



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

PLANO DIRETOR DO RECIFE: GESTÃO DEMOCRÁTICA?

Sandra Marília Maia Nunes (UFPE/MDU) - sandra01nunes@yahoo.com.br

Arquiteta e Urbanista; Mestre em Sociologia; doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano

- UFPE; arquiteta da Prefeitura do Recife

INTRODUÇÃO

No processo de redemocratização do País, a participação cidadã, foi definida na Constituição Federal (1988), no seu artigo 1º: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição” (Art. 1º, Parágrafo Único); no artigo 14: a soberania popular será exercida pelos representantes eleitos em sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, ou diretamente, por plebiscito, referendo e iniciativa popular e, também, no artigo 29, incisos X e XI: “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” e “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. No que se refere à política urbana, a Constituição Federal estabeleceu a obrigatoriedade do plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes. A Lei nº 10257/01 – Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade da participação popular no processo de elaboração do plano diretor e novos instrumentos de gestão democrática para a política urbana, como conferências e audiências públicas.

A democratização da gestão foi tratada, em Recife, pelas Constituição Estadual e Lei Orgânica. A Constituição Estadual (1989) definiu que os municípios deverão assegurar a participação ativa das entidades civis e grupos sociais organizados, na elaboração e execução de planos, programas e projetos e na solução dos problemas que lhe sejam concernentes; a Lei Orgânica, de 1990, estabeleceu que a participação popular fosse exercida, entre outros instrumentos, pelos conselhos e as câmaras setoriais institucionais de caráter deliberativo e composição paritária, na forma da lei. Para exercer as funções de acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor, a Lei Orgânica definiu o Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, como órgão colegiado de composição paritária entre representantes do município e da sociedade civil.

A participação popular nas lutas urbanas do Recife tem história, tem tradição. Este texto trata da participação da sociedade no processo de elaboração e implantação da gestão democrática do Plano Diretor do Recife, no período de 2002 a 2010, abrangendo duas gestões e meia, auto-intituladas em documentos oficiais como “radicalmente democrática”¹. A análise baseou-se em pesquisa realizada para dissertação de mestrado², em pesquisa nos jornais, no Relatório Final do processo de elaboração do Plano (2004), no Relatório da Conferência do Plano e na lei que o instituiu. Além disso, o texto traz o conhecimento pessoal da autora, técnica do órgão responsável pela elaboração e implantação do planejamento urbano. O plano foi elaborado por uma gestão democrática, ligada às demandas populares, em uma cidade que tem tradição de participação. Tudo para dar certo! Mas saiu diferente.

I. A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

A democracia participativa é um modelo recente, que surgiu na Europa, a partir dos movimentos estudantis da década de 60 do século passado, notadamente na França, sendo seguida por outros países e outros grupos, principalmente a classe trabalhadora. Naquela década, a idéia de participação também passou a se fazer presente no vocabulário da classe política. No fim do século XX e início deste século a participação da população tornou-se o centro do debate democrático e a idéia da democracia participativa se fortaleceu em decorrência dos limites e dificuldades da democracia representativa, de cunho liberal. O modelo de democracia participativa defende maior participação popular na tomada de decisão, na definição dos rumos que a sociedade vai tomar, na definição das políticas governamentais, etc. É um modelo que se contrapõe à democracia formal, que estabelece apenas as regras ou procedimentos para participação (como se vota ou decide) e a franquia à participação (quem participa), mas não permite abertura sobre o que vai ser definido (inclusive a própria definição das regras).

A necessidade, a exigência da participação da sociedade, são constatações de que o modelo liberal de democracia não pode mais se sustentar e é preciso, segundo os teóricos dessa nova corrente, uma combinação entre democracia participativa e representativa. Segundo Boaventura Santos, existem duas formas de combinação: coexistência e complementaridade. A primeira se caracterizaria pela “convivência, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação do desenho institucional” (2005, p. 75), e a segunda, presente nos países periféricos, implica uma relação mais profunda entre os dois tipos de democracia e

Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (Id., p. 76)

Há entraves para a efetividade da participação nas decisões políticas, notadamente em um país como o Brasil. As desigualdades sociais são obstáculos à democracia participativa, pois trazem diferenciadas capacidades de participação e pressão, influenciando profundamente o processo democrático. Telles (2001, p. 95) afirma que “as distâncias sociais são tão grandes que parece não ser plausível uma medida comum que permita que a questão da justiça se coloque como um problema e critério de julgamento nas relações sociais”; Diniz (2001) coloca que “é sabido que a desigualdade de renda tem efeitos políticos sobre a qualidade da democracia, embora seja difícil determinar o grau e o alcance destes efeitos, dada a escassez e a baixa qualidade dos dados disponíveis”.

A consciência dessas desigualdades influenciou no processo constituinte de 1988 e na nova Constituição Federal - a Constituição Cidadã. Nessa época, quando do processo de abertura política, o Brasil começava a sentir as expectativas da democracia; houve o fortalecimento dos movimentos sociais, que desde a década anterior lutavam em favor dos direitos sociais; percebeu-se um movimento nos setores organizados da sociedade, notadamente, movimentos sociais populares, sindicatos e associações não-governamentais, que apresentaram propostas à Constituição em elaboração.

Com a Constituição de 1988, a democracia se consolida com regras formais para a participação da sociedade, através de diversos instrumentos, nas questões de interesse público. Trata-se de um aprofundamento da democracia representativa, de cunho liberal; uma combinação da democracia representativa com uma democracia participativa, que busca uma nova forma de relacionamento entre sociedade e Estado, com vistas a um compartilhamento do poder decisório.

A Constituição Federal, na realidade, institucionalizou os processos políticos que estavam acontecendo nas cidades e no País, no âmbito das lutas pelos direitos sociais, desde a década de 70. A dinâmica deste processo é apresentada por Gohn em diversas obras (2003a, 2003b, 2005). Na análise dessa autora, é possível observar as alterações na dinâmica e no modo de atuar nos movimentos sociais, em articulação com o próprio processo de redemocratização no Brasil. Assim, no período autoritário e até os anos oitenta, os movimentos se organizavam para o enfrentamento e contestação do Estado; a luta pela moradia e a reivindicação de serviços básicos eram a tônica dominante, nas cidades. Nos anos 90, esses movimentos passam a se adaptar à nova conjuntura, surgindo movimentos ligados as áreas temáticas, como saúde, educação, cultura, habitação, entre outros. A crítica dos movimentos é feita em torno dos problemas das cidades, das grandes desigualdades, etc., assumindo uma característica menos reivindicatória (embora essa permaneça) e mais atuante, no sentido de apresentar propostas, a partir da consciência de seus direitos.

No contexto da redemocratização brasileira, a participação da sociedade assumiu lugar de importância, surgindo várias experiências de gestão urbana democrática, destacando-se o Orçamento Participativo, criado e fortalecido em Porto Alegre e adotado em várias cidades brasileiras, independente do viés político do gestor de plantão.

II GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO DIRETOR DO RECIFE

A Constituição Federal estabeleceu no § 1º do artigo 182 que o “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. A

Lei Orgânica do Recife (1990) estabeleceu o plano como um dos instrumentos da política urbana e exigiu a participação popular “na elaboração da lei de diretrizes gerais em matéria de política urbana, do plano diretor, do plano plurianual, da lei orçamentária e orçamento anual, dos planos, programas e projetos setoriais” (Art. 65, III). Este processo de participação popular deveria ser exercido pelos conselhos e câmaras setoriais institucionais (Art. 66, IV) e os conselhos e câmaras teriam “caráter deliberativo [...]” (Art. 66, Parágrafo Único). Para tratar da questão urbana, a mesma Lei definiu, no artigo 113, que o Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, órgão de representação da sociedade de composição paritária entre representantes do Município e da sociedade civil, exercerá as funções de acompanhamento, avaliação e controle do plano diretor. O CDU foi instalado em novembro de 1994. No período de dois anos realizou 50 reuniões: 22 ordinárias e 28 extraordinárias. Na gestão de 1997- 2000 houve uma interrupção nos avanços democráticos conquistados anteriormente, com as atividades do CDU sendo diminuídas, realizando 36 reuniões em quatro anos, tendo passado quase um ano sem se reunir.

A Prefeitura do Recife, após três (3) gestões exercitando (ou tentando) os pressupostos democráticos da nova constituição, foi assumida em 2001 pelo Partido dos Trabalhadores, com um discurso, formalizado no Plano Plurianual 2002/05, de que as ações da Prefeitura seguiriam três compromissos básicos: manter a resistência às políticas neoliberais implementadas no País, ser radicalmente democrático e colocar todas as energias e esforços no projeto que visa à construção de uma cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa (RECIFE, 2001:1). A principal diretriz estratégica exposta naquele Plano de Governo: Gestão Pública Radicalmente Democrática “apoiada na mobilização popular exige o envolvimento da população em geral e dos atores sociais públicos e privados, de modo a assegurar um modelo de gestão em que as decisões se respaldem na vontade do cidadão” (Ibid, 2001: 33). Essa ideologia do fortalecimento dos canais de participação popular pode ser observada no discurso do então Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã³, na primeira reunião do CDU na gestão do PT:

A visão que essa gestão tem de fortalecimento dos Conselhos, não é só uma visão institucional de partilhar poder, é de, enquanto gestor público, animar a sociedade para ela se apropriar dos espaços de cidadania. Esse instrumento de exercício de cidadania foi conquista da Constituição de 1988. O fortalecimento dos Conselhos, a sua existência plena, não pode depender apenas da existência da boa vontade do governo de plantão, tem que ser um exercício de cidadania [...] (02/2001).

O Estatuto da Cidade, instituído em 2001, veio reforçar a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, ampliando os canais de participação. O Estatuto determina que na revisão ou elaboração do Plano Diretor deveriam ser promovidas audiências públicas e debates com a participação da população e de associações

representativas dos vários segmentos da comunidade; também definiu um novo instrumento da gestão democrática da política urbana - a Conferência das Cidades.

Atendendo ao Estatuto da Cidade, a partir de fevereiro de 2002 foi iniciado o processo de discussão da revisão do plano diretor, que se prolongou até abril de 2006, já na segunda gestão do PT, quando o projeto de lei foi enviado à Câmara de Vereadores.

A participação na elaboração do Plano Diretor do Recife pode ser dividida em três etapas: (i) restrita ao CDU; (b) participação ampliada; e (iii) participação no Legislativo. Neste texto, ainda será apresentada a gestão democrática prevista no plano.

2 A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO

2.1 A Participação Restrita ao Conselho de Desenvolvimento Urbano

Na fase da participação restrita ao CDU, a Prefeitura, seguindo o que determina a legislação, colocava este Conselho como o órgão que teria a deliberação final sobre o plano, ao nível do executivo. Assim, o plano foi discutido nas reuniões ordinárias mensais ou em reuniões extraordinárias, com os estudos técnicos elaborados pela Prefeitura sendo apresentados, na medida de sua conclusão. Esta fase, que se estendeu durante um ano e meio, foi iniciada com a discussão e aprovação da metodologia de elaboração do plano e refere-se ao diagnóstico e início de propostas (zoneamento). A metodologia definia uma fase de ampliação dos debates com a sociedade, que seria finalizada com a realização da Conferência Urbanística e Ambiental.

O assunto vai ser discutido com delegados do OP, técnicos municipais, CDU, vereadores e sociedade civil organizada. O debate vai garantir legitimidade; a sociedade vai ser co-autora do plano. Não temos ainda a segurança sobre o formato dos diálogos, precisamos da colaboração de vocês. (...) Não enviaremos o Plano à Câmara, sem que o mesmo seja amplamente discutido com a sociedade. Temos a convicção que, se não for feito um pacto com a sociedade, é melhor engavetá-lo (Ata CDU. SEPLAM, 04/2003)

O plano diretor esteve por 38 vezes em pauta no CDU, no período 2002/06, sendo que, por seis vezes não chegou a ser discutido, por falta de tempo, dado a predominância da análise dos processos de Empreendimentos de Impacto, no Conselho. No período da participação restrita ao CDU, que corresponde o período de 2002 até meados de 2004, o plano esteve em pauta por 25 vezes, sendo que não foi discutido por falta de tempo em cinco reuniões e, em outras cinco reuniões foram apresentados somente informes sobre o andamento dos estudos. Os assuntos discutidos nas reuniões, de maneira geral foram: (i) Estatuto da Cidade e o Plano Diretor; (ii) O Plano Diretor em vigor; (iii) Discussão e votação sobre a metodologia; (iv) Estudos do diagnóstico; (v) Votação sobre a manutenção da metodologia; (vi) Votação sobre objetivos, diretrizes e proposta preliminar de zoneamento; (vii) Discussão e votação sobre regimento da Conferência do Plano.

Vale ressaltar que nesta fase, embora se diga restrita ao CDU, o processo foi apresentado aos outros conselhos municipais, de uma forma bastante informativa, pois a competência legal para análise é do CDU. O plano foi apresentado aos Conselhos de Saúde, Educação, Cultura, Transportes e do Orçamento Participativo.

2.2 A Participação Ampliada - A Comissão Preparatória da Conferência do Plano Diretor e a relação com o Conselho de Desenvolvimento Urbano

A fase de ampliação dos debates se caracteriza pela formação de uma Comissão Preparatória da Conferência, paritária entre poder público e sociedade civil, instituída em julho de 2004, por decreto municipal e composta por 20 entidades representadas no CDU e COMAM – Conselho de Meio Ambiente, tendo o papel de avaliar a proposta da Prefeitura e propor o processo de discussão com a sociedade, até o momento da Conferência Urbanística (posteriormente passou a ser chamada de Conferência do Plano Diretor), tendo, entre outras atribuições: (i) Coordenar, supervisionar e promover a realização da Conferência do Plano Diretor do Recife; (ii) avaliar e contribuir na formatação dos documentos técnicos, texto de apoio e minuta de proposta; (iii) propor os critérios e modalidades de participação e representação dos(as) interessados(as), (iv) definir o local de realização da Conferência do Plano Diretor do Recife; (v) promover a divulgação adequada da Conferência do Plano Diretor do Recife.

Essa Comissão assumiu, em parte, o papel decisório do CDU, previsto no início das discussões do plano e que foi sendo perdido paulatinamente. Com efeito, o regimento que nortearia os trabalhos da Conferência, elaborado por essa Comissão, propôs que as deliberações seriam sistematizadas em um relatório final, por ela coordenado, minutado em forma de Projeto de Lei do Plano Diretor para ser encaminhado à Câmara de Vereadores, ou seja, retirando o poder de deliberação final do CDU. Num processo de discussões acaloradas, o próprio Conselho decidiu, com muitas divergências, que a deliberação final sobre o plano seria da Conferência, o que caracteriza o sucesso da demanda pela ampliação da democracia, questionando as regras pré-estabelecidas pela legislação, buscando o direito de participar da definição dessas regras. Nessa discussão do regimento da Conferência, o conflito de opiniões transpareceu até mesmo dentro do governo municipal, permitindo inferir que não havia homogeneidade total de opiniões neste segmento:

Estamos tratando em tese, que o CDU vai delegar à Conferência, a execução do seu papel. Pondero que a decisão tem repercussão, por isso, temos que analisar com mais profundidade [...] em se tratando de legislação, temos que amadurecer antes de tomarmos uma decisão (Ata CDU, SEPLAM,07/2004).

Concordo que devemos ter um acúmulo melhor do conhecimento. Nós da Secretaria de Saúde, temos como tradição, até mesmo por estar na lei, de ver conferência maior do que conselho. Embora, o Conselho Municipal de Saúde sempre teve um envolvimento bem profundo na organização da Conferência Municipal de Saúde. A conferência delibera e o Conselho tem que acatar (Ata CDU Secretaria de Saúde, 07/2004).

O CDU não deverá ter pressa, tem que decidir com correção, visando o interesse da cidade. Acho necessária uma reflexão sobre o documento, e, os segmentos que representamos deverão ter conhecimento também (Ata CDU ADEMI/PE, 07/2004).

Mesmo sem aprofundamento, observo que a proposta do Regimento, inicialmente se diz deliberativa e, no final, diz que terá que ter a deliberação do CDU. Para mim, Conferência é um marco maior na cidade, sobrepondo-se ao Conselho (Ata CDU Fórum do PREZEIS, 07/2004).

A comissão participou, substituindo o CDU, da sistematização do Texto-base, que se constituiu em uma síntese do processo e formalização das propostas, lançado em maio de 2004, num evento que contou com a participação de cerca de 350 representantes dos vários segmentos da sociedade civil, instituições e esferas governamentais. O Texto-base e outros estudos do diagnóstico, além da agenda e notícias sobre o plano foram disponibilizados na *home page* da Prefeitura, durante aproximadamente 01(um) ano, para a ampliação da divulgação e da participação. Desta forma, qualquer cidadão teve possibilidade de formular sugestões, que foram sistematizadas pela equipe técnica e Comissão.

A metodologia proposta pela Comissão preparatória (ou organizadora) da Conferência do Plano previa momentos de discussão sobre o texto-base e sobre o significado do instrumento Plano Diretor, abrangendo: (i) Encontros Temáticos; (ii) Escutas por segmento; (iii) Escutas com Conselhos Municipais; (iv) Apresentações e debates sobre o Texto Base em entidades, associações e universidades; (v) Capacitações e escutas com segmentos sociais; e (iv) Conferência do Plano Diretor.

Foram realizados cinco Encontros Temáticos, com a presença de especialistas, que debateram com a sociedade temas considerados importantes, quais sejam: Plano Diretor e Estatuto da Cidade; Os Desafios da Intersetorialidade das Políticas Sociais; Gestão Democrática da Política Urbana; Parâmetros e Instrumentos Urbanísticos; Plano Diretor no Contexto Metropolitano.

As escutas e as apresentações e debates, tinham o objetivo de discutir o Texto-base no âmbito dos Conselhos, do Legislativo, das Universidades e dos segmentos organizados da sociedade: Conselhos e Associações Profissionais (CREA, OAB, IAB, etc); Entidades de Classe (ADEMI, SINDUSCON, Associação Comercial de Pernambuco – ACP, Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL, etc), Fórum de Reforma Urbana – FERU, Associação Brasileira de ONG's – ABONG-PE, etc.

Os Encontros Temáticos já haviam permitido a ampliação do debate sobre questões importantes para a cidade e para o plano, servindo também para nivelar conceitos e conteúdos. Era necessário também reconhecer a tradição de participação do movimento popular e a necessidade de este se apropriar de temas e conceitos mais complexos, como função social da cidade e da propriedade, outorga onerosa, transferência do direito de construir, entre outros. Essa questão foi abordada por um processo de capacitação, dos movimentos sociais e sindicais, para aprofundar o entendimento sobre a proposta do Texto-base. Para coordenar esta capacitação foi contratada uma ONG com experiência em atividades de capacitação de segmentos populares, que elaborou a metodologia, o material didático de apoio (4 cartilhas) e realizou a capacitação. Foram capacitados 161 representantes dos Movimentos Sociais (delegados do OP, membros do PREZEIS, representantes de Sindicatos e de Movimentos Populares), distribuídos em 18 grupos. Essa iniciativa significa o reconhecimento das diferenças e da necessidade de qualificação, com o fim de alcançar uma participação mais esclarecida, menos manipulável, um poder maior de argumentação, persuasão e influência nas decisões, pois as “diferenças de qualificação trazem para o interior desses espaços públicos uma dificuldade adicional que pode acabar reproduzindo exatamente o que eles têm como objetivo eliminar: o acesso privilegiado aos recursos do Estado que engendra a desigualdade social mais ampla” (DAGNINO, 2002, p. 284).

Após a realização desse conjunto de atividades a Comissão, com apoio de técnicos da Prefeitura, realizou a sistematização das contribuições ao Texto Base, que foi levado à Conferência do Plano, realizada em julho de 2005.

2. 3 Conferência do Plano Diretor

A Conferência do Plano Diretor contou com os segmentos: Executivo (três níveis de governo); Legislativo Municipal; Sindicatos de Trabalhadores; Associações de Empresários e Organizações não-governamentais; Universidades e Segmento Popular, composto das Associações de Moradores, Delegados do Orçamento Participativo (com raras exceções da classe média baixa) e Fórum do Prezeis. Foram disponibilizadas 100 vagas para convidados e observadores e 610 vagas para delegados, distribuídas conforme quadro apresentado a seguir.

| | Associações de moradores | Fórum do Prezeis | Delegados OP | Trabalhad | Empresários | ONG's | Univ. | Execut. | Legisl. | Total |
|-----------|--------------------------|------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|-------|
| Vagas | 122 20% | 43 7% | 120 19,6% | 27 4,4% | 60 9,8% | 60 9,8% | 36 5,9% | 81 13,2% | 33 5,4% | 610 |
| Presentes | 82 15,7% | 37 7,1% | 95 18,2% | 13 24,9% | 29 5,5% | 57 10,9% | 19 3,6% | 81 15,5% | 21 4,0% | 521 |

O quadro permite constatar que 46,6% das vagas foram concentradas no segmento popular, fato ressaltado pelos empresários, que observavam o desequilíbrio na representação, agravado pelo fato de que as ONG's, que compunham, em grande parte, o FERU – Fórum de Reforma Urbana, formavam um bloco fechado com aquele segmento, significando a maioria- 56,4%, dos indicados e 51,9% dos presentes.

“Apenas 10% do total de delegados eram do setor produtivo. Não houve discussão técnica. As pessoas foram lá para dar apoio ao FERU; nenhum arquiteto, engenheiro, trabalhador da construção, participou da decisão. Quem estava lá não entende do assunto.” (Jornal do Commercio, 28/07)

Antes da conferência, a Prefeitura já havia se reunido, separadamente, com os empresários e com o FERU para tentar chegar a um consenso sobre os pontos polêmicos da proposta, que se concentravam no ordenamento territorial (leia-se a aplicação do instrumento da outorga onerosa ao zoneamento). O Fórum de Reforma Urbana defendia a aplicação da outorga onerosa em toda a cidade, enquanto os empresários admitiam o instrumento apenas no bairro de Boa Viagem, na faixa de praia. Estes, no processo de discussão, vendo-se em minoria, retiraram-se do evento. A proposta do Fórum e dos movimentos sociais foi aprovada; porém, logo após a Conferência, a Prefeitura já sinalizava que faria mudanças ao documento. O Prefeito anunciava que encaminharia à Câmara uma proposta paralela, com emendas àquela aprovada pela sociedade. O secretário de Planejamento da Prefeitura, João da Costa, afirmava:

“Vamos reformular o texto, principalmente na questão do potencial construtivo, outorga para toda a cidade e outros pontos”, disse, sem adiantar quais serão as mudanças. (Jornal do Commercio, 28.07.2005)

O plano foi chamado em editorial de jornal de grande circulação do “plano da discórdia” e que a

“democracia radical” na elaboração do Plano Diretor do Recife conseguiu desagradar “gregos e troianos” que participaram da conferência promovida pelo Executivo municipal no último final de semana no Teatro da UFPE”. Enquanto o setor produtivo - minoria no encontro - promete questionar judicialmente os resultados práticos da reunião do final de semana, considerados por eles de “devastadores”, os movimentos sociais se mostram desconfiados e preferem entender como um “equivoco” as últimas declarações do prefeito João Paulo (Jornal do Commercio, 28.07.2005)

A sistematização dos resultados da Conferência, segundo o seu regimento, deveria ser feita pela Comissão Preparatória, contrariando o decreto que a instituiu, que datava sua

existência até o final do evento. Mesmo diante dessa contradição, alguns membros do CDU solicitavam, em diferentes momentos, a reinstalação da Comissão, para qual haviam delegado parte do seu papel.

O seu Regimento previa que ela acompanharia até o documento ser enviado à Câmara, exatamente para que pudéssemos visualizar como ficou o formato do Projeto de Lei. Se preciso, fazemos alguns ajustes antes do seu encaminhamento à Câmara. Gostaria de saber como está sendo pensado esse processo da reinstalação da Comissão (Ata CDU. Câmara Municipal, 10/2005).

A Comissão deverá vir ao CDU. Colocar a Comissão como um funcionamento institucional com outro percurso, é legítimo. Mas, também, é legítimo o Conselho ouvir esta Comissão (Ata CDU. IAB, 02/2006).

Houve a sistematização. A Secretaria de Planejamento Participativo fez três convocações à Comissão, como também, ao Conselho, mas não foi possível as reuniões acontecerem. Na Comissão, por falta de quorum. No Conselho, por indisponibilidade de tempo dos conselheiros para leitura e análise do documento (Ata CDU. SPPODUA, 04/2006).

Sob a justificativa da necessidade de solução das inconstitucionalidades e contradições que surgiram na proposta aprovada, a Prefeitura assumiu a sistematização dos resultados da Conferência, ferindo todas as decisões anteriores sobre o assunto. As Secretarias de Planejamento e Assuntos Jurídicos, durante 08(oito) meses formularam emendas que se concentraram nos pontos polêmicos já referidos. Ao final, a sistematização foi apresentada ao CDU, quando foi solicitada a sua contribuição:

Na reunião do CDU realizada no dia 07 de dezembro p.p., ficou acordado que retomáramos a análise da sistematização [*realizada pela Secretaria de Assuntos Jurídicos*] na reunião de fevereiro. Hoje, estamos aqui para ouvir as colocações e registrá-las. Solicito que as considerações aqui colocadas, sejam encaminhadas por escrito para uma possível nova discussão (Ata CDU. SPPODUA, 02/2006).

A prefeitura cumpriu o que prometeu a respeito da reformulação dos resultados da Conferência, não só na correção das inconstitucionalidades, mas apresentando um plano substitutivo, elaborado de forma fechada, com a “perspectiva de aprofundar as propostas oriundas da Conferência” (Ata CDU. SPPODUA, 04/2006). As duas propostas, a sistematização do produto da Conferência e um “Projeto Substitutivo” foram encaminhados à Câmara em abril de 2006, sendo que o último recuperou a proposta inicial de aplicação da outorga onerosa, somente em Boa Viagem.

Ontem, o prefeito João Paulo entregou o texto ao presidente da Câmara, Josenildo Sinésio (PT). Mas o projeto que vai tramitar no Legislativo, aprovado por poder executivo e movimentos sociais na Conferência Municipal sobre o Plano Diretor em julho do ano passado, já chega com a possibilidade de ser alterado. Até segunda-feira, a Prefeitura vai enviar emendas para substituir 20% do conteúdo (Jornal do Commercio, 07.04.2006).

O secretário de Planejamento não acredita que 20% de alteração no projeto deixem insatisfeitos os movimentos sociais que ajudaram a formatar o PDCR. “Tivemos participação ampla de vários segmentos, é difícil conseguir unanimidade. O importante é apontar para onde a cidade vai crescer, e isso é interesse de todos.” (Jornal do Commercio, 07.04.2006).

Já está na Câmara de Vereadores do Recife o conjunto de alterações sugerido pela prefeitura no Projeto de Lei nº 06/2006 (Plano Diretor da Cidade). As mudanças são criticadas por integrantes do movimento social organizado, que participaram da Conferência do Plano Diretor, em julho do ano passado, quando foi aprovado o conteúdo da nova legislação. O projeto de lei foi enviado à Câmara na semana passada.

[...]

representante do Fórum de Reforma Urbana (FERU), garante que o projeto de lei enviado à Câmara não foi fiel às propostas. “O FERU estranha a postura do Executivo. O município investiu tempo, recursos técnicos e financeiros na organização de uma conferência e manda um substitutivo. A conferência não serviu de nada?”, questiona. (Jornal do Commercio, 13.04.2006).

Observam-se, então, duas alterações, feitas pelo poder público, às decisões oriundas do processo participativo: (i) o regimento da Conferência havia previsto que a Comissão Organizadora da Conferência sistematizaria o resultado da Conferência, e o formataria em projeto de lei para ser enviado à Câmara; (ii) a Conferência teria o caráter deliberativo, portanto não haveria mais discussões sobre o documento. O poder público, representado pelo executivo muda as regras sistematizando o documento, mas, para evitar um conflito com os membros do CDU, antecipa-se e convida à participação (limitada em função de prazos por ele estabelecidos), em uma nova discussão, que também significa nova quebra das regras, porém dividida com o Conselho. Este, por meio dos representantes da sociedade civil, atua de forma contraditória ao ser capturado pelo discurso do executivo. De fato, diante das alterações ao processo, reage ao poder exercido pelo executivo municipal, expressando seu descontentamento em relação aos resultados apresentados, mas atuando de acordo com as mudanças realizadas à sua revelia, atendendo ao convite de uma nova discussão:

Discutimos detalhadamente o documento do Projeto de Lei. No dia 06 de março p.p., entregamos o documento – Contribuições para elaboração do Projeto de Lei, como subsídio à SAJ na formatação em Projeto de Lei. Lamentavelmente observamos que alguns artigos aprovados na Conferência, não eram inconstitucionais e não foram incluídos no documento entregue ontem à Câmara. [...] **ontem**, (grifo nosso) o Prefeito João Paulo entregou à Câmara o Projeto de Lei. E, **ontem** mesmo à tarde, tivemos o exercício de debruçarmos no documento. Até com o objetivo de melhor preparo para esta reunião[grifo nosso] (Ata CDU ETAPAS, 04/2006).

Os conflitos, na verdade se prendem aos resultados e camuflam os processos, já que não há o questionamento explícito sobre a mudança das regras. No discurso, acima, chama atenção o fato de os conselheiros tentarem discutir um documento que não pode mais (e nem deveria, segundo decisão anterior) ser discutido no âmbito do Conselho. Isto

demonstra um entendimento de que é possível a aceitação da mudança desde que seja possível delas participar. O comportamento contraditório do CDU se acentuou diante da total mudança das regras, quando o poder público apresentou, com um discurso muito bem articulado, o plano substitutivo. Esse discurso operou como um elemento mediador diante dessas mudanças, impedindo ou minimizando questionamentos por parte do Conselho; de modo contrário, houve até certo ufanismo, que denota uma relação de autorização (desnecessária?) implícita ou de cumplicidade inconsciente, que pode ser observada nos discursos:

Hoje, temos instrumentos para discutir, com embasamento, que cidade queremos consolidar. Foi respeitado todo o sentido teórico do documento base, através dessa nova proposta. Felicito a todos e, para finalizar digo: os excluídos não são problemas, e sim, inspiração de outro projeto de nação (Ata CDU Câmara, 04/2006).

O trabalho apresentado não só contém a necessidade do moderno para a cidade, mas justifica historicamente o próprio conhecimento dela, e faz as medidas corretivas (Ata CDU. CREA, 04/2006).

Vi um conceito de cidade, a partir de um embasamento teórico/científico, com base sólida de informações (Ata CDU. IAB, 04/2006).

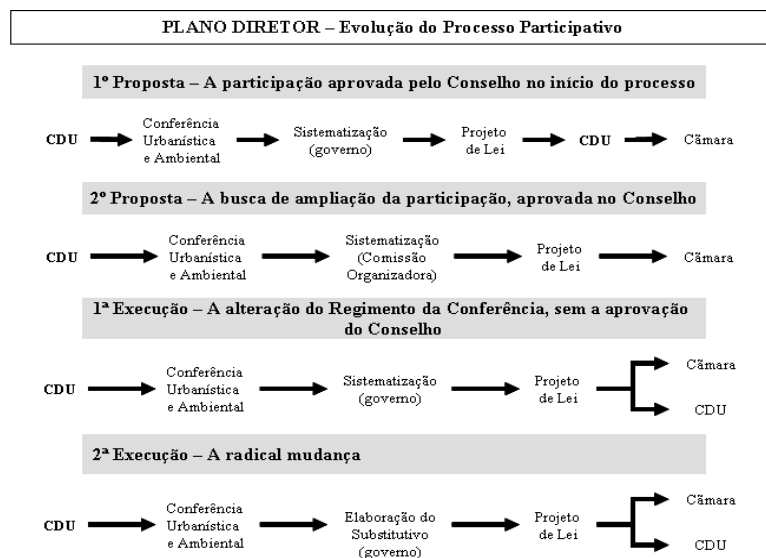
Na realidade o produto traz um novo olhar. E, se fosse possível tê-lo apresentado no primeiro semestre de 2005, estaríamos em outro momento de discussão e aprofundamento [...] uma excelente apresentação, com informações que não tínhamos a esse nível de detalhes, sobre o desenvolvimento urbano da cidade (Ata CDU. ETAPAS, 04/2006).

Nesse caso, o que se observou foi um movimento do poder; primeiro, houve um jogo de forças para manter o poder dentro do CDU, com o grupo que defendia a ampliação da democracia tendo saído “vencedor” e delegado o poder decisório sobre o plano diretor para a Conferência. Em seguida, esse poder decisório flutuou entre Conferência, Comissão e Conselho, independentemente da decisão, anteriormente, por este formulada e, ao final, todos foram destituídos do poder quando o governo formulou um substitutivo do plano. Houve uma transgressão paulatina das regras, o que fez com que as tensões fossem gradativamente atenuadas. O Conselho, buscando a ampliação da democracia, delegou seu poder decisório para a Conferência, mas alcançou um resultado oposto, na medida em que este instrumento de ampliação da democracia teve seu poder deliberativo desconsiderado por uma atitude de características tecnocráticas, exercida pelo executivo municipal. Ao final foram atingidos os dois canais de participação – Conferência e Conselho, este último tendo legitimado todo o processo.

Embora fosse um momento político bastante diverso, parece ser a repetição do processo ocorrido em 1991, quando foi elaborado um plano diretor substitutivo, pela própria Prefeitura, que foi encaminhado à Câmara por um conjunto de 23 vereadores, que tinham o apoio do mercado imobiliário. Vale ressaltar que o plano, elaborado por uma gestão de

direita (1989-1992) não foi discutido internamente à Prefeitura e a discussão com a sociedade deixou muito a desejar.

O processo de discussão, do atual plano, pode ser observado no diagrama a seguir:



2.4 A Participação no Legislativo

O Projeto de Lei do Plano Diretor foi enviado à Câmara Municipal no início de abril de 2006, que na ocasião estava discutindo a reforma da Lei Orgânica do Município. Somente um ano depois aconteceu a primeira reunião da Comissão Especial, criada para analisar o documento. Com o objetivo de aprofundar o conteúdo do substitutivo ao plano foram promovidas, até o início de outubro de 2007, quatro audiências públicas: (i) “A Relação entre os Planos Diretores e o Estatuto da Cidade”; (ii) “Ordenamento Territorial - como estimular a riqueza e reduzir a pobreza”; (iii) Análise dos mapas do ordenamento territorial proposto; (iv) Relação entre o desenvolvimento econômico e o Plano Diretor da Cidade.

Em seguida, ocorreu a participação, propriamente dita, dos vereadores, que encaminharam 270 emendas, analisadas pela Comissão Especial. A análise resultou em um relatório preliminar disponibilizado no site da Câmara Municipal para apreciação da sociedade, parlamentares, técnicos da Prefeitura e representantes das entidades que estavam acompanhando o processo. Uma nova rodada de audiências públicas foi realizada, quando houve a entrega, pelo FERU e ADEMI (de posições opostas desde a Conferência), de propostas ao projeto. Após essa etapa, “a Comissão optou por promover encontros com representantes do FERU, da ADEMI e técnicos da PCR, de modo a montar um relatório de acordo com o que foi possível negociar com as entidades sociais e com o Poder Executivo”(CAMARA MUNICIPAL, 2008:3). Foi elaborado o Relatório Final do projeto de lei, que foi discutido, modificado e aprovado, em 01 de dezembro de 2008, depois de três

tentativas, fracassadas por falta de quórum. “De nada valeu a chiadeira da oposição contra pontos polêmicos do projeto. Os governistas usaram o rolo compressor – dos 27 vereadores presentes à sessão, só quatro eram opositoristas – e aprovaram o texto.”(Jornal do Commercio, 02.12.2008). O governo tinha a intenção de aprovar o plano sem correr riscos, é o que colocou o Jornal do Commercio: “o líder do governo, Henrique Leite (PT), não admite a hipótese de permitir que a sessão prossiga sem a certeza absoluta de que vencerá; os governistas presentes se retiraram e a pauta foi, mais uma vez, travada”. (Jornal do Commercio, 26/11/2008).

Durante uma das sessões de discussão do plano houve uma manifestação de participantes do Fórum de Reforma Urbana que, com narizes de palhaço, “protestaram contra as alterações feitas pela prefeitura no texto do Plano Diretor aprovado pela Conferência das Cidades, em 2005”. (Jornal do Commercio, 25.11.2008).

2.5 A Gestão Democrática Prevista no Plano

A Lei 17511/08, que institui o Plano Diretor do Recife, estabelece que

O Sistema de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática do Recife será integrado por órgãos do Poder Público Municipal, Conselhos e Fundos Públicos instituídos por lei, tendo por competência a elaboração, implementação, acompanhamento e controle da política de desenvolvimento urbano, garantida a participação da sociedade por meio dos instrumentos democráticos da gestão urbana (PREFEITURA DO RECIFE, 2008, p.64).

A gestão democrática da política de desenvolvimento urbano e ambiental é definida por essa lei como “o processo participativo da sociedade junto ao Poder Executivo e Legislativo, nas decisões referentes à política de desenvolvimento urbano e ambiental e do Plano Diretor da Cidade” (Id. p.65). Os instrumentos para a participação da sociedade estabelecidos são: Conferência da Cidade; Conferência Municipal de Política Urbana; 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; iniciativa popular de projetos de lei; e, Conselho Municipal de Trânsito e Transportes – CMTT. Vale ressaltar que existem outros conselhos setoriais estabelecidos por lei, que tratam de questões relativas ao plano diretor (ou vice-versa), já que o plano apresenta um conteúdo bastante abrangente, indo além do desenvolvimento urbano (ordenamento territorial, habitação, transportes e saneamento).

Destaca-se desses instrumentos, o Conselho da Cidade e o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, que apresentam superposição de funções. Com efeito, continuam em vigor as determinações da Lei Orgânica, que institui o CDU como responsável pela elaboração e avaliação do plano diretor; determinação reforçada pelo próprio plano que estabelece como atribuição para o CDU, entre outras: (i) analisar,

participar e deliberar nos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor do Recife, da Lei de Uso e Ocupação do Solo e outros instrumentos de regulamentação em matéria urbanística; (ii) apreciar e deliberar sobre assuntos referentes a implementação da Política de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Cidade e do Plano Diretor; (iii) sugerir ajustes e mudanças nos objetivos e diretrizes do Plano Diretor do Recife e em projetos e programas da política urbana; (iv) convocar, organizar e coordenar conferências relativas à implementação da política de desenvolvimento urbano e ambiental. Não são estabelecidas as atribuições do Conselho da Cidade, mas está disposto que Conselho da Cidade é composto por Câmaras Técnicas de Habitação, Saneamento Ambiental, Acessibilidade e Mobilidade Urbana, Controle do Uso e Ocupação do Solo Urbano, ou seja, áreas que fazem parte da política urbana, sendo parte delas atribuição do CDU.

Essa superposição vem das contribuições da Conferência, quando os participantes no desejo de tornar mais eficaz o processo democrático, propuseram a extinção do CDU, retirando-o da lista dos instrumentos de gestão democrática, substituindo-o por um Conselho da Cidade, que deveria ser semelhante ao conselho nacional, com maioria da sociedade civil. A proposta baseava-se no pressuposto de que o CDU não era um espaço democrático, onde o poder deliberativo fosse exercido em toda sua potencialidade.⁴ No processo de sistematização, a Prefeitura entendeu que a extinção do CDU era inconstitucional, já que este é definido pela Lei Orgânica e só por ela poderia ser revisto/extinto; revisão que estava em curso quando o plano foi entregue ao legislativo, sendo concluída em 2007. O projeto de lei do plano trouxe de volta o CDU, mas permaneceu com o Conselho da Cidade, trazendo um impasse até agora não resolvido. Vale ressaltar que revisão da Lei Orgânica manteve o CDU com as mesmas atribuições para o plano diretor e lei de uso e ocupação do solo, mas retirou o poder deliberativo dos conselhos (transformou-os em opinativos) e também a paridade, definindo que estes, sempre que possível, deveriam ter a maioria da sociedade civil organizada. Em janeiro de 2010, a 4ª Conferência da Cidade do Recife, realizada como Etapa Preparatória da Conferência Nacional, deliberou pela criação de uma Comissão para regulamentar o Conselho da Cidade e resolver a questão da superposição de atribuições entre esse e o CDU, a ser instituída até 30 de abril de 2010, o que não aconteceu.

Já são decorridos dois anos da publicação da lei e o plano ainda permanece no papel. Em 2009, a Secretaria de Planejamento fez uma apresentação ao CDU, das necessárias complementações e regulamentação do plano diretor. Para atender a deliberação da conferência, foi iniciada a discussão sobre a revisão do regimento do CDU e a regulamentação do Conselho da Cidade face à superposição entre os dois conselhos. Este processo não avançou e não há registro de cobranças pelo CDU ou o resto da sociedade.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Jacobi (2002: 445) coloca que “poucas são de fato, as experiências de gestão municipal que possuem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública e ampliam concretamente o potencial participativo”.

Recife teve uma experiência exemplar de participação, com diversos momentos e canais, institucionais ou não, que puderam opinar, decidir, em alguns momentos, sobre o futuro da cidade. A participação ocorreu como orientavam os novos pressupostos democráticos, as Resoluções do Conselho Nacional das Cidades, a Campanha de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades, enfim, dentro de tudo que estava proposto para a participação popular. A participação aberta, ostensiva, ocorreu segundo mandava o figurino, com todos os segmentos da sociedade chamados a comparecer, para se produzir um plano minimamente consensuado. Mas, como diz Maricato (2001: 72), “fazer emergir os diferentes interesse sociais (para que a elite tome contato com algo que nunca admitiu: o contraponto) é uma tarefa difícil em um país de tradição autoritária como o Brasil”. Exemplo bastante concreto dessa assertiva foi a retirada dos empresários da construção civil da Conferência do Plano, quando emergiu o conflito entre os princípios da reforma urbana e os interesses do capital imobiliário, explicitado na discussão sobre os índices urbanísticos e a outorga onerosa.

Um processo participativo de um plano diretor, pelo que está posto para função social da cidade e da propriedade, traz muitos conflitos de interesses e os canais de participação são “de negociação de políticas públicas, espaços de explicitação de conflitos e interesses, contrários a qualquer idéia de processo harmonioso de delegação de poderes onde existiriam apenas iguais” (NOGUEIRA, 2005: 161). De acordo com Flávio Vilaça, a participação no Plano Diretor é apenas uma ilusão, realizada para legitimar e dar impressão de igualdade, justiça e democracia, nas decisões políticas. Essa participação seria quase impossível, num país com enormes desigualdades sociais, como o Brasil; afirma ele que “os debates públicos seriam apenas a ponta de um iceberg, ou seja, aquilo que não aparece é muito maior daquilo que aparece” (VILAÇA, 2005:40). Remanesce, além dessa crítica, uma questão jurídica: qual o poder que os canais de participação têm de obrigar o governo a cumprir suas decisões?

Os instrumentos de participação são diversos e estão legalmente instituídos. Faz-se necessário conceber um modo de articulação e integração intersetorial desses canais e os momentos de participação, com vistas à implantação e monitoramento do plano e à necessária integração entre as decisões desses canais e o planejamento de cada órgão da administração municipal, para que se efetive o processo de deliberação democrática.

Não é fácil alcançar resultados positivos; ainda há muito que vencer, embora já se tenha dado um salto do planejamento autoritário, da década de 70. Há a necessidade de trabalhar, explicitar os conflitos e reconhecer que são legítimos e, sobretudo, manter-se atento para cobrar respeito aos processos deliberativos alcançados com a participação da sociedade, como por exemplo, a implantação do plano, iniciando-se com os instrumentos de gestão democrática. Esses processos ainda estão frágeis e sujeitos a pressões e manipulações, mas fazem parte do processo de aprofundamento democrático e de aprender a viver a democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DAGNINO, Evelina. (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DINIZ, ELI. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo Perspectiva., São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102.>
- Acesso em: 10/05/2007
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no início do Século XXI. Antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003 a.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no início do Século XXI. Antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003 a.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2003 b (Coleção Questões de nossa época; v. 84)
- GOHN. **O protagonismo da sociedade civil. Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Editora Cortez, 2005. (Coleção Questões de Nossa Época;v. 123).
- GONDIM, Linda. Entra em cena a participação popular. In: GONDIM, Linda (org.) **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1990. p. 81-95
- JACOBI, Pedro. Políticas Sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência e Saúde Coletiva**, 2002.v. 7, nº3, p.443-454.
- Jornal do Comércio. Plano Diretor chega à Câmara. Disponível em http://jc3.uol.com.br/jornal/2006/04/07/not_179332.php 07/04/2006. Acesso em 10.04.2006
- Jornal do Comércio. PLANO DIRETOR. Ajustes da PCR são criticados. Disponível em http://jc3.uol.com.br/jornal/2006/04/13/not_180042.php 13/04/2006. Acesso em 15.04.2006
- Jornal do Comércio. Câmara aprova o novo Plano Diretor do Recife. Disponível em http://jc3.uol.com.br/jornal/2008/12/02/not_309955.php 02/12/2008. Acesso em 02/12/2008.
- Jornal do Comércio. Plano Diretor “emperra” de novo na Câmara. Disponível em http://jc3.uol.com.br/jornal/2008/11/25/not_309020.php Acesso em 25/11/2008
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ:Vozes, 2001.
- NOGUEIRA, Marco A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.
- NUNES, Sandra M.M. **O Jogo de Interesses na Democracia Participativa. O Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife**. UFPE. PPGS. Dissertação de Mestrado. 2008.
- PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco. Pernambuco**: Companhia Editora de Pernambuco. 1989.
- RECIFE. **Plano Plurianual – 2002/05 – Recife, Cidade Saudável**. Recife, 2001.
- RECIFE. **Lei Orgânica do Recife**. Recife. 1990
- RECIFE. CÂMRA MUNICIPAL DO RECIFE. **Relatório do Substitutivo do Projeto de Lei Nº 06/06 - Plano Diretor**. Agosto 2008. Recife.

SANTOS, B. (org) **Democratizar a Democracia. Os caminhos da Democracia Participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TELLES, Vera. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo. USP, Curso de Pós-graduação em sociologia, Ed. 34, 2001.

VILAÇA, F **A ilusão do Plano Diretor**. Disponível em http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf . Acesso em 02/03/2008.

NOTAS

¹ O uso da expressão “radicalmente democrática” corresponde ao discurso das duas gestões do PT na Prefeitura do Recife (2001-08), presentes no programa de Governo e Plano Plurianual – 2002/05.

² Para a dissertação de mestrado “O Jogo de Interesses na Democracia Participativa. O Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife” foi utilizado o método de Análise de Conteúdo na leitura das atas do Conselho, no período de 2001-2007. O plano diretor foi um dos temas analisado.

³ A partir de 2005, com a reforma administrativa da Prefeitura fundiram-se as Secretarias de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã e a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM, originando a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental SPPODUA. No texto as referências serão ora à SEPLAM ora à SPPODUA, dependendo do período de tempo a que se referem. O secretário do OP assumiu a SPPODUA, tornando-se prefeito a partir de 2008. A SPPODUA foi extinta com a última reforma administrativa, que criou a Secretaria de Desenvolvimento e Controle Urbano e Obras – SDCUO, em 2009 e vinculou o OP diretamente ao gabinete do Prefeito.

⁴ Ver NUNES, Sandra M.M. O Jogo de Interesses na Democracia Participativa. O Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife. UFPE. PPGS. Dissertação de Mestrado. 2008.