atores, mas as formas de participação estavam sempre concentradas aos arranjos institucionais existentes na estrutura administrativa da prefeitura. Assim, a primeira etapa ficaria restrita à Comissão da Prefeitura e ao CDU; a segunda, às entidades selecionadas pela prefeitura para fornecimento de dados através de entrevistas e a terceira etapa, aos Conselhos Municipais.

Apesar de não deixar claro em que etapa ocorreria o fórum ampliado de participação ou como ele se conformaria, sua existência estava prevista nos Termos de Referência quando este tratou dos momentos da relação Técnico-Política, que se daria com a “apresentação do Documento de Propostas à sociedade como um todo. A Conferência da Cidade seria o fórum ampliado, em que os cidadãos do Recife teriam a oportunidade de influenciar nos rumos da Cidade projetada no futuro” (RECIFE, 2002). Os termos utilizados “apresentação do documento de proposta” e “oportunidade de influenciar” não deixam claro se a Conferência deveria ter um caráter deliberativo ou apenas consultivo. Mas, como o documento alertava em sua introdução, “a proposta estará sujeita, em todas as suas fases, à discussão, ao debate e às reformulações inerentes ao processo de participação adotado pela revisão do Plano.” (RECIFE, 2002). É isso foi o que aconteceu, o processo foi sendo debatido e reformulado conforme as discussões foram avançando.

A realização das duas primeiras etapas, a elaboração dos Termos de Referência e a elaboração do diagnóstico, ocorreram paralelamente. Os Termos de Referência foram concluídos em agosto de 2002, sendo apresentado ao CDU em setembro do mesmo ano. Os Termos foram apresentados no CDU, mas as atas das reuniões não apontam uma discussão dos conselheiros sobre seu conteúdo. Os Termos tratam da fundamentação básica, dos pressupostos da abrangência, da participação, da natureza, do caráter normatizador e indutor, dos princípios norteadores, ou seja, apontam os conceitos que deveriam guiar as propostas, os objetivos gerais e os procedimentos metodológicos. O documento propôs um conceito central, *desenvolvimento urbano sustentável*, a ser adotado a fim de nortear as propostas. “O planejamento com o enfoque sustentável procura estruturar por dimensão (econômica, social, cultural, ambiental, político-institucional, tecnológica etc.) a análise do tratamento técnico e da tomada de decisões de natureza política.” (RECIFE, 2002). Esta conceituação trouxe à tona

a compreensão da existência de duas dimensões que envolveriam o processo de revisão do plano diretor: a técnica e a política.

[...] Finalmente, na aplicação do desenvolvimento sustentável, são considerados fundamentais, enquanto objetivos da sociedade contemporânea, a democracia e a participação. Com efeito, a participação do cidadão torna-se condição principal para a sustentação e a viabilidade política necessárias ao desenvolvimento sustentável. Nesse caso, o planejamento como processo técnico e político considera a participação dos atores envolvidos e comprometidos com a transformação de uma realidade para um outro patamar, como uma exigência para a sustentabilidade política das decisões tomadas no processo de planejamento. Por isso, entende-se o planejamento como parte do processo político de tomada de decisão sobre as ações que irão interferir no futuro, constituindo um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando interesses nas definições de alternativas para a sociedade (RECIFE, 2002).

O discurso apontava, portanto, para o resgate do referencial teórico da governança como fundamental nos processos de definições dos caminhos a serem adotados para o desenvolvimento da cidade. Com esta compreensão, foram adotados três pressupostos básicos: participação, abrangência e natureza.

A participação visava a uma ação compartilhada para a construção de um pacto pelo desenvolvimento da cidade. Aqui a importância dos espaços de participação era entendida como uma exigência legal, expressa em dois capítulos do PDCR: o Capítulo IX, que tratava da gestão urbana e preconizava que a participação da sociedade se daria através do CDU e dos Conselhos Setoriais; e o Capítulo X, que enfocava os Sistemas de Planejamento e de Informações da Cidade do Recife e apontava que o CDU, junto com a SEPLAM, teria a incumbência de atualizar, controlar, acompanhar e avaliar o plano diretor. Os espaços de participação política também eram vistos como uma conquista política histórica dos movimentos sociais do Recife, cuja tradição de luta os legitimou atores importantes que se fazem presentes na concepção, formulação, implementação, monitoração e no controle das políticas públicas.

No que se refere à abrangência o Termo de Referência, defendia que o plano diretor, por ser um plano de desenvolvimento, deveria perpassar todas as dimensões da sociedade: ambiental, social, econômica, cultural e política, com a ressalva de que, nas políticas setoriais que já possuem normatização, o Plano deveria se concentrar em estabelecer diretrizes estratégicas, atendo-se a definir diretrizes normativas para os demais casos, como a organização do território.

Ao tratar da natureza do plano diretor, sua ação foi subdividida em: objeto de normatização e objeto de influência. Era objeto de normatização, pois caberia ao poder público municipal definir as normas para a cidade sobre o uso e a ocupação do solo urbano, as edificações, as áreas naturais, a infraestrutura urbana e os equipamentos de uso coletivo. Constituíam-se em objeto de influência, pois, sobre aquilo que está fora de seu poder de normativo - o sistema econômico, o sistema político cultural e setores da infraestrutura urbana, segurança, saúde e educação, transporte intermunicipal -, ele atuaria, influenciando e orientando os agentes que têm poder de ação sobre estes objetos.

Como instrumento de planejamento, o plano diretor foi caracterizado por dois níveis de planejamento: o nível normativo, cabendo indicar, em níveis hierárquicos, as decisões e projetos mais relevantes no processo de desenvolvimento da cidade; e o nível estratégico, entendido como a definição de um determinado horizonte temporal para orientar o que pode ser feito (como, quanto e quando) e expressa um compromisso assumido pelos atores em viabilizar as orientações normativas.

Em termos de princípios, foram determinados 15 princípios norteadores do plano, com base no que previa o PDCR e com a incorporação das determinações do Estatuto da Cidade. Para o objetivo aqui tratado, destaca-se o seguinte princípio: “a gestão democrática deve ser fundamentada na participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade *na formulação, na execução e no acompanhamento* de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.” (RECIFE, 2002). De fato, a participação não foi aberta a toda a população, ela ocorreu através das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, tanto no âmbito dos Conselhos, incluindo o CDU, como no âmbito da Conferência. Nestes espaços, a participação da sociedade, como um todo, deu-se através da representação por delegados e conselheiros, o que se justifica em uma cidade com 1,5 milhões de habitantes.

A etapa de Elaboração do Diagnóstico levou um pouco mais de um ano e meio, contado do início do processo, para ser concluída, finalizando em setembro de 2003. Esta etapa contou com a participação de técnicos de todos os setores e órgãos da administração municipal, além de consultores contratados. A SEPLAM realizou duas etapas preparatórias para o diagnóstico: a primeira, analisando o PDR e os textos bases elaborados entre 89/91 que fundamentariam as propostas do plano e auxiliariam na avaliação das mudanças ocorridas na realidade urbana no



intervalo de tempo de 1991 a 2002 e, a segunda, definindo os princípios conceituais e metodológicos que norteariam o plano.

No decorrer deste período, os técnicos da SEPLAM iam se reportando ao CDU sobre os andamentos dos trabalhos. Apresentações sobre os avanços dos diagnósticos iam sendo realizadas e os conselheiros tinham a oportunidade de ampliar seus conhecimentos e contribuir com suas visões sobre a cidade. Algumas questões foram debatidas pelos conselheiros e a sistemática adotada, nestas reuniões, pelos técnicos da prefeitura era ouvir, debater, levar para discussão interna e depois trazer um posicionamento para o CDU. Houve, no entanto, uma questão trazida pela prefeitura para deliberação, referente à abrangência do plano. O antigo PDR se caracterizava por ser um plano geral de desenvolvimento. Ele tratava tanto do ordenamento territorial, quanto das políticas setoriais. No entanto, uma vez que a prefeitura estava organizada em arranjos institucionais descentralizados com diversos conselhos participativos temáticos associados às diversas secretarias, os técnicos da SEPLAM acreditavam que a definição das políticas setoriais da cidade deveria ficar a cargo das secretarias e conselhos correspondentes e que o plano diretor deveria continuar abrangente, mas privilegiando o ordenamento territorial, incorporando às políticas setoriais somente as informações que tinham rebatimento no uso e na ocupação do solo. Em junho de 2003, a prefeitura levou a proposta ao CDU, houve deliberação e alguns conselheiros se mostraram preocupados com a possibilidade de, ao se limitar à dimensão físico-territorial, perdesse-se a oportunidade de discutir, mais amplamente, todas as dimensões do urbano. Mas, a administração, ou pelo menos os técnicos que a representavam naquele momento, acreditava que:

[...] o plano diretor não é uma panacéia para resolver todos os problemas da cidade, acredito embora possa contribuir enormemente. Insisto sobre o foco central, não significa desconsiderar as demais dimensões, mas, como essa dimensão físico-territorial pode contribuir para o desenvolvimento da cidade, tornando-a, por exemplo, mais atrativa, e, assim, atraindo mais investimentos. (Representação da DIRBAM, Extrato da Ata da Reunião Extraordinária – 11 de abril de 2003)

A questão foi posta em votação e aprovada com 18 votos dos 26 conselheiros presentes. Assim os conselheiros concordaram que o novo plano diretor deveria, diferentemente do anterior, dar ênfase à dimensão físico-territorial. Para o tratamento das demais questões, foram incorporadas as deliberações dos diversos conselhos setoriais que funcionam na cidade do Recife. Assim, de forma democrática, a decisão foi tomada. Posteriormente, há um claro desrespeito a este processo deliberativo que foi instaurado no CDU. Em 2005, na DIRBAM,

houve uma alteração no quadro técnico que compunha a coordenação técnica que conduzia os trabalhos de revisão do plano. Os novos técnicos trouxeram uma visão diferente, dentre outras coisas, sobre a abrangência de um Plano Diretor, pois acreditavam que deveria ser um plano geral de desenvolvimento. O que se questiona aqui não é a decisão técnica de fazer um plano de desenvolvimento geral ou um plano físico-territorial, questiona-se o fato de a decisão técnica violar uma deliberação que havia sido pactuada democraticamente com a sociedade civil e o setor privado no âmbito do CDU. No entanto, este foi apenas o primeiro desrespeito à tentativa de institucionalização da governança democrática.

Em agosto e setembro de 2003, gestores e técnicos da SEPLAM apresentaram aos conselheiros os resultados do diagnóstico e uma síntese do documento, a qual foi posteriormente disponibilizada no site da prefeitura para que qualquer cidadão tivesse acesso. O diagnóstico setorial preliminar da “Dinâmica Urbana Recente do Recife” foi resultado de discussões de quatro grupos de trabalho: (i) Território, que abordou uso e ocupação do solo, habitação e meio ambiente; (ii) Cidade Saudável, que tratou do saneamento, da política de saúde, do meio ambiente, da drenagem e dos resíduos sólidos; (iii) Desenvolvimento Econômico, que discutiu geração de renda, cadeias produtivas de cultura e turismo; e (iv) Cidadania, que tratou de educação, da segurança, da assistência, da inclusão social, do esporte do e lazer. Em um segundo momento desta etapa, os técnicos da DIRBAM e consultores contratados realizaram outros seis diagnósticos, a saber: Leitura morfológica e tipológica da cidade para Identidade Urbanística; Estudo da Dinâmica Imobiliária e Tendências; Diagnóstico do Sistema de Planejamento e Gestão; Diagnóstico e propostas para uma Política Municipal de Habitação; Diagnóstico da Dinâmica Econômica; e Diagnóstico e propostas para o sistema de informações.

No período de finalização do diagnóstico, a prefeitura ampliou a discussão da revisão do plano para outros espaços de participação da administração municipal.

Sobre a mobilização já iniciamos o processo, levamos a todos os Conselhos o diagnóstico, fomos ao Fórum do Prezeis e com o apoio do Orçamento Participativo, iremos a todas as RPAs, sempre em duas rodadas, diagnóstico e propostas. (Representação da DIRBAM, Extrato da Ata da 3ª Reunião Extraordinária - 15 de agosto de 2003).

Como previsto no Termo de Referência, a estratégia da prefeitura era a de utilizar os espaços institucionais de participação da sociedade para ampliar as discussões e, assim, construir a governança democrática.

Dessa forma, iniciou-se a terceira etapa da revisão: a Proposta. Em fevereiro de 2004, tomou posse, como conselheiro do CDU, o novo diretor da DIRBAM. Com esta substituição, notou-se uma mudança no quadro técnico que compunha o Conselho Diretor da SEPLAM e muitos técnicos que estavam envolvidos no processo se afastaram. Os trabalhos continuaram, mas com um novo direcionamento. Na reunião do CDU de 09 de março de 2004, Ubirajara Paes comunicou:

[...] recentemente foi entregue ao Prefeito, Vice Prefeito e demais titulares da administração, a minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife, produto do esforço dos técnicos dos diversos órgãos e secretarias municipais, bem como o relatório das atividades desenvolvidas com os desdobramentos das futuras ações, no sentido de promover o debate com diferentes setores da sociedade, que resultará no Projeto de Lei a ser encaminhado ao legislativo municipal. Concluindo, Dr. Ubirajara convidou todos os conselheiros para, no dia 15 de março do corrente ano, às 16:00h, a entrega pelo Prefeito João Paulo do Texto Base para a Comissão Organizadora da Conferência do Plano Diretor, composta por representantes deste Conselho (Extrato da ata da 122ª Reunião Ordinária – 09 de março de 2004)

Os diagnósticos subsidiaram a construção desta minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife, denominada de Texto Base. A prefeitura optou por formular esta sua proposta de plano diretor sem a participação da sociedade. As proposições para a elaboração do Texto Base foram discutidas por representantes das várias secretarias da Prefeitura e por consultores contratados em três grupos de trabalho (GT) temáticos: GT Território – composto de três subgrupos: Paisagem Urbana, Saneamento Ambiental e Mobilidade; GT Gestão; e GT Desenvolvimento Econômico e Cidadania. Posteriormente, foi realizada uma oficina de trabalho para ajustes do conteúdo, para apresentação ao prefeito e aos secretários municipais. Só após os ajustes internos o Texto Base foi entregue pelo prefeito à Comissão Organizadora da Conferência do Plano Diretor do Recife.

A instauração da Comissão Organizadora da Conferência do Plano Diretor foi aprovada no CDU que delegou a esta comissão o poder de definir e aprovar as questões referentes à revisão do Plano Diretor do Recife, a Comissão posteriormente transferiu para a Conferência Municipal do Plano Diretor do Recife esse poder. Essa Comissão, composta por membros do Governo e representantes do CDU e do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), teve como atribuições: coordenar, supervisionar, convocar e articular parceiros para participarem da Conferência Municipal do Plano Diretor do Recife, além de avaliar e contribuir com a formatação de documentos técnicos. A comissão foi composta por 11 representantes do Poder Público, 09 representantes da sociedade civil e 03 do mercado, com um total de 23 representantes, como ilustra o gráfico a seguir.

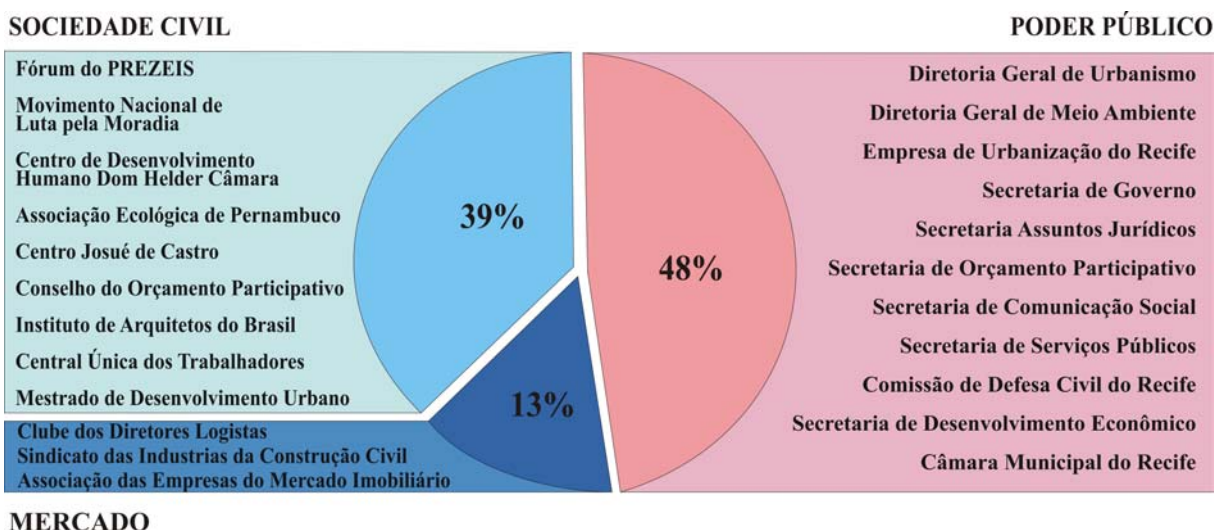


Gráfico 3 - Composição da representação na Comissão Organizadora da Conferência do Plano Diretor

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Prefeitura Municipal do Recife

Os trabalhos da Comissão Organizadora da Conferência do Plano Diretor do Recife iniciaram efetivamente após o dia 15 de março de 2004, quando o Prefeito João Paulo entregou-lhe o documento: Texto Base para a revisão do Plano Diretor do Recife. Nesse mesmo dia, foi lançada, também, a página do plano diretor no site da Prefeitura do Recife, na qual foi disponibilizado o Texto Base.

Este Texto Base foi também levado ao CDU para fins de debate e deliberação, mas a ausência de registro, em ata dessa reunião, impossibilita a avaliação imparcial sobre se houve ou não legitimidade na aprovação do Texto Base. No entanto, nenhum dos atores da sociedade civil ou do setor privado entrevistados que participou do processo levantou ou questionou a legitimidade da aprovação do Texto Base, apesar deste ter sido elaborado pela prefeitura sem a participação da sociedade, o que nos leva a crer que esta não foi uma questão problemática. Simultaneamente foram, também, realizadas capacitações e escutas para o recebimento de propostas. Primeiramente, é importante destacar que, no total, foram capacitadas oito turmas de delegados, sendo três de movimentos populares urbanos, três do Orçamento Participativo, uma do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse (PREZEIS) e uma dos sindicatos de trabalhadores. As escutas foram organizadas por segmentos, que, segundo a metodologia adotada pela prefeitura, foram agrupados em: ONGs, empresários e universidades/conselhos regionais. Segundo essas informações, não houve escuta com os representantes do segmento popular. Estes foram convidados a participar dos encontros temáticos realizados no auditório da prefeitura municipal, onde se debateram os temas:

Estatuto da Cidade e Plano Diretor; Zoneamento; Gestão e Planejamento; e Instrumentos Urbanísticos e Índices. Em paralelo a este processo, qualquer cidadão poderia enviar contribuições e propostas ao Texto Base através da internet. Não foram constadas contribuições de cidadãos individualmente, as contribuições se deram através de entidades representativas, as quais eram encaminhadas aos técnicos da DIRBAM, que ficaram responsáveis pela sua sistematização.

Foi formatada uma minuta da proposta de *Regimento da Conferência do Plano Diretor do Recife*, que, após ter sido apresentada à Comissão Organizadora, foi exposta e discutida no CDU. No registro das discussões do CDU, é interessante observar que nem organizações da Sociedade Civil, nem do mercado manifestaram qualquer objeção ou questionamento quanto ao conteúdo do documento. A proposta da prefeitura previa a representação dos diversos segmentos na Conferência do Plano Diretor do Recife obedecendo à composição estabelecida conforme gráfico a seguir.

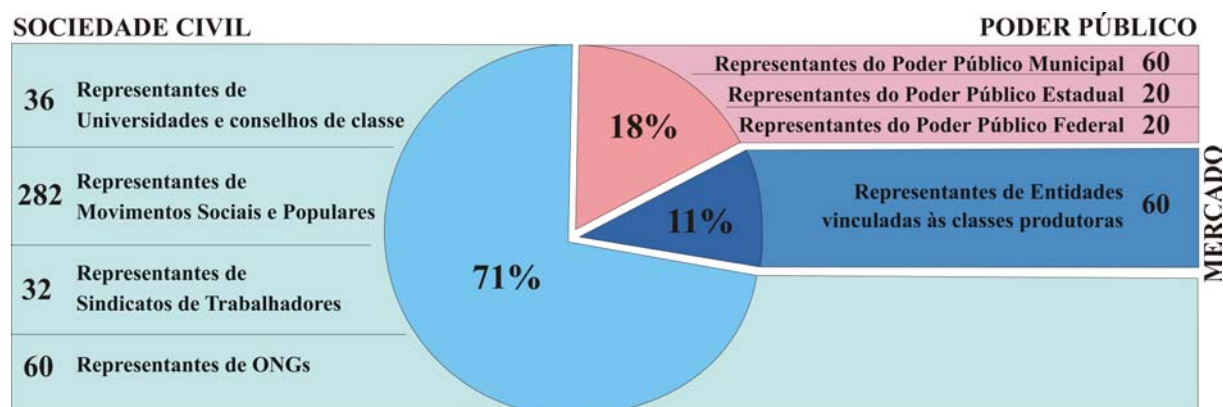


Gráfico 4 - Composição da representação na Conferência do Plano Diretor do Recife

Fonte: Elaborado pela autora com dados Extratos da Ata da 124ª Reunião Ordinária de 23 jul. 2004 do CDU

No caso específico do setor privado, o regimento estipulara apenas 11% de assentos para delegados do segmento. O parágrafo único do regimento da Conferência determinou que “o conjunto das propostas deliberadas pela I Conferência do Plano Diretor do Recife será formatado em projeto de lei e encaminhado para Câmara Municipal”. Só que, com esta composição, num quadro de interesses e lógicas antagônicas, os empresários dificilmente conseguiriam ter suas propostas incorporadas no Plano Diretor.

O regimento foi aprovado pelo CDU em agosto de 2004, mas a Conferência só ocorreu em julho de 2005. Este período de um ano, que correspondeu, não por coincidência, com o

período eleitoral, foi marcado por intensas e delicadas articulações políticas. Ocorreu, nessa fase, a campanha e a reeleição do prefeito João Paulo, bem como a já explicitada reestruturação administrativa da prefeitura, através do Decreto nº 21.210 de 29/07/2005, que fundiu a SEPLAM com a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, criando a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, tendo João da Costa como secretário. Ao assumir a presidência do CDU, João da Costa passou a proferir um discurso muito diferente daquele defendido por Tânia Bacelar em 2001. Se antes esta falava em construir “uma sociedade mais democrática no Brasil” e em “afirmar *nossos valores contra as hegemonias dominantes*” (Extratos da ata da 88ª Reunião Ordinária – 09 de novembro de 2001, grifo da autora), João da Costa, embora sem abandonar o ideário da sociedade democrática, incorporou, em seu discurso, as defesas da importância dos projetos estratégicos e da necessidade de preparar a cidade, econômica e socialmente, tornando-a mais eficiente e eficaz, um discurso com um viés mais em consonância com uma nova forma de gerir as cidades, denominado por Harvey (2006) e Castells (2007) de gestão estratégica.

[...] no ano em curso uma das principais prioridades será a discussão e consolidação do novo plano diretor da cidade do Recife, a partir das diretrizes do Estatuto da Cidade, prioridade estratégica da nossa gestão. [...] Evidentemente, existem outros conjuntos de ações que fazem parte das diretrizes estratégicas do governo João Paulo, que tem como objetivo preparar a cidade do Recife do ponto de vista econômico, social e inseri-la no rol das cidades com desenvolvimento estável no País. [...] Nós, governo João Paulo, sabemos que o futuro da cidade do Recife está na estruturação da prestação de serviços modernos com eficiência e eficácia, que só será viabilizado com o resgate de milhares de excluídos na cidade. (Extratos da ata da 129ª Reunião Ordinária – 04 de março de 2005)

No período deste ano, as discussões sobre o plano ficaram centradas na Comissão Organizadora da Conferência. Neste tempo, as representações da sociedade civil e do mercado realizaram reuniões internas para discutir e pactuar as suas propostas e sugestões ao Texto Base. Os documentos com as contribuições foram então encaminhados à prefeitura, que, de posse das contribuições, constituiu uma Câmara Técnica, composta por membros da Comissão Organizadora da Conferência, equipe técnica e consultores, a quem coube a responsabilidade de analisar todas as contribuições. Metodologicamente, esta câmara técnica optou por formatar um documento único com todas as contribuições, apontando a entidade proponente. Mas, o que cada segmento propunha? Que interesses defenderiam na Conferência?

Cada segmento enviou à prefeitura, a título de contribuição ao Texto Base do Plano Diretor, suas propostas. A análise destes documentos permite a identificação dos pontos de conflitos de interesses do mercado imobiliário e de setores da sociedade civil. Entende-se que as propostas enviadas pela Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI-PE<sup>12</sup>) e pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (SINDUSCON-PE<sup>13</sup>) contemplam os interesses pactuados pelo segmento da produção relacionado ao mercado imobiliário. Os movimentos sociais são muito heterogêneos, por isso é difícil identificar um interesse comum. No caso da revisão do PDR, o Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco (FERU-PE), uma organização que reúne uma série de movimentos sociais, ONGs e sindicatos, desempenhou um importante papel de pactuar com as entidades que a integram uma proposta única de “Considerações do Fórum de Reforma Urbana PE a partir do Texto Base para discussão do Plano Diretor do Recife”<sup>14</sup>. Também encaminharam à prefeitura municipal importantes sugestões, o PREZEIS e o Orçamento Participativo (OP). Outras representações enviaram contribuições pontuais ao Texto Base, mas, como estas não protagonizaram as disputas políticas pela aprovação de suas propostas, não serão aqui analisadas.

Através da ADEMI e SINDUSCON, o setor imobiliário expressou seu descontentamento com respeito às propostas que a prefeitura apresentou em seu Texto Base. O setor afirmou que as mesmas “trarão novos e significativos custos à atividade imobiliária, incompatíveis com o momento de retração do mercado e a perda de poder aquisitivo da população”. (ADEMI e SINDUSCON, 2004). Em contraposição ao contemplado no Texto Base da prefeitura, foram sugeridas modificações que enfatizavam o desenvolvimento econômico do Recife, este visto

---

<sup>12</sup> A Ademi-PE representa 94 empresas que atuam principalmente no segmento imobiliário, como: construtoras, incorporadoras e imobiliárias.

<sup>13</sup> O Sinduscon-PE, por sua vez, abriga 200 empresas ligadas à indústria da construção civil.

<sup>14</sup> O FERU reuniu diversas entidades entre ONGs e movimentos sociais para discutir e elaborar um documento único de contribuições ao plano diretor, que, em setembro de 2004, foi encaminhado à prefeitura municipal. Assinaram este documento: Central de Movimentos Populares-PE (CMP), Organização e Luta do Movimento Popular (OLMP), Movimento Terra, Trabalho e Liberdade (MTL), Movimento Nacional de Luta pela Moradia-PE (MNLMP), Federação das Associações e Conselhos Comunitários do Ibura e Jordão (FIJ), Segmento Popular do PREZEIS, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto-PE (MTST), Articulação do Território Caxangá, Confederação Nacional das Associações de Moradores-PE (CONAM), Grupo Zumbis Capoeira, Centro de Educação e Medicina Popular (CEMPO), Associação Ecológica de Cooperação Social (ECOS), Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social (ETAPAS), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Serviço de Justiça e Paz (SJC), Centro Josué de Castro, Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), Centro de Cultura Luiz Freire, Escola de Formação Quilombo dos Palmares (EQUIP.), Associação das Rádios Comunitárias e Livres do Estado de Pernambuco (ARPPE), Sindicato dos Urbanitários de PE, Movimento Amigos da Mata Uchôa, Observatório Pernambuco de Políticas Públicas.

como a perspectiva mais concreta para efetivar melhorias nas condições sociais da população, já que a aglomeração da oferta de serviços e comércio é entendida como um dos fatores responsáveis pelo município de Recife ser atrativo para novos investimentos. Várias foram as propostas do mercado imobiliário. As mais significativas, por ter gerado conflito com as propostas dos movimentos sociais, são aqui analisadas.

O segmento propunha que o Poder Executivo municipal assumisse a responsabilidade de executar investimentos na requalificação dos espaços públicos, na ampliação da infraestrutura urbana, dos transportes e dos serviços públicos, contribuindo para o crescimento da cidade. A demanda por investimento em infraestrutura, além de favorecer a cidade como um todo, é, especificamente, benéfica ao setor produtivo, pois as empreiteiras lucram ao serem contratadas para realizar estas obras e os proprietários imobiliários e fundiários lucram ao agregar os investimentos públicos ao valor final dos imóveis e terrenos. Também propunha que fosse incentivada a reserva de área para estacionamento dentro dos imóveis particulares. Alegavam que reduziria os congestionamentos das vias públicas. Vale ressaltar que o setor havia buscado, durante as duas gestões João Paulo, a regulamentação da construção de edifícios garagens no centro da cidade e, no caso das edificações habitacionais, pleiteou que não fossem computadas, no cálculo da área construída da edificação, as áreas destinadas a estacionamento. Na prática, esta proposta visava a um acréscimo de potencial construtivo. Potencial construtivo corresponde à capacidade construtiva de um terreno. Seu valor é obtido através da multiplicação da área do terreno pelo coeficiente de utilização da área da cidade (zona) em que o terreno está inserido. Assim, este terreno só pode abrigar edificações cujo somatório das áreas construídas seja, no máximo, igual ao valor de seu potencial construtivo. A proposta do mercado imobiliário era de que, neste somatório da área construída da edificação, não fossem consideradas as áreas destinadas a estacionamento. Além disso, sugeria que os parâmetros de uso e ocupação do solo fossem mantidos iguais aos das legislações vigentes. O mercado não queria perder o potencial construtivo já estabelecido por lei, pois acreditava que isso traria prejuízos ao setor. Assim, defendiam a manutenção dos parâmetros dos bairros inseridos na Lei dos 12 Bairros (ARU) e também dos parâmetros da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, que estabelece, para a maior parte da cidade, com exceção da área de morros (Zona de Ambiente Construído - ZAC IV) e das zonas de preservação ecológica (Zona de Ambiente Natural - ZAN), um coeficiente de utilização básico ( $\mu$ ) 4, ou seja, em quase toda a cidade o potencial construtivo dos terrenos corresponde a 4 vezes a sua área.



No Texto Base, os coeficientes eram mais restritivos, com vistas a controlar a intensa verticalização e diminuir o adensamento construtivo em algumas áreas da cidade, decorrente deste processo. Para tanto, previa os coeficientes diferenciados de três tipos: coeficiente mínimo ( $\mu$  min), coeficiente básico ( $\mu$  bas) e coeficiente máximo ( $\mu$  max). A necessidade de diferenciar estes coeficientes, que mais à frente serão conceituados, decorria da proposta da prefeitura de implementar os seguintes instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a outorga onerosa e a transferência do direito de construir. O instrumento do parcelamento, a edificação ou a utilização compulsório tem por objetivo coibir a especulação imobiliária, obrigando donos de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados a parcelar, edificar ou utilizar estes imóveis. Caso o proprietário do imóvel não cumpra os prazos previstos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o município poderá utilizar o instrumentos do IPTU progressivo no tempo, dobrando, de forma progressiva, a alíquota do IPTU do exercício anterior até atingir o limite máximo de 15%. Caso o proprietário, ainda assim, não parcele, edifique ou utilize o imóvel, este poderá ser desapropriado através do instrumento de desapropriação com pagamento mediante Títulos da Dívida Pública. O instrumento da outorga onerosa do direito de construir (solo criado) permite ao Poder Executivo municipal exercer a faculdade de outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário toda vez em que o coeficiente de construção for maior do que o coeficiente básico. A transferência do direito de construir é um instrumento que permite ao Executivo municipal autorizar o proprietário de um imóvel urbano, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para: implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação histórica ou servir a programas de regularização fundiária. Estes instrumentos se relacionam com os coeficientes construtivos na seguinte forma: (i) o coeficiente básico é o índice de aproveitamento que pode ser utilizado para a aprovação de projetos, sem que haja necessidade de pagamento da outorga onerosa; (ii) o coeficiente máximo é o coeficiente básico somado ao coeficiente que pode ser incorporado pela outorga onerosa ou pela transferência do direito de construir; (iii) o coeficiente mínimo é o índice mínimo que deve ser construído em um terreno para que este não seja considerado sub-utilizado e, portanto, objeto do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

A prefeitura, no Texto Base, sugeria a redução do coeficiente básico 4, proposto pela Lei de Uso do Solo de 1996, para um coeficiente que variava entre 1 e 3, a depender da zona da cidade. Nestas zonas, mediante a outorga onerosa ou a transferência do direito de construir, seria possível chegar a um coeficiente 3. Na prática, isso significaria grandes perdas de potencial construtivo. O mercado imobiliário não poderia manter lucros semelhantes aos que mantinha na época anterior. Por esse motivo, a extinção da outorga onerosa era outra proposta do mercado imobiliário. O quadro e o mapa a seguir explicitam as modificações propostas pela prefeitura em comparação as do mercado imobiliário.

Tabela 2 - Comparação das propostas de coeficientes construtivos Prefeitura x ADEMI / SINDUSCON

zonas	Prefeitura (Texto Base)			Ademi / Sinduscon		
	$\mu$ mín	$\mu$ bas.	$\mu$ max	$\mu$ mín	$\mu$ bas.	$\mu$ max
ZAC I	0,05	3		0,05	4	
ZAC II - Setor I	0,05	1	3	0,05	4	-
ZAC II - Setor II	0,05	1,5	3	0,05	4	-
ZAC II - Setor III	0,05	1,5	3	0,05	4	-
ZAC II - Setor IV (ARU)	0,05	1,5 a 3,5		0,05	1,5 a 3,5	1,5 a 3,5
				0,05	3	-
ZAC III	0,05	2	3	0,05	4	-
ZAC IV	0,05	1	-	0,05	2	-
ZAN	-	0,1	-	-	0,1	-

Fonte: Elaborado pela autora com dados Texto Base Prefeitura; ADEMI e SINDUSCON, 2004.

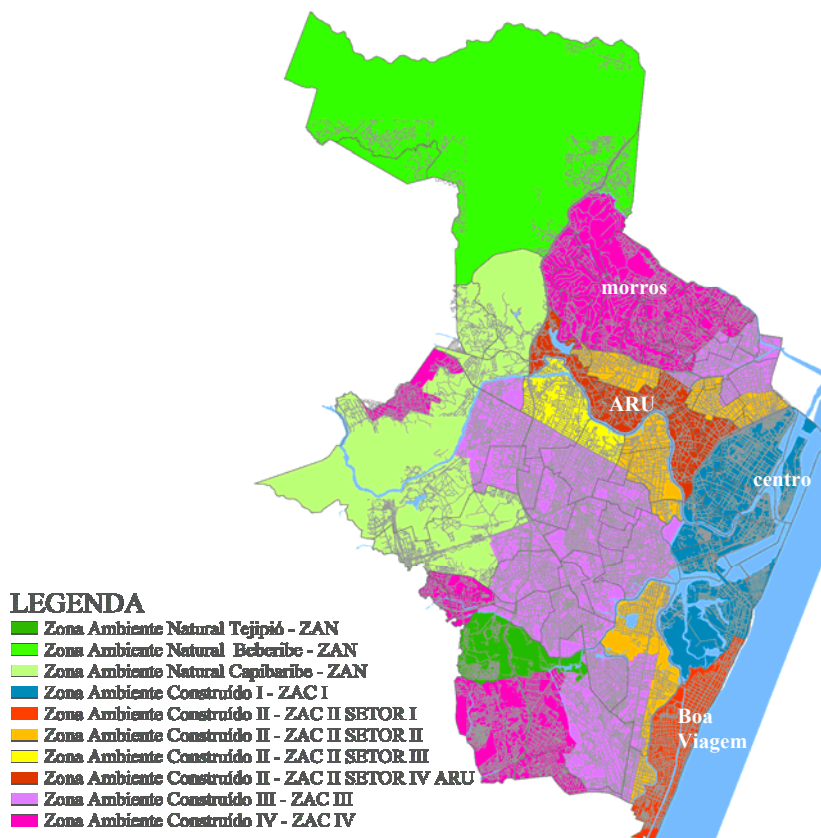


Figura 8 - Mapa do Zoneamento do Plano Diretor do Recife

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife

O mercado imobiliário ainda sugeria que, “na produção de habitação de mercado popular, o valor da outorga será reduzido em 50% (cinquenta por cento), em qualquer zona.” (ADEMI e SINDUSCON, 2004). O mercado imobiliário alegava que o uso da outorga onerosa, como instrumento para vender coeficiente construtivo, inviabilizava a atividade do setor. Como afirmou Ribeiro e Cardoso (2003, p.15), dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, a aplicação dos de caráter redistributivo e regulatório, a exemplo da outorga onerosa do direito de construir, por refletirem diretamente nos interesses em torno da acumulação urbana, próprios do mercado imobiliário e mercantil, são os de mais difícil implementação. O mercado imobiliário reconhecia o caráter redistributivo destes instrumentos, mas contra-argumentava:

[...] as cidades que incorporaram a Outorga Onerosa, o fizeram tanto na versão “flexibilizadora” quanto na versão “redistributiva”. No caso do Recife, entendemos que a Outorga deve ter o caráter “flexibilizador” e ser utilizada como um mecanismo de indução, de forma a direcionar a expansão urbana para áreas com infraestrutura e/ou que se pretenda reabilitar através de um incremento na ocupação. Quanto à sua utilização com caráter redistributivo, notava a[...] ineficiência da Outorga para estes fins, no caso do Recife. A cidade já trabalha com coeficientes altos e mesmo assim ainda não supriu o déficit habitacional. Esta utilização iria encarecer o produto habitacional, promovendo uma elitização do solo recifense. Há que considerar aqui as dificuldades inerentes ao próprio solo recifense, com dificuldades geológicas e inúmeras características geográficas e naturais que inviabilizam a sua utilização em extensas áreas. Mangues, rios, canais, morros, nível do lençol freático e áreas oriundas de aterros sucessivos, são fatores que diminuem sobremaneira as áreas disponíveis para ocupação. (ADEMI e SINDUSCON, 2004)

De fato, há algumas áreas na cidade cujo solo dificulta a utilização para fins de construções verticais, no entanto há outras áreas dotadas de infraestrutura adequada para onde o adensamento construtivo pode ser redirecionado de forma a minimizar os impactos em bairros como o de Boa Viagem.

Como fica a cargo do Executivo Municipal estabelecer as regras da cobrança para a Outorga Onerosa e como não havia instrumentos técnicos que permitissem analisar, justificar e dimensionar os impactos financeiros da aplicação desse instrumento nas atividades econômicas do mercado imobiliário, instaurou-se um impasse, que só poderia ser equacionado politicamente. A discussão sobre a aplicação da outorga onerosa foi, sem dúvida, a mais polêmica e conflituosa do processo de revisão do PDR.

No que se refere ao gabarito<sup>15</sup>, o Texto Base da prefeitura sugeriu a definição do mesmo, no momento da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, apenas para zonas especiais: Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH) e Imóveis Especiais de Preservação (IEP) de acordo com legislação específica; nas Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAS) e Imóveis de Proteção de Áreas Verdes (IPAV); nos lotes lindeiros aos IEP e IPAV; nos setores de uso sustentável, integrantes das Zonas de Ambiente Natural (ZAN) e/ou nas margens dos corpos e cursos d'água, onde se previu o escalonamento de gabarito e nos Lotes lindeiros aos Espaços Públicos Vegetados (EPV), praças e parques determinados em legislação específica, onde o gabarito deverá ser de dois pavimentos. O mercado imobiliário acatou a proposta, mas sugeriu retirar a restrição do gabarito de dois pavimentos nos EPV.

O segmento produtivo só não propunha modificações no capítulo da Gestão Democrática da Política Urbana. O mercado imobiliário não estava preocupado em garantir representações nos espaços de governança democrática, esta era uma preocupação dos movimentos sociais. Como afirma Villaça (2005, p.50), as classes econômicas dominantes sempre participaram do processo de planejamento da gestão das cidades. As camadas populares é que eram alijadas. O mercado imobiliário está habituado a negociar com a prefeitura através de um modelo de governança tradicional, pautado por relações de lobby, privilégio e clientelismo, ou ainda, a resolver suas questões, diretamente, no âmbito do legislativo municipal.

O mesmo não ocorria com os movimentos sociais. Estes não são formados por um todo coeso, há bastante heterogeneidade e algumas divergência de interesses. O próprio FERU não é composto por um grupo uniforme e nele existem entidades com interesses distintos. A prova disso é que, no documento encaminhado à prefeitura, nas “Considerações do Fórum de Reforma Urbana PE a partir do Texto Base para discussão do Plano Diretor do Recife”, havia mais de uma proposta sobre o modelo de gestão. Além do FERU, enviaram importantes contribuições o PREZEIS e o Orçamento Participativo (OP).

Todavia, apesar das discordâncias, havia certa lógica comum na maior parte das demandas, especialmente se contrapostas aos interesses do grupo do mercado imobiliário. Propunham

---

<sup>15</sup> Gabarito de altura é o número máximo de pavimentos permitido para a edificação.

que os investimentos públicos fossem prioritariamente direcionados em benefício da população de baixa renda, demandavam um caráter redistributivo nas diretrizes setoriais da política urbana, indicavam solução com articulação metropolitana, solicitavam a priorização de programas e atividades voltadas à criação de empregos, propunham o investimento público em áreas pobres e, ainda, sugeriam programas destinados à maior inclusão social. O intuito era avançar na luta por melhor qualidade de vida para a população de baixa renda.

As representações da sociedade civil acataram e, em alguns casos, sugeriram a ampliação da proposta da prefeitura de cobrar a outorga onerosa para praticamente todas as áreas da cidade. A prefeitura propunha que fossem isentadas de pagar outorga onerosa as edificações destinadas a Habitações de Interesse Social (HIS). O mercado imobiliário acatava e sugeria que, na produção de habitação de mercado popular, o valor da outorga fosse reduzido em 50% (cinquenta por cento), em qualquer zona e os movimentos sociais sugeriam que as habitações destinadas ao mercado de habitação popular fossem dispensadas de pagar a outorga. A proposta dos movimentos sociais era de que só pagassem a outorga onerosa as edificações destinadas às classes médias e ricas. Destarte, a medida visava a dar a este instrumento um caráter redistributivo, auferindo recursos financeiros para constituir receita do Fundo de Desenvolvimento Urbano.

No que se refere aos coeficientes construtivos, no geral, as representações da sociedade civil acatavam as propostas da prefeitura, mas, para algumas áreas, sugeriam a adoção de coeficientes de utilização mais restritivos que os indicados pelo executivo municipal, com exceção das áreas de morro (ZAC IV), ocupadas pela população mais carente, para as quais eram recomendados coeficientes maiores que os propostos pela prefeitura.

O FERU sugeriu três mudanças: (i) primeiro, propôs coeficientes mínimos maiores, ou seja, que os imóveis ou terrenos teriam que ter uma área construtiva maior do que a proposta pela prefeitura para não estarem sujeitos à aplicação do instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O objetivo era ser severo com os lotes subutilizados, obrigando seus proprietários a utilizá-los; (ii) segundo, sugeriu a ampliação do coeficiente máximo da área de morro da cidade a ZAC IV de 1 para 2. Como as habitações populares não pagariam a outorga onerosa, na prática, isso significava a possibilidade de edificar, usando o coeficiente 2

sem ônus; e (iii) a terceira alteração era a redução do coeficiente máximo de algumas áreas de Boa Viagem (ZAC II setor I) de 3 para 1,5.

O PREZEIS propunha coeficientes construtivos, ainda mais restritivos. Sugeriu a redução em todas as zonas da cidade do coeficiente máximo de 3 para 2. Pretendia com isso minimizar os efeitos da verticalização da cidade.

O OP acatou as indicações de redução dos índices construtivos vigentes propostos pela prefeitura, mas sugeriu a ampliação da outorga onerosa para a área central da cidade (ZAC I) e o aumento do coeficiente construtivo na área de morros (ZAC IV) de 1 para 1,5. O que permitiria a população carente construir mais. A tabela 3 e o mapa a seguir, explicitam as modificações propostas pela prefeitura em comparação às oriundas de segmentos da sociedade civil.

Com vistas a conter o estímulo construtivo da cidade, o FERU e o PREZEIS sugeriam a definição de gabarito, não apenas nas zonas especiais, como propunha o Texto Base da prefeitura, mas em toda a cidade. A proposta era estabelecer os gabaritos de 6 pavimentos para o setor IV da ZAC II (12 bairros) e de 15 pavimentos para o restante da cidade. Propunham, ainda, a criação de uma zona de transição entre as ZEIS e as Zonas de Urbanização Preferencial (ZUP), de modo que a verticalização não fosse intensa no entorno da ZEIS. Isso significaria que, independentemente de ter a possibilidade de adquirir potencial construtivo, mediante a outorga onerosa, o mercado imobiliário só poderia construir até 15 pavimentos, ou seja, para a verticalização, o coeficiente máximo iria tornar-se um número figurativo com a restrição feita ao gabarito máximo. Esta proposta, obviamente, conflitava frontalmente com os interesses do segmento do mercado imobiliário, que, concordando com a prefeitura, sugeriu a adoção do gabarito apenas para as zonas especiais.

Outro ponto de discordância da proposta do FERU era que, para o cálculo da área construída, todas as áreas da edificação fossem computadas, em oposição à do mercado, que sugeriu que as áreas destinadas a estacionamento não fossem consideradas.

Tabela 3 - Comparação das propostas de coeficientes construtivos Prefeitura x Feru x PREZEIS x OP

zonas	Prefeitura (Texto Base)			FERU			PREZEIS			OP		
	$\mu$ mín	$\mu$ bas	$\mu$ max	$\mu$ mín	$\mu$ bas	$\mu$ max	$\mu$ mín	$\mu$ bas.	$\mu$ max	$\mu$ mín	$\mu$ bas.	$\mu$ max
ZAC I	0,05	3		0,2	3	3	-	1,5	2	0,05	1	3
ZAC II Setor I	0,05	1	3	0,1	1	1,5 a 3	-	1	2	0,05	1	3
ZAC II Setor II	0,05	1,5	3	0,1	1,5	3	-	1,5	2	0,05	1,5	3
ZAC II Setor III	0,05	1,5	3	0,05	1,5	3	-	1,5	2	0,05	1,5	3
ZAC II Setor IV	0,05	1,5 a 3,5		0,1	1	1,5 a 3	-	1,5	2	0,05	3	3
ZAC III	0,05	2	3	0,05	1,5	3	-	1	3	0,05	3	3
ZAC IV	0,05	1	-	0,05	1	2	-	1	2	0,05	1,5	1,5
ZAN	-	0,1	-	-	0,1	-	-	0,1	-	-	0,1	-

Fonte: Elaborado pela autora com dados Texto Base Prefeitura e FERU, 2004

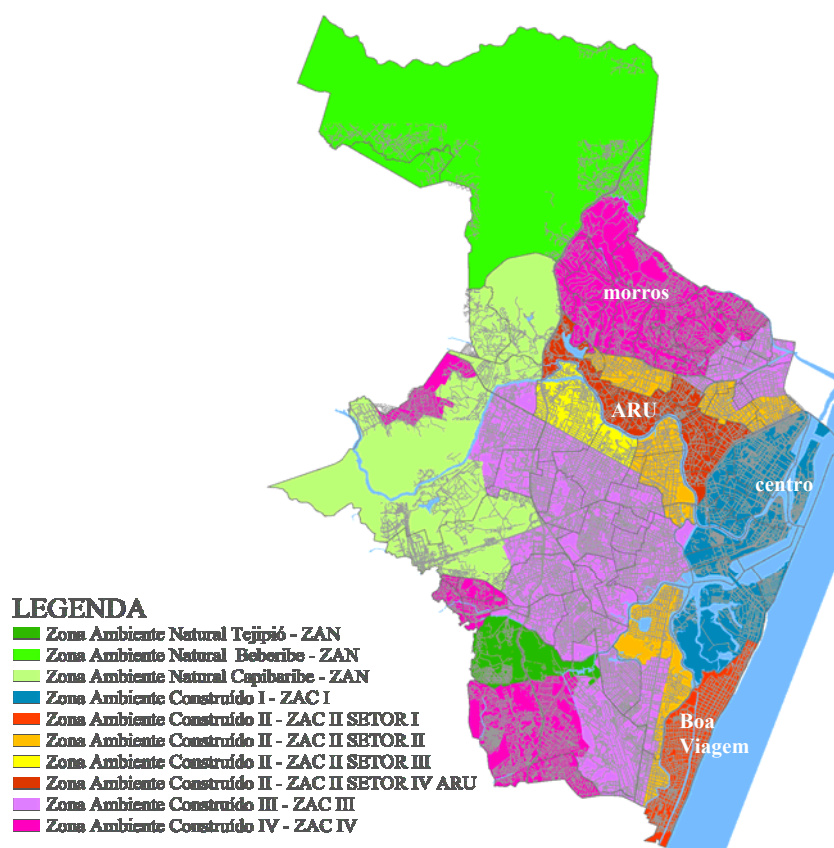


Figura 9 - Mapa do Zoneamento do Plano Diretor do Recife

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife

A prefeitura, no Texto Base, propôs a subdivisão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em três categorias:

ZEIS – I - São áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo assentamentos espontâneos, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos e empreendimentos habitacionais de interesse social;

ZEIS – II - São imóveis com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, situados em áreas dotadas de infraestrutura e serviços urbanos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza;

ZEIS – III (transitória) - São áreas ocupadas por população de baixa renda, com características ambientais que não possibilitem a sua consolidação havendo necessidade e interesse público em promover o reassentamento. (RECIFE, 2004).

O documento do FERU sugeriu as modificações sublinhadas:

ZEIS I - São áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo assentamentos espontâneos, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos e empreendimentos habitacionais de interesse social, passíveis de regularização urbanística e fundiária e que não se encontram integralmente em áreas de risco ou de proteção ambiental.

ZEIS II - São imóveis com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, situados em áreas dotadas de infraestrutura e serviços urbanos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja o interesse público de promover construção de Habitação de Interesse Social, com destinação prioritária às famílias originárias do processo de urbanização de ZEIS TIPO I e ZEOT

ZEOT – Zona Especial de Ocupação Transitória - São áreas ocupadas por população de baixa renda, que se encontram integralmente em situação de risco ou de proteção ambiental, havendo necessidade e interesse público em promover o reassentamento das famílias para ZEIS tipo II. (FERU, 2004)

Apesar das sugestões o princípio é o mesmo. Já o mercado imobiliário, em seu documento de contribuições, não faz qualquer objeção às propostas referentes às ZEIS.

As representações da sociedade civil ainda propunham um prazo para o município reconhecer todas as áreas pobres da cidade como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Também sugeriam que fosse priorizado o atendimento das necessidades das ZEIS sobre as demais áreas da cidade. O FERU buscava defender o fortalecimento da Comissão de Urbanização e Legalização da Terra (COMUL) e do Fórum do PREZEIS como espaços participativos de deliberação das ações de urbanização a serem implementadas nas ZEIS. Assim, justificava tal proposta:

O PREZEIS possui um sistema de planejamento e gestão, previsto em Lei, que tem como atribuição discutir as normas específicas de uso e ocupação do solo para as ZEIS, além de planejar as ações de regularização urbanística, através dos planos urbanísticos específicos. Existem comissões instaladas nas áreas que passam por processo de regularização urbanística e que acompanham o processo e as questões mais gerais são discutidas no Fórum, aberto à participação de qualquer cidadão/ã. Desconsiderar o PREZEIS seria desconsiderar o caráter especial dessas zonas. (FERU, 2004)



O FERU tinha especial interesse nesta questão, primeiro, por ser uma luta histórica da entidade, que, desde a década de oitenta, buscava avanço na garantia do direito ao acesso à terra para a população mais carente e, também, porque muitos dos movimentos sociais que o integram são originários destas áreas e representantes desta população.

E, por fim, defendiam a ampliação da estrutura de gestão democrática e participativa. Neste caso, não havia consenso quanto ao modelo a ser adotado, por isso foram sugeridas diferentes opções para a ampliação da estrutura da gestão. No geral, as propostas estavam relacionadas à ampliação dos espaços democráticos, com o acréscimo no número de representantes dos movimentos sociais. Visavam a dar mais poderes a estes para defender seus interesses e controlar os do mercado imobiliário junto à administração, mas, como isso envolveria mudanças no poder político dos representantes e conselheiros já incorporados à estrutura participativa em funcionamento, não havia consenso nos próprios movimentos sobre as alterações a serem feitas. Ampliar o peso da sociedade civil nos espaços participativos não conflitava com os interesses do mercado imobiliário, pois este ator estava habituado a utilizar outros canais de negociação com a administração municipal. Entretanto, a proposta de instaurar espaços de diálogo, cuja composição diminuía a representação da prefeitura, conflitava com os interesses desta.

Em síntese, os principais pontos de conflitos de interesses entre mercado imobiliário, movimentos sociais e prefeitura foram: os coeficientes, a outorga onerosa e o modelo de gestão.

As propostas dos movimentos sociais e mercado imobiliário foram sistematizadas pela prefeitura em um documento único e levadas à votação na Conferência do Plano Diretor. Dessa forma, seria possível dizer que todas as propostas seriam analisadas uma a uma. Neste clima de tensão e de dificuldades de pactuação em torno de uma proposta conciliadora, iniciou-se o terceiro momento da revisão do Plano Diretor, que foi o da Conferência Municipal ocorrida em 22 de julho de 2005, juntamente com a II Conferência da Cidade do Recife.

Em 09 de maio de 2005, o prefeito João Paulo sanciona o Decreto municipal nº 21.086 que dispôs sobre a Conferência do Plano Diretor do Recife. Este decreto afirma estar convocando a Conferência “CONSIDERANDO a resolução nº 24 de 09 de dezembro de 2004 do Ministério das Cidades, capítulo VII, seção II, o qual dispõe sobre as Conferências

Municipais e Regionais das Cidades” (RECIFE, 2005c), no entanto, a referida resolução do Ministério das Cidades determina que a Comissão Preparatória das Conferências Municipais devem:

Definir Regimento Municipal ou Regional, contendo critérios de participação para a Conferência, para a eleição de delegados para a etapa estadual, respeitadas as definições deste regimento e do regimento estadual, bem como a proporcionalidade de distribuição dos segmentos, conforme art. nº 19 (BRASIL, 2004)

O art. nº 19 da resolução determina, tal como ilustra o gráfico a seguir, a seguinte composição

Art. 19 - A representação dos diversos segmentos na 2ª Conferência Nacional das Cidades, em todas as suas etapas, deve ter a seguinte composição:

I - gestores, administradores públicos e legislativos - federal, estaduais, municipais e Distrito Federal, 42,3%;

II - movimentos sociais e populares, 26,7%;

III - trabalhadores, através de suas entidades sindicais, 9,9%;

IV - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 9,9%;

V - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 6%;

VI - Ong's com atuação na área, 4,2%;

VII - Conselhos Federais, 1% (BRASIL, 2004)

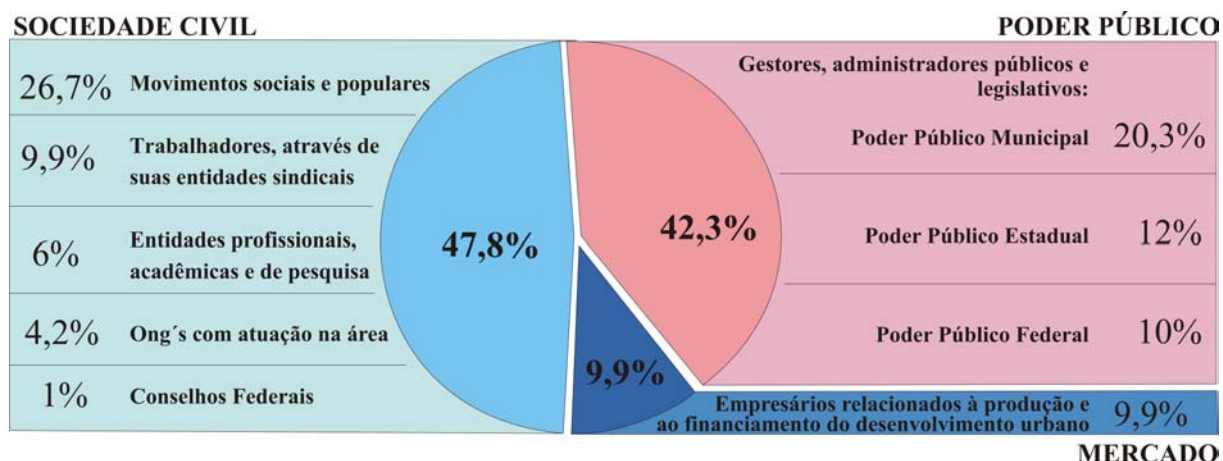


Gráfico 5 - Composição dos delegados para Conferências Municipais segundo Resolução nº24 do Ministério das Cidades

Fonte: Elaborado pela autora com dados da resolução nº 24 do Ministério das Cidades

A contradição é que no Decreto municipal João Paulo acata a proporcionalidade estabelecida pela Comissão Organizadora da Conferência do Plano Diretor do Recife com uma composição diferente da estabelecida pela Resolução federal, ou seja, a composição da Conferência do Plano Diretor do Recife estava em desconformidade com a legislação federal.

O evento reuniu cerca de 670 participantes, sendo 570 delegados e 100 convidados/observadores. Aqui a participação se deu sob forma de representação, segundo a qual diferentes entidades e organização representativas dos diversos segmentos da sociedade

foram convocadas a discutir e a votar as propostas existentes. Dos 570 delegados convocados, aproximadamente 69% eram de representantes da sociedade civil e apenas 10% do mercado, tal como ilustra o gráfico.

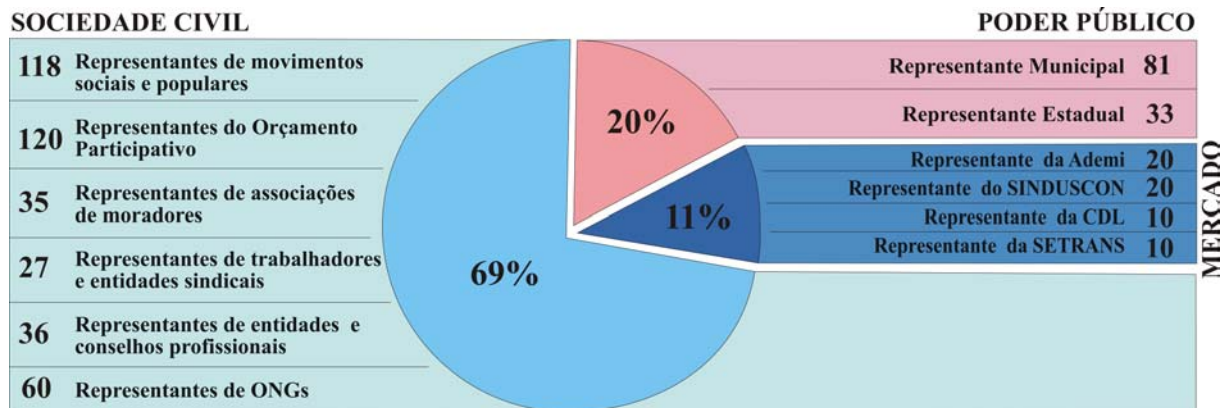


Gráfico 6 - Composição da representação dos delegados na Conferência Municipal do Plano Diretor

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Prefeitura Municipal do Recife

A mesa de abertura da Conferência contou com representantes da Câmara Municipal, do Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco (FERU-PE) e do SINDUSCON. Na abertura do evento, o prefeito João Paulo declarou: “temos que levar em conta a importância do Recife no contexto da Região Metropolitana. Nossa tarefa é pensar no futuro e fazer um Plano que contemple *todos* os interesses da sociedade” (RECIFE, 2005a, grifo da autora). Segundo João Paulo, a Conferência vinha para traçar os marcos e alicerces que deveriam orientar o desenvolvimento urbano do Recife. “Já alcançamos alguns consensos e vamos aprofundar o debate com os movimentos sociais, ONGs, universidades e empreendedores.” (RECIFE, 2005a).

No entanto, no momento pós-conferência, a Comissão Organizadora do Plano Diretor se desfez. E, logo na primeira reunião do CDU, instalou-se uma grande discussão. A prefeitura comunicou que a discussão do plano diretor não voltaria mais ao CDU e que o documento produzido na Conferência estava sendo analisado para ser encaminhado à Secretaria de Assuntos Jurídicos, que formataria o Projeto de Lei, para ser, em seguida, encaminhado à Câmara Municipal do Recife. Os representantes das empresas ligadas ao mercado imobiliário imediatamente se mostram contrários a este encaminhamento. Já os conselheiros representantes da sociedade civil se mostram favoráveis.

Questiono a atribuição do Conselho, se consultivo ou deliberativo. Sobre o documento do Plano Diretor, estranho o fato de o mesmo não retornar ao Conselho, antes de ser encaminhado à Câmara. (Representante do SINDUSCON apud Extratos da Ata da 133ª Reunião Ordinária – 05 de agosto de 2005)

A Conferência foi e é uma instância maior do que o Conselho. Nós que fazemos parte dos movimentos populares estamos atentos aos cumprimentos das deliberações produzidas na citada Conferência. Hoje, nesta reunião, sinto falta da representante da Câmara, vereadora Luciana Azevedo, pois, através da mesma, faremos a ponte, a ligação com a Câmara Municipal do Recife. A Câmara deve analisar e discutir o documento com o cuidado de não reverter às decisões formuladas na Conferência do Plano Diretor. (Representante Fórum do Prezeis apud Extratos da ata da 133ª Reunião Ordinária – 05 de agosto de 2005)

O próprio Conselho elegeu uma comissão bastante representativa, que atuou conjuntamente com as equipes técnicas de várias secretarias da Prefeitura. O CDU determinou no momento da elaboração do Regimento da Conferência do Plano Diretor, que a mesma teria caráter deliberativo. Algumas entidades estão pressionando o resultado final da Conferência. Isso não é legítimo [...] Para concluir, fico tranqüila, pois tenho certeza que iremos encaminhar à Câmara um documento bastante discutido por vários setores da sociedade, cujo texto final foi aprovado democraticamente na Conferência do Plano Diretor da cidade do Recife. (Representante da ETAPAS/ABONG apud Extratos da ata da 133ª Reunião Ordinária – 05 de agosto de 2005)

Para entender estas posições divergentes dos conselheiros dos movimentos sociais e do mercado imobiliário, é preciso compreender a dinâmica da Conferência e as propostas aprovadas. Apesar do que determinava a resolução nº24 do Ministério das Cidades, na Conferência Municipal do Plano Diretor do Recife a esmagadora maioria dos delegados eram representantes os movimentos sociais, o que fez com que estes aprovassem, com certa facilidade, todas as suas propostas. Já o número de delegados representantes do mercado imobiliário foi insuficiente para lhes assegurar a defesa de seus interesses. Em protesto, representantes do mercado imobiliário se retiraram da Conferência, por acreditar que não era mais “possível acrescentar algumas substâncias ao assunto que estava sendo analisado” (Representante da ADEMI/PE, Extratos da Ata da 133ª Reunião Ordinária – 05 de agosto de 2005). A decisão da prefeitura em munir os movimentos sociais com aproximadamente 42% dos assentos de delegados na Conferência era um indicativo que a prefeitura já havia se posicionado a favor dos interesses deste setor. Por isso, os representantes dos movimentos sociais se mostravam bastante confiantes em que a prefeitura respeitaria as decisões tomadas na Conferência. Nesse contexto, suas preocupações estavam mais centradas em garantir que a Câmara aprovasse o texto com as propostas pactuadas na Conferência.

Para resolver a questão, a prefeitura decidiu apresentar ao CDU os resultados da Conferência, mas apenas com um caráter informativo. As apresentações foram feitas pela assessoria jurídica da secretaria de planejamento, que, na oportunidade, deu indicativos de que os trabalhos sobre as deliberações da Conferência seriam no sentido de dar um formato legal às propostas aprovadas. Com o aval dos conselheiros do CDU, foi decidido que havia a necessidade de reinstalar a Comissão Organizadora da Conferência do Plano Diretor para

viabilizar a finalização dos trabalhos e para discutir as questões de conflito legal. Em paralelo à reinstalação da Comissão, a prefeitura encaminhou aos conselheiros do CDU, em novembro de 2005, a minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor, abrindo a possibilidade para que eles fizessem as suas contribuições.

A comissão foi reinstalada e foram marcadas duas reuniões nos meses de setembro de 2005 e fevereiro de 2006, que não aconteceram por falta de quorum. A discussão também não ocorreu no âmbito do CDU, pois, na reunião marcada, em fevereiro de 2006, os conselheiros alegaram não terem tido tempo suficiente para ler o documento nos três meses que tiveram de recesso. A representante da assessoria jurídica alertou que:

O documento que todos nós conselheiros recebemos, tem o conteúdo o mais fiel possível, daquele aprovado na Conferência do Plano Diretor. Foi fruto de um grupo de trabalho formado por cinco procuradores, destacados para este objetivo. Com orientação expressa de transformar a linguagem não formal, numa linguagem legal. O mais fiel possível. Um trabalho difícil, principalmente porque foi fruto de uma discussão com representantes da sociedade civil, com interesses convergentes. Assim, é comum acontecer contradições, inconsistência, falta de clareza, mas, o resultado foi fiel ao conteúdo aprovado na Conferência.[...] *Pouquíssimas inconstitucionalidades foram encontradas, considerando o tamanho do documento* (Representante da SAJ, Extratos da Ata da 137ª Reunião Ordinária – 03 de fevereiro de 2006, grifos da autora)

Assim, o documento sistematizado pela prefeitura foi encaminhado à Câmara, sem que houvesse outra discussão com os representantes do CDU ou da Comissão Organizadora. O Projeto de Lei foi encaminhado pelo Prefeito à Câmara Municipal, no dia 06 de abril de 2006.

A análise do conteúdo do Projeto de Lei que foi aprovado na Conferência do Plano Diretor deixa evidente que este é o somatório das propostas da prefeitura, que estavam expressas no Texto Base, com as contribuições encaminhadas pelos movimentos sociais, através, principalmente, do FERU. Nos itens que foram objeto de maior conflito de interesses entre mercado imobiliário e sociedade civil – os coeficientes construtivos e a outorga onerosa -, o Projeto de Lei do Plano Diretor acatou todas as propostas do FERU. O quadro a seguir ilustra, com clareza, que não foi incorporado nenhum dos coeficientes sugeridos pelo mercado imobiliário. Contrariando as expectativas deste segmento e causando-lhes indignação, foi aprovada, na Conferência do Plano Diretor, a proposta dos movimentos sociais que estipulava a outorga onerosa em todos os bairros do Recife. O coeficiente básico ficou variando entre 1 e 1,5, podendo chegar a um máximo igual a 3, mediante pagamento da outorga onerosa do direito de construir ou a transferência do direito de construir. Apenas para Boa Viagem (ZAC

II setor II) o coeficiente máximo aprovado foi o que inicialmente a prefeitura propunha, 3, em vez de de 1,5 a 3, proposto pelo FERU.

Tabela 4 - Comparação das propostas coeficientes construtivos Projeto de Lei x FERU x ADEMI /SINDUSCON

zonas	Projeto de Lei do Plano Diretor			Contribuição ao Texto Base FERU			Contribuição ao Texto Base Ademi / Sinduscon		
	$\mu$ mín	$\mu$ bas.	$\mu$ max	$\mu$ mín	$\mu$ bas	$\mu$ max	$\mu$ mín	$\mu$ bas.	$\mu$ max
ZAC I	0,1	1	3	0,2	3	3	0,05	4	-
ZAC II - Setor I	0,1	1	3	0,1	1	1,5 a 3	0,05	4	-
ZAC II - Setor II	0,1	1,5	3	0,1	1,5	3	0,05	4	-
ZAC II - Setor III	0,05	1,5	3	0,05	1,5	3	0,05	4	-
ZAC II - Setor IV	0,1	1	1,5 a 3	0,1	1	1,5 a 3	0,05	1,5 a 3,5	1,5 a 3,5
ZAC III	0,05	1,5	3	0,05	1,5	3	0,05	4	-
ZAC IV	-	1	2	0,05	1	2	0,05	2	-
ZAN	-	0,1	-	-	0,1	-	-	0,1	-

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Projeto de Lei ,2006, FERU,2004; ADEMI e SINDUSCON 2004.

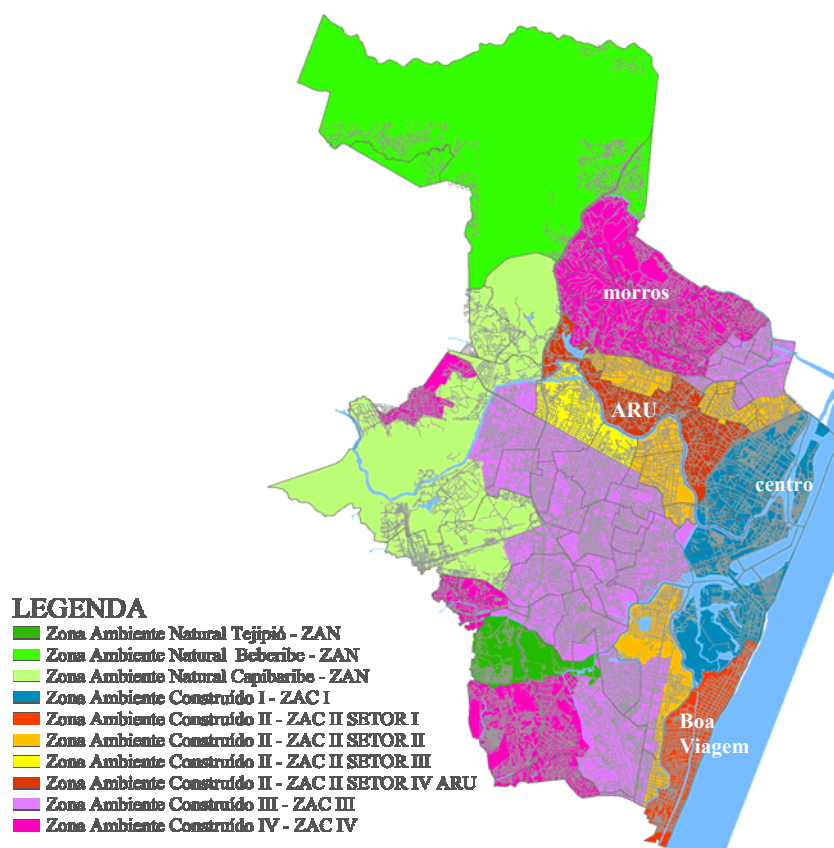


Figura 10 - Mapa do Zoneamento do Plano Diretor do Recife

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife

Tais propostas contrariavam os interesses do mercado imobiliário, que, desde então, passou a pressionar a prefeitura, alardeando que estes coeficientes construtivos inviabilizavam as atividades econômicas do setor. Esta pressão fez com que o Executivo Municipal, contrariando as expectativas da sociedade civil, dias depois de ter enviado à Câmara o Projeto

de Lei, resultante da Conferência, encaminhasse ao Legislativo Municipal um substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor.

A [sic] emendas vão aperfeiçoar ainda mais o documento, sem alterar os propósitos do texto. O conjunto das emendas será baseado no aprofundamento do diagnóstico da cidade e *em estudos do mercado da construção civil*, sinalizando o tipo de crescimento que a Prefeitura quer para o Recife. “Queremos aperfeiçoar o Plano, que vai apontar para onde a cidade vai crescer, contendo o adensamento desorganizado”, ressalta o secretário de Planejamento Participativo. (RECIFE, 2006c)

Apesar de a prefeitura alegar que não alterou os propósitos do texto, a confrontação dos conteúdos do Projeto de Lei, fruto da Conferência com o Substitutivo, deixa explícito que os dois documentos têm propostas distintas.

Em termos de escopo, os dois documentos são compostos por seis títulos, a saber: Título I - Das Disposições Preliminares, Título II - Dos Princípios Fundamentais, das Diretrizes e dos Objetivos Gerais da Política de Gestão Urbana, Título III - Das Diretrizes Setoriais da Política de Gestão Urbana, Título IV - Do Ordenamento Territorial, Título V - Da Gestão Democrática da Política Urbana e Título VI - Das Disposições Finais e Transitórias.

Em todos os títulos, há mudanças, mas, em alguns deles, essas mudanças são pontuais e não alteram significativamente o conteúdo das propostas aprovadas na Conferência, nestes títulos, de uma maneira geral, as propostas da sociedade civil foram acatadas. Isso ocorreu nos Títulos I - Das Disposições Preliminares, II - Dos Princípios Fundamentais, das Diretrizes e dos Objetivos Gerais da Política de Gestão Urbana, III - Das Diretrizes Setoriais da Política de Gestão Urbana. Os dois primeiros foram mantidos na íntegra. No caso do último, houve apenas duas alterações significativas: uma na Seção V Da habitação, na qual a prefeitura retirou do Substitutivo o seguinte artigo presente no Projeto de Lei,

Art. 34. Os assentamentos localizados nas áreas em situação de risco, passíveis de regularização urbanística e jurídico-fundiária, deverão ser transformados em ZEIS I e ter o planejamento e a implementação de sua consolidação a partir da elaboração de plano urbanístico (RECIFE, 2006a)

Assim, a prefeitura alterou a proposta aprovada na Conferência de transformar em ZEIS todas as áreas carentes da cidade. A esta modificação somaram-se outras que, mais à frente, serão analisadas. A segunda alteração significativa foi na Seção III, que trata da acessibilidade urbana. Nesta os conceitos de mobilidade e acessibilidade urbana foram aprimorados, foi retirada a subseção que trata do Sistema de Acessibilidade Urbana do Recife (SAU) e estabelecido que deverá ser desenvolvido um Plano Municipal de Acessibilidade Urbana com

a participação da população e entidades representativas. Nas diretrizes do sistema de mobilidade urbana, a seguinte diretriz foi, também, suprimida do substitutivo a seguinte diretriz presente no Projeto de Lei:

XVI - caracterizar os usos não-habitacionais geradores de interferência no tráfego, entendidos com aqueles que geram fluxo concentrado em determinados horários, aplicando-lhe exigências quanto ao uso e ocupação do solo, normas edilícias e esquemas especiais de circulação, acesso e saída de veículos (RECIFE, 2006a).

A caracterização dos usos não-habitacionais geradores de interferência no tráfego era uma demanda dos conselheiros do CDU, pois, pela legislação, os projetos arquitetônicos destas edificações devem ser aprovados pelo CDU. Como a lei não caracteriza tais imóveis, fica difícil determinar, com eficácia, que projetos são obrigados por lei a passar pelo CDU. Com a retirada deste artigo, garantiu-se a manutenção da brecha legal que favorece a negociação de grandes projetos à revelia do CDU.

O substituto também determinou a realização da revisão do Plano Diretor de Circulação do Recife, algo que não estava previsto, nem foi discutido com a sociedade. Nenhum dos segmentos entrevistados apontou conflitos de interesse nas propostas de acessibilidade urbana. O grupo técnico que foi responsável pela elaboração do substitutivo, por discordar da proposta técnica da equipe que lhes antecedeu à frente da revisão do PCR, optou por modificar o conteúdo desta seção. Cabe ressaltar que outras decisões semelhantes, consubstanciadas em justificativas técnicas e/ou jurídicas, foram tomadas por esta nova equipe técnica em outros pontos do substitutivo, como a extinção da ZEOT e o zoneamento que, mais à frente, serão discutidos.

Não será possível e nem necessário analisar um a um os setenta artigos que compõem o Título III - Das Diretrizes Setoriais da Política de Gestão Urbana, para mostrar como os movimentos sociais e ONGs foram hegemônicos na aprovação de suas propostas. Apenas para exemplificar, cita-se que, na seção I, que trata das atividades econômicas, o segmento do mercado imobiliário propôs:

A política de desenvolvimento econômico do município do Recife, articulada com as demais políticas públicas municipais, deve promover, fomentar e incentivar o desenvolvimento econômico, a eficiência e a competitividade da cidade, objetivando o incremento das oportunidades de trabalho, emprego e renda, a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida da população (ADEMI e SINDUSCON, 2004).

Na Conferência, foi aprovada a proposta do FERU, que foi mantida no Projeto de Lei e no Substitutivo



Art. 11. A Política de Desenvolvimento Econômico e Social do Município do Recife, definida nesta lei, articulada com a promoção do desenvolvimento econômico, social, sustentável e solidário, visará à justiça e à inclusão social com melhoria da qualidade de vida da população. (RECIFE, 2006a, 2006b)

As diretrizes setoriais são importantes, pois visam a orientar as práticas de política urbana do município. No entanto, a concretização do projeto de reforma urbana almejado pelos movimentos sociais, da mesma forma que os projetos de interesse do mercado, operacionaliza-se através do zoneamento, dos coeficientes construtivos, dos instrumentos urbanísticos e do modelo de gestão, que se encontram determinados nos Título IV - Do Ordenamento Territorial, Título V - Da Gestão Democrática da Política Urbana. Estes, não por acaso, foram o foco dos conflitos de interesses. Daí porque foram nesses pontos que o conteúdo do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife foi mais significativamente alterado pelo Substitutivo. No Título IV - Do Ordenamento Territorial, na Seção II - Do Macrozoneamento, as diretrizes que regem a Macrozona do Ambiente Construído (MAC) são modificadas. O Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife previa:

Art. 92. A Macrozona do Ambiente Construído (MAC) tem como diretriz principal a redução das desigualdades sócio-espaciais, regulando o adensamento em função da infraestrutura instalada e a decorrente de investimentos e parcerias a realizar mediante a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com prioridade para a qualificação e requalificação das áreas precárias. (RECIFE, 2006a).

E Substitutivo altera:

Art. 88. A delimitação da Macrozona do Ambiente Construído – MAC- tem como diretriz principal a valorização, a conservação, a adequação e organização do espaço edificado da cidade (RECIFE, 2006b)

A proposta dos movimentos sociais de reduzir as desigualdades sócioespaciais, regulando o adensamento construtivo, seria viabilizada através da aplicação da outorga onerosa, pois a arrecadação desta seria prioritariamente aplicada na requalificação de áreas pobres. Mas, como, no substitutivo, a outorga onerosa só era mantida no bairro de Boa Viagem, a diretriz foi retirada do plano diretor. Da mesma forma, foram retiradas a priorização da requalificação das áreas precárias da cidade e a previsão da aplicação de uma política específica nas áreas de morro densamente ocupadas.

Além de alterar as diretrizes, a nomenclatura do zoneamento também foi modificada. A Zona de Ambiente Construído I (ZAC I) – que engloba os bairros históricos centrais do Recife – e a área do entorno do Shopping Center Recife, em Boa Viagem, no substitutivo, transformaram-se em Zona Especial de Dinamização Econômica (ZEDE). O Projeto de Lei afirmava que os

perímetros das ZEDEs deveriam ser definidos no momento da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, além disso, estipulava três tipos de ZEDE:

I - Zonas Especiais de Dinamização Econômica I – ZEDE I, formadas por áreas já qualificadas tradicionalmente como centros de bairros (centros secundários), que passam por um processo de degradação urbanístico-ambiental e esvaziamento econômico;

II - Zonas Especiais de Dinamização Econômica II – ZEDE II, formadas por áreas já qualificadas e que apresentam uma dinâmica econômica forte, gerada por novas centralidades polares e lineares, como Shoppings e seu entorno, eixos viários com concentração de atividades econômicas;

III - Zonas Especiais de Dinamização Econômica III – ZEDE III são áreas potencialmente aptas à dinamização econômica, que necessitam de qualificação de sua infraestrutura e outros mecanismos indutores para serem receptivas a novas atividades econômicas, em especial as de caráter local/de vizinhança. (RECIFE, 2006a)

No documento de contribuições ao Texto Base, o mercado imobiliário havia defendido que as ZEDEs precisavam ser melhor definidas, inclusive com a delimitação dos perímetros e a descrição literal dos limites. (ADEMI e SINDUSCON, 2004). Acatando a sugestão, a equipe que elaborou o substitutivo decidiu excluir a ZEDE III e delimitar os perímetros das ZEDE I e da ZEDE II. Assim sendo, duas áreas foram delimitadas como ZEDEs I: os bairros do centro histórico, que, no Projeto de Lei, pertenciam a ZAC I e a área do entorno do Shopping Center Recife, em Boa Viagem, que pertencia, no Projeto de Lei, a três zonas: a ZAC II setor I, a ZAC II setor II e a ZAC III. No Projeto de Lei, como ZEDE II, ficaram caracterizados os principais eixos viários da cidade.

Art. 131. As Zonas Especiais de Dinamização Econômica – ZEDE são classificadas de acordo com a sua configuração espacial em centros e eixos de dinamização urbana, abaixo descritos:

I - Zonas Especiais de Dinamização Econômica I - ZEDE I - São áreas qualificadas, tradicionalmente, como centros de comércio, novas centralidades e entorno das estações de metrô que sofrem processo de degradação urbanístico-ambiental e econômico [...]

II - Zonas Especiais de Dinamização Econômica II - ZEDE II – São áreas lineares potencialmente aptas à dinamização e ao adensamento gerados por novas atividades econômicas em especial, os eixos viários existentes na estrutura espacial do município (RECIFE, 2006a).

O Substitutivo também promoveu outras mudanças no zoneamento: (i) a Zona de Ambiente Construído II setor I (ZAC II setor I), que, dentre outros, inclui o bairro de Boa Viagem, e a ZAC II setor IV, composta pela área da Lei dos 12 Bairros (ARU), tornam-se, respectivamente, Zona de Ambiente Construído de Ocupação Controlada I e II (ZAC C1 e ZAC C2); (ii) as ZAC II setor II, ZAC II setor III e ZAC III são incorporadas na Zona de Ambiente Construído de Ocupação Moderada (ZAC M); e (iii) a ZAC IV – integrada pelas áreas de morros da cidade – foi transformada em Zona de Ambiente Construído de Ocupação Restrita (ZAC R). Os mapas, a seguir, permitem a análise comparativa das modificações.

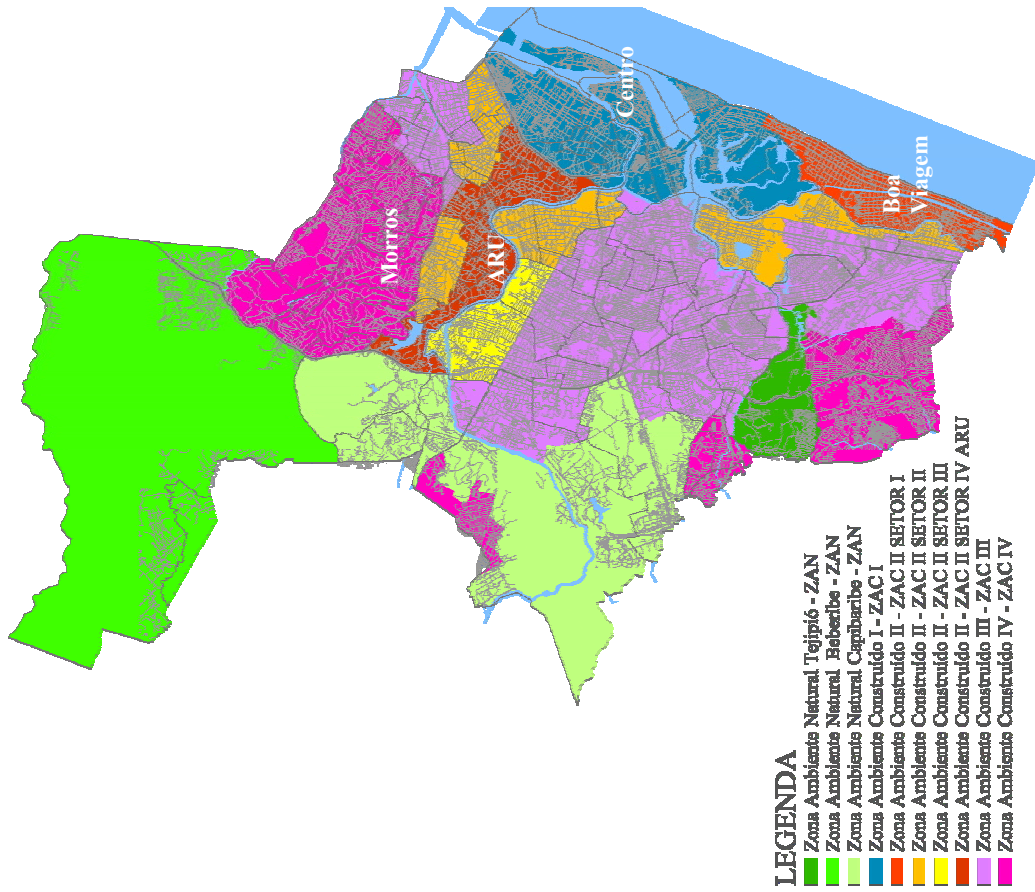


Figura 11 - Mapa do Zonamento do Plano Diretor do Recife

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Projeto de Lei do Plano Diretor

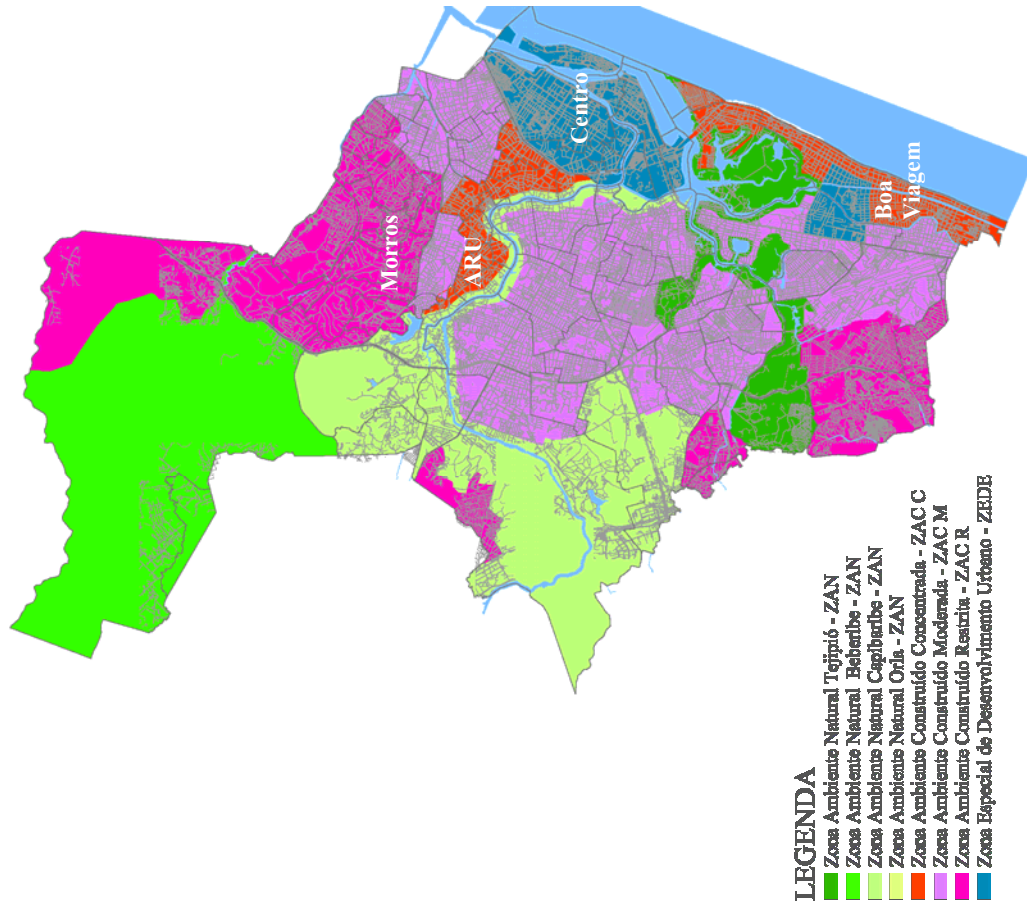


Figura 12 - Mapa do Zonamento do Substitutivo ao Plano Diretor do Recife

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Substitutivo ao Projeto de Lei

O zoneamento, antes do substitutivo, não havia sido objeto de conflitos de interesses, nenhum dos documentos analisados fazia questionamentos a seu respeito, mesmo assim, a equipe da prefeitura responsável pela elaboração do substitutivo tomou a decisão técnica unilateral de alterá-lo. Não nos deteremos em analisar as mudanças nas diretrizes de cada zona, pois acredita-se que a análise destes índices tem muito mais a contribuir para esclarecer os interesses que foram priorizados no substitutivo do que a apreciação das referidas diretrizes. A análise comparativa dos coeficientes atribuídos às distintas zonas é um indicativo da tônica da mudança procedida pelo substitutivo. Os coeficientes e a outorga onerosa foram, sem dúvida, os pontos de maior conflito de interesses entre mercado imobiliário e movimento social.

Tabela 5 - Comparação dos coeficientes construtivos do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife x do Substitutivo ao projeto de Lei do Plano Diretor do Recife

Projeto de Lei do Plano Diretor				Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor						
zonas	$\mu$ mín	$\mu$ bas.	$\mu$ max	zonas	$\mu$ mín.	$\mu$ perm	$\mu$ bas	$\mu$ exp	$\mu$ import	$\mu$ max
ZAC I	0,1	1	3	ZEDE	regulamentados em lei específica, não será cobrada outorga onerosa em edificação uso misto Até lá: o $\mu$ max será igual as das zonas adjacentes					
ZAC II - Setor I	0,1	1	3	ZAC C1	0,1	1	2	1	1	3
ZAC II - Setor IV	0,1	1	1,5 a 3	ZAC C2	0,1	1	1,5	0,5	2	3,5
					0,1	1	1,5	0,5	1,5	3
					0,1	1	1,5	0,5	1	2,5
					0,1	1	1,5	0,5	0,5	2
					0,1	1	1,5	0,5	-	1,5
ZAC II - Setor II	0,1	1,5	3	ZAC M	0,1	1	3	2	-	3
ZAC II - Setor III	0,05	1,5	3							
ZAC III	0,05	1,5	3							
ZAC IV	-	1	2	ZAC R	0,1	-	2	-	-	2
ZAN	-	0,1	-	ZAN	0,1	1	1,5	0,5	-	1,5

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife e Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife

Além dos coeficientes (mínimo, básico e máximo), o substitutivo criou os coeficientes permanente<sup>16</sup>, de exportação<sup>17</sup> e de importação<sup>18</sup> para regulamentar a aplicação dos instrumentos urbanísticos: outorga onerosa e transferência do direito de construir.

<sup>16</sup> Coeficiente de Utilização Permanente: índice que determina a área de construção que permanecerá vinculada ao imóvel, para assegurar o exercício do direito de uso da propriedade, e que não poderá ser objeto de Transferência do Direito de Construir.

O projeto de Lei do Plano Diretor aplicava, em todas as áreas da cidade, um coeficiente básico, variando entre 1 e 1,5 podendo chegar a um coeficiente máximo 3, mediante pagamento da outorga onerosa ou transferência do direito de construir. O substitutivo, quando acabou com a outorga onerosa, elevou o coeficiente básico ao valor do coeficiente máximo de cada zona, ou seja, a prefeitura não aumentou o potencial construtivo das zonas, mas permitiu que fosse construído o coeficiente máximo aprovado na Conferência Municipal do Plano Diretor sem o pagamento da outorga onerosa. As únicas exceções eram o bairro de Boa Viagem (ZAC C1) e os bairros que compõem a ARU (ZAC C2). No caso de Boa Viagem a outorga onerosa permaneceu da seguinte forma: o coeficiente básico, que era 1, passou no substitutivo a ser 2, já o coeficiente máximo 3 foi mantido. Assim a outorga onerosa ficou no texto, mas fica menos oneroso para o mercado imobiliário utilizá-la. O raciocínio era o seguinte: pelo Projeto de Lei, para utilizar o coeficiente máximo 3, sendo o coeficiente básico 1, era preciso arcar com o ônus de 2 ( $3-1=2$ ); no substitutivo, que elevava o coeficiente básico para 2, só era preciso arcar com 1 ( $3-2=1$ ). No caso da ARU apesar de, como mostra a tabela 5, o substitutivo propor a manutenção da cobrança da outorga onerosa nestes bairros a prefeitura municipal volta atrás desta decisão ao encaminhar à Câmara Municipal do Recife, em agosto de 2008, a emenda modificadora nº 291/08. Nesta emenda o executivo retira a proposta de cobrança da outorga onerosa na ARU, mantendo-a somente no bairro de Boa Viagem.

Ainda, neste Título IV - Do Ordenamento Territorial, o substitutivo realizou uma terceira mudança. Esta referente às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Destacam-se a extinção das Zonas Especiais de Ocupação Transitória (ZEOT) e a supressão da obrigação do município de transformar todos os assentamentos localizados em áreas de risco em ZEIS. Esta era uma importante demanda do FERU e do PREZEIS que têm uma luta histórica na cidade em prol da regulamentação fundiária das áreas mais carentes da cidade. O FERU lutava para que o PREZEIS tivesse mais força política e centralidade nas definições sobre as ZEIS. O Projeto de Lei previa

---

<sup>17</sup> Coeficiente de Utilização de Exportação: índice que determina a parcela do coeficiente de utilização básico que pode ser exportada mediante a Transferência do Direito de Construir.

<sup>18</sup> Coeficiente de Utilização de Importação: índice que, acima do coeficiente de utilização básico, determina a área máxima de construção a ser adquirida através da Transferência do Direito de Construir ou através da Outorga Onerosa.

§ 3º A criação de novas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e a alteração de perímetro, o desmembramento e o remembramento das já existentes dependerá de deliberação do Fórum do PREZEIS, mediante a realização de estudos e a observância de critérios técnicos estabelecidos (RECIFE, 2006a).

No entanto, quando a prefeitura elaborou o substitutivo, desconsiderou esta proposição aprovada pelos movimentos sociais na Conferência do Plano Diretor e vinculou a criação de novas ZEIS aos projetos estruturadores que desenvolveu. Ou seja, garantiu ao Poder Público a centralidade na definição das áreas carentes a serem transformadas em ZEIS.

§ 2º Constituem áreas prioritárias para transformação em ZEIS I aquelas que estejam participando de projetos de urbanização ou relocação de habitações precárias nos projetos Prometrópole, Capibaribe Melhor e Habitar Brasil BID, além daquelas situadas ao longo da linha do metrô, observadas as disposições da lei que instituiu o PREZEIS (RECIFE, 2006b).

Por fim, as últimas modificações expressivas foram no Título V - Da Gestão Democrática da Política Urbana. O substitutivo retirou a proposta de constituir o Congresso da Cidade, uma proposta do FERU de implantação de um espaço participativo onde, a cada quatro anos, seriam discutidas as diretrizes para todas as políticas públicas municipais. Os demais instrumentos de gestão democrática foram mantidos, a saber: Conferência da Cidade, Conferência Municipal de Políticas Urbanas, Fórum de Políticas Públicas, Fórum do PREZEIS, Conselho da Cidade, Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho do Orçamento Participativo, Conselho Municipal do Meio Ambiente, Audiências Públicas e iniciativa popular de projetos de lei. No Projeto de Lei, ou CAPÍTULO III - Dos Instrumentos de Democratização previu a participação popular em diferentes momentos:

Art. 253. Fica assegurada a participação popular em todas as fases do processo de formulação, implementação, gestão, fiscalização e controle social da política urbana, através dos seguintes órgãos e instrumentos:

I - Conferência Municipal de Política Urbana;

II- conferências municipais sobre assuntos de interesse urbano;

III - assembleias territoriais de política urbana;

IV - audiências públicas;

V - iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

VI - instâncias do Orçamento Participativo, como Fórum do OP;

VII - Fórum do PREZEIS;

VIII - Fórum Municipal dos Conselhos de Políticas Públicas. (RECIFE, 2006a).

Mas, não ficou claro como estes instrumentos se articulavam com os instrumentos de gestão democrática acima listados. O Projeto de Lei também traz espaços participativos com sobreposição de funções, por exemplo, sobre as atribuições do CDU afirma:

I - analisar, debater, deliberar e participar dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor do Recife, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e outras regulações urbanísticas; (RECIFE, 2006a)

Mas, quando o Projeto de Lei regulamenta a Conferência Municipal da Política Urbana aponta que a esta compete:

Parágrafo único. Compete à Conferência Municipal de Política Urbana avaliar a implementação do Plano Diretor, discutir e deliberar sobre questões de política urbana (RECIFE, 2006a)

A qual das duas instâncias participativas caberia a atribuição sobre o plano diretor? Ao CDU caberia elaborar e à Conferência Municipal da Política Urbana avaliar e acompanhar a implementação? Não estava claro. Em razão destas divergências, os técnicos afirmaram que ajustaram, mas não modificaram o conteúdo referente ao sistema de planejamento e gestão.

No entanto, isso não é verdade. Pois também foi retirada do substitutivo a proposta aprovada na Conferência de alteração da composição do CDU. O projeto de Lei do Plano Diretor estabelecia:

Art. 245. O CDU é parte integrante do Sistema Nacional de Conselhos de Cidades e do Sistema Municipal de Planejamento e será composto de acordo com as seguintes proporções: 42% do poder público e 58% da sociedade civil, assim distribuídos: 27% entidades da área dos movimentos populares; 10% entidades da área empresarial; 10% entidades da área de trabalhadores; 7% entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa; 4% organizações não governamentais (RECIFE, 2006a).

E o Substitutivo ao Projeto de Lei modifica

Art. 200. O Conselho de Desenvolvimento Urbano é órgão colegiado integrado paritariamente por representantes da sociedade, órgãos de classe e do poder público de caráter permanente e deliberativo, cuja composição será definida por lei própria (RECIFE, 2006b).

O Regimento Interno do CDU estabeleceu e o substituto assentiu uma composição que atribuiu 50% dos delegados ao poder público e 50% a sociedade civil, assim distribuídos: 4% ao Fórum do PREZEIS, 7 % a entidade da área dos movimentos populares, 7% a entidade da organizações não governamentais, 18% a representantes de conselhos profissionais e sindicatos e 14% a entidades da área empresarial.

A composição aprovada pelos movimentos sociais, na Conferência, garantiria a estes maior representatividade no CDU: de 14% dos assentos, que atualmente detém, (considerando 4% dos movimentos sociais mais 7% de ONGs) para 31% (considerando 27% movimentos sociais mais 4% de ONGs), ou seja, teriam o dobro de representantes no CDU. A intenção era garantir um maior poder de influenciar e controlar as decisões do executivo. Mas, a prefeitura não acatou esta proposta, mantendo no substitutivo a composição do regimento Interno do conselho.

Por fim, o substitutivo atribuiu a gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) à administração municipal, contrariando a proposta dos movimentos sociais, que delegavam esta competência ao CDU. Este Conselho, no substitutivo, passou a fiscalizar a utilização dos recursos. O fundo é constituído por recursos provenientes da aplicação dos instrumentos urbanísticos, como a outorga onerosa. A administração municipal não tinha interesse de abrir mão da gestão destes recursos.

Esta sucinta análise comparativa entre o Projeto de Lei, aprovado na Conferência, e o Substitutivo evidencia que, apesar de acatar as propostas da Conferência nos primeiros títulos do Plano Diretor do Recife, nos últimos dois - os mais importantes na prática urbanística e os que suscitaram maiores conflitos entre administração municipal, sociedade civil e mercado -, os interesses do mercado imobiliário e da administração municipal foram privilegiados sobre os dos movimentos sociais e ONGs.

A decisão da prefeitura de não acatar as propostas aprovadas na Conferência do Plano Diretor causou grande insatisfação nos segmentos representantes dos movimentos sociais, pois estes alegam não terem sido consultados sobre as modificações promovidas pelo Substitutivo, além disso, acreditam que estas beneficiaram o mercado imobiliário. As representações do mercado imobiliário afirmaram que não concordavam com o conteúdo do documento aprovado na Conferência nem com a forma como a Conferência foi conduzida, mas que, apesar disso, não pressionaram a administração no sentido de modificar o seu conteúdo. A prefeitura afirmou que o processo foi democrático, pois todos os segmentos participaram, mas que houve a necessidade de melhorar o conteúdo, pois nele havia inconsistências e ilegalidades. Apesar de divergentes, as visões destes atores apontam para um único fato: a revisão do PDR não representou um avanço no sentido de possibilitar a pactuação dos interesses antagônicos.



#### 4 A GOVERNANÇA NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE

A governança democrática é entendida como um processo no qual atores governamentais e não-governamentais - sociedade civil e mercado -, de forma transparente, discutem questões divergentes, pactuam-nas e constroem um acordo. No processo de revisão do Plano Diretor do Recife, na fase realizada no âmbito do executivo, que é foco desta análise, estas duas categorias de atores desempenharam papéis distintos: os governamentais eram responsáveis pela elaboração do plano e os não-governamentais foram convocados a participar do processo que se queria democrático e participativo. Mas, nenhuma destas duas categorias é um corpo homogêneo e, portanto, o papel que desempenham e os interesses que defendem são distintos. Os atores governamentais são subdivididos em: (i) gestores do executivo municipal, responsáveis por articular politicamente os diferentes interesses aos da administração municipal; (ii) os técnicos do executivo municipal, que têm a função de dar suporte técnico ao processo; e (iii) os vereadores, que têm a atribuição política de aprovação do plano diretor na Câmara Municipal e desempenham um papel de participação semelhante ao dos atores não-governamentais. Já os atores não-governamentais são subdivididos em: (i) sociedade civil, representada por organizações não-governamentais (ONGs) e por movimentos populares com tradição de luta pela reforma urbana; e (ii) setor privado, composto por entidades de representação das empresas atuantes nos segmentos imobiliário, construtivo, produtivo e comercial da cidade do Recife.

Segundo o Decreto municipal nº 21.086, de 09 de maio de 2005, que dispôs sobre a Conferência do Plano Diretor do Recife, sancionado pelo prefeito João Paulo, a Conferência tinha, por objetivo, “deliberar sobre as propostas de políticas e diretrizes para a revisão do Plano Diretor Participativo do Recife, a partir da identificação dos problemas e potencialidades da cidade” (RECIFE, 2005) e, ainda, “deliberar sobre a proposta de modelo de gestão democrática das políticas urbanas do Recife” (RECIFE, 2005). Com isso, entende-se que, na metodologia de revisão adotada pela administração municipal, a Conferência do Plano Diretor do Recife deveria ser o principal espaço democrático de pactuação dos interesses. No entanto, o não acatamento das propostas ali aprovadas evidencia a existência de entraves que inviabilizaram a pactuação de alguns interesses, fato que aponta para uma limitação dos avanços qualitativos alcançados pela tentativa da administração municipal de instaurar um modelo de governança democrática. Mas, tentar entender em que pontos o

processo não conseguiu avançar e suas causas não é simples, pois, dada a natureza dos conflitos de interesses, cada categoria de ator apresenta uma leitura divergente para o fato. Estas visões são aqui confrontadas para que se tenha a devida dimensão dos desafios e conflitos enfrentados, não só pela administração, mas também pelos demais atores quando estes se viram diante do desafio de integrar o processo democrático de revisão do Plano Diretor do Recife no âmbito do Executivo.

#### **4.1 Atores: polarização e antagonismo de classe**

A análise da governança, no processo de revisão do Plano Diretor do Recife, de responsabilidade do Poder Executivo municipal, toma, como ponto de partida, o reconhecimento de que os processos de planejamento do espaço urbano são eminentemente políticos. E que, por isso, sua análise não pode ser dissociada do estudo das relações políticas de poder que conformam o âmbito local. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Executivo Municipal o dever de elaborar o plano diretor participativo. Esta formulação exigiu da administração um grande poder de articulação, primeiro porque o plano deveria ser construído democraticamente e, depois, como aponta Iná de Castro, o espaço urbano é objeto de conflitos de interesses que surgem das “disputas entre grupos e classes sociais para organizar o território da maneira mais adequada aos objetivos de cada um, ou seja, de modo mais adequado aos seus interesses” (CASTRO, 2005, p.41). Ao buscar defender seus interesses particulares, os atores tentam influenciar a administração municipal para que esta tome decisões que lhes favoreçam. E, quanto mais divergentes forem os interesses, mais difícil será para a administração pactuá-los. No caso da revisão do Plano Diretor do Recife, o processo foi marcado pela polarização das disputas entre dois grupos de atores com interesses distintos: de um lado, as organizações não-governamentais (ONGs) e movimentos sociais representadas pelo Fórum de Reforma Urbana (FERU) e, do outro, empresas do mercado imobiliário representados pela ADEMI e SINDUSCON. Estes dois grupos tentaram influenciar as decisões tomadas pela administração municipal. Mas, a prefeitura não foi apontada pelos representantes de ONGs e de entidades do mercado imobiliário entrevistados como mera mediadora dos conflitos, mas, sim, como um terceiro ator com interesses próprios.

[...] primeiro existiu uma, não sei se uma polarização, mas três pólos estiveram mais diretamente envolvidos: um dos movimentos sociais e ONGs ligados ao Fórum de Reforma Urbana (FERU), um do mercado imobiliário ligado ao setor empresarial, e outro do setor público (Representante de organização não-governamental ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 12 nov 2008).

No Recife, como em muitas outras cidades, é marcante a relação polarizada de interesses entre entidades que representam os movimentos sociais e o mercado imobiliário. A procedência desta polarização de interesses, no que se refere à regulamentação do uso e ocupação do solo urbano, remete ao processo histórico que marca a propriedade da terra e a forma como a cidade foi ocupada por classes sociais distintas. O desenvolvimento do Recife foi caracterizado por uma estrutura urbana em que, num extremo, desenvolveu-se a cidade “legal” habitada pelas classes dominantes, que ocuparam as planícies, onde o Estado investiu em serviços e infra-estrutura urbanos; e, noutro lado, espalhou-se a cidade “ilegal”, ocupada pela população de baixa renda, que, sem condições financeiras de arcar com os custos do acesso à terra, habitou mocambos e palafitas nas áreas dos alagados, que permeiam toda a cidade cortada por muitos rios e canais (CUNHA et al 2003; ALBUQUERQUE, 2007).

Esta contradição foi se agravando com o crescimento populacional. Entre as décadas de 20 e 40, o Estado e as elites começaram a se preocupar com as condições insalubres dos mocambos, tidos como focos de doenças e responsáveis pelo baixo padrão de vida da população (SOUZA, 1990, apud CUNHA et al 2003). Na visão do Estado e das elites os mocambos deviam ser extintos. O Estado, então, instituiu a “Liga Social Contra o Mocambo”, que promoveu a expulsão e a extinção destas habitações das áreas nobres da cidade. A população, em função disso, passou a ocupar irregularmente os morros e alagados. Mas, as condições, nestas áreas, eram (e ainda são) tão precárias que a população intensificou as lutas e ocupações destas e de outras. A partir dos anos 50, associações de bairro e ligas de moradores representantes desta população excluída reivindicavam do Estado o direito a permanecerem nas áreas ocupadas e ao acesso a melhores condições de vida (ALBUQUERQUE, 2007). Na segunda metade dos anos setenta, a pressão dos movimentos sociais sobre o Estado garantiu avanços a rumo um novo padrão de intervenção pública, que priorizava a regularização urbanística e fundiária das favelas. Neste sentido, a implantação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), na década de oitenta, foi um avanço, pois propiciou o direito à terra para a população mais carente (MIRANDA e MORAES, 2007).

Apesar dos avanços, o uso e ocupação do solo recifense permaneceram fortemente marcados por esta herança histórica caracterizada pela “estreita convivência entre ricos e pobres, que compõem um mosaico de contrastantes condições de habitabilidade que se avizinham em todos os seus bairros” (MIRANDA, 2006), tal como ilustram as fotos a seguir. Deste cenário,

resulta uma cidade marcada por conflitos entre os empresários - a elite capitalista -, que lucram com o crescimento da cidade formal, e os representantes de ONGs e movimentos sociais, que lutam por melhores condições de vida para a população carente.



Figura 13 – Palafitas no bairro da Torre  
Fonte: <http://acertodecontas.blog.br>



Figura 14 – ZEIS Entra a Pulso no Bairro de Boa Viagem  
Fonte: <http://www.fotolog.com/recife>

Como o plano diretor é principal instrumento de planejamento e gestão deste território de lutas, sua elaboração é plena de conflitos e antagonismos entre estas classes. Os atores entrevistados reconhecem a expressão dos conflitos de classe no processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

[...] o plano diretor estava reduzido ao seguinte debate: os empresários ricos de um lado e os pobres do outro (Técnico da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008).

[...] um movimento dos sem teto se levantou e disse que o câncer do Brasil eram os empresários, que o desemprego e a fome eram culpa dos empresários. Então, não pude discutir com ela. Porque ela tem noção do capital muito diferente da realidade (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008).

[...] a pressão dos organismos de esquerda era muito grande [...] queriam porque queriam atingir Boa Viagem, naquela previsão de tomar de quem tem para dar a quem não tem [...] nós sempre temos contribuído com políticas que tragam alguma coisa àquelas pessoas, e o melhor caminho é empregar (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008).

[...] Os interesses da sociedade civil, neste campo mais popular, são muito claros. É de mostrar que a cidade era muito desigual, de valorizar o meio popular, os espaços de participação popular, mas para garantir uma cidade mais democrática na ocupação do solo e no adensamento da cidade. Esta foi a principal discussão, que terminou levando à polarização com o mercado imobiliário. O mercado imobiliário tinha o foco do crescimento, de manter os privilégios que existem no Recife em relação à construção, aos índices de construção. [...] E, nesse sentido, estava muito clara essa polarização, de uma cidade desigual com uma cidade que a gente achava que deveria ser democratizada a partir do uso do solo (Representante de organização não-governamental ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008)

A polarização entre representantes de ONGs e movimentos sociais e representantes do mercado imobiliário dificultou o processo de mediação realizado pelo Executivo, pois os conflitos de interesses presentes, na discussão do plano diretor, não estavam dissociados do antagonismo de classe, que fazia com que cada um destes atores enxergasse, no outro, um opositor, cujos interesses lhe eram prejudiciais. É algo natural que os segmentos quisessem defender seus interesses. Mas, é preciso destacar que não há interesses bons ou maus, eles são apenas divergentes. As ONGs e os movimentos sociais viam, no plano diretor, a possibilidade de concretizar um projeto de reforma urbana para cidade do Recife. Já os segmentos do mercado imobiliários queriam preservar e ampliar os seus negócios, alertavam que a inviabilização das atividades do setor também traria prejuízo às classes populares através da diminuição no número de empregos. No centro deste conflito, estava a administração municipal, coordenando o processo de revisão, tentando mediar estes interesses, compatibilizá-los com os seus, para definir o conteúdo do plano diretor.

[...] acho que, no final das contas, o Governo teve, de fato, um papel de mediador fundamental. Exatamente porque [...] o Governo está preocupado em ter governança, então ele tem que fazer o peso do que são essas propostas. Se dependesse das propostas do FERU, a cidade toda vai virar uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). [...] Se dependesse dos empresários, você bota esses pobres todos para o resto da região metropolitana. Há um compromisso político, porque o governo tem legitimidade, é um governo eleito [...] ele não fugiu desses compromissos não (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008).

O técnico da Prefeitura do Recife avaliou que a prefeitura tinha a intenção e interesse em instaurar a governança democrática. De fato, houve esse interesse, a prefeitura levou a discussão do Plano Diretor do Recife para diversos canais participativos, mas, mesmo assim, foi falho o processo. O técnico da Prefeitura do Recife atribuiu a dificuldade de diálogo à polarização entre empresários e organizações dos movimentos sociais. Realmente, o conflito que emergiu do embate entre estes atores para influenciar a decisão a ser tomada pelo Executivo adquiriu uma proporção tamanha que, de fato, dificultou o papel de mediador do

Executivo municipal, mas isso é, de certa forma, um reflexo da natureza política que envolve o processo de revisão do Plano Diretor do Recife, pois como aponta Iná de Castro

É preciso tomar como ponto de partida que um dos traços importantes da natureza do fato político é utilizar os meios colocados a sua disposição para preservar tudo aquilo que lhe é favorável, incluindo-se aí o território, as instituições e as normas que estruturam a organização das sociedades no espaço. (CASTRO, 2005, p.37)

O conflito de interesses é natural, o problema é que os atores partícipes não tiveram a mesma força política para defender seus interesses. A teoria marxista afirma que a classe que domina o capital tem mais força para garantir a defesa de seus interesses e utiliza o Estado para manter a “ordem” capitalista sob controle (CARNOY, 2006; BOBBIO, 2000). Já para Gramsci, essa força é oriunda da hegemonia. Para este autor, o principal mecanismo de dominação é a ideologia burguesa, assegurada pela hegemonia que tem, no Estado, seu principal promotor. O autor ainda afirma que superar a promoção da hegemonia pelo Estado é o maior desafio a ser enfrentado pela classe trabalhadora, que deve instaurar a contra-hegemonia através de uma política revolucionária (CARNOY, 2006). Com base neste raciocínio, voltando-se ao estudo de caso, a eleição, no Recife, de um prefeito ligado ao Partido dos Trabalhadores, e de origem operária, poderia significar a instauração de um projeto contra-hegemônico. Mas, o próprio Gramsci acreditava que não bastava só a classe trabalhadora ter o controle do Estado, era preciso superar a hegemonia da burguesia, pois, quando a burguesia sente que sua hegemonia está enfraquecida - pela movimentação da massa em prol de alguma reivindicação -, realiza uma “revolução passiva”, que é uma política reformista de atendimento de algumas demandas da classe trabalhadora com a permanência da hegemonia burguesa (CARNOY, 2006; LEAL, 1996).

Arato e Cohen (1994), ao analisarem a obra de Habermas, dão à sociedade civil um caráter mais ofensivo. Para estes autores, a articulação da sociedade civil, através de associações e movimentos sociais, tem desempenhado um papel primordial de reação ofensiva às lógicas estratégicas de agir do mercado e do Estado. A introdução de espaços democráticos é considerada por Arato e Cohen (1994) como um avanço no sentido de criar novas formas de controle social sobre o Estado e o mercado. O reflexo destes avanços no Brasil está, para Avritzer (1994), presente na institucionalização de espaços participativos, que permitem, por um lado, que a sociedade civil policie a ação do Estado e do mercado e, por outro, que lute para consolidar práticas democráticas. Neste sentido, no Recife, a eleição de um prefeito que, apoiado pelos movimentos sociais, defendia um ideário político de “gestão radicalmente

democrática”, poderia representar o início de um governo municipal aliado à sociedade civil na luta contra a hegemonia burguesa, que se daria pela consolidação de práticas democráticas.

#### 4.2 Administração de João Paulo: da contra-hegemonia à governabilidade

No caso específico do Recife, o cenário político em 2001, caracterizado pela eleição de um operário integrante do Partido dos Trabalhadores (PT), com um projeto político claramente democrático, sinalizava tanto para movimentos sociais quanto para o setor imobiliário como um possível marco na instauração de uma contra-hegemonia.

[...] essa defesa de um mandato mais popular e democrático, naquele momento, era representado por João Paulo e a gente participou desse processo, inclusive fomos ao guia eleitoral para defender esse modelo de gestão mais democrático e mais progressista que naquele momento era representado pela prefeitura de João Paulo (Representante de organização não-governamental ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008)

[...] um partido de esquerda, essencialmente ligado aos trabalhadores, ao sindicato dos trabalhadores, assumiu a liderança política, assim o prefeito João Paulo por uma falha da oposição conseguiu ser eleito prefeito do Recife e lançou um discurso populista em defesa das classes menos favorecidas. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008, grifos da autora).

É interessante destacar que, para o representante do mercado imobiliário, os setores econômicos são tão hegemônicos dentro do processo político-eleitoral que foi, em razão de uma falha das forças que apoiavam Roberto Magalhães (PFL), que João Paulo de Lima (PT) conseguiu ser eleito. Já o representante de ONG acredita que foi o protagonismo e a força da mobilização popular que levaram João Paulo de Lima ao poder. Defende-se aqui que a combinação dos dois eventos criou o cenário propício à eleição do primeiro prefeito operário do Recife, pois, de um lado, houve “falhas” na condução eleitoral da campanha de Roberto Magalhães, conflitos internos na aliança política do PFL / PMDB / PDT somaram-se a atitudes impopulares do candidato; e, do outro lado, houve, durante a campanha de João Paulo, a intensificação do ativismo político da massa e dos movimentos sociais que ganharam as ruas. Como já havia apontado Gramsci (CARNOY, 2006), a combinação destes dois fatores – atitudes impopulares dos governantes e intensificação do ativismo da massa - pode levar a instauração de uma crise na hegemonia burguesa.

Mas, apesar de os movimentos sociais terem assegurado grandes avanços rumo à instauração de um projeto contra-hegemônico - não apenas pela instituição de espaços de diálogos, tal

como previsto por Arato e Cohen (1994), mas também, pela chegada ao poder de representantes que se posicionam explicitamente contra a lógica estratégica de agir do mercado -, nas sociedades capitalistas, a relação sistêmica entre Estado e mercado é muito estreita. De forma que, como alertou Gramsci, não basta assumir o governo, tal como fez João Paulo de Lima, para que o poder saísse das mãos da elite para as da massa. O fato é que a elite capitalista local, mesmo não estando diretamente no poder, mantém-se, normalmente, com forte influência sobre este. A dificuldade de suplantar esta realidade é que a hegemonia burguesa se dá tanto no nível estrutural quanto superestrutural. Estruturalmente, a influência do mercado sobre o Estado se dá da seguinte forma: mesmo que não tenham compromissos oriundos de alianças político-eleitorais com representantes dos setores privados, as administrações municipais dependem, cada vez mais, devido à crise fiscal, dos impostos e dividendos econômicos oriundos das atividades produtivas privadas para manter seus programas e projetos de governo, por isso continuam viabilizando e promovendo a reprodução capitalista, já que, de certa forma, dela dependem economicamente. No nível superestrutural, no final do século XX e início do XXI, é hegemônica a visão ideológica que, em uma sociedade capitalista, o desenvolvimento de uma cidade está atrelado ao seu desenvolvimento econômico, tal como afirma Castells (2007).

Assim, o Estado, mesmo que governado por forças progressistas, ainda precisava ser utilizado para mediar os interesses capitalistas. A diferença é que, quando comandado por alianças progressistas, há maiores possibilidades de alcançar alguns avanços na área social, devido à presença de representantes dos movimentos sociais dentro da estrutura administrativa. Mesmo assim, as ações, na área social, são muito mais de caráter distributivo, com o atendimento de certas demandas populares, do que redistributivos. A gestão de João Paulo, no que se refere às decisões tomadas sobre o plano diretor, ilustra bem esta realidade. Os representantes do mercado imobiliário e de ONGs ligadas aos movimentos sociais entrevistados são unânimes em constatar que, de fato, a vitória eleitoral de João Paulo, em 2000, trouxe para a agenda pública um ideário democrático popular. No entanto, também concordam que os avanços alcançados no decorrer dos dois mandatos de João Paulo não representaram uma ruptura com a capacidade dos setores econômicos de influenciar nas decisões tomadas pelo Executivo.

[...] Então do primeiro governo para o segundo houve mudanças significativas, tanto na composição como no olhar para esses setores (os movimentos sociais) que para a gente são importantes. [...] achei que a representação daqueles interesses do primeiro governo já não estavam mais representados pela prefeitura (Representante de



organização não-governamental ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora)

[...] João Paulo perdeu o primeiro mandato dele com essa visão populista. Quando ele teve condições de mudar, ganhou a eleição [...] mostrou uma capacidade que a gente não sabia que ele tinha, que era a capacidade de vislumbrar o que era interesse público diferente do interesse político particular (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008, grifos da autora).

De fato, houve mudanças na forma como a administração municipal governava e se relacionava com os movimentos sociais e com os representantes do mercado imobiliário, tal como explicitado nos discursos. Mas, cada ator entrevistado interpreta, de forma distinta, os motivos que levaram a administração a rever posicionamentos.

Para o representante do mercado imobiliário, quando a gestão municipal opta por atender as demandas da população, ela está adotando uma visão populista e desperdiçando um mandato com atendimento de um interesse político particular, o dos movimentos sociais. Ao contrário de quando atende aos interesses do setor produtivo, identificado pelo entrevistado como “interesse público”. Ou seja, o representante do mercado imobiliário reproduz, em seu discurso, a visão ideológica hegemônica de que o desenvolvimento econômico é o caminho para o atendimento do interesse público. O desenvolvimento econômico é fundamental, mas este tem que ser acompanhado do desenvolvimento social, pois aquele não é mais importante que este. Mas, como o trecho a seguir evidencia, esta não é a visão do mercado imobiliário.

[...] respondendo pelo meu setor, a construção civil, que é um setor importantíssimo no arcabouço socioeconômico de Recife, porque nós geramos mão-de-obra, nós somos os condutores do progresso físico da cidade e os construtores das modificações urbanas que a cidade precisa. [...] Então houve uma desconfiança muito grande dessa visão que a gente achava canhestra do prefeito (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008, grifos da autora).

Este se coloca no papel de ator responsável pelo progresso físico da cidade, ignora o espaço produzido pelas classes de baixa renda por considerar que estas não agregam valor à cidade. Para o setor econômico, a administração municipal deveria interferir o mínimo na regulação do espaço urbano, uma vez que o mercado imobiliário é “o responsável pelas modificações urbanas que a cidade precisa”. Esta sim é uma visão unilateral. Há importantes intervenções urbanas promovidas pelo mercado imobiliário, que trazem benefícios e desenvolvimentos para a cidade, no entanto este não é o objetivo maior de um empresário. Ao empreender, a sua lógica e razão de agir é o lucro, é com este objetivo que ele intervém na cidade. A administração municipal, em sociedades democráticas, é o ator legítimo eleito para

desempenhar a função de guardião dos interesses da cidade e, com tal propósito, dentre outras funções, deve regulamentar as atividades do mercado imobiliário. As legislações municipais que regulamentam o uso e a ocupação do solo são alguns dos instrumentos usados pela administração para permitir ou inviabilizar o desenvolvimento dos projetos propostos pela iniciativa privada. Esta é uma das formas nas quais a administração interfere nas atividades econômicas do mercado imobiliário.

No caso do Plano Diretor do Recife, o mercado imobiliário temia que a ligação do prefeito com os movimentos sociais o levasse a encaminhar a Câmara Municipal um projeto de plano diretor que os impossibilitasse de desenvolver suas atividades econômicas. Mas, isso não aconteceu, porque o prefeito, ao reconhecer a importância econômica do segmento, decidiu com ele negociar uma proposta de plano diretor que não impactasse tanto nas atividades do mercado imobiliário. Este, em troca, garantiu ao prefeito o apoio financeiro e político na campanha à reeleição em 2004.

[...] assustou muito quando abraçou o discurso do plano diretor da cidade [...] Então o prefeito teve a visão de mudar, e ele inclusive confessou [...]. É uma das coisas pelas quais o setor passou a aceitá-lo, hoje muita gente gosta dele, porque ele tem essa capacidade de fazer uma autocrítica [...] Por isso que ele cresceu, não prejudicou os empresários, nós o beneficiamos, de certa forma, e ele foi reeleito (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008, grifos da autora).

Na eleição de 2004, as empresas ligadas ao mercado imobiliário doaram cerca de R\$ 2.057.050,00 (75% do total de doações feitas à campanha de João Paulo), segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Não se pretende aqui discutir as consequências do apoio financeiro de empresas privadas às campanhas eleitorais. É importante apenas frisar que, estando as empresas regidas pela lógica sistêmica de recompensa pelo lucro quando estas apoiam financeiramente um candidato na eleição, fazem-no com a expectativa de conseguirem ganhos compensatórios durante o mandato do político, muito superiores aos recursos que cederam à campanha eleitoral. No caso de empresas ligadas ao mercado imobiliário e à construção civil, estes ganhos podem se dar de várias formas, por exemplo, com o beneficiamento em licitações públicas para prestação de serviços ao governo ou com decisões políticas que favoreçam os interesses destas empresas, que foi o que aconteceu no caso do processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

No entanto, a aproximação entre administração municipal e setores produtivos não pode ser atribuída apenas a uma moeda de troca por apoio financeiro à campanha eleitoral; é, também, oriunda da necessidade de quem está no poder de garantir a governabilidade, entendida aqui como a capacidade política de governar derivada do grau de sustentação geral e das habilidades decisória e administrativa. Um representante de ONG ligada aos movimentos sociais tem esta visão mais abrangente do jogo político.

[...] essas mudanças têm uma relação muito forte com a história da governabilidade. O que nós temos discutido é que geralmente os governantes terminam uma eleição e já estão pensando na próxima. Então, no caso da primeira gestão [...] a própria composição que foi feita na prefeitura, que chamou os técnicos com muita experiência mais nessa coisa popular ou com uma visão de desenvolvimento mais diferenciada, deu um tom diferente à administração. Quando muda, eu acho que muda em função das pressões, seja porque muitas vezes para você se manter no poder, e geralmente quem entra já entra querendo pelo menos a segunda gestão, e aí entra muito no sentido da governabilidade. Aí você amplia o leque de alianças, e você, evidentemente, vai chamar setores que tem interesses diferentes, talvez, daqueles que elegeram a própria administração. Diria que hoje tem setores que hegemonomizam essa relação com a prefeitura [...] o setor imobiliário, que acaba sendo também quem de certa forma apoia financeiramente o próximo candidato. Eu diria que a nossa visão é que essas mudanças têm a ver com o desejo do gestor em se manter no poder. Então é preciso ampliar o leque de alianças, não vale só aliança com aqueles setores que contribuíram para a sua chegada ao poder, mas outros setores de interesse que estão presentes na sociedade. No caso do planejamento urbano de Recife, é evidente que ele sofre diretamente uma pressão dos setores que hoje tem uma influência na cidade: setor imobiliário, setor de transportes. Eu diria que essa mudança era por isso: a criação dessas alianças para poder governar (Representante de organização não-governamental ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora)

Delineou-se, no início da primeira gestão, uma engenharia política composta por gestores e técnicos que defendiam um ideário democrático e que imprimiram um modelo de desenvolvimento diferenciado. No entanto, a administração, com o desejo de se manter no poder, de ampliar alianças e de garantir um nível de investimentos capitalistas na cidade, incorporou a visão de que não é possível governar sem o apoio dos setores econômicos. Quando isso aconteceu, a administração municipal passou a sentir necessidade de atender, também, às demandas oriundas dos setores econômicos, as quais, por sua vez, começaram a influenciar as decisões administrativas, como aconteceu na revisão do PDR. Em teoria, isso não significava um abandono completo do compromisso que a administração municipal tinha com os interesses dos movimentos sociais. O desafio da administração era equacionar as duas visões no âmbito das ações estatais.

[...] é uma coisa difícil porque os problemas do Brasil e os problemas da prefeitura do Recife não se resolvem só olhando do ponto de vista da administração, porque o que carece por trás disso é uma reforma política de fato. Se não tiver uma reforma

política que mexa na forma como o poder é exercido, na forma como o poder é praticado, a gente não mexe nisso. Eu não sou uma pessoa ingênua de pensar que para se governar não precisa fazer aliança, mas a questão para mim é quem hegemoniza a aliança (Representante de organização não-governamental ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora).

[...] há uma convivência com esse setor imobiliário, porque ele, de certa forma, é quem hoje define os rumos do desenvolvimento da cidade do ponto de vista urbano (Representante de organização não-governamental ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

Especificamente no processo de revisão do PDR, o fato de a administração municipal não acatar algumas propostas das ONGs e dos movimentos sociais, nos aspectos da política urbana, leva-os a acreditar que quem hegemoniza a aliança política e quem define os rumos do desenvolvimento urbano é o mercado imobiliário. De fato, a administração negociou com o mercado imobiliário algumas propostas no plano diretor que não impactassem tanto nas atividades econômicas. Mas, a administração não atendeu a todas as demandas, se o tivesse feito, o coeficiente de utilização ainda seria 4 e não haveria outorga onerosa em Boa Viagem, que é o bairro mais importante para o setor da construção civil (ver item 3.2 do Capítulo 3). Ou seja, o mercado imobiliário não foi majoritariamente hegemônico como acreditam os representantes de ONGs. A frustração dos movimentos sociais se deve, em grande medida, ao fato de não terem conseguido instaurar uma contra-hegemonia como esperavam e gostariam.

A administração municipal, por sua vez, na figura de gestores e técnicos que coordenaram o processo de revisão do plano diretor, é unânime em reiterar que nunca deixou de ser central na gestão de João Paulo seu compromisso com a população carente.

[...] na verdade, um dos grandes instrumentos utilizados na gestão de João Paulo foi essa parceria com os movimentos populares e a sociedade civil. E isso possibilitou a introdução do Orçamento Participativo, que teve um papel importante desde o primeiro governo (Gestor da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008).

[...] eu acredito que o enfoque não mudou. Tanto teve a permanência dos canais de diálogo com os órgãos de gestão democrática da cidade [...] Nós não entendemos que houve uma alteração de foco ou uma alteração de ideários (Gestor da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 19 jan. 2009, grifos da autora).

Concorda-se que o ideário de gestão democrática permaneceu, mas não se pode negar que o enfoque da administração mudou e que esta mudança se decorreu, em grande medida, da aproximação da administração municipal com os setores privados, como reconhece em entrevista outro gestor da Prefeitura do Recife.

[...] eu acho que a partir daí, a gente começou a pensar a cidade como um todo. Você percebe durante a gestão de João Paulo, uma evolução nesse sentido, de se pensar a cidade como um todo, e se trabalhou muito isso de não se pensar só a questão dos morros, mas também essa questão da construção civil em Boa Viagem, por exemplo. Eu acho que uma coisa está muito ligada à outra, porque você fala em qualificar o profissional, mas qualificar para quê? Então você tem que contar com esse outro lado, porque quando a gente chama esse outro lado para a parceria há uma integração. Senão, fica faltando um lado. Você qualifica, mas cadê emprego? (Gestor da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008).

[...] o prefeito depois que foi para a China disse ‘eu tenho que atrair empreendimentos. Minha orientação de governo é empreendimentos que dão emprego, porque eu tenho que empregar a população’. Se a construção civil é o segmento que dá mais emprego eu não vou sair dificultando a construção civil. Eu só vou restringir a atividade imobiliária onde ela está sendo maléfica para a cidade (Técnico da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008).

A atração de investimentos e a preocupação com o desempenho econômico do município estão entre as principais preocupações dos gestores que assumem o poder. Elas estão em consonância, como aponta Castells (1997), ao atual predomínio ideológico que este é o caminho a ser adotado para a solução dos problemas municipais. A lógica é que garantir um bom desempenho econômico municipal representa: diminuição do desemprego, aumento da arrecadação de tributos e aumento da verba para desenvolver os programas de governo. Isso tudo, quando bem gerido, pode levar a bons índices de aprovação do eleitorado, o que gera bons dividendos político-eleitorais à administração municipal. Ou seja, a atração de investimentos e a preocupação com o desempenho econômico contribuem sobremaneira para os projetos de qualquer político: chegar ao poder e nele se manter. Afinal de contas, independentemente de sua ideologia política, seja de ‘esquerda’ ou de ‘direita’, o político só poderá defendê-la se estiver no poder. E, para tanto, cada vez mais, parece ser fundamental que o governante busque acumular forças e estabelecer alianças com os setores econômicos. É, provavelmente, este raciocínio que faz com que o representante da administração interprete a relação entre administração, sociedade civil e mercado não como uma questão de ceder a um poder hegemônico, mas, sim de considerar todos os interesses presentes na sociedade.

### **4.3 Alianças político-partidárias e engenharia política**

Além das alianças com atores não-governamentais que garantem à administração municipal a governabilidade, é preciso considerar como as alianças político-partidárias influenciam na forma como a administração municipal governa e nas decisões que esta toma. As alianças estabelecidas entre partidos, no decorrer de uma eleição, refletirão durante a gestão na engenharia política desta. De forma que, quanto mais amplo for o leque de partidos da base

governista, mais provável é que o poder administrativo seja retalhado. De forma que, geralmente, não se pode atribuir as decisões tomadas em uma gestão unicamente ao posicionamento político do prefeito ou às relações que este estabelece com atores não-governamentais. No caso do Recife, algo interessante ocorreu, pois, da primeira para a segunda gestão, ocorreu uma concentração do poder de decidir sobre os rumos da cidade nas mãos de gestores petistas da confiança do prefeito (ver quadros apresentados no item 3.1 do Capítulo 3).

Na primeira gestão, João Paulo foi eleito com um leque amplo de apoio político-partidário, o que levou a uma engenharia política e a um arranjo institucional composto por indicações de partidos para os cargos de secretários e secretários adjuntos, o que deu um caráter heterogêneo à administração. Esta heterogeneidade levou a certa fragmentação nas formulações políticas e gerou incompatibilidades entre o projeto político do prefeito e os de alguns gestores. Como consequência, após dois anos de mandato, o prefeito João Paulo decidiu concentrar o poder decisório, escolhendo, ele mesmo, o secretariado e minimizando a interferência de outros partidos na estrutura administrativa.

[...] então, ele como prefeito eleito não escolheu todo o secretariado do governo dele, vários foram indicação dos partidos [...] E depois de dois anos, o prefeito deu uma reviravolta. [...] fez a mudança onde ele tivesse as rédeas (Técnico da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008).

[...] Ele (João Paulo) começou a tentar ser mais independente e fazer uma gestão mais pura petista [...] Então, se você perceber na primeira gestão o que era para abrir um leque de negociação, não houve isso. Houve logo no início e ele foi começando a dispensar. Então, quase que o núcleo responsável pela escolha estratégica, pela gestão estratégica da prefeitura era pura, digamos assim, era sangue puro petista. Então, eu não acho que seja por essa questão (a razão pela mudança de ideário de gestão) do governo não, pelo contrário, eu acho que o que João Paulo tentou fazer foi homogeneizar pelo menos o foco de decisão, então, ele quase que na prática, de certa forma, teve uma ruptura com essa aliança (Técnico da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

Foi, portanto, para ter mais controle da administração, que o prefeito tomou a decisão de delimitar espaços. É isso que o fez alterar, por duas vezes, a engenharia política de sua gestão: em 2003, quando se preparava para disputar a reeleição, e, em 2005, quando assumiu a segunda gestão. No caso do processo de revisão do plano diretor, a mudança na Secretaria de Planejamento, procedida em 2005, que colocou o poder decisório nas mãos de um gestor da inteira confiança e sucessor político de João Paulo, possibilitou ao prefeito ter maior controle político sobre as propostas aprovadas. Esta concentração de poder em petistas fez com que

técnicos da gestão afirmassem que, apesar da participação de vereadores, no âmbito do Executivo, os partidos políticos não tiveram qualquer influência partidária sobre as decisões que foram tomadas no plano diretor no âmbito do Executivo.

[...] não houve nenhuma ingerência extra-poder Executivo, salvo as discussões na Câmara dos Vereadores (Gestor da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 19 jan. 2009).

[...] os partidos têm influência quando você leva o trabalho para a Câmara (Técnico da Prefeitura do Recife trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

[...] Eu acho que não houve interferência não. A condução dessa área sempre foi claramente da responsabilidade do comando central do governo [...] O partido poderia ter dado uma contribuição muito grande, mas essa discussão não se instalou no seio do partido, ela ficou restrita à Secretaria de Planejamento da Prefeitura (Legislador municipal trecho de entrevista concedida em 13 nov. 2008).

Os vereadores têm assentos tanto no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), quando na Conferência do Plano Diretor, mas suas participações, nestes espaços institucionais, foram frágeis e incipientes, o que levou gestores, técnicos e, até mesmo, vereadores a considerá-los atores influentes apenas após o Projeto de Lei do Plano Diretor ter sido encaminhado à Câmara Municipal para votação. Pois, quando o projeto chega à Câmara Municipal, é como se a elaboração do plano diretor começasse novamente, com a retomada das disputas entre atores não-governamentais para influenciar as decisões. Não se examina, nesta dissertação, esta fase de aprovação do PDR na Câmara Municipal, mas vale ponderar sobre como a posterior votação do plano na Câmara refletiu nas decisões tomadas, ainda no Executivo, de modo a mostrar que, mesmo que indiretamente, os partidos influenciam, sim, nas decisões tomadas pela prefeitura. Como é o Executivo que terá de lidar com as consequências, sejam estas benéficas ou maléficas, do conteúdo aprovado no plano diretor, ele busca costurar alianças político-partidárias para aprovar uma lei que atenda aos seus interesses.

[...] o prefeito tinha a maioria avassaladora aqui na casa. São 30 vereadores contra 6 ou 29 contra 7, é nesse nível. Eu acho que isso também contribui para uma falta de cuidado muito grande na elaboração técnica do projeto. Se mandassem um caderno em branco ou um caderno com desenho, eu acho que teria sido aprovado (Legislador municipal, trecho de entrevista concedida em 18 nov. 2008).

[...] a prefeitura sempre teve um peso muito grande na câmara e aprovou o que quis nos oito anos da prefeitura de João Paulo, todas as propostas da prefeitura foram aprovadas, sem exceção (Representante de organização não-governamental ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

No caso da revisão do PDR, com maioria absoluta dos vereadores pertencendo a partidos que apoiavam a administração petista, o Executivo tinha um cenário político favorável à aprovação de suas propostas. Na opinião de um vereador, de um técnico da Prefeitura do Recife e de um representante de ONG, a administração tinha condições de aprovar, na Câmara Municipal, qualquer proposta e, por isso, o Executivo não precisou negociar com outros partidos. No entanto, aqui, não se acredita que, no Legislativo, onde o setor imobiliário também atua, influenciando as decisões, um projeto que prejudicasse esse setor seria aprovado.

#### 4.4 Reflexos do ideário de gestão no modelo de planejamento adotado

A incorporação de outros atores e interesses, na agenda pública, pode desencadear, ao mesmo tempo em que pode ser desencadeado, por mudanças no ideário de gestão adotado pela administração. No caso do Recife, a aproximação entre a administração municipal e os setores econômicos ligados à construção civil, somada a importância que o prefeito passou a atribuir à atração de investimentos, poderia sinalizar a incorporação de princípios de um ideário de gestão empreendedor. Mas, no Recife, apesar do concomitante desenvolvimento de diversos projetos pontuais inseridos em uma lógica de visão estratégica, como o Prometrópole, o Capibaribe Melhor, a Via Mangue e o Projeto do Parque Dona Lindu, o ideário democrático popular teve centralidade nas duas gestões. Este ideário democrático se materializou durante as duas administrações através da importância assumida pelo Orçamento Participativo (OP). É unânime a opinião dos entrevistados quanto a este ponto.

[...] na verdade, um dos grandes instrumentos utilizados na gestão de João Paulo foi essa parceria com os movimentos populares e a sociedade civil [...] E isso possibilitou a introdução do Orçamento Participativo que teve um papel importante desde o primeiro governo (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008).

[...] esse primeiro momento foi o momento de chegada à prefeitura e, na verdade, foi um trabalho onde você teve a articulação e a formatação do Orçamento Participativo, nesse momento não como uma forma de planejamento - depois o OP passou para a Secretaria de Planejamento. Mas nós utilizamos uma parceria como uma estratégia de planejamento e coletávamos da sociedade as necessidades da localidade. E isso foi interessante porque a gente imaginava que a população daquela área queria uma grande obra, quando na verdade a gente percebeu que pequenas intervenções satisfaziam muito mais a população do que uma obra maior, gigantesca. (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008, grifos da autora).



O discurso acima demonstra a visão localista da população e a pouca importância dada às ações de desenvolvimento do conjunto da cidade. Este é um problema comum em experiências participativas como o OP, tal como avalia Leal (2003). Para Silva (2005), o OP é eficiente na seleção de obras locais prioritárias ao atendimento de determinado direito da população, no entanto estas são ações fragmentadas, não são ações estratégicas para a cidade como um conjunto, ou seja, o planejamento urbano não é discutido neste espaço. Por isso, o OP não deve substituir o planejamento urbano, pois não tem competência para tanto. O OP deveria funcionar de forma conectada às instâncias de planejamento como o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e aos órgãos do governo que tem esta prerrogativa (SILVA, 2005). Apesar de a prefeitura ter instaurado diversos canais participativos, como o CDU, em todas as entrevistas realizadas, o ideário democrático foi sempre associado apenas ao OP. O desfecho da revisão do PDR, aliás, fez o representante de uma ONG avaliar que o ideário democrático popular não foi expresso no processo de planejamento da cidade na gestão de João Paulo.

[...] não diria que a marca democrática popular da gestão de João Paulo passou pelo planejamento, muito menos pelo planejamento urbano, a gente não tem absolutamente nada construído de planejamento na cidade que possa ter essa marca democrático popular, o que poderia chegar mais perto, talvez, fosse o plano diretor, se realmente tivesse sido construído nesse caráter [...] a marca democrático popular da gestão João Paulo se dá muito mais na discussão do orçamento participativo, que é pontual e localizado, não discutiu nunca as questões estruturadoras da cidade (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

[...] acho que ficou faltando consolidar o processo de gestão democrática, na verdade ficou muito no viés do OP, e o OP não cobre suficientemente os vários mecanismos de controle de gestão (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

[...] faltou uma maior interlocução com João Paulo (sobre a cidade), apesar do orçamento participativo. O OP, na verdade, ele não chega a aprofundar a discussão sobre a cidade. Ele é meio superficial (Legislador municipal, trecho de entrevista concedida em 18 nov. 2008).

[...] Então, existiram alguns avanços, mas eu acho que na coisa macro, a gestão deixou muito a desejar e fez ações pontuais (Legislador municipal, trecho de entrevista concedida em 13 nov. 2008).

A ausência de um planejamento global se fez marcante, também, nas grandes intervenções de caráter estruturador e empreendedor promovidas pela administração municipal, tais como o Projeto da Via Mangue. Tais ações foram, não raro, planejadas pontualmente, sem analisar a cidade como um todo. Esta segmentação do planejamento urbano também foi apontada pelo

representante da ONG ligada ao movimento social que considera os projetos estruturadores desenvolvidos, na segunda gestão, mais ligados ao favorecimento de empreendimentos imobiliários específicos do que à noção de um modelo de empreendedorismo urbano.

[...] então acho que o empreendedorismo ele é muito mais imobiliário do que urbano. Esses macros projetos, por exemplo, a Via Mangue, ele começa num grande empreendimento de João Carlos Paes Mendonça, a Bacardi, e termina no outro grande empreendimento de Carlos Paes Mendonça, o paiol. Então é mais imobiliário. Tem um interesse imobiliário muito forte aí nessas obras estruturadoras (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

Não houve a adoção de um modelo empreendedor pela administração municipal, mas, sim, interesses de determinados segmentos econômicos, que passaram a ser defendidos pela administração como fruto de alianças políticas. Esta defesa se expressou nas decisões de planejamento e de gestão urbanas tomadas no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). Na avaliação dos representantes de ONGs entrevistados, já no decorrer da primeira gestão, não havia mais articulação ou discussão de interesses dentro deste espaço de diálogo entre a prefeitura, mercado imobiliário e sociedade civil.

[...] acho que, na primeira gestão, ela (a administração) tentou colocar alguns instrumentos que permitissem um crescimento menos adensado, como é o caso da lei dos doze bairros, quando o mercado imobiliário questionou. Mas, desde aquele processo - e depois quando a prefeitura congelou as construções, pois o ministério público questionou a não-aplicação do código florestal na cidade do Recife -, a prefeitura utilizava o mesmo discurso do mercado imobiliário (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

[...] normalmente o mercado imobiliário e a prefeitura votam sempre juntos (no CDU), e normalmente os movimentos sociais a as ONGs sempre perdem, porque se juntam esses dois segmentos e aprovam tudo (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora).

O CDU adotou o procedimento de registrar todas as suas reuniões em atas. Estas, em consonância com o princípio democrático de transparência de informações que rege a administração municipal, são disponibilizadas ao público na Secretaria de Planejamento. No entanto, a transparência dos procedimentos adotados no CDU esbarrou no fato de só serem registrados, nas atas, os resultados numéricos das votações, não há a identificação de quais representantes votam a favor ou contra determinada questão, o que impossibilita averiguar se realmente o “mercado imobiliário e a prefeitura votaram sempre juntos” ou se alguns representantes da sociedade civil fazem consenso com o mercado. Apesar disso, as atas analisadas explicitam que todos os projetos que passaram pelo crivo do CDU foram

aprovados, mesmo os que os movimentos sociais se posicionaram publicamente contra. Um técnico da Prefeitura do Recife entrevistado, a despeito, aponta que, durante a primeira gestão, existia um canal permanente de diálogo e nenhum segmento era privilegiado.

[...] CDU é o grande canal de articulação e negociação, agora, evidentemente, que tem historicamente movimentos muito mais organizados, muito mais homogêneos do ponto de vista de decisão, que é o movimento empresarial, por exemplo. Então o nível de articulação e de conquista é geralmente maior. Inclusive, porque se chega na plenária para discutir, mas a negociação não acontece na plenária, as negociações acontecem nos bastidores, é natural. Os movimentos empresariais e os movimentos profissionais são mais homogêneos. O movimento social, embora muito rico em Recife, diga-se de passagem rico e pioneiro, é mais desarticulado. [...] eu não testemunhei nenhuma, nenhum viés tendencioso para um lado outro ou para outro, pelo contrário, eu vi um canal de negociação permanente (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

A afirmativa assinalada do técnico prova que, apesar da implantação de canais institucionais de diálogo, é recorrente a sobreposição e a ultrapassagem, nas discussões democráticas, de expressões de lobby e de clientelismo. Este técnico credita a capacidade das entidades ligadas à construção civil de defender seus interesses a sua maior capacidade de articulação. Mas, articulação com quem? Como afirma o representante da ONG ligada aos movimentos sociais, a prefeitura é o agente que tem o maior número de assentos no CDU (35,71%). Na prática, isso significa que o projeto defendido pela prefeitura tenderá a ser aprovado, pois, apesar de, em teoria, a sociedade civil e o mercado imobiliário poderem se alinhar para votar contra a prefeitura, na prática, isso não acontece. Ao contrário do que alega o representante da ONG ligada aos movimentos sociais, nem todas as decisões tomadas pela gestão eram favoráveis ao mercado imobiliário. Prova disso foi a aprovação no CDU do *Regimento da Conferência do Plano Diretor do Recife*, que garantiu às ONGs, aos movimentos sociais e a populares maioria absoluta (60%) dos delegados na Conferência do Plano Diretor e deixou o mercado imobiliário com uma representação de apenas 10,52% dos delegados. Então, a prefeitura, naquele momento do final da primeira gestão ao início da segunda, tomou decisões que, ora favoreciam as ONGs e os movimentos sociais, ora favoreciam o mercado imobiliário. Mas, isso não foi uma constante durante as duas gestões. No que se refere às decisões tomadas pelo Executivo durante o processo de revisão do PDR, é possível identificar três momentos distintos da gestão do processo.

#### 4.5 O modelo de gestão do plano diretor: os três momentos da relação entre administração municipal, movimentos sociais e mercado imobiliário

A gestão do processo de revisão do PDR foi marcada por mudanças de gestores e técnicos municipais que coordenavam o processo. Estas alterações, por sua vez, acarretaram mudanças na forma como os novos coordenadores passaram a conduzir o processo. Neste ponto, é preciso considerar que, independentemente do partido a que pertençam – o mesmo do prefeito ou aliado -, os gestores que assumiram os cargos do primeiro escalão do governo municipal eram, na grande maioria, políticos e, por isso, tinham interesses políticos particulares, havendo momentos em que estes interesses poderiam não estar em consonância com o projeto político do prefeito. Os técnicos, por sua vez, também poderiam ter visões políticas e técnicas que, por vezes, destoam das aspirações políticas do prefeito ou dos seus secretários.

[...] existia muita gente no 2º escalão e no 3º que era muito radical em relação ao pensamento do empresário. [...] O 3º escalão era muito radical nesse sentido. Às vezes, o secretário se pronunciava de uma maneira e, quando descia pra o 2º escalão, aquela coisa estava completamente barrada (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008).

Apesar de não acreditar que os técnicos tivessem poder de barrar as decisões do secretário, as discordâncias entre este e aqueles representavam dificuldades ou entraves no processo. Estas divergências - sejam entre projetos e ideários políticos, sejam entre visões técnicas - quando insustentáveis, levaram a mudanças na engenharia política. Nestes casos, o prefeito, quando tem autonomia para selecionar seu quadro de gestores e técnicos - e os representantes da administração já afirmaram que João Paulo tinha -, busca nomear novos gestores e técnicos mais sintonizados com seu projeto político. No caso do Recife, o processo de revisão do PDR passou por três momentos distintos, os quais, não por coincidência, eram coordenados por distintos gestores e técnicos.

O primeiro momento iniciou com a posse de João Paulo, em 2001, e durou aproximadamente dois anos. Nestes dois anos, houve um grande avanço nas discussões com os movimentos sociais e ONGs, os quais alegam ter havido, na época, um canal de negociação aberto. Já o mercado imobiliário vê com certa reserva este período e reclama da ocorrência de muitas ações populistas.

[...] então no caso da primeira gestão da prefeitura, a própria composição que foi feita na prefeitura, quando chamou os técnicos com muita experiência mais nessa coisa popular ou com uma visão de desenvolvimento mais diferenciada, deu um tom

diferente à administração (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008).

Discorda-se que houve uma visão populista de João Paulo, o que havia era um entendimento de que era preciso melhorar a situação da população recifense, pois, dos mais de 1,5 milhões de habitantes do município, um milhão viviam, e ainda vivem, na pobreza. Para tentar contornar esta realidade, a equipe que compunha o corpo técnico da administração implementou programas e projetos pautados pela inversão de prioridades e pela busca por construir uma cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa (PREFEIRURA DO RECIFE, 2001). No caso específico do planejamento urbano, a equipe tinha uma “visão de desenvolvimento diferenciada”, ou seja, acreditava que o desenvolvimento econômico era importante, mas que este não prescindia do social. Neste período, após muita negociação com movimentos sociais e o mercado imobiliário, o prefeito sancionou a Lei dos 12 Bairros, uma lei que limitou o adensamento construtivo em bairros nobres com infra-estrutura saturada. Este é um exemplo que é possível pactuar.

Mas, já no decorrer destes dois anos, alguma coisa começava a mudar. Os movimentos alegam que foi necessário fazer pressão para garantir que a participação ampliada da sociedade fosse assegurada nas discussões do Plano Diretor do Recife. Não obstante, o discurso de um representante de ONG entrevistado sugere que os movimentos sociais tiveram hegemonia para aprovar a proposta metodológica que recomendaram a prefeitura.

[...] num primeiro momento, a participação foi [...] uma exigência dos movimentos sociais. De uma pressão, na verdade, porque, no primeiro momento, o governo começou esse processo de revisão pelo diagnóstico, mas não dizia como ia ser a metodologia, a gente sugeriu, a gente propôs e pressionou para que existisse um processo participativo mais amplo. [...] conseguimos fazer com que essa metodologia fosse apresentada. Então teve o lançamento do plano diretor, foi lá no Teatro Apolo. Estavam lá os movimentos sociais com faixas, o prefeito também estava. Foi apresentada justamente uma metodologia de discussão do plano total até chegar na Câmara dos Vereadores e que, de certa forma, foi cumprida essa metodologia. (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

O perfil progressista da administração, até então, causava desconfiança nos representantes do mercado imobiliário. A ponto de uma notícia sobre a possibilidade de o prefeito sancionar um plano diretor que limitaria a verticalização em toda a cidade, permitido apenas a construção de edificações com até 15 andares, ter repercutido no âmbito do CDU. Na reunião ordinária do CDU do dia 25 de abril de 2003, o secretário de planejamento esclareceu aos conselheiros que o prefeito, apesar de preocupado com o enorme contingente de espigões existentes na cidade,

não tomaria qualquer atitude unilateral e aguardaria as definições do CDU quanto ao plano diretor. No entanto, a declaração não abrandou as preocupações do mercado imobiliário.

[...] muita gente aprovando projetos para fazer estoques e tal, com medo da mudança, porque a perspectiva era de mudanças inviáveis. Mas o prefeito foi evoluindo (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008).

Após estes dois anos, começou um segundo momento, em que assumiu uma segunda equipe de governo. O diagnóstico do Plano Diretor já estava em andamento, mas havia muita pressão do mercado imobiliário, que temia as futuras mudanças na legislação urbanística, e da sociedade civil, que começava a sentir um distanciamento da gestão. No meio destas pressões, a administração tentava pactuar uma proposta e conduzir o processo de revisão do plano com transparência. Na prática, as pressões se expressavam tanto em espaços participativos, como no CDU e em plenárias, mas, principalmente, em reuniões não documentadas, que aconteciam nos gabinetes entre a prefeitura e movimentos sociais e entre a prefeitura e o mercado imobiliário.

[...] estávamos num momento até difícil com a iniciativa privada no que concerne ao segmento da construção civil. Houve aquela Lei dos 12 bairros, da proibição da construção devido ao adensamento naquelas regiões do Espinheiro, Aflitos, Casa Forte, por ali. E isso coincidiu também com uma ‘sugestão’, vamos dizer assim, do Ministério Público, tanto Estadual como Federal, proibindo a construção nas margens de rios. Isso afetou profundamente o setor da construção, e a gente teve que trabalhar juntos (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008).

[...] o processo foi levado com muita transparência. E, com isso, a gente começou a conseguir a confiança, o respeito, das pessoas e isso é importante. A equipe tinha essa confiança [...] e a gente tinha outros espaços onde a gente discutira. O FERU mesmo chamava a gente para participar de não sei quantas audiências públicas. Tivemos o plano diretor exposto em associações de moradores, em bairros, fomos chamados ao Ibura, eu fui pra lá para dar o diagnóstico daquela região, fomos na Plenária do OP apresentar. [...] eu fui a uma reunião no setor imobiliário num hotel em Boa Viagem, na OAB, a gente saiu apresentando. E sempre estava havendo esse espaço de negociação [...] Nada do que foi concluído ali, foi concluído no gabinete. A gente fazia a proposta e levava para o CDU. Ai vinha o CDU, vinha o FERU, e eles faziam contribuições, mandavam por e-mail. Por isso, foi um processo muito dinâmico (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008, grifos da autora).

Quando o gestor afirma que nada do que foi construído havia sido concluído no gabinete, está se referindo ao processo de revisão do PDR até o momento da Conferência Municipal do Plano Diretor. Até este momento, de fato, o processo foi amplamente participativo. Existia, no

entanto, uma aproximação grande entre equipe da prefeitura e FERU, que contribuiu muito com sugestões ao Texto Base.

Mas, além dos conflitos de interesses entre os movimentos sociais e o mercado imobiliário, que serão detalhados a seguir, dentro da máquina administrativa, não existia um consenso sobre o Plano Diretor do Recife.

[...] Mas a crise ela é mais interna que externa. O segmento empresarial, por exemplo, sabia muito bem o que queria discutir e onde queria chegar. O segmento de movimento social sabia o que queria discutir e sabia onde queria chegar. A prefeitura não tinha uma direção de negociação. Aí como chegar a um consenso? [...] observei um ponto fundamental para a questão da eficiência do plano: que era a falta de unificação do alvo do plano diretor dentro da prefeitura, então não existia um discurso único de entendimento de plano diretor e até onde ele poderia ir, é o que ele pretendia atingir, ou qual a disposição política para enfrentar, para propor alguns instrumentos que o plano estava estabelecendo [...] Quando você trabalha no plano tem uma idéia do que é a matéria, você tem uma experiência técnica, tem certa habilidade política pra coordenar um processo, mas o processo não é teu, você é o mediador de uma ordem central, essa ordem central ela era nebulosa para mim. Não se apontava o que se queria exatamente, isso era muito ruim (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

Na análise destas indefinições e/ou redefinições de posicionamento da administração municipal, existem dois pontos distintos a serem considerados: de um lado, os problemas da própria máquina administrativa e, do outro, os conflitos que estão relacionados à governança. No primeiro ponto, é preciso ponderar que a máquina administrativa é formada por uma condensação de forças e, por isso, não é uma estrutura homogênea. A sua heterogeneidade pode levar a desarticulações entre os diversos setores que a compõem. O problema “interno” ao qual o técnico se refere é em decorrência destas desarticulações, que, na prática, levaram as diversas secretarias a terem visões divergentes sobre a proposta do plano diretor.

[...] então nós íamos a uma plenária com o secretário de Serviços Públicos achando uma coisa, por exemplo, com relação à outorga onerosa, a secretária de Assuntos Jurídicos também ia pensando outra e a SEPLAM pensando outra, então, uns acharam que deviam ser mais tolerante, outros não. Mas isso precisava ser canalizado antes pra ir negociar com a sociedade, não tinha esse consenso (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

No segundo ponto, os conflitos oriundos da governança são os frutos de contribuições e pressões vindas, ora da sociedade civil, ora do mercado, e que a administração tentava mediá-las. No caso dos conflitos de governança, a proximidade da eleição municipal de 2004 era um fator complicador, pois tanto o prefeito como os gestores municipais procuravam não tomar decisões que os prejudicassem politicamente. O período eleitoral exigia dos políticos um

grande poder de articulação para permanecer no poder. E, neste cenário, foi aprovado o regimento interno da Conferência Municipal do Plano Diretor do Recife, que assegurou a maioria absoluta da representação às ONGs, movimentos sociais e delegados do OP (71% do total de delegados). Esta decisão não agradou ao mercado imobiliário, que, nas entrevistas, avaliou-a como uma decisão populista para atender às pressões que sofria João Paulo em função de suas ligações com os movimentos sociais. No entanto, apesar de aprovar esta composição nos bastidores, segundo relatos de representantes do mercado imobiliário, já se delineava uma negociação entre a administração municipal e as entidades do mercado imobiliário fora dos canais participativos. Tanto que, neste momento, o setor produtivo apoiava financeiramente a campanha à reeleição de João Paulo. Mas, como era período eleitoral, o prefeito, preocupado com as repercussões políticas, optou por aguardar para realizar a Conferência só após a eleição.

[...] foi a coisa mais absurda que eu já vi (a definição da composição da Conferência).[...] Aí não houve nada de democracia, houve populismo. E eu não digo nem que foi mal intencionada, mas eu digo que foi para atender pressões políticas, porque um governante de origem popular não poderia também deixar de enfrentar. [...] Eu disse ‘olha, fiquem sabendo que esse documento dessas pessoas sentadas na Conferência, o prefeito poderá até rasgá-lo. A visão está muito caolha. Economia não é matéria de saber quem é bom, e quem é ruim, é de saber quem produz, quem não produz, quem é carente e quem não é. Quem é carente, tem que deixar de ser; e quem produz, se está explorando, tem que deixar de fazer. Isso é democrático’. Aí gerou aquele burburinho. Teve que se implementar uma justificativa de quem vai colocar essa partição. Aí foi se esclarecendo, foi buscando assessorias e elaborou o projeto alternativo ainda no primeiro mandato, só que não havia condições políticas de aprovar, aí foi se levando, ele se reelegeu e nessa reeleição ele ganhou forças, a coisa começou. E, no fim, foi aprovada uma coisa muito boa. A prefeitura tem condições de continuar mantendo sua receita. Porque, se você provoca um debate com o setor produtivo, com que receita você auxilia as pessoas? Vai implementar políticas em benefício das classes menos favorecidas, como? Acho que todos nós devemos nos preocupar com isso (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008, grifos da autora).

O projeto alternativo, ao qual se refere o representante do mercado imobiliário entrevistado, é o substitutivo que a prefeitura encaminhou à Câmara Municipal após a Conferência, cujo conteúdo é discutido no item 3.2 do capítulo 3. Segundo esta fonte, um grupo técnico foi formado para elaborar o substitutivo antes mesmo do término do primeiro mandato e da realização da Conferência do Plano Diretor. Este projeto assegurou ao prefeito o apoio financeiro de empresas do mercado imobiliário a sua campanha à reeleição. Mas, João Paulo ainda contava com uma importante base de apoio político dos movimentos sociais, o que levou a prefeitura a enfrentar, no processo de revisão do PDR, um impasse fruto dos conflitos de interesses entre estes dois atores. Até então, a participação dos atores tinha ficado no



âmbito da apresentação de propostas, das escutas e das capacitações setorizadas, cada ator era escutado separadamente. No entanto, a prefeitura não havia se proposto a enfrentar o desafio da confrontação dos interesses e de articulação direta entre os movimentos sociais e o mercado imobiliário.

Tardiamente e de forma errônea, dias antes da realização da Conferência, a prefeitura teve uma reunião extra-oficial com representantes do FERU, organização que reúne as principais organizações dos movimentos sociais, da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (ADEMI-PE) e do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (SINDUSCON-PE), organizações representantes do mercado imobiliário. Participantes desta reunião apontam que a intenção era pactuar ali uma proposta para as questões mais polêmicas do Plano Diretor. Os movimentos sociais se negaram a negociar, afirmando que o espaço de deliberação era a Conferência. Essa foi a única tentativa da administração municipal em confrontar interesses nessa fase do processo de revisão.

[...] cheguei na sala do prefeito, já estavam a ADEMI, SINDUSCON e o FERU. E eu soube que o FERU já entrou na reunião porque soube que haveria uma reunião entre a Prefeitura e os empresários. [...] O prefeito queria adiar a reunião (a Conferência), porque houve realmente negligência do governo em relação ao Plano Diretor. [...] ele (o gestor da administração responsável) jogou mesmo para o FERU que era a base política dele para se reeleger. Como todo político faz, deixa sua grande base e depois articula com empresários, altera aqui e ali, e faz o seu consenso. Só que ele saiu e ficou só o FERU mandando essas propostas. Quando houve essa reunião, o prefeito pediu um adiamento para que se pudesse amadurecer as propostas do Plano, porque ele estava vendo que ia dar problema, que ele era o prefeito da cidade toda. O FERU encostou o prefeito na parede e disse que não tinha mais o que discutir, que o Plano estava ali pronto. Então, naquele momento, o prefeito estava reconhecendo que houve realmente uma negligência e poderia estender o debate do Plano ainda para que se tivesse um consenso ou um amadurecimento depois. Aí eu presenciei o FERU dizendo: ‘o espaço que se tem doravante é a Conferência, que ia ser no dia seguinte ou dois dias depois, e a Câmara’. Aí o prefeito falou: ‘tá bom’. Acho que foi burrice deles, porque, na Câmara, o prefeito ganha e, na política, também. Foi burrice porque não se imprensa um prefeito na parede, principalmente um prefeito com a força que João Paulo tem (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008, grifos da autora).

[...] inicialmente, o mercado imobiliário, junto com a prefeitura, chamou o Fórum de Reforma Urbana para fazer um pacto, um dia antes da Conferência. Então isso mostra, claramente, que a prefeitura estava junto ao mercado imobiliário. Estava recebendo algum tipo de pressão ou algum tipo de apoio do mercado imobiliário. E queria pactuar com Fórum de Reforma Urbana. A gente disse que não, que o espaço de diálogo, realmente, era a Conferência. (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

Não é fácil crer que um gestor de segundo escalão teria o poder de definir, sozinho, a composição da Conferência do Plano Diretor, que, além de dar poderes aos movimentos sociais para aprovar o que desejassem, estava em desacordo com composição definida na resolução nº 24 do Ministério das Cidades, como discutido no item 3.2 do Capítulo 3, sem a anuência do prefeito, que vinha sofrendo pressões do mercado imobiliário. Parece mais plausível a hipótese de que o prefeito acatou tal decisão para fazer o que, segundo o técnico da Prefeitura do Recife entrevistado, “todo político faz” nas vésperas de uma eleição: agradar a base e, depois, pactuar com os empresários.

Por confiar na composição da Conferência e nas relações políticas que o prefeito ainda mantinha com sua base, possivelmente os movimentos sociais, ao desafiar o prefeito, apostaram que este não alteraria as propostas aprovadas na Conferência. Mas, confrontar o prefeito foi uma estratégia muito arriscada diante do cenário político que se delineava. A prefeitura havia errado em não ter instaurado um espaço no qual os dois segmentos pudessem dialogar para pactuar, ou seja, chegar a um acordo, mas os movimentos sociais deviam ter avaliado melhor esta decisão de confrontar a prefeitura. Para o representante de ONG ligada ao movimento social

[...] a meta de todo mundo na verdade, inclusive do mercado imobiliário e da prefeitura, dos três seguimentos, era a Conferência ser o espaço de decisão, onde se estabelecem as relações políticas de revisão de plano. Então, foi lá realmente um grande espaço democrático de discussão do plano diretor (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008).

Concorda-se que a Conferência do Plano Diretor do Recife foi pensada no começo do processo como o espaço de decisão, no entanto sua composição - 71% de delegados de ONGs, movimentos sociais e do OP; 18% de delegados do poder público e 11% de delegados de setores econômicos - não deu aos atores o mesmo poder de influenciar as decisões tomadas na Conferência.

Nestes termos, aconteceu a Conferência do Plano Diretor do Recife: os movimentos sociais pressionando e confiantes que ali aprovariam todas as suas propostas; o mercado sem poder suficiente para aprovar nenhum dos seus interesses e com medo dos futuros impactos que causariam ao setor as propostas ali aprovadas, mas já articulando com a prefeitura nos bastidores um “projeto alternativo” e a administração com o desejo de adiar a Conferência, pois sabia que não conseguiria pactuar propostas.

[...] a Conferência do Plano Diretor foi muito interessante, tirando o fato da ausência de outros segmentos de interesse (o mercado que se retirou da Conferência), e aí acaba a gente quase falando para gente mesmo, porque se a gente não teve a base que era interessante para discutir, acabou ficando entre nós. [...] a Conferência foi um momento de politização, inclusive logo no início os empresários estavam lá. Acho que eles estavam pensando que iam dominar, mas quando eles chegaram lá e viram que a coisa era desfavorável, saíram. Mas foi um processo de politização muito interessante essa discussão (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora).

[...] eu acho que foi desequilibrada a Conferência. Não precisa nem dizer. Porque o setor empresarial teve que se retirar, e acho que ele fez bem porque ele perdeu em todos os votos. Não tem uma distribuição de peso, nem sei exatamente de que forma isso deveria ser feito. Mas eu não acho que há equilíbrio nenhum (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008, grifos da autora).

Na verdade, os representantes do mercado imobiliário tinham consciência de que não dominariam o processo, pois estavam representados por apenas 11% dos delegados. Mesmo que estes tivessem o apoio do poder público, ainda assim, teriam apenas 29% dos delegados. Por isso, este segmento decidiu se retirar da Conferência do Plano Diretor.

[...] foram retiradas estratégicas, mas não havia a menor possibilidade de diálogo. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008, grifos da autora).

[..] o pessoal não foi para discutir o projeto, eles foram talvez no intuito de medir forças. E aí é complicado um processo desses, porque você não vai pela razão, mas sim pelo 'quem pode mais'. Eu acho que caberia aí, se houvesse um consenso e visse que estava caminhando para isso, de até chegar a adiar a Conferência, mas desde que tivesse espaço de chamar as pessoas para retomar esse trabalho. Foi feita a votação, um erro. Eu acho que o pessoal errou porque não usou a razão, achando que iam derrotar um setor, mas derrotaram a cidade, porque impediu os avanços (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 19 jan. 2009, grifos da autora).

Mais uma vez, avalia-se que os movimentos sociais adotaram uma postura de medir forças com o setor imobiliário. A cidade não saiu derrotada porque algumas diretrizes e propostas dos movimentos sociais foram incorporadas ao substitutivo, todavia o empate polarizado entre os movimentos sociais e o setor imobiliário impediu avanços maiores.

Ainda na Conferência, a prefeitura, ao questionar a legitimidade do processo que ela própria havia coordenado, deu claros indícios que não acataria as propostas que foram aprovadas.

[...] Explicitamente a prefeitura, no último dia de aprovação, na conclusão da Conferência, questionou a legitimidade daquele processo. Então, até a plenária final da Conferência, a gente imaginou que existia uma abertura, um diálogo que seria um processo democrático. Mas, ao término da Conferência, a gente viu que, na verdade,

é um governo de diálogo com diversos segmentos, e o diálogo conosco havia sido cumprido (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora).

Depois da Conferência, iniciou-se o terceiro momento da revisão do PDR, quando uma terceira equipe - formada por técnicos da Secretaria de Assuntos Jurídicos e da Secretaria de Planejamento Participativo - tomou a frente do processo com o intuito de dar formato de lei às propostas aprovadas na Conferência. Entretanto, esta equipe, além de formatar as propostas da Conferência em um Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife e encaminhá-lo à Câmara Municipal, atendendo a determinações do prefeito, pactuou com o mercado imobiliário um projeto alternativo, o Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife, que também foi encaminhado à Câmara.

[...] essa equipe, ela nos procurou querendo estabelecer um diálogo. O setor produtivo foi convidado, foi ouvido, foi discutido e foi aprovado. [...] O que nós estávamos propondo era exequível para nós, conveniente para o governo e possível para o processo legal. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 09 fev. 2009, grifos da autora).

O encaminhamento deste substitutivo foi muito criticado pelos movimentos sociais que, concluem que, no embate de forças, a hegemonia do mercado imobiliário foi maior.

[...] No momento que as deliberações saem da Conferência, que precisa dar o ajuste e o formato de lei, tem peso muito forte a Secretaria de Assuntos Jurídicos para dizer o que pode e o que não pode. E, normalmente, os pareceres das procuradorias ligadas ao prefeito são sempre pareceres favoráveis aos interesses do prefeito. [...] Então, neste sentido, as justificativas de alterações e as para desqualificar o resultado da Conferência foram jurídicas [...] E, em um segundo momento, depois da Conferência, entra a Secretaria de Planejamento novamente que faz uma revisão radical do zoneamento e dos índices, principalmente, do capítulo três do plano. Faz uma revisão radical sem nenhuma discussão com a sociedade, sem nenhuma discussão com o CDU, sem nenhuma discussão com ninguém, sem levar em conta os diagnósticos que tinham sido produzidos [...] e o que é o mais grave, uma pessoa modifica completamente a estrutura que tinha sido criada por um coletivo de dezenas de técnicos que construíram o diagnóstico do plano diretor. Assim, acabou de vez o processo de gestão do plano [...] Agora essa segunda etapa a gente viu que a hegemonia no diálogo entre governo e mercado imobiliário foi muito maior (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

Os discursos, tanto dos representantes de ONGs ligadas ao movimento popular quanto do mercado imobiliário, são unânimes em apontar que o Substitutivo alterou o conteúdo aprovado na Conferência. No entanto, há gestor da administração que não concorda com esta visão.

[...] Nós entendemos que o projeto substitutivo foi fruto dessa reeleitura do que foi aprovado, ou seja, das normativas aprovadas na Conferência das Cidades, de modo que se adequasse à técnica das diretrizes urbanísticas de crescimento da cidade, à legislação ambiental, à legislação urbanística propriamente dita, às recomendações da cidade, bem como a análise legal e constitucional. Não houve mudança de enfoque (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 19 jan. 2009).

A administração municipal não pode negar que alterou muitos aspectos das propostas aprovadas na Conferência, em vários casos, como nos coeficientes de utilização. Essa decisão não foi embasada em inconsistências legais, conforme mostrado no item 3.2 do capítulo 3.

#### 4.6 Propostas da Conferência versus substitutivo: pactuação dos interesses?

As contribuições dos diversos segmentos foram votadas, uma a uma, na Conferência Municipal do Plano Diretor. Mas, como visto anteriormente, a composição da Conferência - que garantiu 71% dos assentos a delegados da sociedade civil - não permitiu que os partícipes confrontassem, em iguais condições, seus interesses.<sup>19</sup> Durante o evento, com a retirada dos representantes do mercado, ficou mais evidente que a pactuação das propostas na Conferência poderia dar-se apenas entre os representantes da sociedade civil e que estes tiveram hegemonia. Os discursos a seguir demonstram que os representantes do mercado imobiliário e da ONG entrevistados concordam que, na Conferência, a sociedade civil dominou as discussões.

[...] Foi uma situação bastante desagradável. Eu entrei numa comissão de plano diretor (na Conferência) que nós tínhamos uma proposta de desapropriação de terras as margens da linha do metrô para colocar habitações de fins sociais e fui derrotado pelos organismos sociais. [...] me retirei da Conferência porque estava sozinho e parecia que eu estava propondo uma coisa absurda, não era. [...] Então eles entraram na conferência, eles contra os empresários. Isso não existe. Vai discutir um problema que tem os outros debatedores como adversário, você não pode discutir. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 09 fev. 2008, grifos da autora).

[...] a Conferência do Plano Diretor foi muito interessante, tirando o fato da ausência de outros segmentos de interesse (o mercado imobiliário), e aí acaba a gente quase falando para gente mesmo (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora).

---

<sup>19</sup> A composição da Conferência deveria ter obedecido a determinação da resolução nº 24 de 09 de dezembro de 2004 do Ministério das Cidades, segundo a qual, a composição deveria ser 47,8% sociedade civil, 9,9% setores produtivos, 42,3% Estado.

Resultou deste processo a aprovação do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife. Este teve a anuência apenas da sociedade civil. Os representantes do mercado, por não terem conseguido discutir suas propostas, ficaram descontentes. O que os desagradava não era apenas o processo em si, mais do que isso, era o produto dele decorrente. Quando convidados a refletir se o Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife atendia aos anseios de seus segmentos, as respostas foram diametralmente opostas.

[...] Não, de forma alguma. [...] Economicamente seria um desastre, porque não só não agregaria nada para as classes interessadas como levaria à falência o setor, como estava até então operando. [...] Em suma, se fosse aprovado aquilo ali, todo mundo ia morrer no setor, que não ia se acabar, mas ia declinar. O setor imobiliário ia passar para Jaboatão, para Olinda, para onde fosse, porque é o setor que gerava empregos, gerava impostos, se for inviabilizado, não vai mais gerar empregos nem impostos. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008).

[...] Sim, nosso segmento sim. A gente fez o processo de mobilização, participou do processo de capacitação do segmento sociedade civil, fizemos várias oficinas, construímos coletivamente, pensamos isso durante uns três anos. A gente participou desse processo e, realmente, o que foi aprovado representava o que a gente estava pensando naquele momento (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

Descontente com o resultado da Conferência, o mercado imobiliário, apesar de não assumir, pressionou a administração municipal para que este conteúdo não fosse enviado à Câmara Municipal para aprovação. Atores entrevistados reconhecem que esta pressão se configurou como uma relação de governança tradicional pautada pelo lobby. O mercado imobiliário, no entanto, afirma que não fez lobby. Na visão deste setor, a prefeitura teria reconhecido, por mérito próprio, que era importante para a cidade atender aos interesses dos setores econômicos.

[...] realmente aconteceu uma pressão muito forte do mercado imobiliário. Tradicionalmente, o mercado imobiliário sempre contribuiu com campanhas eleitorais, não estou dizendo que contribuiu com a campanha de João Paulo, porque eu não acompanhei, mas tradicionalmente é quem contribui [...] Existiu um lobby sim, não sei se o documento final (o substitutivo) atendeu todo o lobby (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

[...] O que eu acho é que tem uma pressão desses setores que hoje tem um forte poder dentro da cidade para que a prefeitura recuasse e atendesse esses interesses. [...] Eu acho que fez lobby sim, mas não posso provar. (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008).

[...] Não houve pressões para derrubar as decisões da Conferência. [...] a administração com seus pares de pessoas preparadas que estavam participando

verificou que era inviável. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008).

(o mercado imobiliário fez lobby?) [...] De jeito nenhum. [...] Não sei por que a prefeitura enviou o substitutivo, não sei por qual a razão. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 09 fev. 2008).

Apesar de o mercado imobiliário negar, há fortes indícios que a pressão que este exerceu sobre a administração municipal foi determinante na decisão desta de rever as propostas aprovadas na Conferência. Se tal pressão não tivesse ocorrido, não haveria razão para a Prefeitura entrar em conflito com os movimentos sociais e ONGs. No entanto, um técnico da administração entrevistado insiste em afirmar que o conteúdo da Conferência foi revisto em função da falta de qualidade técnica: “o Plano era ruim e não dizia nada” (técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008). Contrariando a visão deste técnico, um gestor da Prefeitura do Recife e um vereador analisam:

[...] É aquele negócio, eu não estava mais nesse período. Mas eu acredito que tenha sido. Essa coisa não foi por acaso, porque houve pressão, e muita. E pressão de gente grande. (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008).

[...] Com certeza houve lobby. E eu não vejo nada do outro mundo. O estranho seria eles não terem feito. Isso da parte deles, eu não tenho relação com a construção civil, mas o lobby pelo lobby faz parte do jogo de pressão. Eu acredito que foi feito, embora eu não tenha presenciado. (Vereador municipal, trecho de entrevista concedida em 13 nov. 2008, grifos da autora).

Com exceção do representante do mercado imobiliário e de um técnico que trabalhou no substitutivo, há concordância entre os entrevistados que houve lobby do mercado. E, além disso, o vereador avaliou que isso é um procedimento “normal”, que faz parte da relação que o mercado imobiliário comumente estabelece com a administração. Com estes apontamentos, mais uma vez, é sinalizado que a governança democrática é atravessada por práticas tradicionais como o lobby. Então, fica claro o reconhecimento de que as propostas aprovadas trariam prejuízo econômico para o mercado imobiliário e que, por sua vez, impactariam, politicamente, nas relações entre este segmento e a prefeitura. Diante do impasse, a Prefeitura, como aponta um gestor da Prefeitura do Recife:

[...] tinha dois caminhos: um era chamar todo mundo de volta: ‘venham aqui, vamos usar bom senso, porque isso aqui não dá para gente trabalhar, vamos ver como é que a gente faz e chegar a um acordo’, e tentar retomar a discussão; a outra coisa era tentar redigir uma coisa pública, que, a meu ver, você acaba com todo o processo que se veio anteriormente (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008, grifos da autora).

O processo de revisão já havia passado por um grande desgaste político, o debate havia se prolongado por, aproximadamente, quatro anos, além disso, a tentativa tardia de pactuar as propostas, dias antes da Conferência, havia sido frustrada. Por isso, a prefeitura acreditava que os movimentos sociais não aceitariam retomar o diálogo.

[...] acho que não tinha condições. Se eu conheço o Fórum, as pessoas lá do Conselho, que eu conheço muito bem, eles não aceitariam. Como não aceitaram e não estão aceitando (Gestor da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 04 dez. 2008).

Assim, a prefeitura optou por redigir o Substitutivo ao Plano Diretor do Recife e o encaminhou à Câmara Municipal para discussão, votação e aprovação. Este substitutivo, como já afirmado, foi elaborado pela prefeitura e negociado com o mercado imobiliário. Nas entrevistas os técnicos e gestores municipais apontam três razões para as alterações por eles realizadas no Substitutivo: as propostas aprovadas na Conferência eram radicais em termos de coeficientes de utilização; a baixa qualidade técnica de aspectos como zoneamento que havia sido elaborado pela equipe da prefeitura que antecedeu a equipe responsável pelo substitutivo; e inconstitucionalidades de algumas propostas. No entanto, as ONGs e os movimentos sociais discordam desta visão. Os pontos identificados pelos atores entrevistados que causaram os maiores conflitos foram: as mudanças no zoneamento, exclusão da Zona Especial de Ocupação Transitória (ZEOT), inclusão da Zona Especial de Dinamização Econômica (ZEDE), os novos coeficientes construtivos, a retirada da outorga onerosa e a composição do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). Tais modificações encontram-se detalhadas no item 3.2 do Capítulo 3.

O zoneamento não foi questionado pelos atores durante o processo de revisão do PDR, no entanto a equipe responsável pela elaboração do Substitutivo tomou a decisão técnica de alterá-lo.

[...] Nem se levou em consideração o Plano de 91, porque deveria ser uma revisão, nem se incorporou os micro-regionais na formulação. E, para mim, foi muito ruim omitir essas duas coisas, até por conta da própria nomenclatura. Eu acho que hoje era muito mais bem aplicado o termo de Zona de Urbanização Preferencial (este termo é utilizado na LUOS de 1996) do que os termos que foram utilizados. (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008).

[...] Primeiro que ele modifica o zoneamento da cidade radicalmente do que foi debatido com a sociedade e do que foi apresentado pela prefeitura do Recife. A prefeitura apresentou um zoneamento que a gente concordou com ele, mesmo tendo questionamentos, a gente concordou, aceitou e aprovou na Conferência o



zoneamento da prefeitura (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

O discurso acima ilustra como a mudança de equipe técnica da prefeitura impactou no processo de revisão por representar uma ruptura com o que antes estava sendo realizado. O zoneamento aprovado na Conferência havia sido proposto pela própria prefeitura, que, posteriormente, renegou-o e propôs alterações. As mudanças criticadas pelas ONGs entrevistadas foram: a exclusão da ZEOT e criação da ZEDE.

[...] o FERU fica mordido, mas que a gente cortou mesmo na tora. Por exemplo, criaram as ZEIS 3 (ZEOT) que é em zona ambiental. Quer dizer, reconhecer o direito das pessoas que estão ocupando áreas não edificantes, de preservação. É obrigação legal do município tirar, e se não tirar, acionar o Ministério Público. O MP Federal fez a Prefeitura tirar a população ribeirinha todinha, um custo absurdo para o município. Se as ZEIS 3 (ZEOT) fossem aprovadas o que ia acontecer era tirar o poder de polícia do Governo. Você não vai prejudicar a população, mas você impede, negocia, até porque essas invasões se dão de forma desorganizada. Você tem que ter interlocução, mas não vai permitir. Imagine ZEIS 3 (ZEOT) ocupando todo o ônus ambiental da cidade (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008, grifos da autora).

O Técnico afirma que a proposta da ZEIS 3, renomeada de ZEOT por sugestão do FERU na Conferência, permitia a ocupação de áreas ambientais da cidade, o que não é verdade, como pode ser constatado ao se analisar a definição desta zona no Projeto de Lei do Plano Diretor.

Art. 157. As Zonas Especiais de Ocupação Transitória são áreas ocupadas por população de baixa renda que se encontram integralmente em situação de risco ou de proteção ambiental, havendo necessidade e interesse público em promover o reassentamento das famílias para ZEIS II. [...]

§ 3º As Zonas Especiais de Ocupação Transitória – ZEOT serão transformadas, por decreto, em Zonas Especiais de Proteção Ambiental – ZEPA, após a remoção e assentamento das famílias em espaço urbano adequado, sendo estabelecido um plano de recuperação ambiental para a área desocupada. (Projeto de Lei do Plano Diretor)

A ZEOT era uma Zona de Ocupação Transitória, que, por estar em áreas ambientais, deveria ser objeto de reassentamento promovido pelo Poder Executivo. No entanto, a prefeitura, por não querer arcar com os custos do referido reassentamento, retirou a proposta do Substitutivo.

A proposta de criar a ZEIS 3 foi da equipe da administração que elaborou o Texto Base. Esta proposta foi discutida e aprovada pelos movimentos sociais na Conferência. Mais uma vez, fica evidente a ruptura entre as equipes da própria administração municipal. As divergências entre a visão da equipe de técnicos e gestores que elaborou o Texto Base, aprovado pelos movimentos sociais, e a visão da equipe de técnicos e gestores que elaborou o Substitutivo,

aprovado pelo mercado imobiliário, ilustram como a engenharia política refletiu na revisão do Plano Diretor do Recife. O discurso proferido pelo técnico da Prefeitura do Recife ilustra, também, que não havia, na administração, no momento da elaboração do Substitutivo, uma preocupação em obter a concordância dos movimentos sociais sobre as propostas.

[...] As Zonas Especiais de Dinamização Econômica (ZEDE) aparecem justamente neste substitutivo. Antes nunca tinha sido discutido com a sociedade, nem na Conferência, nem nas discussões prévias, nem no CDU. (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008)

[...] a Zona de Especial de Dinamização Econômica não tinha conceito. O que é uma ZEDE de centro principal? Aí cada um vai discutir, ‘ah, é o centro da cidade’. Mas o que é que torna ele um centro principal? Aí a gente pensou, pensou, e ‘é o raio de influência dele’. O centro tem um grande raio de influência porque aqui está a sede de governo estadual, a Prefeitura, as principais repartições públicas. Mas aí a gente parou para pensar que as principais empresas não estão mais aqui, estão lá perto do Shopping Center Recife, então lá a gente tem o segundo centro principal, com a dinâmica econômica até maior. E para os próximos 10 anos, a gente viu que, com os investimentos que vão fazer em Suape, era importante apontar esse centro de Boa Viagem como estratégico para dar apoio a esses investimentos, porque as empresas já estão lá, o aeroporto está ali do lado. [...] Já que a gente propôs que Boa Viagem iria cair o potencial, pelo menos uma área de Boa Viagem teria que ter um tratamento diferenciado que permitisse continuar atrair os empreendimentos. Não estão definidos ainda os parâmetros, mas, como se aponta que haverá a Zona Especial de Dinamização Econômica, o centro deverá ser tratado de uma forma diferente. Não é somente uma coisa ideológica, é você pensar em trabalhar a cidade de uma forma que seja equilibrada (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008, grifos da autora).

Ao contrário do que afirma o representante de ONG entrevistado, o conceito de ZEDE já estava previsto no Texto Base, que remetia à elaboração de uma futura lei específica a delimitação destas zonas. O mercado imobiliário havia solicitado, em seu texto de contribuições ao Texto Base, que fossem definidos os limites destas zonas já no Plano Diretor. O Substitutivo, então, contemplou esta demanda, sem a anuência dos movimentos sociais. De fato, estimular o desenvolvimento econômico é importante para a cidade e, por isso, a delimitação das ZEDE devia constar no Plano Diretor, mas esta delimitação deveria ter sido discutida com todos os segmentos.

A visão deste técnico entrevistado ilustra como a estrutura da administração estava, no momento de elaboração do Substitutivo, permeada por representantes defensores dos interesses do mercado imobiliário, visão esta que refletiu também nas modificações realizadas nos coeficientes construtivos e outorga onerosa, que, sem dúvida, forma os pontos de maior conflito.

[...] Qual era o impacto da outorga onerosa na cidade toda? [...] Imagine um protesto por causa de uma demissão em massa do mercado imobiliário que é o setor que mais emprega em Recife, com os trabalhadores da construção civil todos aqui na frente da Prefeitura, então os caras começaram a dizer ‘se cuide’. Eu só estou dizendo imagine, eu não ouvi ele dizer isso, mas, pela minha percepção, esse era o cenário mais provável, porque isso é condenar o mercado imobiliário a não atuar. [...] Como a gente jogou todos os argumentos de que Boa Viagem passou a ser o grande exemplo da insustentabilidade, o mercado viu que não tinha para onde ceder. Ele disse assim: ‘está bom. Mas já que vai cair o coeficiente de 4 para 3, não coloca a outorga onerosa nas zonas moderadas’. [...] Mas o argumento também que eles lançaram foi ‘me fale das experiências de outorga onerosa no Brasil para a gente, diga que de acordo com a experiência, para a gente ter uma segurança que dê um bom resultado, diga uma’. [...] Existe um mercado imobiliário onde a maioria dos consumidores é uma classe média. Se você usa a outorga onerosa para a produção desse mercado imobiliário, você está onerando essa classe média e está inviabilizando um setor que é o que mais emprega. Qual foi a postura do governo nessa mediação? A gente tem que aplicar a outorga onerosa para desestimular a atividade no mercado, onde ela está sendo danosa e extremamente especulativa. Depois que você fez Lei dos doze bairros, 65% do mercado imobiliário se concentrou em Boa Viagem, então vamos colocar a outorga onerosa em Boa Viagem porque esta mais valia especulativa pode ser revertida e a gente também quer reorientar o crescimento da cidade para outras áreas. Foi nesse sentido onde você viu o pacto, porque o setor imobiliário não quer outorga onerosa em canto nenhum, mas tirar da classe média essa possibilidade de adquirir o imóvel porque você vai ter um valor a mais em cima da outorga onerosa e o Estado é que vai estar ganhando com isso não é a melhor forma de redistribuir. Tem outras formas de redistribuir renda (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008, grifos da autora).

O discurso deixa claro que a mudança nos coeficientes construtivos e outorga onerosa foram para atender as demandas do mercado, que pressionava, acenando com a possibilidade de falência da atividade da construção civil e uma demissão em massa. Para resolver o conflito, a administração decidiu retirar a cobrança da outorga onerosa de todos os bairros da cidade com exceção de Boa Viagem, que é o bairro mais importante da cidade para a construção civil. Os movimentos sociais discordavam desta decisão e defendiam que os coeficientes aprovados na Conferência, e propostos por ela, fossem acatados.

[...] teve o conflito dos coeficientes que a gente achava que o zoneamento tinha que ser mais rígido, comparando a outras cidades do Nordeste, que têm coeficientes mais adequados a infra-estrutura. A gente acreditava, naquele momento, que Recife não dá para crescer desse jeito, fazendo edifícios de quarenta andares onde antes tinha uma casa, causando adensamentos que têm ocasionado impactos muito grandes, principalmente ambientais. Então a gente questiona esses coeficientes. A gente queria que os coeficientes fossem realmente alguma coisa mais como o que tinha lá no Texto Base, porque, de uma forma ou de outra, o que a gente defendeu na Conferência foi o documento base da prefeitura, com uma ou duas alterações mais restritivas no coeficiente. (Representante de ONG ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008, grifos da autora).

Os índices aprovados na Conferência do Plano Diretor do Recife eram muito radicais, conforme explicitado no item 3.2. Eram mais restritivos, inclusive, que os aprovados na Lei

dos 12 Bairros, que havia sido considerada um grande avanço. Por um lado, alguns bairros do Recife, tal como Boa Viagem, nas últimas décadas, vem passando por um intenso processo de verticalização, pois os coeficientes construtivos vigentes eram muito permissivos (ver fotos a seguir). O adensamento construtivo, propiciado pela verticalização, somada à ausência de investimentos públicos, fez com que estes bairros ficassem com sua infra-estrutura saturada. A revisão estes coeficientes eram fundamentais para solucionar este problema. No entanto, os coeficientes não podem ser reduzidos a ponto de inviabilizar as atividades econômicas de um setor importante como o da construção civil é para o desenvolvimento econômico do Recife. Era preciso encontrar um meio termo.



Figura 15 – Boa Viagem verticalização e adensamento dec. 70 versus sec. XXI

Fonte: <http://www.skyscrapercity.com>

Como a fórmula de cálculo da outorga onerosa é estabelecida em uma lei específica, a ser aprovada no futuro, não há como medir exatamente o impacto que causaria a cobrança para toda a cidade. Todavia, parece que padronizar o coeficiente básico em 1 ou 1,5 e máximo em 3 para toda a cidade não seria vantajoso o bastante para estimular o mercado imobiliário a investir em outras áreas da cidade. O substitutivo ter mantido a outorga onerosa em Boa Viagem foi um avanço, mas poderia ter incorporado outras áreas que passam pelo menos processo de verticalização.

Outra mudança relativa à outorga promovida pelo Substitutivo foi na destinação a ser dada ao recurso. O Projeto de Lei propunha que estes fossem geridos pelo fundo do PREZEIS para serem aplicados nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), onde a infra-estrutura é ainda mais precária que nas demais áreas da cidade. Por esta proposta, o PREZEIS, que, desde o início da gestão de João Paulo brigava com o OP por recursos financeiros, poderia se

fortalecer e seria responsável por gerir todo o recurso auferido pela outorga onerosa. Sem dúvida, precisam ser investidos mais recursos nas ZEIS para que seus moradores tenham melhores condições de vida, no entanto há outras áreas carentes e populações da cidade que também demandam investimentos da administração. Por isso, o ideal seria que estes recursos fossem melhor distribuídos. Esta proposta, prevista no Projeto de Lei, não foi acatada e, no Substitutivo, os recursos da outorga passaram a integrar o Fundo de Desenvolvimento Urbano, para serem geridos pelo Município do Recife, com acompanhamento de sua utilização pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). Assim, a prefeitura manteve seus poderes de decidir sobre os recursos.

Em se tratando do CDU, o Projeto de Lei trazia uma proposta de revisão tanto da composição quanto da gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano, o qual passaria a ser gerido pelos conselheiros. O substitutivo alterou estas duas proposições e manteve a estrutura vigente. Os movimentos sociais lutavam por maiores poderes para interferir nas decisões da política urbana, mas a administração tinha receio que, com maiores poderes, os movimentos sociais radicalizassem e inviabilizassem o desenvolvimento de novos empreendimentos na cidade.

[...] Na discussão final era assim: vai se manter o Conselho de Desenvolvimento Urbano como está na Lei Orgânica como é hoje, ou você vai passar essa atribuição toda para um grande conselho de Reforma Urbana? Eu acho isso operacionalmente impossível. [...] Eu imagino assim, veja que loucura, você hoje tem a questão de empreendimento de impacto. Já passou proposta do FERU lá de empreendimento de impacto: todo empreendimento com mais de 5 mil m<sup>2</sup> vira empreendimento de impacto. Se isso aqui for passar por uma instância que envolve todas as representações, você não faz mais nenhum empreendimento de impacto. Se hoje essa questão já não é mais ágil no Conselho de Desenvolvimento Urbano que tem várias representações, imagine você levar isso para o Grande Fórum como estava sendo pretendido. [...] O que o movimento quer de novo? Os empresários de um lado e os pobres oprimidos do outro? Então vamos barrar qualquer empreendimento que possa surgir. Eu não acho que se possa gerir a cidade assim, eu acho que é a forma burra de gerir a cidade, porque a cidade precisa de empreendimentos, não existe uma cidade sem empreendimentos, seja de qualquer natureza. O cara não vem para Recife, vai para outro canto e a cidade deixa de ser competitiva porque não atrai. (Técnico da Prefeitura do Recife, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008)

[...] as justificativas de alterações para, de certa forma, modificar e desqualificar o resultado da Conferência, foram jurídicas, 'não, a lei não permite tal coisa', a Lei Orgânica, por exemplo, não permite modificar o CDU, o CDU tem que ser sempre desse jeito, a lei orgânica diz isso, mas a gente estava em um processo de revisão da Lei Orgânica que poderia ter estimulado, inclusive, o aprimoramento do instrumento do CDU, porque é um instrumento que hoje está envelhecido, arcaico, é uma coisa da década de oitenta, que não reflete mais o que significa, aliás, a prática do CDU não reflete o que tá lá na lei orgânica (Representante de ONG ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

O representante de ONG entrevistado, quando afirma que a prática do CDU não reflete mais os princípios contidos na Lei Orgânica que justificam e pautam suas atribuições, está se referenciando à atual limitação das funções do CDU a um espaço participativo utilizado para aprovação de projetos de impacto. O fato de o CDU restringir suas atividades, em grande medida, à aprovação de projetos de impacto é inclusive utilizado como justificativa pela prefeitura para não acatar a proposta do Projeto de Lei de dar maiores poderes à sociedade civil na composição do Conselho. No que se refere à impossibilidade legal de alterar a composição do CDU, a Lei Orgânica apenas cita algumas as entidades que o integram, mas não versa sobre sua composição, remetendo-a a uma lei específica.

Art. 113 - O Conselho de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado de composição paritária entre representantes do Município, da FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife), Caixa Econômica Federal, Universidade Federal de Pernambuco, através do Mestrado de Desenvolvimento Urbano, e a sociedade civil, exercerá as funções de acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor. (alterado pela Emenda nº 05/93)

§ 1º - Integrarão o Conselho de Desenvolvimento Urbano as câmaras setoriais de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social.

§ 2º - A lei regulamentará o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Urbano (RECIFE, 1990).

Inclusive, a composição do CDU já havia sido alterada com a incorporação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ao conselho em 2003. Não parece haver limitação jurídica para a alteração da composição do CDU, o que houve foi que a administração entendia que dar maiores poderes de representação no CDU aos movimentos sociais conflitava com seus próprios interesses.

Quando os atores entrevistados foram indagados se o Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife atendia aos anseios das entidades que representam, as respostas foram inversamente proporcionais às dadas quando a mesma pergunta foi feita sobre o Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife.

[...] não, a gente volta para uma cidade que não está discutindo as desigualdades. Novamente a gente volta pra uma cidade que se diz democrática e participativa, mas, que na verdade, na hora da ampla democracia, ou da radical democracia, volta atrás, porque fere interesses de um setor. [...] o setor do mercado imobiliário se viu questionado e pressionou de outras formas. Isso é muito trágico para uma cidade de um milhão e meio de habitantes que ainda tem setores que conseguem convencer para além da democracia. (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

[...] Agora você pergunta foi um projeto ótimo para o setor da construção civil? Não. Foi ótimo para a prefeitura? Foi, porque a prefeitura partiu de nada. E por que não foi ótimo para nós? Porque nós achamos que em alguns momentos, alguns pontos específicos do Plano não precisavam ser tão restritivos. [...] O próprio setor tem que se refazer, ele tem que realinhar as suas diretrizes. E já que não pode edificar o lugar onde é hoje o eldorado, vamos edificar onde é possível, e vamos transformar esse possível em um novo eldorado. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008).

A contraposição destes dois discursos evidencia como o processo não conseguiu pactuar com todos os participantes um projeto de Plano Diretor para o Recife. Obviamente, o processo é permeado por conflitos de interesses, mas, diante destes, é preciso negociar com os segmentos para se chegar a um acordo e isso não aconteceu. Para responder à pergunta se isso é possível, diante da polarização que marca o Recife, acredita-se que sim. A aprovação da Lei dos 12 Bairros, por esta mesma gestão, é um exemplo. Ela é constantemente citada, inclusive, por todos os atores.

[...] Quando verificamos a Aru - que não era o que nós queríamos, mas era o ideal para a cidade – concordamos com a restrição até porque o projeto apresentado lá já estava pronto, então a Aru vai recuperar um pouco da sua tranquilidade porque não vai mais crescer. E outra coisa, quando a prefeitura conseguiu fazer os investimentos de infra-estrutura viária (melhorou as pontes, a via mangue, avenidas periféricas que já estão fazendo), a Aru vai se tornar o eldorado para se morar, porque ela vai deixar de estar estabilizada como hoje e vai ficar mais amena. O tráfego da av. Rosa e Silva, o tráfego da av. Rui Barbosa, se ele for direto para aquelas pontes aquilo ali vai estar maravilhoso, e vai ser ótimo para o setor. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008).

[..] a Lei dos 12 bairros foi uma coisa super importante feita na primeira gestão desse governo, e justamente para conter a expansão imobiliária (Representante de ONG ligada ao movimento social, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008).

Seria interessante verificar como se deu, na prática, esta pactuação, mas este não é objeto desta dissertação. O importante é destacar que pactuações são possíveis. Mas, a pactuação que houve na Lei dos 12 Bairros não se repetiu na revisão do Plano Diretor do Recife. Não há dúvidas de que a mudança na correlação de forças, com a aproximação da administração municipal com o mercado imobiliário, foi determinante, mas, mesmo assim, acredita-se que seria possível acordar com estes segmentos um denominador comum. As falhas do processo não podem ser atribuídas apenas à prefeitura, a quem coube o papel de mediador. As ONGs, os movimentos sociais e o mercado imobiliário precisavam ter sido menos radicais e ceder em alguns aspectos para viabilizar a pactuação. É sob este aspecto que a administração justifica as decisões tomadas.

[...] na maioria das coisas, ideologicamente o governo não tem divergências com o que prega o FERU. Nós estamos atrás do mesmo objetivo, o problema é que não pode ser feito dessa forma, você tem que ter uma estratégia de fazer, uma negociação. [...] então a gente dialoga e faz uma construção que seja melhor para a cidade e que promova da melhor forma possível a inclusão. (Representante da gestão municipal, trecho de entrevista concedida em 11 nov. 2008).

Os movimentos sociais não concordaram com esta visão e criticaram as decisões da administração. No entanto, por mais que tenham criticado o substitutivo, os movimentos nunca chegaram a ameaçar romper com a administração petista, tal como avalia um representante de ONG ligado ao movimento social:

[...] Eu acho que o processo foi muito bom no começo, e depois ele se perdeu. Eu acho também que nós temos responsabilidade por não termos provocado mais por “n” razões. [...] nós não conseguimos criar um fato. Por mais que a gente tivesse tido discussões, a gente chegou a conversar, em vários momentos, no próprio Fórum de Reforma Urbana, criar comissões. [...] Mas eu acho que a gente não criou um espaço próprio das organizações da sociedade civil que pudesse furar esse bloqueio que já existia. Era chegar para além das organizações populares, chegar para a própria cidade. E também as próprias organizações populares não têm uma visão ainda da cidade como um todo, e nem poderia ter, porque eles já estão preocupados em resolver os problemas da área em que moram, então pensar essa área maior no seu processo de planejamento para o futuro fica muito mais difícil. Então as próprias organizações não compraram essa briga, é como se pelos instrumentos que colocaram essa briga não lhe pertencesse tanto. Eles entraram muito quando em alguns momentos o plano diretor estava discutindo as zonas especiais, isso entrava mais porque é quem diz ‘isso tem a ver com meu pedaço’. Mas muito menos nessas discussões que entram nos instrumentos da política de controle. E também foram promovidos vários seminários, inclusive de divulgação do que estava posto no Plano anterior e no substitutivo, um seminário de capacitação de informação para os movimentos nesse processo de revisão, e também de fazer uma previsão de acompanhamento do processo na Câmara. [...]. Então, o processo foi rico no começo, mas teve também a nossa falha em função disso, das concepções, da visão de onde é que eu estou botando mais luz e mais força. Para os setores mais populares, era na delimitação das zonas especiais ou mesmo na forma de gestão. (Representante da ONGs ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora).

Este discurso traz reflexões fundamentais para o melhor entendimento da relação entre movimentos sociais e o planejamento e gestão urbanos. Primeiro, fica claro que a visão fragmentada e pontual da cidade, que foi constantemente criticada no OP, refletiu também na revisão do PDR. Assim como no OP, as discussões dos movimentos sociais das matérias do plano diretor ficaram muito restritas aos problemas que lhes atingiam pessoalmente, ou seja, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o modelo de gestão. Estas questões levantadas pelo representante de ONG entrevistado fazem uma análise dos interesses e preocupações de alguns dos movimentos sociais ligados às camadas mais pobres da cidade que participaram das discussões do plano diretor junto ao FERU. No entanto, o restante da sociedade não se



mobilizou para participar da revisão. Então, a falta de visão que “isto tem a ver com meu pedaço” é tanto de alguns movimentos populares quanto da sociedade como um todo.

Há um componente político, muito mais forte que este, e que fez alguns movimentos criticarem o substitutivo, mas não a ponto de romper com a administração de João Paulo. Apesar de não concordar com algumas decisões tomadas pela administração, o apoio político dos movimentos sociais à administração petista permaneceu. No caso do mercado imobiliário, o mesmo não ocorreria, se a administração não tivesse atendido aos pleitos do mercado imobiliário, este, provavelmente, passaria a apoiar financeiramente a campanha eleitoral de um candidato que defenda seus interesses.

No caso das ONGs e dos movimentos sociais, apesar destes não serem compostos de um todo homogêneo, alguns apresentam viés político ideológico semelhante ao da administração petista de João Paulo. É preciso entender que as críticas à decisão da administração de encaminhar o substitutivo existiam, mas não havia consenso se e como estas deveriam se tornar públicas. A falta de consenso era fruto, também, da heterogeneidade dos movimentos sociais.

[...] Teve alguma mobilização de questionar, mas quando eu estou falando dessa movimentação, a gente tem que entender - não se era tanto o consenso internamente - se nos próprios movimentos internamente eles tinham esse consenso de que tinham que ir para a disputa. Eu fico pensando assim, eu poderia ter, mas eu não sou movimento, eu faço parte de uma organização. É uma organização de apoio às organizações de base e que entra se for para discutir. Então, como não somos movimento, não podemos liderar uma mobilização, tem que ter também os movimentos nisso. E eu me pergunto, também, do mesmo jeito que eu estou criticando o outro lado, se nós discutimos suficientemente para a gente ter vontade política, interesse para botar a cara para discussão. Eu fico pensando se nós, enquanto movimento, fizemos isso. (Representante da ONGs ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora).

A falta de consenso de muitos movimentos sociais sobre se deveriam ou não “ir para a disputa” pode ser atribuída ao fato que, para eles, era complicado dar ressonância às críticas a uma administração de esquerda que comunga de uma mesma posição política que a sua, cuja origem política é igual a sua, tal como avalia um representante de ONG ligada ao movimento social.

[...] isso foi uma das coisas que aconteceram desde o momento que o PT entrou no governo, e que é justificável. Porque nós viemos de um campo em que todo mundo estava no mesmo lado, aí o outro entra no poder, e quando entra no poder, ele começa a se aliar ou a defender determinados interesses, então quem está nessa base de relação se confunde um pouco de ‘e aí, qual é a estratégia?’. E, muitas vezes,

entra num campo muito mais complicado, porque, quando você vai fazer o discurso, você não pode ser confundido com essas outras forças. Para você fazer a crítica pública a um Plano Diretor, eu estou imaginando, você pode ser aproveitado por outros. Viu a delicadeza que aparece? Então acaba que os próprios movimentos também vivem esse dilema, independente de ter uns também que são alinhados - não digo alinhados -, mas tem relações com o governo o que traz contradições para eles. Mas é essa delicadeza da situação, porque você está no limiar de uma situação. Voltando para a hipótese, eu ainda acho que, se nós tivéssemos uma clareza no movimento de que estávamos sendo confrontados com uma lógica de planejamento e de desenvolvimento da cidade que a gente não concorda, e que o plano diretor é expressão disso, se nós tivéssemos conseguido fazer isso efetivamente com força, as ONGs que tinham clareza - e não foi por falta de clareza, porque o que a gente mais discuti, fez capacitação -, mas talvez para ter essa força a gente tinha que ter feito isso juntos, e ter expressado isso, não só para se contrapor, para mostrar para a prefeitura e para os interesses imobiliários, mas para mostrar à sociedade que estava sendo gerada uma proposta que ia mais além do que o momento, que era - vamos dizer assim - uma assinatura para dizer para onde a cidade vai. Isso aí, eu acho que a gente não fez, e não fez porque a gente não estava no consenso, porque não tinha recursos suficientes, porque não conseguiu entrar nos meios de comunicação, porque somos pequenos, mil coisas. Então isso não aparece, e quem estava do outro lado, no caso foi o setor imobiliário, não teve que fazer muita briga, não, porque nem precisou (Representante da ONGs ligada aos movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008, grifos da autora).

A experiência do Recife mostra que os movimentos sociais e seus dirigentes precisam refletir sobre como manter a autonomia para dar continuidade aos seus projetos políticos de luta pela reforma urbana quando está no poder um grupo político, que, apesar de defender o mesmo viés político que o seu, toma atitudes que contrariam os interesses destes movimentos, tal como aconteceu no processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

#### **4.7 O processo de revisão do Plano Diretor do Recife: legítimo e democrático?**

Diante dos conflitos de interesses, é preciso questionar se o processo de revisão do Plano Diretor do Recife, nesta etapa de responsabilidade do Executivo, foi legítimo e democrático. Os representantes do mercado imobiliário entrevistados avaliam que este foi democrático, pois contou com a participação de diversos segmentos da sociedade.

[...] Foi legítimo e democrático porque os setores foram ouvidos, foram partícipes, num clima de relativa cordialidade, e até amizade surgiu. E terminaram chegando a um consenso. Não se pode dizer que não foi democrático. Preocupante, mas democraticamente decidido. Mas, a parte do governo teve a sensibilidade de pensar mais na cidade do que no interesse político. [...] O trabalho da Conferência foi elaborar um projeto que foi para o prefeito, e o próprio prefeito verificou que aquilo era uma loucura, era inviável. [...] Mas não era uma loucura, porque as pessoas fossem loucas. Era porque tantas pessoas opinavam, tantas visões, capacidades diferentes, que o Plano ficou inviável. Não é que os empresários não quisessem, é porque não tinha mesmo como ser. O prefeito teve essa sensibilidade de perceber. Eu quero até ressaltar o trabalho de João da Costa e de Milton Botler, que foi muito importante. Então, a salvação foi que ele segurou o Plano [...] Gastou todos os 8 anos dele nesse Plano, mas, no fim, produziu um Plano plausível, aceitável e

exequível. A Conferência lamentavelmente não deu certo, não por culpa de ninguém em particular, mais por culpa da heterogeneidade da composição da Conferência e pela falta de preparo de muitas pessoas com voto e que não tinham a menor condição de discutir a importância das matérias que estavam sendo pautadas ali. Então permaneceu aquela visão distorcida de que isso aqui beneficia o rico. Isso é bobagem, tem que construir com a sociedade. (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 03 dez. 2008, grifos da autora).

[..] a crítica é a visão inicial, a visão distorcida. Essa era uma crítica até necessária, mas, como a coisa foi evoluindo, nós fomos assimilando a ponto de funcionarmos como parceiros na elaboração do produto final. Então a esquerda ficou, nem tão demagógica, nem tão populista, nem tão desenvolvimentista. Tem que haver uma visão democrática. [...] Houve uma evolução muito boa, mas, no começo, é que a gente pensava que era o caos (Representante do mercado imobiliário, trecho de entrevista concedida em 09 fev. 2008, grifos da autora).

Apesar de o representante do mercado imobiliário afirmar que considera o processo de revisão do PDR legítimo e democrático, pois houve ampla participação, em seguida, contradiz-se e questiona a legitimidade do processo ao afirmar que “a Conferência lamentavelmente não deu certo”, em função da heterogeneidade da composição e falta de preparo das pessoas para discutir. A falta de preparo para discussão de uma matéria técnica como o plano diretor pode até ter dificultado as discussões sobre algumas matérias do PDR, mas não foi este o principal entrave no processo. Nem tampouco a heterogeneidade dos partícipes, afinal, a abertura de espaços democráticos foi concebida justamente para propiciar a participação dos mais diversos segmentos da sociedade.

Um dos pontos mais interessantes, no discurso deste entrevistado, é o reconhecimento que, primeiro, o prefeito pessoalmente identificou que o resultado da Conferência era inviável às atividades do mercado imobiliário e, em segundo lugar, é a citação explícita que um dos gestores mais influentes na administração de João Paulo, o secretário de Planejamento Participativo João da Costa, e um técnico da administração municipal, Milton Botler, tinham identificação com o mercado imobiliário. Esta declaração mostra como a engenharia política, neste momento da segunda gestão, em 2006, era permeável aos interesses do mercado imobiliário. Pois, devido ao trabalho do gestor e do técnico em questão, o prefeito aprovou um plano na visão do mercado imobiliário “plausível, aceitável e exequível”. Para o mercado, finda a revisão, “a gestão da esquerda não foi nem tão demagógica, nem tão populista, nem tão desenvolvimentista”.

Por outro lado, as ONGs e os movimentos sociais discordam desta visão. Eles acreditam que o processo de gestão do plano diretor foi democrático e legítimo até a Conferência e avaliam

que, ao final, a concentração de poderes em uma equipe técnica da gestão que definiu, sem consultá-los, o conteúdo do substitutivo foi extremamente prejudicial.

[...] diria que foi no sentido de todo o envolvimento. Eu acho que foi legítimo, houve a participação nesse processo de revisão. Pelo menos, a princípio, eu estou falando da primeira parte que foi constituída de comissões para discussões temáticas até chegar à Conferência. Ele estava indo num processo bom. (Representante de ONG ligada a movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 12 nov. 2008).

[...] a gestão da revisão aconteceu de forma democrática até a Conferência, depois da Conferência foi uma gestão mais impositiva da prefeitura. (Representante de ONG ligada a movimentos sociais, trecho de entrevista concedida em 11 dez. 2008).

Os representantes de ONGs ligadas ao movimento popular são unânimes em afirmar que o processo foi legítimo e democrático até a realização da Conferência. Após este evento, com o envio do substitutivo que alteou o conteúdo aprovado na Conferência sem consultá-los, questionam a legitimidade, não do processo, mas do substitutivo.

A democratização do planejamento e da gestão das cidades é caracterizada pela abertura de espaços políticos e institucionais, na administração pública, para permitir a participação direta da sociedade civil local na tomada de decisão (SANTOS JÚNIOR, 2001; LEAL, 2003). Segundo este conceito, acredita-se que a revisão do Plano Diretor do Recife foi um processo democrático, pois nele se instaurou um canal participativo composto por representações de diversos segmentos, tanto da sociedade civil, quanto dos setores produtivos, no qual as propostas, visões e interesses puderam ser expostos.

No que se refere à legitimidade, se o conceito de legitimidade estiver associado apenas à legalidade do processo, a revisão do PCR atendeu ao Estatuto da Cidade e à Lei Orgânica do Recife.

§4ª No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:  
I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;  
II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;  
III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.  
(BRASIL. Lei n. 10.257/2001)

Art. 65 - O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes do Poder Público e dos usuários e concessionários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidos nas suas prerrogativas, entre outras:

[...]

III - na elaboração da lei de diretrizes gerais em matéria de política urbana, do plano diretor

[...]

Art. 66 - O processo de participação popular será exercido através dos seguintes instrumentos:

I - plebiscito, referendo e iniciativa popular no processo legislativo;

II - conselho de cidadãos;

III - tribuna popular;

IV - conselhos e câmaras setoriais institucionais;

V - audiências públicas. (RECIFE, 1990)

Desta forma, a revisão foi legítima, pois atendeu às exigências legais de adotar a governança democrática através da abertura de canais institucionais de diálogo. No entanto, considera-se aqui, tal como afirma Elbia Silva (2008), que o conceito de legitimidade, como objetivo de um processo democrático, abarca um componente social referente ao consentimento popular sobre o processo decisório. E, sob este aspecto, a revisão seria democrática, mas permeada por um conflito de legitimidade, pois não houve consentimento social no que se refere a alguns elementos da política urbana. Mas, é preciso salientar que, diferentemente dos movimentos sociais, considera-se que houve uma crise de legitimidade não porque a sociedade civil foi excluída da última etapa de negociação do substitutivo ao plano diretor, uma vez que, considera-se que também seria ilegítima a decisão de encaminhar um Projeto de Lei do Plano Diretor que excluísse do processo decisório os setores produtivos, o que teria acontecido se as propostas da Conferência tivessem sido acatadas, mas, sim, porque acredita-se que um processo de governança democrática será legítimo quando administração municipal, sociedade civil e mercado discutirem e pactuarem os conflitos de interesses. No caso do Plano Diretor do Recife, a composição dos espaços participativos não contribuiu para que as disputas entre os segmentos acontecessem de forma a promover a articulação dos interesses para construção de consenso, o que terminou por propiciar e fortalecer a adoção de expressões de governança tradicional pautada pelo privilégio, clientelismo e lobby, em paralelo, e concomitantemente, ao processo de governança democrática que se instalou.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pactuar com diversos segmentos da sociedade um projeto de cidade, diante dos conflitos de interesses que permeiam a realidade urbana brasileira, foi o grande desafio colocado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade para as administrações locais. Diante deste desafio, nem sempre, os processos de gestão democrática implementados pelas administrações locais promoveram a pactuação dos interesses. O processo de revisão do Plano Diretor do Recife (PDR) foi um destes casos. A partir da constatação deste problema, o objetivo da dissertação era refletir sobre as implicações dos conflitos de interesses ocorridos no processo de governança democrática, durante a revisão do PDR. No entanto, apesar de o cenário local ser determinante, é preciso refletir sobre questões mais estruturais e culturais de como opera o Estado democrático no Brasil.

No Brasil, a queda do autoritarismo e o retorno de instituições democráticas representativas marcaram o início do processo de democratização do Estado brasileiro nos anos 80. Este processo propiciou a adoção de um modelo de governança democrática, pautado na incorporação de práticas e arranjos institucionais que primavam pela participação. Essa incorporação foi fruto da luta da sociedade civil, que surgia como esferas autônomas, demandando direitos políticos e sociais, ao mesmo tempo em que questionava a relação sistêmica entre Estado e mercado. Assim, a Constituição Federal de 1988 incorporou, entre seus princípios, o da gestão democrática, determinando que os entes federativos implementem espaços institucionais que promovam a participação da sociedade. Esse foi um importante avanço no fortalecimento da sociedade civil junto ao Estado, que possibilitava a ela, por um lado, policiar a ação do Estado e do mercado e, por outro, lutar para consolidar as práticas democráticas, com vistas a influenciar a agenda pública.

Os anos 90 foram marcados pela instauração e ampliação dos espaços democráticos previstos na Constituição de 88, que propiciou avanços no fortalecimento da sociedade civil. No entanto, dois fatores precisam ser considerados. Em primeiro lugar, as formas tradicionais de fazer política permaneceram. Mesmo com a instituição de um Estado Democrático, segundo Coutinho (1992, p.52), a “transição relativamente negociada” do autoritarismo à democracia representou uma ruptura com a ditadura, mas não com traços autoritários e excludentes que caracterizavam o modo tradicional de se fazer política no Brasil, tais como: (i) tendência de desequilibrar, em favor do Estado, a relação entre este e a sociedade, (ii) tentativa de obter

apoio do governo através de cooptação e favores clientelistas e (iii) formas de populismo. Em segundo lugar, é preciso considerar que, paralelamente ao fortalecimento da sociedade civil, cresceu a importância e a força do mercado junto ao Estado, em função de mudanças na conjuntura capitalista que demandavam a diminuição do papel do Estado enquanto provedor de serviços e benefícios para população, passando a ser um agente facilitador da atração de investimentos, ou seja, o Estado e setores empresariais passaram a dividir as responsabilidades de promoção do desenvolvimento econômico.

Estes dois fatores fazem com que a democracia, no Brasil, seja marcada pelo conflito entre: (i) uma sociedade civil, que luta para tornar seu ativismo uma permanência, para se fortalecer através de canais democráticos e para obter melhores condições de vida; (ii) um mercado com histórica relação de privilégios, lobby e clientelismo com o Estado, que demanda deste parceria e estímulos ao desenvolvimento de atividades econômicas; (iii) um Estado democrático, que ora tende ao populismo ora é permeado por relações de privilégio, clientelismo e lobby, com um duplo desafio: atender aos anseios e demandas da sociedade civil e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico.

Este cenário reflete diretamente os modelos de planejamento e gestão urbanos adotados no Brasil. Estes modelos passam a assumir um caráter democrático, tal como o modelo político que se instalara após a Constituição, mas, obviamente, também perpassavam por estes os traços ora de populismo ora de clientelismo, privilégios e lobby, semelhantes aos que perpassam o governo que os implementa. No âmbito nacional, dois importantes passos foram dados rumo à democratização do planejamento e da gestão.

O primeiro passo foi a mobilização de movimentos sociais, Universidades e de representações técnico-profissionais incorporados no Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que lutaram para a inserção do capítulo Da Política Urbana na Constituição Federal de 1988. No embate entre forças conservadoras e forças reformistas, na constituinte, é aprovada parte da proposta do MNRU. Os dois artigos 182 e 183 referentes à Política Urbana representaram um grande avanço, no entanto foi entendido que estes necessitariam de uma lei federal que os regulamentasse. Fato que remete ao segundo passo, a criação do Estatuto da Cidade.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU), formado a partir do MNRU, passou treze anos lutando pela aprovação desta lei federal que regulamentou os artigos da Constituição. No decorrer destes anos, só estiveram à frente do Governo Federal presidentes que defendiam

uma agenda democrática neoliberal, ao quais possuíam uma ligação muito próxima com setores econômicos. Foi só no penúltimo ano da segunda gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em 2001, que o Estatuto da Cidade foi promulgado, obrigando os municípios brasileiros a elaborar seus planos diretores segundo o princípio da gestão democrática e regulamentando os instrumentos jurídicos que possibilitaram a adoção de ações relacionadas à redistribuição dos custos da urbanização e à submissão de uso da terra ao princípio da função social da propriedade e da cidade.

O projeto de reforma urbana possibilitado pela vigência das legislações nacionais se reflete de diferentes formas, em cada município. Todos devem ter por base um modelo de governança democrática, mas este está sujeito às relações que se configuram entre Estado, sociedade civil e mercado no âmbito local.

No Recife, onde historicamente há forças progressistas engajadas e que, até João Paulo assumir, era caracterizado por um padrão de alternância entre lideranças associadas a setores de “direita” e de “esquerda”, os avanços possibilitados pelas legislações federais foram rapidamente absorvidos, claro que em consonância com a margem da manobra possibilitada pela correlação de forças locais no poder. Assim, antes mesmo da promulgação da Constituição - que possibilitou avanços à democratização do planejamento e da gestão da cidade- através de conselhos, orçamentos participativos, fóruns, conferências e comissões setoriais, foram implementados, no Recife, de forma pioneira, arranjos institucionais que promoviam a participação na tomada de decisão, a exemplo do Programa Prefeitura nos Bairros, criado em 1986, e que, em 1996, virou Orçamento Participativo (OP); do PREZEIS, em 1987; e, após a Constituição, do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), criado em 1983 e posteriormente reformulado. Com a aprovação do estatuto, estes espaços preexistentes foram incorporados ao processo de revisão do Plano Diretor do Recife.

Na ocasião da aprovação do Estatuto da Cidade, os movimentos sociais engajados no projeto de reforma urbana apoiavam o governo do então prefeito João Paulo. Assim, já em 2001, iniciam-se as discussões acerca da revisão do Plano Diretor do Recife, através do CDU, com participação da sociedade civil e de setores econômicos.

O Estatuto da Cidade determinou que, na condução dos processos de elaboração dos planos diretores, fosse adotado um modelo de governança democrática, que configure um espaço de negociação, no qual diferentes interesses se expressem, confrontem-se e sejam pactuados. No



entanto, a possibilidade de construir um acordo depende da correlação de forças que se expressam no âmbito local. A análise da governança na revisão do Plano Diretor do Recife mostra que, neste caso particular, não se configurou um espaço de negociação acerca de um acordo, mas, sim, um espaço de embate polarizado de forças em defesa da priorização dos interesses de cada segmento. Esta disputa ficou polarizada entre a administração, ONGs e movimentos sociais representados pelo FERU e empresas do mercado imobiliário representadas pela ADEMI e SINDUSCON.

Para responder à pergunta se é possível construir tal acordo entre segmentos tão polarizados, cita-se, a título de exemplo, a elaboração por este mesmo governo que coordenou a revisão do PDR, da Lei dos 12 Bairros, em 2001, que seguiu para aprovação na Câmara Municipal com a anuência tanto de movimentos sociais quanto de empresários do mercado imobiliário.

No caso da revisão do plano diretor, o cenário foi outro. Na tentativa de acumular forças, com vistas a garantir a governabilidade, a administração havia se aproximado e firmado alianças com setores econômicos, o que não significou, de forma alguma, o abandono nem do compromisso que a administração municipal tinha com os interesses dos movimentos sociais, nem da centralidade do projeto democrático nas duas gestões de João Paulo. Mas, o discurso contra-hegemônico foi apaziguado e a administração tentava equacionar as demandas dos dois atores em prol da governabilidade. Neste panorama, a administração mantém um relacionamento ambíguo, de parceria e conflito, com os dois segmentos.

O mercado imobiliário havia apoiado financeiramente a campanha à reeleição de João Paulo. Este passou a incorporar, ao seu discurso, a defesa do mercado imobiliário como importante setor econômico no Recife, no entanto o mercado imobiliário reconhecia que a administração tinha vínculos com os movimentos sociais e, em função disso, nutria o receio que a administração atendesse a determinados interesses dos movimentos sociais que prejudicavam as atividades econômicas do setor.

Assim, o mercado imobiliário pressionava a administração para que esta privilegiasse os seus interesses. Por outro lado, os movimentos sociais mantinham relações político-ideológicas com a administração, que dava centralidade ao projeto político democrático, mas os movimentos sociais constatavam que a administração havia se aproximado do mercado imobiliário, incorporando, ao discurso e à prática, a defesa de interesses do segmento econômico, por isso os movimentos sociais temiam que, em razão desta aproximação, a

administração privilegiasse, no plano diretor, os interesses do mercado imobiliário em detrimento dos seus. Por essa razão, também pressionam a administração.

Nestas circunstâncias, a administração municipal não assumiu adequadamente o papel de mediadora e acabou participando do conflito, ora pactuando com os movimentos sociais, ora abandonando os compromissos firmados na Conferência e pactuando com o mercado e seus interesses imobiliários.

Antes de discutir os conflitos de interesses, é preciso salientar que, para analisá-los, foi necessário criar um grau de generalização dos interesses defendidos pela sociedade civil e pelo mercado imobiliário. Quando se incorporou o debate da relação tripartite, desenvolvida por Gramsci e aprofundada por Habermas, na análise do processo de revisão do PDR, foi necessário identificar em que categorias (sociedade civil ou mercado) se enquadravam as entidades que participaram do processo e que interesses eram defendidos por elas. No entanto, nenhuma destas categorias era formada pelo somatório de indivíduos ou entidades com os mesmos interesses.

A sociedade civil é composta por múltiplas entidades: organizações não-governamentais, movimentos sociais, movimentos populares, entidades de classes e sindicatos. E, mesmo as entidades que defendem um mesmo projeto de reforma urbana, como acontece com ONGs e movimentos sociais que integram o FERU, são dotadas de identidades e de interesses próprios, que são, em alguns casos, divergentes. Da mesma forma, os segmentos do mercado imobiliário são formados, como afirma Leal (2007), por empresas com feições distintas, como a rentista/patrimonial, a empresarial/concorrencial e a empresarial/monopolista. A forma de atuação e os interesses de cada uma sobre o espaço urbano são distintos. Embora se reconheçam as diferenças e conflitos de interesses intrínsecos às categorias da sociedade civil e do mercado, a generalização dos interesses - assumindo as propostas do FERU como representativa dos interesses das ONGs e movimentos sociais (os atores da sociedade civil que mais ativamente participaram dos conflitos de interesses) e da ADEMI/SINDUSCON, como representativo dos interesses do mercado imobiliário - era necessária para viabilizar a reflexão sobre os conflitos de interesses no nível analítico que esta dissertação se propôs a fazer, ou seja, da governança democrática, entendida como a mediação entre Estado, sociedade civil e mercado.

Assim, por não ser objeto desta dissertação, a análise dos conflitos de interesses intrínsecos às categorias sociedade civil e mercado não foi aqui aprofundada. Esta análise deverá ser realizada em estudos posteriores.

A generalização dos interesses permitiu concluir que, de todo o conteúdo do PDR, os que suscitaram maiores conflitos entre movimentos sociais e mercado imobiliário foram os que impactavam nas atividades econômicas do mercado imobiliário: os coeficientes construtivos e a outorga onerosa. Entre os movimentos sociais e a administração municipal, houve conflito de interesses sobre o modelo de gestão a ser adotado, pois os movimentos sociais demandavam a ampliação de sua representação em canais participativos, com vistas a fortalecer a capacidade da sociedade civil de influenciar as decisões da administração, esta, por outro lado, não queria perder a capacidade decisória, ou seja, aceitava compartilhar o poder, mas até certo ponto.

Somou-se a esta polarização o fato de que a composição da Conferência do Plano Diretor do Recife, espaço onde, segundo a metodologia adotada pela administração, deveriam ser negociadas e pactuadas as propostas do PDR, não propiciou a negociação de um acordo entre os atores, já que os movimentos sociais tinham uma proporção muito maior de representantes. Após a Conferência, reconhecendo que ONGs e movimentos sociais haviam aprovado uma proposta que traria prejuízo econômico ao mercado imobiliário e que impactaria politicamente nas relações que a prefeitura mantinha com este segmento econômico, a prefeitura opta por negociar diretamente com o mercado imobiliário, sem a participação dos movimentos sociais, o Substitutivo com uma proposta de coeficiente construtivo e outorga onerosa que não fosse tão prejudicial ao setor.

Assim, apesar da centralidade do projeto democrático nas duas gestões de João Paulo, conclui-se que, no caso da revisão do Plano Diretor do Recife, não foi implementado um espaço em que administração, movimentos sociais e mercado imobiliário pudessem negociar, em iguais condições de representatividade, um acordo.

Avalia-se que o processo de revisão do PDR foi democrático, pois houve ampla participação de diversas entidades e a estas foi dada a oportunidade de contribuir com suas visões. No entanto, em função dos conflitos de interesses suscitados no bojo da adoção deste modelo de governança democrática, avalia-se que o processo passou por uma crise de legitimidade, pois não houve consentimento social no processo decisório. Esta crise de legitimidade permeou

tanto a negociação na Conferência Municipal do Plano Diretor do Recife, que não impediu a participação no evento, mas excluiu da pactuação das propostas o mercado imobiliário, quanto a negociação pelo lobby entre administração municipal e mercado imobiliário, que excluiu completamente os movimentos sociais.

O que a análise do processo de revisão do Plano Diretor do Recife evidencia é que, apesar da adoção de um modelo de governança democrática que contrabalança as tendências corporativistas e clientelistas presentes nos modelos tradicionais de representação política, as práticas locais de lobby e clientelismo não foram completamente superadas. No caso estudado, os espaços democráticos fortalecem o poder político de atores sociais junto ao Estado, mas estes espaços ainda são atravessados por práticas lobbistas de privilégio da elite econômica, que utiliza este tipo de canal para negociar, direta e exclusivamente, com o governo.

Em uma sociedade capitalista, marcada por realidades fragmentadas e polarizadas, a base da governança é o conflito. O objetivo, ao adotar o modelo de governança democrática, não é eliminar o conflito entre sociedade civil e segmento econômico, mas possibilitar que seus interesses e suas demandas antagônicas sejam negociados. Pois, apesar de não ter sido o caso do Plano Diretor do Recife, pode haver prevalência de consenso sobre o conflito mesmo em realidades tão polarizadas como a recifense.

Para concluir, é preciso salientar que a experiência de quatro anos aqui relatada só abarca a primeira parte do processo de revisão do Plano Diretor do Recife, que foi coordenada pelo Poder Executivo municipal. Ao chegar à Câmara Municipal do Recife, o processo de revisão do PDR é submetido a outra correlação de forças, derivada da composição partidária das bancadas e das alianças político-eleitoral de cada um dos vereadores. Assim, antes de virar lei, o Substitutivo ao Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife ainda teria de percorrer longos três anos de audiências públicas, discussões e relatórios, que gerariam 270 emendas a serem apreciadas pelos vereadores. Só em 2008, no final do segundo mandato de João Paulo de Lima, a Câmara vota e encaminha o Plano Diretor do Recife para a sanção do prefeito. A análise deste processo deverá ser objeto de estudos posteriores.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A PRESSÃO das máquinas pesou na disputa. **Jornal do Comércio**, Recife, 03 out 2004. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 07 mar 2007.

ADEMI (Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco) e SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco). **Contribuições ao Texto Base**. Recife, 2004.

ALBUQUERQUE, Juliene Tenório. A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS. IN: **II Simpósio Estadual Lutas Sociais na América Latina**, 2007. Disponível em <<http://www2.uel.br/grupo-pesquisa/gepal>>. Acesso em: 02 fev. 2009.

ALHEIO às críticas, Magalhães fica de fora do debate. **Jornal do Comércio**, Recife, 27 jul 2000. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 20 nov 2006.

ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p.11-74

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, L. Sociedade Civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org) **Sociedade Civil e Espaço Público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BARBOSA, Diana M. Secretaria de Cultura do Recife tem novo modelo de gestão democrática. **Jornal do Comércio**, Recife, 19 jul. 2001, Caderno C. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 20 nov 2006.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade**. 1ª ed. (ano 2004), 4ª tir. Curitiba: Juruá, 2007. 180p.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. 7ªed. São Paulo: Paz e Terra, 2000a. 208p.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2000b. 14ª reimpressão. 717p.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 13 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. 173p.

BORJA, Jordi. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana. In FISCHER, Tânia (Org.) **Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 79-100.

BOSHI, Renato R. Democratic governance and participation: tales of two cities. In: MCCARNEY, Patrícia L. e STREN, Richard (Org.) **Governance on the ground: Innovations and discontinuities in cities of the developing world**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007. 88p.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Lex**: BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004a. 158p.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004b. 158p.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 24 de 09 de dezembro de 2004. Aprovar o Regimento da 2ª Conferência Nacional das Cidades. Ministério das Cidades. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>> Acesso em: 17 jun. 2008.

BRESEER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 11 maio 2008.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania**: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional. Editora 34. São Paulo, 1998.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.) **Planos Diretores Municipais**: Novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume editora, 2007, 292p.

CAMPANHA de R\$ 5 milhões. **Diário de Pernambuco**, Recife, 07 mar 2004. Caderno de Política. Disponível em: <<http://www.pernambuco.com>> Acesso em: 30 nov 2007.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 12 ed. Campinas: Papirus, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. 698p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, 304p.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol 46, nº3, 2003, p. 419-459.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: editora UNESP, 2005. 334p.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo**: questões de princípio e contexto brasileiro. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1992, 88p.

CUNHA, José Gleidson Dantas da et all. Cadastro de Áreas Pobres: experiências do Recife. In: **XXI Congresso Brasileiro de Cartografia**, Belo Horizonte, out. 2003. Disponível em <[http://www.cartografia.org.br/xxi\\_cbc.htm](http://www.cartografia.org.br/xxi_cbc.htm)> Acesso em: 30 nov 2008.

DERROTAMOS FHC, não Jarbas. **Jornal do Comércio**, Recife, 30 out 2000. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 20 nov 2006.

DINIZ, Eli. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. **Perspectiva**, v.15, n.4, São Paulo, out/dec, 2001 p. 13-22

ELOI, Cláudia. João Paulo e seus dias de solidão. **Diário de Pernambuco**, Recife, Recife, 21 set 2003. Caderno de Política. Disponível em: <<http://www.pernambuco.com>> Acesso em: 30 nov 2007.

FERU (Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco). **Considerações do Fórum de Reforma Urbana PE a partir do Texto Base para discussão do Plano Diretor do Recife**. Recife, 2004.

FIEPE (Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco). **Índice de velocidade de vendas do mercado imobiliário**. Recife, ano VIII, nº1, janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Índice de velocidade de vendas do mercado imobiliário**. Recife, maio, 2006.

FRENTE DE ESQUERDA DO RECIFE. **Projeto Político**: 13 pontos para uma vida melhor, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 2003, 3ªed, 214p.

GONDIM, Linda (org.). **Plano Diretor e o Município**: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: Ibam, 1990.

\_\_\_\_\_. O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: Quem põe o guizo no gato? **Ensaio FEE**, v.16, n.2, p.472-490, 1995.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci. 5 ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 15ªed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

HUMBERTO assume campanha de João Paulo. **Jornal do Comércio**, Recife, 03 out 2000. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 20 nov 2006.

IVO, Anete B. L. Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza. In: **CLACSO**, Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, Buenos Aires: Argentina, 2001. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>>. Acesso em: 15 ago. 2008.

JOÃO Paulo enfrenta empresários. **Jornal do Comércio**, Recife, 05 ago 2000. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 20 nov 2006.

JOÃO Paulo enfrenta ‘receio’ dos empresários em debate na ADEMI. **Jornal do Comércio**, Recife, 11 out 2000. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 20 nov 2006.

LACERDA, Norma et al. Planos Diretores Municipais: Aspectos Legais e Conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. São Paulo, v.7, n.1, p. 55-72, maio, 2005.

LACERDA, Norma. Intervenções no Bairro do Recife e no seu entorno: indagações sobre a sua legitimidade. In: **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 621-646. set./dez. 2007

LEAL, Suely. **Fetiche da participação popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife: Ed. do Autor, 2003. 351p.

\_\_\_\_\_. **Arranjos Institucionais de Governança e Produção Imobiliária na Metrópole do Recife**. (Projeto de Pesquisa) Universidade Federal de Pernambuco, Núcleo de Gestão Urbanas e Políticas Públicas, Recife, 2006.

\_\_\_\_\_. Welfare State: forma moderna de “Revolução Passiva”. In: **Política Hoje Revista Semestral do Mestrado de Ciência Política**. Universidade Federal de Pernambuco. Recife: Universitária, V3, nº6, ano 3, p.07 -29, dez, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 204p.

MARX, K. e ENGLES, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007, 141 p.

MACCARNEY, Patrícia L. et al. A.. Hacia una definición de gobernanza. In **Proposiciones**, Santiago do Chile: Ed. SUR, N° 28, 1998, p. 118-155.

MCCARNEY, Patrícia L. (org.). **Cities and Governance New Directions in LatinAmerica, Asia and Africa**, Toronto: University of Toronto Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Confronting critical disjunctives in the governance of cities. In: MCCARNEY, Patrícia L. e STREN, Richard (Org). **Governance on the ground**: Innovations and discontinuities in cities of the developing world. Washington: Woodrow Wilson Center Press, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.



MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Pesquisa Plano Diretor 2007**: Resultados Iniciais da Tabulação. 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

MIRANDA, Lívia. Desenvolvimento Humano e Habitação no Recife. In: RECIFE. Prefeitura; PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife**. 2006. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

MIRANDA, Lívia e MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org). **Habitação social nas Metrôpoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção Habitare ANTAC, Porto Alegre, 2007, p. 414-435.

MONTAR a equipe será o mais difícil, diz João Paulo. **Jornal do Comércio**, Recife, 01 nov 2004. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 07 mar 2007.

MORAES, Demóstenes. Por uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife: apontamentos sobre o Prezeis. In: **Anais do Seminário de Avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente**: assentamentos urbanos precário. Coleção Habitare, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://habitare.infohab.org.br>>. Acesso em: 03 jan. 2009.

MOURA, Suzana. Redes de ação pública na gestão local: tendências atuais. In: LEAL, Suely, MELO, Norma Lacerda de. (Org.). **Relação público-privado**: do local ao global. Recife: Universitária, 1996, p.65-86.

MUDANÇAS na Prefeitura. **PE 360 graus**, Recife, 22 dez. 2004. Disponível em: <<http://pe360graus.globo.com>>. Acesso em: 07 mar 2007.

NOGUEIRA et. al. Recife, uma cidade vermelha. **Diário de Pernambuco Recife**, 30 out 2000. Capa. Disponível em: <<http://www.pernambuco.com>> Acesso em: 30 nov 2007.

NYGAARD, Paul Dieter. **Planos Diretores de cidades**: discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005, 287p.

ORÇAMENTO não terá reserva de mercado. **Jornal do Comércio**, Recife, 21 jan 2001. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 07 mar 2008.

OSMONT, Annick. La gouvernance: concept mou, politique ferme. In: **Annales de la Recherche Urbaine**. Paris: Plan Urbanisme Construction Architecture – METL, N° 80-81, p.19-26, 1998. Disponível em: <<http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr>> , Acesso em: 25 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Modelo de urbanização para a cidade, totalidade funcional do desenvolvimento econômico e social. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINIS, Germán (Org.). Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Ed Universidade / UFRGS/ UNESCO, 2002.

PAULA, Alexandre Sturion de. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal**: teoria e modelos de legislação. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007, 490p.

PFL joga tudo no anti-arraesismo. **Jornal do Comércio**, Recife, 07 out 2000. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 20 nov 2006.

PREFEITO ganha bem em todas as zonas eleitorais da cidade. **Jornal do Comércio**, Recife, 04 out 2004. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 07 mar 2007.

PT quer 'apimentar' campanha. **Jornal do Comércio**, Recife, 09 set 2000. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 20 nov 2006.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 5ª ed, 2008.

RECIFE. Lei Orgânica do Município do Recife de 04 de abril de 1990, Reformada e atualizada pela emenda Nº 21/07, de autoria da Comissão Especial de Revisão à Lei Orgânica do Recife, aprovada em 03 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www.camara.recife.pe.gov.br/leis/lei-organica-do-municipio-do-recife>> Acesso em: 04 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. **Regimento Interno Conselho de Desenvolvimento Urbano**. Recife, 1995.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. **Plano Plurianual 2002/05**. Recife, Cidade Saudável. Recife, 2001a

\_\_\_\_\_. Prefeito empossa Cândido Pinto na presidência da Emprel. **Diário Oficial Prefeitura do Recife**, Recife, 15 fev. 2001b. Notícias. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial/>>. Acesso em: 04 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. **Termos de Referência do Plano Diretor**. Recife, 2002.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. **Documento Base: Revisão de Plano Diretor do Recife: textos para Discussão**. Recife, 2004.

\_\_\_\_\_. Coordenadoria de Comunicação Social. João Paulo abre Conferência Municipal do Plano Diretor. **Boletim Diário**, Recife, 22 de julho de 2005a. Disponível em <<http://publica.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/emprel/publica>> Acesso em: 19 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Coordenadoria de Comunicação Social. Conferência do Plano Diretor começa nesta sexta-feira. **Boletim Diário**, Recife, 22 de julho de 2005b. Disponível em <<http://publica.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/emprel/publica>> Acesso em: 19 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto municipal nº 21.086, de 09 de maio de 2005. Dispõe sobre a Conferência do Plano Diretor do Recife. **Diário Oficial da Prefeitura do Recife**. Cadernos do Poder Executivo, Edição 51, Recife, PE, 10 mai. 2005c. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial/>> Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento Participativo, Desenvolvimento Urbano e Obras. **Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife**. Recife, 2006a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento Participativo, Desenvolvimento Urbano e Obras. **Substitutivo do Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife**. Recife, 2006b.

\_\_\_\_\_. Coordenadoria de Comunicação Social. Projeto de lei do Plano Diretor já está na Câmara Municipal. **Boletim Diário**, Recife, 06 de abril de 2006c. Disponível em <<http://noticias.recife.pe.gov.br/>> Acesso em: 19 de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. Processo Participativo. In: Brasil, Ministério das Cidades. Banco de Experiências dos Planos Diretores Participativos. [s.d] Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo>>. Acesso em: 19 jan. 2007.

RECUPERAMOS o poder de planejar. **Jornal do Comércio**, publicado em 11 de maio de 2006. Caderno Política. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC>>. Acesso em: 21 de novembro de 2006.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel. Cidade: Planejamento Urbano - Morar, atuar e viver. **Revista Teoria e Debate**. Fundação Perseu Abramo, n.09, 1990. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br>>. Acesso em: 10 de novembro de 2007.

SALAZAR, Gabriel V. De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable. In: **Proposiciones**. Santiago do Chile: Ediciones SUR, n° 28, 1998, p. 156-183.

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2006, 272p.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 686p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Fevan: FASE, 2001, 248p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. **Governança democrática e poder local**: experiências dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: FASE, Revan, 2004. 286p.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.190p. Coleção megalópolis.

STREN, Richard. Introduction: towards the comparative study of urban governance. In: MCCARNEY, Patrícia L. e STREN, Richard (Org). **Governance on the ground**: Innovations and discontinuities in cities of the developing world. Washington: Woodrow Wilson Center Press, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

SILVA, Elbia. **Legitimidade sofismática**: um estudo sobre a participação cidadã na implantação de empreendimentos de impacto no Recife. 2008. 138p. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.

SILVA, Evanildo Barbosa da. Espetáculo da participação e participação como espetáculo: um olhar sobre o Orçamento Participativo, Recife – Brasil. In: SANTOS JR, Orlando Alves et all. (org). **Cidade, Cultura e Democracia Participativa**: metodologias e experiências de educação política. Rio de Janeiro: FASE, 2005, p. 129-142.

\_\_\_\_\_. FASE Inicia Ciclo de Avaliações de 2005. **FASE**. [s.d]. Entrevista com o coordenador da FASE Pernambuco. Disponível em: <[http://www.fase.org.br/\\_fase/](http://www.fase.org.br/_fase/)>. Acesso em: 30 de novembro de 2006.

SILVA, Carlos H. Dantas. **Plano Diretor**: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a. 560p.

\_\_\_\_\_. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.- Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b. 632p.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO. **Relatório de Prestação de Contas do candidato João Paulo de Lima e Silva na eleição municipal de 2000**. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco: 9ª zona de Recife, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Prestação de Contas do candidato João Paulo de Lima e Silva**. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco: 6ª zona de Recife, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. Livro em arquivo PDF distribuído gratuitamente pela internet. São Paulo, edição do autor, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>> Acesso em: 20 de janeiro de 2006.

## ANEXO A - Entrevista com Gestores da Prefeitura Municipal participantes do processo de Revisão do PDR

Categoria de Ator				
Gestor <input type="checkbox"/>	Técnico <input type="checkbox"/>	Legislador <input type="checkbox"/>	Sociedade Civil <input type="checkbox"/>	Mercado <input type="checkbox"/>
Dados				
Nome: _____				
Representação _____				
Cargo: _____ desde: _____				
Contato Pessoal				
Endereço: _____				
Telefone: _____ e-mail: _____				
Contato Representação				
Endereço: _____				
Telefone: _____ e-mail: _____				

### DA GESTÃO

#### Questões de Ideário

1. A primeira administração João Paulo teve seu foco na participação popular, a segunda no empreendedorismo urbano, associado a uma visão estratégica. Como avalia essas mudanças nos ideários da gestão?
2. Pode-se atribuir essas mudanças de ideários às alianças feitas na campanha eleitoral?
3. Que interferências esses dois ideários tiveram sobre a concepção do Plano Diretor?

#### Questões da Engenharia

4. As alianças político-eleitorais foram determinantes na conformação do primeiro e segundo escalão das duas administrações, como isto repercutiu sobre o processo de revisão do PD?
5. Os segmentos do mercado imobiliário tiveram algum representante dos seus interesses nos escalões das duas administrações de João Paulo?

#### Arranjos Institucionais

6. Quais os impactos provocados pelas reformas administrativas, implantadas no decorrer das duas gestões, sobre o processo de revisão do PD?
7. Na segunda gestão o Planejamento foi articulado ao OP, como isso refletiu na proposta de planejamento da cidade e nos espaços de diálogo com a sociedade civil e mercado durante a revisão do PD?

8. Atores da sociedade civil alegam que houve uma concentração de poderes em assessores do prefeito no início da 2ª gestão que dificultou a interlocução com os movimentos populares, como avalia esta visão?

## **DO PROCESSO INSTITUCIONAL DE REVISÃO DO PD**

### **Processo de Gestão da revisão do Plano**

9. Que problemas aponta na metodologia adotada na revisão do PD?
10. Como vê o funcionamento da Comissão Organizadora do Plano Diretor?
11. Como avalia o fato do Projeto de Lei do PD ter sido enviado a Câmara pela prefeitura sem deliberação dos espaços de decisão do Conselho e da Comissão Organizadora do Plano Diretor?

### **Participação**

12. Como avalia o papel do processo participativo e da composição dos diversos segmentos na Conferência, sobre a revisão do PD?
13. Como avalia as estratégias adotadas por cada segmento para defender seus interesses e quais os impactos das mesmas no processo de revisão do PD?

### **Mecanismos de decisão**

14. Em que medida os mecanismos de gestão democrática, a exemplo da Conferência, do OP e dos Conselhos, foram benéficos à revisão do PD?
15. Qual a contribuição do CDU à revisão do PD?

### **Conflitos**

16. Qual o posicionamento da prefeitura com respeito aos conflitos de interesses entre o mercado imobiliário e os movimentos organizados gerados pelas modificações nos parâmetros urbanísticos da cidade?
17. Há sérias críticas a prefeitura pelo fato da mesma ter enviado um substitutivo à Câmara, como razão aponta-se o atendimento das pressões de *lobby* do mercado imobiliário, qual sua opinião sobre esta visão? E em sua opinião até que ponto as decisões da Conferência foram respeitadas?
18. Que impactos as propostas contidas no substitutivo trarão para cidade do Recife?
19. O controle da sociedade civil sobre o planejamento da cidade se procede através do CDU, que delegou a Conferência, quais as razões da administração passar por cima dessas decisões?
20. O que motivou a demora para a aprovação do Plano Diretor na Câmara? Como vê a relação entre o executivo e o legislativo neste processo?

## ANEXO B - Entrevista com Técnicos da Prefeitura Municipal participantes do processo de Revisão do PDR

<b>Categoria de Ator</b>				
Gestor <input type="checkbox"/>	Técnico <input type="checkbox"/>	Legislador <input type="checkbox"/>	Sociedade Civil <input type="checkbox"/>	Mercado <input type="checkbox"/>
<b>Dados</b>				
Nome: _____				
Representação _____				
Cargo: _____ desde: _____				
<b>Contato Pessoal</b>				
Endereço: _____				
Telefone: _____ e-mail: _____				
<b>Contato Representação</b>				
Endereço: _____				
Telefone: _____ e-mail: _____				

### DA GESTÃO

#### Questões de Ideário

1. A primeira administração João Paulo teve seu foco na participação popular, a segunda no empreendedorismo urbano, associado a uma visão estratégica. Como avalia essa mudança nos ideários da gestão?
2. Pode-se atribuir essa mudança de ideários às alianças feitas na campanha eleitoral?
3. Que interferências esses dois ideários tiveram sobre a concepção do Plano Diretor?

#### Questões da Engenharia

4. A indicação de seu nome para o cargo que ocupa teve natureza partidária ou técnica?
5. Os partidos tiveram influência no processo técnico de revisão do PD?
6. Os segmentos que representam os interesses da sociedade civil e do mercado imobiliário na engenharia administrativa exerceram algum tipo influência no processo de revisão do PD?

#### Arranjos Institucionais

7. Que reflexões tiveram as reformas administrativas, implantadas no decorrer das duas gestões, sobre o processo de revisão do PD?
8. Na segunda administração o Planejamento foi articulado ao OP, perdendo assim sua centralidade na gestão, como isso refletiu na proposta de planejamento da cidade e nos espaços de diálogo com a sociedade civil e o mercado durante a revisão do PD?

9. Atores da sociedade civil alegam que houve uma concentração de poderes em assessores do prefeito no início da 2ª gestão que dificultou a interlocução com os movimentos sociais, como avalia esta visão?

## **DO PROCESSO INSTITUCIONAL DE REVISÃO DO PD**

### **Processo de Gestão da revisão do Plano**

10. A metodologia adotada na revisão do PD foi adequada aos objetivos do Planejamento da Cidade?
11. Qual a sua avaliação sobre a atuação da Comissão Organizadora do Plano Diretor?
12. Como avalia o fato do Projeto de Lei do PD ter sido enviado a Câmara pela prefeitura sem deliberação dos espaços de decisão do Conselho e da Comissão Organizadora do Plano Diretor?

### **Participação**

13. Como avalia o papel do processo participativo e da composição dos diversos segmentos na Conferência, sobre a revisão do PD?
14. Como avalia as estratégias adotadas por cada segmento para defender seus interesses e quais os impactos das mesmas no processo de revisão do PD?

### **Mecanismos de decisão**

15. Em que medida os mecanismos de gestão democrática, a exemplo da Conferência, do OP e dos Conselhos, foram benéficos à revisão do PD?
16. Qual a contribuição do CDU à revisão do PD?

### **Conflitos de Interesses**

17. Quais os pontos de maior conflito de interesses entre os atores participantes no processo de revisão do PD e qual foi posicionamento da prefeitura frente a eles?
18. Qual o posicionamento da prefeitura com respeito aos conflitos de interesses entre o mercado imobiliário e os movimentos organizados gerados pelas modificações nos parâmetros urbanísticos da cidade?
19. Há sérias críticas a prefeitura pelo fato da mesma ter enviado um substitutivo à Câmara, como razão aponta-se o atendimento das pressões de lobby do mercado imobiliário, qual sua opinião sobre esta visão?
20. Porque o processo participativo que permeou a Conferência foi relegado?
21. Como avalia as reações dos movimentos organizados com respeito ao substitutivo?
22. Que impactos as propostas contidas no substitutivo trarão para cidade do Recife?
23. O que tem motivado a não aprovação do Plano Diretor? Como vê a relação entre o executivo e o legislativo neste processo?



## ANEXO C - Entrevista com Legisladores participantes do processo de Revisão do PDR

Categoria de Ator				
Gestor <input type="checkbox"/>	Técnico <input type="checkbox"/>	Legislador <input type="checkbox"/>	Sociedade Civil <input type="checkbox"/>	Mercado <input type="checkbox"/>
Dados				
Nome: _____				
Partido: _____			Mandatos: _____	
Contato				
Endereço: _____				
Telefone: _____		e-mail: _____		

### DA GESTÃO

#### Questões de Ideário

1. Que críticas faria as propostas do projeto político-administrativo da 1ª e 2ª administração João Paulo?
2. Que interferências os ideários dessas duas administrações tiveram sobre o processo de revisão do PD?

#### Questões da Engenharia

3. Que repercussões tiveram as alianças político-eleitorais configuradas nas duas administrações sobre o processo de revisão do PD?
4. Que impactos tiveram os interesses político-partidários no processo de revisão do PD?
5. Os segmentos do mercado imobiliário tiveram algum representante dos seus interesses nas duas administrações JP?

#### Arranjos Institucionais

6. Que reflexões tiveram as reformas administrativas, implantadas no decorrer das duas gestões, sobre o processo de revisão do PD?
7. Que reflexos tiveram as mudanças ocorridas nos espaços de diálogo com a sociedade civil e mercado na 1ª e 2ª administração de João Paulo, na revisão do PD?

## **DO PROCESSO INSTITUCIONAL DE REVISÃO DO PD**

### **Mecanismos de decisão**

8. Você considera que a Conferência do PD, enquanto espaço democrático, de decisão favoreceu o processo político de revisão do PD?
9. Em que medida a presença dos mecanismos de gestão democrática, a exemplo do OP e dos Conselhos, foi benéfica à revisão do PD?

### **Conflitos**

10. Um dos pontos de maior conflito de interesses entre o mercado imobiliário e a sociedade civil na revisão do PD, disse respeito às modificações nos parâmetros urbanísticos da cidade. Qual o posicionamento de sua bancada a respeito?
11. Em sua opinião os motivos que levaram a prefeitura a enviar um substitutivo à Câmara têm relação com a necessidade da administração em atender as pressões do mercado imobiliário?
12. Considera que os setores representativos do mercado imobiliário exerceram lobby sobre a administração visando derrubar as decisões da conferência?
13. Porque o processo participativo que permeou a Conferência foi relegado?
14. Como avalia as reações dos movimentos organizados com respeito ao substitutivo?

### **Participação**

15. A participação como forma de democratização da decisão traduzida na estrutura da 1ª e 2ª administração de João Paulo favoreceu a revisão do PD?
16. Como avalia o papel do legislativo no processo de revisão do PD e que estratégias foram adotadas pelos segmentos partidários para defender seus interesses e quais os impactos das mesmas?
17. O que tem motivado a não aprovação do PD? Como vê a relação entre o executivo e o legislativo neste processo?

## ANEXO D - Entrevista com Sociedade Civil participantes do processo de Revisão do PDR

Categoria de Ator				
Gestor <input type="checkbox"/>	Técnico <input type="checkbox"/>	Legislador <input type="checkbox"/>	Sociedade Civil <input type="checkbox"/>	Mercado <input type="checkbox"/>
Dados				
Nome: _____				
Representação _____				
Cargo: _____ desde: _____				
Contato Pessoal				
Endereço: _____				
Telefone: _____ e-mail: _____				
Contato Representação				
Endereço: _____				
Telefone: _____ e-mail: _____				

### DA GESTÃO

#### Questões de Ideário

1. Como sua entidade vê as mudanças ocorridas no modelo de gestão da 1ª gestão JP, de caráter mais democrático popular, para um projeto de empreendedorismo urbano, na 2ª, no que respeita ao planejamento da cidade?
2. Que interferências esses ideários tiveram sobre o processo de revisão do PD?

#### Questões da Engenharia

3. A sua entidade mantém algum vínculo político-partidário ou participou das alianças político-eleitorais procedidas nas duas administrações?
4. Como avalia as relações entre os segmentos do mercado imobiliário com a administração JP?

#### Arranjos Institucionais

5. Que reflexos tiveram as mudanças ocorridas nos espaços de diálogo com a sociedade civil e mercado na 1ª e 2ª administração de João Paulo sobre a revisão do PD?

### DO PROCESSO INSTITUCIONAL DE REVISÃO DO PD

#### Processo de Gestão da revisão do Plano

6. Que críticas faria à metodologia adotada pela prefeitura para o processo de gestão da revisão do PD?
7. O processo de gestão da revisão do PD foi legítimo e democrático?

### **Participação**

8. Como avalia o processo participativo ocorrido durante a revisão do PD?
9. Que estratégias foram adotadas por cada segmento para defender seus interesses e quais os impactos das mesmas no processo de revisão do PD?
10. Como avalia a participação da entidade que representa e das demais no processo de revisão do PD?

### **Mecanismos de decisão**

11. Você considera que a Conferência do PD, enquanto espaço democrático de decisão favoreceu o processo político de revisão do PD?
12. Em que medida a presença dos mecanismos de gestão democrática, a exemplo do OP e dos Conselhos, foi benéfica à revisão do PD?

### **Conflitos de Interesses**

13. As deliberações pactuadas na Conferência do Plano Diretor atenderam aos anseios do segmento que representa e dos demais?
14. Ao final do processo de revisão do PD no executivo as expectativas do seu segmento foram atendidas? E dos demais?
15. O Projeto de Lei encaminhado à Câmara atendeu as deliberações pactuadas na Conferência do Plano Diretor? E o substitutivo?
16. Quais os pontos de maior conflito de interesse entre os atores participantes no processo de revisão do PD e qual foi posicionamento do seu segmento frente a eles?
17. Em sua opinião os motivos que levaram a prefeitura a enviar um substitutivo à Câmara têm relação com a necessidade da administração em atender as pressões do mercado imobiliário?
18. O fato da prefeitura não ter respeitado as decisões da Conferência que prejuízos trouxe ao Planejamento da Cidade?
19. Considera que os setores representativos do mercado imobiliário exerceram lobby sobre a administração visando derrubar as decisões da conferência?
20. Qual a reação do segmento que representa e dos movimentos organizados com respeito ao substitutivo?
21. Houve alguma mobilização de qualquer segmento no sentido de questionar a legitimidade do substitutivo encaminhado à Câmara?
22. Qual a expectativa e como o segmento avalia o processo de aprovação na Câmara?

## ANEXO E - Entrevista com mercado participantes do processo de Revisão do PDR

Categoria de Ator				
Gestor <input type="checkbox"/>	Técnico <input type="checkbox"/>	Legislador <input type="checkbox"/>	Sociedade Civil <input type="checkbox"/>	Mercado <input type="checkbox"/>
Dados				
Nome: _____				
Representação _____				
Cargo: _____ desde: _____				
Contato Pessoal				
Endereço: _____				
Telefone: _____ e-mail: _____				
Contato Representação				
Endereço: _____				
Telefone: _____ e-mail: _____				

### DA GESTÃO

#### Questões de Ideário

1. Na opinião de sua entidade que impactos provocaram sobre o setor imobiliário as mudanças ocorridas no modelo de gestão da 1ª gestão JP, de caráter mais democrático popular, para um projeto de empreendedorismo estratégico na 2ª, no que diz respeito ao planejamento da cidade?
2. Em 2000 representações do mercado se mostravam preocupadas com a eleição de JP, na campanha eleitoral de 2004 muitas representações do setor apoiaram a reeleição, a que atribui esta mudança de opinião?

#### Questões da Engenharia

3. A sua entidade mantém algum vínculo político-partidário ou participou das alianças político-eleitorais procedidas nas duas administrações?
4. Como avalia as relações do seu segmento e demais entidades da sociedade com a administração JP?

#### Arranjos Institucionais

5. Que reflexos tiveram as mudanças ocorridas na representação política da estrutura administrativa da 1ª e 2ª administração JP sobre as relações do mercado com a prefeitura?
6. De que modo essas relações vieram a interferir no processo de revisão do Plano Diretor?

## **DO PROCESSO INSTITUCIONAL DE REVISÃO DO PD**

### **Processo de Gestão da revisão do Plano**

7. Sua entidade considera que o processo de gestão da revisão do PD foi legítimo e democrático?
8. Faria alguma crítica à metodologia adotada pela prefeitura no processo de gestão da revisão do PD?

### **Participação**

9. Como avalia o processo participativo ocorrido durante a revisão do PD?
10. Que estratégias foram adotadas por seu segmento para defender seus interesses e quais os impactos das mesmas no processo de revisão do PD?
11. Como avalia a participação da entidade que representa e das demais no processo de revisão do PD?

### **Mecanismos de decisão**

12. Você considera que a Conferência do PD, enquanto espaço democrático de decisão, favoreceu o processo político de revisão do PD?
13. A que atribui a decisão das representações do mercado de se retirar da Conferência do PD?
14. Em que medida a presença dos mecanismos de gestão democrática, a exemplo do OP e dos Conselhos, foi benéfica à revisão do PD?
15. Conflitos de Interesses
16. Quais os pontos de maior conflito de interesse entre os atores participantes no processo de revisão do PD e qual foi posicionamento do seu segmento frente a eles?
17. As deliberações pactuadas na Conferência do Plano Diretor atenderam aos anseios do segmento que representa e dos demais?
18. De que forma as deliberações pactuadas na Conferência do PD impactariam nas atividades do setor? E as propostas do substitutivo?
19. Houve pressão do mercado junto a administração visando alterar as decisões da conferência?
20. Em sua opinião que motivos levaram a prefeitura a enviar um substitutivo à Câmara?
21. O fato da prefeitura não ter respeitado as decisões da Conferência trouxe prejuízos ao Planejamento da Cidade?
22. Ao final do processo de revisão do PD no executivo as expectativas do seu segmento foram atendidas? E dos demais?
23. Qual a expectativa e como o segmento avalia o processo de aprovação na Câmara?

# 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](#)