



Especialização em
**GESTÃO
PÚBLICA
MUNICIPAL**

Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE
Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia

**UMA ANÁLISE DO INSTRUMENTO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA –
DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NO
PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DO RECIFE**

Cândida Maria Jucá Gonçalves

Recife
2024

CÂNDIDA MARIA JUCÁ GONÇALVES

**UMA ANÁLISE DO INSTRUMENTO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA –
DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NO
PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DO RECIFE**

Monografia apresentada junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): Prof. Msc. Lucas Alencar

Recife
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Bibliotecário(a): Suely Manzi – CRB-4 809

G635a Gonçalves, Candida Maria Jucá.
Uma análise do instrumento de audiência pública
: desenvolvimento da gestão democrática e
participativa no plano diretor no município do
Recife / Candida Maria Jucá Gonçalves. - Recife,
2024.

37 f.

Orientador(a): Lucas Alencar Pinto.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)
– Universidade Federal Rural de Pernambuco,
Unidade Acadêmica de Educação a Distância e
Tecnologia - UAEADTEC, Especialização em Gestão
Pública Municipal, Recife, BR-PE, 2024.

Inclui referências.

1. Participação social - Recife (PE). 2.
Administração pública - Estudo e ensino. 3.
Administração municipal - Recife (PE). 4.
Audiências públicas - Recife (PE) I. Pinto, Lucas
Alencar, orient. II. Título

CDD 350

FOLHA DE APROVAÇÃO

CÂNDIDA MARIA JUCÁ GONÇALVES

UMA ANÁLISE DO INSTRUMENTO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA – DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NO PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DO RECIFE

Monografia apresentada junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em 17/08/2024

Banca Examinadora:

Lucas Alencar Pinto - UFRPE

Presidente e Orientador(a)

Rodrigo Gayger Amaro - UFRPE

Examinador(a)

Letícia Maciel Moraes

Examinador(a)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família aos meus amigos pelo inestimável incentivo e por todo o apoio dado nas horas difíceis. Aos meus colegas de turma pela amizade, pelo apoio, companheirismo e por todas as aprendizagens vivenciadas nesta caminhada.

Expresso também minha gratidão às instituições de ensino às quais fui vinculado ao longo de minha trajetória acadêmica, ao meu orientador Prof. Lucas Alencar pelo cuidado, atenção e apoio. A minha amiga e Prof. Vânia Sant'Ana presente e sempre incansável nesse processo. Aos meus professores da especialização pelo apoio ao longo desta caminhada, e pelos ricos momentos de aprendizagem proporcionados.

RESUMO

A pesquisa desenvolvida teve por problematização o processo de participação social nas audiências públicas ao longo das atividades promovidas no âmbito do Poder Executivo na revisão do plano diretor da cidade do Recife em 2018. Sendo assim, a pergunta inicial da pesquisa foi quais os impactos das audiências públicas, uma das etapas da participação popular, para a construção de um plano diretor, mais precisamente na revisão do plano diretor da cidade do Recife no ano de 2018?

Sendo assim, teve por objetivo geral analisar os resultados das audiências públicas para a construção do Plano Diretor da Cidade do Recife hoje vigente e seus objetivos específicos foram verificar as condições da participação social existente no processo; apontar as normativas formais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, para a participação popular no processo serem cumpridas; e discutir acerca dos espaços efetivos de tomada de decisão, se foram estritamente controlados por parte da prefeitura, tornando-se tal processo uma espécie de teatro formalista na busca por legitimar decisões pré-estabelecidas.

O estudo se justifica, principalmente, no fato de conhecer os aspectos gerais a partir da perspectiva de subsidiar aprofundamentos no tema que permitirá novas investigações sobre o aprimoramento da implementação da garantia da gestão participativa da cidade em processos de elaboração e ou revisão de planos diretores.

A pesquisa desenvolvida se fundamenta numa abordagem qualitativa, por seu caráter analítico e sua fundamentação, baseada em fontes primárias, aborda os conceitos de Democracia, Gestão Participativa e Participação Social.

Trata-se ainda de um estudo documental, pois teve como objeto de estudo o Projeto de Lei 28/2018 que trata da revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife, o Estatuto da Cidade; Atas de Audiências, Relatório do Plano Diretor, e os documentos do Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial.

Por fim, o estudo foi concluído com o alcance do objetivo geral e ficou evidenciado que o Então, em meio a essas complexidades, o processo participativo do Plano Diretor do Recife 2018, embora concebido como um mecanismo de inclusão e democratização, foi, na realidade, conduzido de maneira a reforçar as desigualdades existentes e que a questão da participação social põe em pauta a problemática da necessidade de uma nova forma de relação entre Estado e sociedade.

Palavras-chave: Participação Social; Gestão Participativa; Plano Diretor da Cidade do Recife.

ABSTRACT

The research developed problematized the process of social participation in public hearings throughout the activities promoted within the scope of the Executive Branch in the review of the master plan of the city of Recife in 2018. Therefore, the initial research question was what are the impacts of the hearings? public, one of the stages of popular participation, for the construction of a master plan, more precisely in the review of the master plan for the city of Recife in 2018?

Therefore, its general objective was to analyze the results of the public hearings for the construction of the Master Plan for the City of Recife in force today and its specific objectives were to verify the conditions of social participation existing in the process; point out the formal regulations established by the City Statute, for popular participation in the process to be fulfilled; and discuss the effective decision-making spaces, whether they were strictly controlled by the city hall, making this process a kind of formalistic theater in the search for legitimizing pre-established decisions.

The study is justified, mainly, by knowing the general aspects from the perspective of subsidizing further investigations on the topic that will allow new investigations into improving the implementation of the guarantee of participatory management of the city in processes of elaboration and/or review of master plans.

The research developed is based on a qualitative approach, due to its analytical nature and its foundation, based on primary sources, it addresses the concepts of Democracy, Participatory Management and Social Participation.

It is also a documentary study, as its object of study was Bill 28/2018, which deals with the revision of the Master Plan for the City of Recife, the City Statute; Hearing Minutes, Master Plan Report, and documents from the Territorial Planning Plan Working Group.

Finally, the study was concluded with the achievement of the general objective and it became evident that the participatory process of the Recife Master Plan 2018, in the midst of these complexities, was a success.

Keywords: Social Participation; Participatory Management; Recife City Master Plan

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Atividades do processo de elaboração do plano diretor.....	18
FIGURA 2 - Participação por atividades processo de elaboração do plano diretor.....	23

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Etapas de Elaboração do Plano Diretor da Cidade do Recife/PE.....	23
QUADRO 02: Participação Social para o Plano Diretor do Recife 2018.....	28

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1. A DEMOCRACIA	11
2.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO PARTICIPATIVA: CONFLITOS E DESAFIOS	13
3. METODOLOGIA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO	17
4. RESULTADOS	19
4.1. NORMATIVAS FORMAIS ESTABELECIDAS PELO ESTATUTO DAS CIDADES	19
4.2. AS CONDIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR 2018 DA CIDADE DO RECIFE	20
4.3. O ESTATUTO DA CIDADE - DIRETRIZES GERAIS	24
4.4. OS ESPAÇOS EFETIVOS DE TOMADA DE DECISÃO - UM TEATRO FORMALISTA NA BUSCA POR LEGITIMAR DECISÕES PRÉ- ESTABELECIDAS?	26
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	35

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se iniciou a partir da problematização acerca do processo de participação social nas audiências públicas ao longo das atividades promovidas no âmbito do Poder Executivo na revisão do plano diretor da cidade do Recife em 2018.

A participação popular é garantida por legislação específica e por ocasião da realização das audiências públicas, etapa imprescindível e mandatória ao processo de elaboração dos planos diretores. São muitos os fatores que influenciam esse processo participativo que envolve desde as convocações para as audiências até a representação dos diversos grupos sociais na defesa de seus interesses. Esses fatores contribuem diretamente na qualidade dos resultados, uma vez que os técnicos fazem interpretações imprecisas sobre a realidade da comunidade, provocando inúmeras consequências. Sendo assim, a pergunta inicial da pesquisa foi: quais os impactos das audiências públicas, uma das etapas da participação popular, para a construção de um plano diretor, mais precisamente na revisão do plano diretor da cidade do Recife no ano de 2018?

Tal questionamento nos fez elaborar o objetivo geral do estudo, que se tornou analisar os resultados das audiências públicas para a construção do Plano Diretor da Cidade do Recife hoje vigente e teve como objetivos específicos: verificar as condições da participação social existente no processo; apontar as normativas formais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, para a participação popular no processo serem cumpridas; e discutir acerca dos espaços efetivos de tomada de decisão, se foram estritamente controlados por parte da prefeitura, tornando-se tal processo uma espécie de teatro formalista na busca por legitimar decisões pré-estabelecidas.

A importância desse estudo, primeiramente, reside em conhecer os aspectos gerais a partir da perspectiva de subsidiar aprofundamentos no tema que permitirá novas investigações sobre o aprimoramento da implementação da garantia da gestão participativa da cidade em processos de elaboração e ou revisão de planos diretores.

A pesquisa desenvolvida se fundamenta numa abordagem qualitativa, por seu caráter analítico.

Teve sua fundamentação teórica baseada em fontes primárias para abordagem das categorias científicas como Democracia, Gestão Participativa e Participação Social.

Como objeto de estudo documentos tais como o Projeto de Lei 28/2018 que trata da revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife, o Estatuto da Cidade; Atas de Audiências,

Relatório do Plano Diretor, e os documentos do Grupo de Trabalho do Plano de Ordenamento Territorial, caracterizando a pesquisa como documental de fonte secundária.

O trabalho está estruturado em três eixos principais: essa introdução, o desenvolvimento e os resultados.

O segundo eixo está composto pelo Referencial Teórico – no qual se discute os principais conceitos fundantes da racionalidade e reflexão desse estudo, sendo o primeiro intitulado Democracia e o segundo Participação Social e Gestão Participativa – e onde apresentamos a Metodologia juntamente com a Delimitação do Objeto.

No terceiro eixo apresentamos os resultados obtidos, cumprindo com os objetivos aos quais nos destinamos a desenvolver, estando sistematizado nos temas: as condições da participação social; normativas formais do estatuto das cidades; e os espaços efetivos de tomada de decisão.

Por fim, finalizamos nosso conteúdo analisando a questão de pesquisa e construindo uma reflexão sobre a amplitude do tema propondo novas pesquisas nessa área temática.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica de nosso estudo, constituída a partir de fontes primárias – livros e artigos científicos –, se centraliza na discussão das categorias científicas a seguir discutidas que são Democracia, Participação Social e Gestão Participativa.

A discussão de tais conceitos têm por propósito fomentar um debate acerca do objeto de estudo – as audiências públicas utilizadas para a revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife do ano de 2018.

2.1. A DEMOCRACIA

O tema democracia tem despertado, desde a antiguidade, variadas elaborações conceituais e, conseqüentemente, múltiplas interpretações e infundáveis debates.

Na Grécia Antiga, já se cunhava seu conceito como uma forma de governo na qual os cidadãos, no que concerne aos direitos políticos, possuíam igualdade. Sua ideia, na sua essência, compõe a perspectiva constitucional da democracia brasileira na qual é referida como um

governo do povo, pelo povo e para o povo.

Conceitualmente sendo desenvolvida ao longo da história, esta toma algumas especificidades como o conceito de democracia formal, caracterizada pelo princípio de sufrágio universal no qual se preconiza eleições livres e regulares, assim como a responsabilização do aparelho do Estado para com os representantes eleitos. É entendida como um modelo eficaz à proporção em que suas práticas vão sendo disseminadas na sociedade, regendo não apenas as relações dos cidadãos com o estado, mas também o relacionamento público entre os cidadãos. (Avritzer, 2003)

Continuando o debate sobre democracia, Luís Felipe Miguel (2002) revela que existe uma separação entre governantes e governados, ou seja, as decisões políticas são tomadas por um grupo pequeno e não pela massa das pessoas que serão submetidas por ele. Por consequência, os governantes tendem a possuir características sociais distintas dos governados.

Rancière (2014), por sua vez, irá afirmar que a democracia não é um tipo de constituição nem uma forma de sociedade. A democracia se constituiria como uma apropriação da coisa pública pela aliança entre uma elite estatal e uma elite econômica. Deste modo, o autor revela que o que chamamos de democracia é um funcionamento estatal e governamental que assim funciona: eleitos eternos, que acumulam ou alternam funções municipais, estaduais, legislativas ou ministeriais, e veem a população como o elo fundamental da representação dos interesses locais; governos que fazem eles mesmos as leis; partidos financiados por fraudes nos contratos públicos. Desse modo, a democracia se constituiria como uma apropriação da coisa pública pela aliança entre uma elite estatal e uma elite econômica. O autor irá afirmar:

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

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

governantes, apropriada sem contestações pelos governados, especialmente ao utilizarem os capitais simbólicos.

Cabe reforçar a diretriz, novos direitos surgem a partir do momento em que um grupo de pessoas toma consciência de sua condição desfavorável e, em resposta, luta pela sua libertação. Ou seja, é o ser humano o responsável por diligenciar e agir para que se liberte das opressões porventura a ele impostas, dotando a ele mesmo de sentido suas produções e suas relações sociais, ressaltando que Democracia não é só uma forma de governo, mas também um conjunto de ações, de mediações para possibilitar o poder do povo para o povo.

Para o autor Rubio (2014), a análise das novas manifestações democráticas pode servir como base de reflexões, como por exemplo para questões como o direito à cidade, democracia e direitos humanos e outras que se manejam no cotidiano social.

São muitas, enfim, as discussões acerca da democracia, que não se torna possível os devidos aprofundamentos neste relatório. O importante a destacar é que essas diferentes correntes de interpretação permitem, em dimensões diferenciadas, a participação social nos processos de gestão das políticas públicas, contribuindo assim para a adoção dos fundamentos e técnicas da denominada gestão participativa, a qual será discutida a seguir. Em outras palavras, uma vez compreendida a democracia como um modelo de vida em coletividade, apesar dos seus percalços, doravante, nos debruçaremos acerca da participação social e da gestão participativa, tendo em vista a sua importância para a compreensão do objeto de estudo em apreciação.

2.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO PARTICIPATIVA: CONFLITOS E DESAFIOS

A relevância do debate sobre a participação social e gestão participativa assumiu, desde a década de 1990, a agenda pública, em âmbito nacional e local, urdido pelo aumento dos problemas sociais nas grandes cidades e os consequentes requerimentos de um novo padrão de gestão pública. Toma-se como referência o conjunto de experiências municipais que se multiplicaram pelo país após a promulgação da Constituição de 1988, a qual definiu nova institucionalidade para as relações intergovernamentais e a gestão das políticas públicas.

O conceito de planejamento estratégico adotado desde então evoca a associação entre sociedade civil, o empresariado e os poderes públicos, exercendo o Estado um papel teatral, e não de condutor do processo, cuja coordenação se dá via ação com objetivos de equidade.

De acordo com Sánchez (2001), unifica-se, em nome desse processo, em uma imagem-síntese, carregada de uma leitura fantasiosa e reducionista das relações sociais. O estímulo à participação popular dá-se através da mídia, de campanhas de comunicação massiva e da realização de grandes eventos, supondo-se a adesão a eles e a aceitação dos programas e políticas propostas pelo poder público.

A Constituição Federal fixou as diretrizes para o reordenamento das administrações locais, tendo instituído a descentralização e a participação da sociedade civil como princípios norteadores das políticas públicas e definido, no que respeita à política urbana, que ela deve garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Como instrumento ordenador, com o Plano Diretor (BRASIL, 1988).A Lei Complementar 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade),que regulamentou esse marco legal, reafirmou a participação social como fundamento normativo da política urbana e determinou que os poderes executivo e legislativo municipais garantem, no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor, ampla discussão com a sociedade e a publicização de informações que lhe favorecesse a compreensão dos parâmetros norteadores do planejamento local. Institui-se, assim, o Plano Diretor Participativo como principal instrumento de planejamento urbano, adotando-se uma nova concepção de gestão urbana, que apontava para a possibilidade de ruptura com uma tradição de formulação distanciada das necessidades reais de cada cidade (GONDIM; LIMA; MOREIRA, 2005).Nesse marco conceitual, o planejamento ganha proeminência, já que seu fundamento é a vinculação com a sociedade, a garantia do bem-estar dos cidadãos e o acesso ao uso da cidade de acordo com os direitos de cada indivíduo (TAVARES, 2005).

A participação da população na elaboração dos planos leva à superação de reivindicações de interesses de grupos que desprezam as necessidades da maioria e, conseqüentemente, conduz à repressão de práticas nocivas, como a cooptação e o clientelismo. Mas como atingir tais objetivos com uma herança histórica de atitudes avessas ao interesse público e à participação da sociedade no processo decisório. Dados de diversas pesquisas mostram que a promoção de uma participação de qualidade é um desafio nas várias experiências disseminadas pelo país. É que, além do planejamento ser em si uma ferramenta complexa, com metodologia e terminologias próprias, boa parte da população está desvinculada de associações que lutam por seus direitos e acaba distanciada do que realmente acontece. Ademais, apesar da retórica da participação popular, notadamente, em muitas realidades locais

há pouca vontade política dos gestores de difundirem a função dos instrumentos urbanísticos e de efetivarem a participação plena da sociedade na sua formulação e implementação.

É imprescindível, para o estudo da temática, estabelecer de quem é a competência legislativa para a implementação do Plano Diretor dos municípios.

A União tem a competência privativa para legislar sobre assuntos que integram a temática urbana e ambiental como o direito civil, o direito agrário, águas, trânsito e transporte e registros públicos, por exemplo, nos termos do art. 22 da Constituição Federal (RECH e RECH, 2012, p.223). Com relação ao direito urbanístico, a competência é da União e dos Estados, conforme artigo 24, I, da Carta Magna (GRASSI, 2016 p. 127). Ao município, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal, foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, sendo atribuída, conforme Grassi (2016, p. 127), ainda, a competência para confeccionar o Plano Diretor Participativo, nos termos do artigo 30, VIII e artigo 182, todos da Constituição.

Desta forma cabe, aos municípios elaborar uma política de desenvolvimento urbano, isto é, fazer o planejamento do todo. Somente depois de elaborada e transformada em lei é que esta política poderá ser considerada um plano de desenvolvimento (RECH e RECH, 2016, p. 102).

A integração popular no processo democrático da gestão municipal, com o exercício da participação popular direta, especialmente quanto a esta participação no Plano Diretor do município, vem se dando através de audiências públicas e outros mecanismos, incorporados na Constituição Federal, Estatuto da Cidade, leis orgânicas e outros regulamentos a nível municipal, estadual e federal, de forma a que seja atendida a função social da cidade, a proporcionar um ambiente digno, seguro e saudável a todos. Esta participação está prevista constitucionalmente e tem por objetivo dar voz à população, quanto às peculiaridades do planejamento da cidade. Através da implantação do Plano Diretor, o município tem condições de, mediante este planejamento, proporcionar o desenvolvimento sustentável da cidade, integrando os munícipes e proporcionando o acesso ao exercício do direito à cidade para todos.

A queixa relativa à falta de participação e à apatia dos cidadãos das democracias contemporâneas não é compartilhada por todos os teóricos e cientistas políticos. Alguns autores afirmam que diante da complexidade de nossa sociedade e de seus problemas torna uma forte participação direta dos cidadãos no processo decisório não somente difícil, mas até indesejável.

Ao deparar-se com tamanha complexidade, os indivíduos preferem deixar o fardo pesado da tomada de decisões a uma classe profissional de especialistas (políticos e burocratas).

E nessa tentativa de reduzir os âmbitos nos quais as decisões são tomadas com base num processo democrático e, assim, facilitar a tarefa dos que são chamados a tomar e implementar as decisões. Finalmente, é comum ouvir (particularmente provindo de políticos e burocratas) o antigo argumento tecnocrático, pelo qual as decisões sobre políticas públicas deveriam ser tomadas por especialistas com base em regras técnicas, longe das barulhentas brigas parlamentares e das exigências ingênuas, não científicas e não realísticas dos cidadãos. Nessa visão, a democracia atual representaria um governo da multidão pela multidão e deveria ser substituído por um governo da sociedade pelos especialistas.

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

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram, de forma acentuada, mudanças nas formas de interação do Estado com a sociedade brasileira. Entre tais mudanças, merece destaque o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas – formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009). Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo, permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciar alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.

Baseado nisso, Reinau e Hansen (2006) defendem que a forma mais comum para o envolvimento da comunidade são as reuniões presenciais, onde os projetos e suas implicações são indicadas e debatidas. Porém, sua efetividade é questionada a partir do pressuposto em que a comunidade é apenas informada de um processo já em desenvolvimento, desconsiderando as possíveis opiniões e sugestões dos cidadãos. A participação social não se resume em quando só se toma parte, mas de que forma se faz isso. Tal pensamento se relaciona diretamente ao engajamento nas mobilizações de recursos, fiscalizações nas ações e implementações de políticas públicas que atendam o interesse da maioria da população (Bordenave, 1994).

Algumas reflexões questionam como os mecanismos participativos vêm sendo aplicados no Brasil, mais especificamente e principalmente na gestão urbana. Considerando a teoria da construção participação popular dentro do regime democrático e o papel de controle dos governados por meio das mídias, principalmente as digitais, massas e a continuidade dos privilégios das elites sociais, questiona-se se as práticas ditas participativas têm sido suficientes para atender aos interesses dos governados.

Numa leitura crítica relacionada aos processos participativos são comuns, a ponto de ser corriqueira sua relação com a ineficácia. Isso ocorre, de certa forma, devido a utilização do termo participação pública, de forma indiscriminada, a diversos métodos diferentes com respectivos níveis de participação (Bugs; Reis, 2014).

3. METODOLOGIA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO

A pesquisa desenvolvida se fundamenta numa abordagem qualitativa, por seu caráter analítico. A pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes. Nesta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada.

Inspirado em Mayring (2002), são características da abordagem qualitativa sua grande flexibilidade e adaptabilidade. A pesquisa qualitativa considera cada problema objeto de uma pesquisa específica para a qual são necessários instrumentos e procedimentos específicos. Tal postura requer, portanto, maior cuidado na descrição de todos os passos da pesquisa: a) delineamento, b) coleta de dados, c) transcrição e d) preparação dos mesmos para sua análise específica.

Nesse sentido, partimos do pressuposto de que uma pesquisa documental possa ser desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, podendo se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas, pois se constituem tanto como fonte de dados tangíveis, como integram a capacidade de interpretação e a subjetividade do pesquisador.

Nossa pesquisa teve como objeto de estudo, portanto, os documentos: Projeto de Lei 28/2018, que trata da revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife; o Estatuto da Cidade; as Atas das Audiências; o Relatório do Plano Diretor; e os documentos do Grupo de Trabalho do

Plano de Ordenamento Territorial-GTPOT, que se constituem como fontes secundárias.

Os estudos apresentaram que as atividades participativas para elaboração do Plano Diretor do Recife foram compostas por sete momentos: Escutas Públicas por Região Política Administrativa - RPA, Oficinas Temáticas, Audiência Pública para apresentação de Diagnóstico Propositivo, as Audiências Públicas Devolutivas, Oficinas por Segmento, Capacitação de delegadas e delegados para a Conferência do Plano Diretor, após essa última etapa, o Projeto de Lei N° 28/2018 foi enviado à Câmara de Vereadores do Recife (Figura 1).

FIGURA 1- Atividades do processo de elaboração do plano diretor



Fonte: site do Plano diretor do Recife (2018). Adaptado em abril 2024

O debate acerca da elaboração do Plano Diretor do Recife 2018, resultou no Caderno Preliminar de Propostas (RECIFE, 2018). Este material teve por objetivo embasar as primeiras discussões sobre o Plano Diretor. Está composto por uma série de informações de caráter generalista sobre as intenções iniciais que guiaram o debate. São elas: Conceitos e Premissas; Estratégias de Ordenamento Territorial; Implantação da Estratégia de Ordenamento Territorial; Princípios Fundamentais da Política Urbana, com seus Objetivos e Diretrizes; Estrutura Espacial; Diretrizes Setoriais da Política Urbana; Sistemas de Planejamento Urbano Participativo e Gestão Democrática e de Informação e Memória da Cidade; Disposições Finais e Transitórias.

Ao estudarmos o referido documento, observamos claramente que não se tratava de um documento funcional, pela quantidade nele contido. Este possui mais de cinquenta páginas, com poucas imagens e esquemas explicativos, tornando o conteúdo pouco convidativo e acessível. Notadamente a complexidade dos conceitos e temáticas presentes no instrumento urbanístico em questão necessita de uma tradução mais comunicativa e acessível.

4. RESULTADOS

4.1. NORMATIVAS FORMAIS ESTABELECIDAS PELO ESTATUTO DAS CIDADES

Do ponto de vista da formalização os Planos Diretores são elaborados por órgãos públicos de planejamento e suas respectivas implementações são complementadas por leis e atos posteriores. A partir da década de 1960, os planos urbanísticos locais voltados para toda a cidade apresentam-se em quantidade mais expressiva e normalmente são traduzidos diretamente em lei formal. Em certos casos, sob essa nomenclatura abriga-se algo mais próximo a um Código de Urbanismo, reunindo normas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Como destaca Villaça, para as grandes metrópoles brasileiras são elaborados os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), orientando não só a organização do espaço físico, mas também os desenvolvimentos social e econômico local.

A Lei 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF), situados no Capítulo II, Da Política Urbana, do Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira. Talvez seja oportuno colocar aqui uma primeira pergunta: por que situar o tema Política Urbana tendo como alicerce as questões do art. 170, que indica ter a ordem econômica o fim de assegurar a todos existências dignas.

A Política Urbana é, sem sombra de dúvida, hoje, o instrumento indispensável para que se assegure a todos existências dignas, pois, se os que vivem nos centros urbanos são por ela diretamente afetados, os que vivem fora deles indiretamente a ela se ligam, numa relação de dependência e de troca.

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da CF, o Estatuto da Cidade fixa-se como orientação para elaboração do plano diretor, de modo a que o mesmo venha a assegurar a todos existências dignas. No entanto, se a elaboração e fiscalização do plano diretor são de competência municipal, não se pode esquecer que, nos termos do inciso VI, art. 23, CF, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” é, segundo o caput do mesmo artigo, “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Os planos e normas urbanísticas qualificam o solo como urbano e o ordenam para cumprir funções específicas, como as de edificabilidade, viabilidade e deposição de resíduos sólidos urbanos. No entanto, muitas vezes falta afinidade entre a função e as especificidades do próprio solo e do potencial hídrico local.

4.2. AS CONDIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR 2018 DA CIDADE DO RECIFE

Em meados da década de 1990 já começam a aparecer avaliações e críticas às limitações do Plano Diretor enquanto instrumento de reforma urbana, inclusive de seus defensores. Conforme, a pesquisa realizada pelo “Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal” (citado por Cardoso, 2007), constata-se que houve uma difusão do ideário da Reforma Urbana, expresso em Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e em muitos em Planos diretores elaborados para as grandes cidades brasileiras. Constata-se, porém, que essa difusão não estaria sendo revertida em mudanças concretas.

Os indivíduos permitiram que esta entidade abstrata, o Estado, decidisse sobre suas vidas e sobre os locais em que vivem. Diante do Estado Democrático de Direito faz-se necessário estabelecer uma responsabilidade compartilhada entre sociedade e Estado, por meio de uma combinação entre democracia participativa e democracia representativa. As audiências públicas são importantes na medida em que devolvem uma parcela do poder decisório ao cidadão. Elas permitem aos cidadãos decidirem sobre seus reais problemas e sobre suas verdadeiras necessidades, visto que vivenciam isto todos os dias.

Sendo assim, o plano diretor é o instrumento que tenta regularizar toda e qualquer forma de intervenção sobre o território, independentemente de quem realiza esta intervenção (agentes públicos ou agentes privados). Importa salientar que o território não é mais visto apenas como um palco, onde as ações humanas acontecem. O território pode ser considerado como o espaço onde ocorrem as relações sociais, com características de cada local, no qual atores tentam resolver um problema comum em um determinado espaço. O território influencia as ações dos agentes sociais.

Em 2018, Recife deu início ao processo participativo de elaboração do seu Plano Diretor. Estando com o prazo saturado para a elaboração do referido documento (o último estava datado de 2008), o poder executivo municipal de então, comprimiu com o tempo, bem como com as atividades e os canais de participação e, utilizando mecanismos de controle social, conseguiu atingir o objetivo de enviar o Projeto de Lei para a Câmara Municipal no final do ano de 2018.

Todas as atividades participativas abertas ao público foram realizadas de maio a

dezembro de 2018. Diversas ações foram realizadas em um curto espaço de tempo, e o quantitativo do material utilizado, além das diversas variáveis que compõem o tema, não possibilitou uma discussão aprofundada. Com um cronograma apertado, as atividades participativas foram enxutas, e a população perdeu a oportunidade de conseguir se apropriar dos conteúdos necessários para gerar um debate produtivo e eficiente, construindo uma participação efetiva, a qual considerasse as contribuições de todos os participantes interessados.

Para além desse cenário, o ano de 2018 foi marcado por diversos eventos sociais, políticos e culturais, os quais acabaram por dividir a atenção da população com o processo de elaboração do Plano diretor, como a Copa do Mundo, as eleições, os festejos culturais das festividades juninas, como ainda a greve nacional da categoria dos caminhoneiros.

Assim, nesse contexto, antes de iniciar as tratativas de início das atividades, sinalizamos que diversos atores sociais começaram a reivindicar dilação do prazo, bem como o aumento das atividades participativas inicialmente propostas. Outras críticas foram realizadas referentes ao processo de contratação das empresas de consultoria, falta de transparência da Prefeitura da Cidade, como também com relação à dinâmica das instâncias de participação. Porém mesmo com as diversas críticas, matérias jornalísticas, e as reivindicações acerca do prazo estabelecido inicialmente, a Prefeitura da Cidade permaneceu rígida sobre seguir o cronograma inicial, ignorando os eventos citados, dando continuidade ao processo, e seguindo com sua estratégia de comunicação e marketing de modo a construir no imaginário social das massas que o processo estava acontecendo de forma satisfatória.

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

Buscando compreender como ocorreu a discussão acerca do Plano Diretor do Recife nas suas instâncias participativas entre a elaboração do Plano de 2008 e o de 2018, foi realizada a leitura dos relatórios das Conferências da Cidade que aconteceram dentro desse limite temporal. Os registros contam que essas conferências aconteciam em auditórios de prédios públicos da cidade, reunindo representantes de diversos segmentos sociais para discutir questões relativas à cidade do Recife.

Como forma de compreender como se deu o início do debate acerca da elaboração /

revisão do Plano Diretor do Recife 2018 – o último Plano Diretor era o de 2008, era notório o entendimento na prefeitura do Recife, de que era necessário começar a planejar a elaboração do próximo. Além disso, sabia que precisava realizar a revisão de forma urgente. Com a necessidade de pensar em fazer uma revisão de forma integrada com o Plano de Ordenamento Territorial (POT) que considerava mais instrumentos além do Plano Diretor.

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

Todas as definições acerca do processo de elaboração eram coordenadas pelo Instituto Pelópidas Silveira - ICPS e Secretaria de Planejamento Urbano - Seplan, e precisavam passar pelo órgão colegiado criado em virtude dessa arena do planejamento urbano em questão, o GTPOT. Assim, o cronograma das atividades a serem realizadas foi definido e divulgado nos canais de comunicação que estavam sendo utilizados.

Nas tratativas oficiais, o debate chegou ao público e alguns atores sociais tomaram iniciativa de realizar diferentes atividades preparatórias com vistas a esclarecer ao público diversas temáticas que seriam abordadas no momento de elaboração do Plano Diretor do Recife. Podemos citar que ocorreram alguns eventos mobilizados por iniciativas que buscaram levar o debate para outros segmentos sociais, como o Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), a ONG Habitat para a Humanidade Brasil (Habitat), a Secretaria da Mulher do Recife, a Articulação Recife de Luta (ARL), o Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento Pernambuco (IAB/PE), o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo - Departamento Pernambuco (CAU/PE).

Sobre o cronograma, é válido uma reflexão que quanto menos tempo para apreensão do material necessário para análise e embasamento para contribuir com propostas, menos condições de participar ativamente do processo. Desta forma a Prefeitura consegue maior autonomia em levar a elaboração do Plano conforme seus interesses, sem lidar com tantos conflitos. Em pesquisa do material objeto de estudo identificamos que dois pontos principais cabem colocar sobre esse processo de cronograma apresentado: a questão do pouco tempo para realização dos debates, uma vez que o cronograma do processo de elaboração do Plano no Executivo era apertado, e a questão dos desafios para mobilizar a população, considerando a cooptação como uma realidade bastante presente.

Conforme já afirmado neste documento, o Plano Diretor do Recife foi elaborado em

sete principais momentos, os quais se sistematizam em momentos informativos, consultivos e deliberativos ilustrados a seguir:

QUADRO 01: Etapas de Elaboração do Plano Diretor da Cidade do Recife/PE

ATIVIDADES PARTICIPATIVAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO RECIFE	1. Escutas Públicas por RPA;
	2. Oficinas Temáticas;
	3. Audiência Pública para apresentação de Diagnóstico Propositivo;
	4. Audiências Públicas Devolutivas;
	5. Oficinas por Segmento;
	6. Capacitação de delegadas e delegados para a Conferência do Plano Diretor;
	7. Conferência do Plano Diretor – Sendo essa última atividade /etapa, o Projeto de Lei Nº 28/2018 foi encaminhado à Câmara de Vereadores.

As figuras abaixo mostram o esquema sintetizado no cronograma dessas atividades.

FIGURA 2 - Participação por atividades processo de elaboração do plano diretor



Fonte: site do Plano diretor do Recife (2018). Adaptado em abril 2024

4.3. O ESTATUTO DA CIDADE - DIRETRIZES GERAIS

Dada a polêmica que se estabelece na literatura sobre o alcance normativo do plano diretor, destaca-se que o Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 1º, que é ele que se aplica na execução da política urbana, regulamentado na Constituição Federal. Destaca-se, ainda, que, no parágrafo único do mesmo artigo, fica claro que esta Lei estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Com foco no equilíbrio ambiental, e vislumbrando o desenvolvimento urbano sustentável, as diretrizes dispostas no art. 2º do Estatuto da Cidade, afetam as questões do uso do solo, e que objetivam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana no contexto da política urbana. Para Wolff (2004), “a cidade depende do uso dos bens ambientais para sua sustentabilidade e o meio ambiente, da sustentabilidade do seu uso pela cidade”.

Para que o inciso II do art. 2º cumpra sua função e seja efetivo, é necessário que sejam disponibilizadas para a coletividade informações suficientes sobre participação popular e tomada de decisão. Assim, por exemplo, a definição de áreas a serem ocupadas depende de estudos prévios de impacto ambiental e de riscos, que, por serem informações de cunho eminentemente técnico, mas relevantes para a participação consciente da população, demandam esclarecimentos prévios à fase de discussão. Evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, conforme a diretriz contida no inciso IV do mesmo artigo, requer essa mesma prática.

A ideia fundamental, comum ao conjunto desses textos, é a de que com a participação do público constitui um dos meios a serviço da proteção efetiva do meio ambiente. Informação e participação do público não podem ser desassociadas: é estando suficientemente informado que o público pode efetivamente exercer seu direito a participar de modo eficaz.

O Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor — elaboração, implementação e avaliação — e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal. Está fixada, ainda, a promoção de audiências públicas. Nelas, o governo local e a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos públicos ou privados, ou atividades com efeitos potencialmente negativos

sobre o meio ambiente natural ou construído, podem discutir e encontrar, conjuntamente, a melhor solução para a questão em debate, tendo em vista o conforto e a segurança de todos os cidadãos.

Apesar disso, é sabido que na vida política há sempre presente a prevalência dos interesses da classe dominante, no caso, a burguesia. Não cabendo desenvolver aqui uma discussão acerca da sociedade de classes, que é resultante do modelo de produção capitalista, em síntese nos utilizamos da ideia de Pinto (2020) de que a democracia é em seu nascedouro uma construção burguesa, uma vez que os interesses desta classe são postos como regra dominante e repercutem em diversos valores estruturantes da coletividade, como é o caso do Direito.

Nesse sentido, em nome do direito à cidade, justifica-se a criação de leis e de políticas públicas que, em que pese muitas vezes a intenção de promoção da justiça na distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização (SILVA, 2010, p. 45), contribuem para a reprodução do capital.

A partir dessa compreensão dos fundamentos primordiais do funcionamento da sociedade capitalista é que podemos tentar compreender o papel do urbano na sociedade contemporânea.

Torna-se imprescindível entender a importância histórica para o processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista. A cidade (base material e concreta do urbano) submete o campo como necessidade para que a burguesia iniciasse um processo de concentração da propriedade e dos meios de produção, aspectos fundantes do novo modo de produção que estava alvorecendo.

É possível começarmos a extrair a importância histórica representada pela cidade no processo de concentração de meios de produção e força de trabalho, necessidade autoritária na origem e no desenvolvimento capitalista. Outra autora que afirma a intrínseca ligação entre o desenvolvimento da produção capitalista e a cidade é Ferrari (2005). Na sua perspectiva não se pode encarar a cidade de forma isolada, como um fenômeno que independe da interação com outras esferas sociais, ou seja, não é possível entender a cidade separada de suas determinações históricas.

Cidades não são entes autônomos. As cidades capitalistas, especificamente, são os lugares de formas historicamente determinadas de exploração, onde se materializam complexas unidades de produção. Nelas ocorrem aprofundamentos do caráter cooperativo do trabalho, revelador da sincronia e interdependência entre as partes que compõem a divisão social do

trabalho e dela são resultados.

4.4. OS ESPAÇOS EFETIVOS DE TOMADA DE DECISÃO - UM TEATRO FORMALISTA NA BUSCA POR LEGITIMAR DECISÕES PRÉ-ESTABELECIDAS?

Historicamente há críticas sobre a participação social na elaboração dos Planos Diretores. Poucos deles foram, de fato, elaborados com participação no processo. Alguns consideraram como participação a realização de consultas. Embora grande parte dos planos reproduza a definição de função social da propriedade, não há nenhuma garantia de sua efetivação através de políticas públicas. Muitos criaram conselhos populares, mas não garantiram meios para seu funcionamento.

Se o capital imobiliário se encontrava organizado e mantendo canais de pressão diretos na prefeitura para a defesa de seus interesses (e para barrar iniciativas populares), as entidades e movimentos estariam ainda direcionadas a reivindicações locais ou comunitárias. Havia ainda um predomínio de práticas consolidadas de clientelismo, corrupção, empreguismo, favorecimentos, marcando as relações entre Estado e sociedade. A máquina pública, por sua vez, estaria voltada às normas legais, desconhecendo a cidade real, e estruturada por uma lógica de competências fragmentadas, rede de micropoderes, e burocracia segurando a possibilidade de responder às demandas sociais.

Partindo da discussão do debate sobre produção do espaço urbano como segregação social (Santos, 2018), o presente trabalho buscou compreender e evidenciar a complexidade dos conflitos existentes no processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018.

Houve uma tendência de se seguir o modelo constitucional, em muitos casos somente reproduzindo suas definições genéricas. Observou-se um esforço de uma maior participação das associações civis, uma grande influência do poder executivo, com uma cultura técnica de planejamento com fortes influências da tradição tecnocrata.

O processo de elaboração do Plano Diretor 2018 da Cidade do Recife, não apontou para o caminho da diminuição da desigualdade social refletida no solo urbano a partir de instrumentos capazes de dirimir esse cenário por meio de contrapartidas que se mostrassem realmente eficazes. Notadamente esses instrumentos foram incluídos no texto do Projeto de Lei 28/2018 de forma bastante superficial, sob o argumento de que não se poderia limitá-los e que teria de haver Lei Específica para cada um dos casos.

Uma questão importante a ser mencionada é que a participação exigida em lei e a pressão da população acerca da efetividade da participação para a elaboração Plano Diretor é diferente das exigências relativas à participação para a elaboração dessas leis específicas. Não há a mesma repercussão e os representantes dos interesses hegemônicos podem ter mais liberdade para definir parâmetros que os favoreçam.

Assim, mesmo diante de um regime democrático, percebem-se diferentes e diversos conflitos recorrentes no planejamento urbano das cidades. Tomando conhecimento que as arenas políticas formadas para tomada de decisão como espaços complexos – em que é latente os interesses distintos, vindos de diferentes grupos sociais e políticos, interagem de maneira a resultar simbolicamente em uma hierarquização –, assim temos uma participação social comprometida.

Trazendo esse debate e no sentido de mostrar que a produção do espaço urbano não é um movimento neutro, é produto e parte dessa lógica dominante, responsável por determinar que os lugares sociais e territoriais as pessoas ocupam, bem como o nível de acesso aos recursos considerados importantes na sociedade.

Assim, a partir das análises teóricas e empíricas realizadas ao longo do trabalho, foi possível esclarecer de que forma o processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 se configurou como um espaço de disputa de narrativa entre representantes de diferentes segmentos sociais, bem como, um exemplo do controle social exercido por parte de integrantes das classes dominantes sobre as dominadas.

A Prefeitura do Recife exerceu em todos os espaços participativos promovidos, de maneira direta e indireta, mostrou também o extenso investimento em comunicação e marketing com vistas a utilizar mecanismos midiáticos para auxiliar no processo de controle social em relação à imagem da gestão administrativa da cidade.

Outro ponto relevante foi a ausência de tempo necessário para o debate público e permitir que as pessoas tomassem conhecimento do teor e importância do instrumento urbanístico em questão, se apropriando de seu conteúdo para poder contribuir ativamente.

Em relação ainda ao cronograma enxuto estabelecido para a realização do Plano Diretor, destaca-se que, por vezes, a população se utilizou do recurso de provocar o Poder Judiciário, via Ministério Público, a fim de se fazer ouvida, denunciando as irregularidades do processo para a garantia da participação social em momentos de tomada de decisão referentes à elaboração ou revisão de legislação urbanística.

De acordo com o Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do

Recife, publicado no Caderno Preliminar de propostas, durante todo o processo foram viabilizadas diversas formas de participação por meio virtual, tais como: Plataforma Digital do Plano Diretor, E-mail SEPLAN/ICPS/Site PD, COLAB, Contribuições para o Caderno de Propostas, Facebook, Instagram, YouTube.

A participação social se deu sobre os eixos temáticos: mobilidade, acessibilidade, espaços públicos, habitação, gênero, e diversidade de usos. A ferramenta ficou disponível na plataforma digital do Plano Diretor ao longo da etapa de diagnóstico e, além disso, foram instalados totens em praças, parques e mercados públicos, com o objetivo de atrair cidadãos para acessarem a enquete no ambiente virtual.

O Caderno de participação popular apresenta os seguintes dados durante o período de 01/06/2018 a 06/12/2018:

QUADRO 02: Participação Social para o Plano Diretor do Recife 2018

CONTRIBUIÇÕES PARA O PLANO DIRETOR	
Contribuições Gerais	324
Aplicáveis	250
Contribuições foram acolhidas parcialmente	76
Acolhidas total ou parcialmente	182
PLATAFORMA DIGITAL DO PLANO DIRETOR	
No. De visitantes	12.583
No. De sessões	20.799
TOTENS EM PRAÇAS, PARQUES E MERCADOS PÚBLICOS	
No. Pessoas	546
No. Contribuições	839
CADERNO DE ATIVIDADES PARTICIPATIVAS	
Participação na modalidade presencial	5.288

Participação na modalidade virtual	1.703
No. de contribuições	16.490
LEITURA COMUNITÁRIA	
Contribuições	12.601
Questões apresentadas presencialmente	1.789
Questões apresentadas virtualmente	10.812
OFICINAS PARA AS PROPOSIÇÕES PRELIMINARES DO PLANO DIRETOR POR SEGMENTO E ELEGER AS DELEGADAS E DELEGADOS PARA A CONFERÊNCIA DO PLANO DIRETOR.	
No. Participantes	280
1.Poder Público	82
2.Entidades Profissionais, acadêmicas, de pesquisa, conselhos profissionais com atuação urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental:	32
3.Empresariado ligado ao desenvolvimento urbano:	31
4.Entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental e demais articulações da sociedade civil:	105
Total de Participantes	114
1.Poder Publico	47
2.Entidades Profissionais, acadêmicas, de pesquisa, conselhos profissionais com atuação urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental:	10
3.Empresariado ligado ao desenvolvimento urbano:	01
4.Entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental e demais articulações da sociedade civil:	54
CADERNO PRELIMINAR DE PROPOSTAS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO	

DIRETOR	
No. Acessos	31
No. Contribuições	315
RELATÓRIO DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR – REDES SOCIAIS	
Facebook – Contribuições	25
Curtidas	5.626
Visualizações de Postagens	113.265
Instagram – Contribuições	17
Visualizações de Postagens	60.199
YouTube	46
Visualizações dos vídeos	517

Considerando a complexidade das informações e singularidades de cada caderno que compõem o Plano Diretor do Recife, nos debruçamos apenas nos cadernos de Diagnóstico Propositivo, nos cadernos de atividades participativas. Demais instrumentos de consultas podem ser visualizados no site do Plano Diretor de Recife.

É relevante destacar as iniciativas dos movimentos sociais e populares em participar do processo posto pela Prefeitura, para além das atividades extras que promoveram buscando preparar as estratégias e argumentos para incidir e conseguir contribuir nos espaços dominados pelo Executivo recifense. Estas ações mostraram como um momento riquíssimo para o debate acerca do planejamento urbano da cidade do Recife sob a ótica do direito à cidade e à consideração das desigualdades sociais nos momentos de tomada de decisão. É neste cenário de discussões, que se promove a troca de experiências e conhecimentos entre atores de diferentes segmentos e contextos sociais.

As pessoas não possuem o mesmo conhecimento técnico necessário para participar efetivamente desses espaços e reivindicar suas necessidades e desejos acerca do projeto de cidade que defendem. Ao estudarmos o referido documento, por exemplo, observamos

claramente que não se tratava de um documento funcional, pela quantidade de conteúdo nele contido. Este possui mais de cinquenta páginas, com poucas imagens e esquemas explicativos, tornando-o pouco convidativo e acessível. Notadamente a complexidade dos conceitos e temáticas presentes no instrumento urbanístico em questão necessita de uma tradução mais comunicativa e facilitada.

Nesse sentido a participação acontece de forma seletiva, ficando evidente quem participa e quem é de fato ouvido, bem como ficam evidentes os grupos sociais que são convidados apenas para legitimar processos participativos que são previstos em lei, leis essas que apenas citam a participação e não a qualificam, deixando brechas para interpretação e forma de implementação ao gosto dos governantes. Desta forma, a participação aqui entendida como atuação efetiva em processos de tomada de decisão acaba sendo deturpada para a presença da população nesses processos como expectadores de um grande teatro, grande encenação em que as decisões foram previamente acordadas e o processo participativo é encenado como forma de legitimar.

Por fim, podemos colocar em pauta caminhos possíveis para a continuidade das análises realizadas no presente trabalho visando complementar o debate. Entende-se que, sendo o Plano Diretor um instrumento urbanístico que possui duas fases em seu processo de elaboração, um no âmbito do Executivo Municipal e outro no Legislativo Municipal, faz-se necessária a análise do processo de aprovação do Projeto de Lei do Plano Diretor na Câmara Municipal, como forma de entender as complexidades que se colocaram dentro desse contexto.

As análises trazidas aqui, mostra a importância que processos participativos não é uma tarefa fácil, mudar costumes de anos. Para modificar os velhos hábitos é necessário mudar também os profissionais envolvidos no processo. Pessoas que encarem o exercício como um serviço à cidadania, que saibam lidar com o público e tenham a sensibilidade de identificar suas reais carências. Para que isso ocorra, se faz necessário a legitimação – antes de mais nada – das diferentes comunidades que compõem a imagem da cidade, para que assim seja possível o planejamento urbano específico e indispensável para cada espaço. Deste modo, a participação social será mais direcionada e efetiva, trazendo novos hábitos e resultados.

Foi possível perceber que a participação social no processo de revisão do Plano Diretor não se deu de maneira efetiva nos momentos de debate e de como a população percebeu a possibilidade de conseguir se fazer ouvir a partir do intermédio dos representantes de grupos da sociedade civil organizada e de determinados legisladores, mandando suas propostas de emenda ao projeto de lei que foi para a Câmara Municipal.

Percebeu-se que o Poder Judiciário se mostrou como uma alternativa para que a população se fizesse escutada, buscando e, reivindicando participação efetiva, denunciando as irregularidades do processo por meio de mecanismos legais de garantia da participação social em momentos de tomada de decisão referentes à elaboração ou revisão de legislação urbanística.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando é aproximado o poder decisório daqueles que diretamente são atingidos pelas políticas públicas dá-se um grande salto no sentido de acertar-se as escolhas políticas que foram formuladas em espaços públicos-comunitários, mormente as políticas traçadas em audiências públicas. Outrossim, tais decisões aumentam a legitimidade das decisões e facilitam o cumprimento de futuras decisões, visto que as pessoas participaram como atores do processo.

A partir de audiências públicas realizadas diante das disposições previstas no Estatuto da Cidade, as pessoas entenderão as dificuldades e limitações do Poder Público, para dar conta de todas as necessidades da comunidade. Os dispositivos previstos no Estatuto da Cidade, no que tange à gestão democrática da cidade só atingirão seus objetivos se embasados em uma sociedade consciente, pautada na teoria da democracia participativa. Com isso, visa-se a construção de uma sociedade autônoma, capaz de governar a si própria. Entretanto, para isto é necessária a participação popular.

As complexidades, embates e contradições, no qual os grupos de oposição à lógica dominante buscam reivindicar mudanças no status quo, a conjuntura capitalista impõe que as classes dominantes ditem as regras, se beneficiando das mesmas, e deixando pouco espaço para rupturas. As análises mostram realizadas ao longo do trabalho, esclareceu que o processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 se configurou como um espaço de disputa de narrativa entre representantes de diferentes segmentos sociais, bem como um exemplo do controle social exercido por parte de integrantes das classes dominantes sobre as dominadas

Então, em meio a essas complexidades, o processo participativo do Plano Diretor do Recife 2018, embora concebido como um mecanismo de inclusão e democratização, foi, na realidade, conduzido de maneira a reforçar as desigualdades existentes. A falta de um espaço genuíno para o debate público e a imposição de estratégias de controle pela Prefeitura resultaram em um processo que favoreceu as classes dominantes com pouco espaço para as vozes das classes dominadas. É essencial que futuros processos participativos sejam conduzidos

com maior transparência, equidade e verdadeira abertura ao diálogo, permitindo que todas as vozes sejam ouvidas e consideradas na construção de políticas urbanísticas justas e inclusivas.

Sem a promoção adequada do tempo para o debate público e permitir que as pessoas tomassem conhecimento do teor e importância do instrumento urbanístico em questão. As Audiências públicas na elaboração do Plano Diretor do Recife 2018, se deu de forma controlada pela Prefeitura da cidade, de modo a não permitir que as necessidades das classes dominadas fossem atendidas, contribuindo para a manutenção de privilégios das classes dominantes.

Fato que essas audiências públicas, ainda são um mito de envolvimento social falho ao legitimar a opinião dos cidadãos. Os espaços cedidos não dão abertura a todos e, conseqüentemente, deixa de agir aos fatos e contribui para as omissões. O histórico da participação social reflete que a gestão democrática não consegue legitimar seus próprios valores, uma vez que para se contestar demanda poder e os envolvidos são escassos.

A partir das análises realizadas ao longo da presente pesquisa, foi possível elucidar de que forma o processo de elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 se configurou como mais um espaço de disputa de narrativa entre os representantes de diferentes segmentos sociais, bem como, um cenário do controle social exercido por parte de integrantes das classes dominantes sobre as dominadas. As tratativas mostraram o poder que a Prefeitura do Recife exerceu em todos os espaços participativos promovidos, sendo de forma direta ou indireta, bem como, o extenso investimento em comunicação e marketing com vistas a utilizar mecanismos de mídia visando auxiliar no processo de controle social e da opinião pública em relação à imagem da gestão administrativa da cidade.

Nesse cenário, a participação social, as audiências públicas na elaboração do Plano Diretor do Recife 2018 se deram de forma controlada pela Prefeitura da cidade, de modo a não permitir que as necessidades das classes dominadas fossem atendidas, contribuindo para a manutenção de privilégios das classes dominantes.

Ainda assim, não é possível afirmar que há uma participação significativa da sociedade nas audiências públicas, o que resulta na pouca representatividade. Poucas pessoas estão aptas a acessar as informações sobre as reuniões, além de serem pouco divulgados. Outrossim, o mecanismo não consegue contemplar os procedimentos efetivos de diálogo, além de exigir uma linguagem formal e técnica que repele o envolvimento da sociedade civil.

Vivemos em uma constante reprodução de sistemas de participação convencionais que não privilegia a população das periferias do Recife e ainda potencializa o desinteresse para o envolvimento das questões do Plano Diretor. A participação resulta em um ato não deliberativo,

além de faltar representatividade nas audiências públicas. Estas audiências públicas ainda são um mito de envolvimento social falho ao legitimar a opinião dos cidadãos. Os espaços cedidos não dão abertura a todos e, conseqüentemente, deixa de agir aos fatos e contribui para as omissões.

REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO RECIFE DE LUTA. **Site**. Disponível em: <<https://recifedeluta.org/para-onde-vamos/>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

AVRITZER, L. Modelos de Deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. SANTOS, B. V. de S. (Org.). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

BRASIL. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 13 jan. 2024.

_____. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em fev de 2024

_____. Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de jul. de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 182 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BORDENAVE, Juan; DÍAZ, E. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BUGS, G., & Reis, A. T. L. (2014). **Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul**. *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*. 2(6), 249-262

CHOMSKY, N. **Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia**. *Estudos Avançados* 11, n. 29, 1997.

GRASSI, Karine. **Plano Diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relato de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016

GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Martônio M. B.; MOREIRA, Sandra M. V. **Plano diretor participativo: instrumento para democratizar a gestão urbana?** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIX, Caxambu, out. 2005, p. 1-22.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e de. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.

LEI Nº 10.257. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 05 fev de 2024.

MAYRING, Ph. *Einführung in die qualitative Sozialforschung [Introdução à pesquisa social qualitativa]*. (5ª ed.). Weinheim: Beltz, 2002

MARICATO, Ermínia e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade**. As metrópoles e a questão social brasileira. Tradução . Rio de Janeiro: Revan, 2007

PINTO, L. A. **A construção dos Direitos Humanos por mulheres trabalhadoras sem-terra** – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, 136 f., 2020.

PLANO DIRETOR DO RECIFE. Canal de YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC2BEC0_MQo7B1dsMN6BBR7w>. Acesso em: 08 jan. 2024.

PORTO, Jane Ferreira. **Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade**. Revista de Direito da Cidade, vol. 04, nº 02. Rio de Janeiro, UERJ, 2012, pp. 129- 165.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007

RECIFE. ANEXO IV: **Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife. 2018**. Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/ANEXO-04.pdf>> Acesso em: 05 jan. 2024.

_____. **Ata da primeira reunião do GTPOT**. 15 de maio de 2018. Disponível em:<https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/ATA%20GT%20POT%20-%201%20C2%AA%20Reuni%C3%A3o%20-%20Turno%20da%20Manh%C3%A3%20-%202015-05-2018_0.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

_____. **Caderno Preliminar de Propostas: Material para Discussão**. Disponível em: <<https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Caderno-Preliminar-de-Propostas-material-para-discuss%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2024.

_____. **Projeto de Lei do Executivo nº 28 /2018. Institui o Plano Diretor do Município do RECIFE**, revogando a Lei Municipal no 17.511, de 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munici%CC%81pio-do-Recife-2018_0.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

_____. **Dados de Participação e Contribuição das Escutas por RPA**. Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Participac%CC%A7a%CC%83o-Escutas-por-RPA_0.pdf>. Acesso em: 07 fev . 2024.

_____. **Devolutivas das Leituras Comunitárias e Oficinas Temáticas**. Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Devolutivas-das->

Leituras- Comunita%CC%81rias-e-Oficinas-Tema%CC%81ticas-.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2024.

_____. **Diagnóstico Plano Diretor do Recife**. Disponível em: <https://planodiretor.recife.pe.gov.br/plano-de-ordenamento-territorial>>. Acesso em: 07 fev. 2024.

_____. **Relatório do Processo Participativo da Revisão do Plano Diretor do Recife**. 2018. Disponível em https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Analise-tecnica-do-processo-participativo_9.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2024

ROLNIK, R., Santoro, P. F. (2014). **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos da América.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos Direitos Humanos: de emancipações, libertações e dominações**. Porto Alegre, 2014.

SALLES, Helena da Motta **Gestão democrática e participativa** / Helena da Motta Salles. – 3. ed. rev. ampl. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, M. R. M. **O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros**. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, Leilson V. B.; MONTE, Marciel J.; GALVÃO, Nasielli M. S. CORREIA, José Jonas A. **Características Qualitativas da Pesquisa Científica: Uma visão para pesquisas qualitativas e quantitativas**. Maio de 2017, vol.11, n.35, p.607-614. ISSN: 1981-1179.

SILVA, Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da; GUIMARÃES, Frederico Garcia. **O controle social na administração pública para eficácia do plano diretor. O exercício popular. Uma visão a partir da constituição simbólica e das medidas de salvaguarda**. Publicações da Escola AGU, Brasília-DF, n. 18, 2012.

TAVARES, Rossana. **Perspectivas para os planos diretores participativos uma análise segundo o fórum nacional de reforma urbana**. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11., Rio de Janeiro, set. 2005. p 1-9.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Studio Nobel. 2001.

WOLFF, Simone. **O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei no 10.257/2001**. v. 13. Belo Horizonte: Editora Fórum. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, 2004..