



REVISITANDO O PREZEIS: UM INSTRUMENTO DE LUTA E RESISTÊNCIA NO EMBATE ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O DIREITO À CIDADE

Danielle de Melo Rocha¹

Observatório / PE -UFPE e CIAPA- UFPE, mrochadanielle@gmail.com

RESUMO

O artigo aborda o marco teórico que estabelece uma relação conflituosa ou de superposição entre dois modelos, não excludentes: o da “**cidade mercadoria**”, que emerge da globalização; e o de resistência ao mesmo, reivindicador da “**cidade democrática**”, na qual o valor do uso social prevaleceria sobre o valor de troca. Tendo como foco os conflitos urbanos no Recife em suas dimensões geopolítica, jurídica e urbanística, tais modelos de cidade oscilam no embate entre os conceitos de “**planejamento estratégico**” e de “**direito à cidade**”, revelando o distanciamento entre a realidade social e a legislação em vigor. Traça-se uma reflexão sobre o papel do modelo de gestão compartilhada definida pela Lei municipal nº 14.947/1987, que instituiu o **PREZEIS**. Considerado um instrumento pioneiro de luta e resistência, o PREZEIS comemora seus 30 anos tomando parte de instâncias participativas de planejamento e gestão onde se evidenciam os conflitos de interesses pelo solo urbano. A coordenação do Fórum do PREZEIS tem assento no **Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife-CDU**, no qual a correlação de forças tradicionalmente favorece o mercado imobiliário, e no **Conselho da Cidade do Recife - Concidade**, onde o movimento popular luta pelo direito à cidade. Nessas instâncias participativas, a pressão do mercado imobiliário sobre as ZEIS e a necessidade de proteção destas últimas, por meio de instrumentos jurídicos e urbanísticos específicos, são intermediadas pelas políticas públicas e pelos projetos estratégicos, a favor dos quais e contra os quais, os diversos agentes produtores do espaço urbano entram em disputa. A pauta desse embate tem como pano de fundo o cenário atual de riscos aos avanços sociais e políticos conquistados, frente ao recrudescimento de políticas liberalizantes.

Palavras-chaves: ZEIS/PREZEIS, planejamento estratégico, direito à cidade.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a descentralização da gestão urbana e das políticas sociais ocorreu no bojo da redemocratização, que possibilitou avanços nos instrumentos de planejamento participativo e de acesso à terra urbana e à moradia. Paralelamente às conquistas da Constituição Federal de 1988, que incorporou princípios defendidos pelos movimentos de luta pela Reforma Urbana, no Recife, as organizações da sociedade civil contribuíram efetivamente para a Lei municipal nº 14.947/1987, conhecida como **Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS**. Esta lei estabelece um modelo de gestão compartilhada visando efetivar a

¹ Arquiteta/Urbanista (UFPE), doutora em Geografia e Urbanismo (Paris 3, Sorbonne Nouvelle). Professora de Planejamento Urbano e Regional (DAU/UFPE), pesquisadora do Observatório-PE/UFPE e da Comunidade Interdisciplinar de Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem CICAPA/UFPE e representante da UFPE no Conselho da Cidade do Recife.



regularização urbanística e fundiária das ZEIS², tendo as Comissões de Urbanização e Legalização - COMUL e o Fórum do PREZEIS como instâncias centrais. Em 1993, a Lei nº 15.790 criou o Fundo Municipal do PREZEIS, que seria alimentado por 1% da arrecadação municipal e, em 1995, a Lei do PREZEIS reformulada resultou na Lei nº 16.113/95, respaldada pela Lei nº 16176/96 e pelo Plano Diretor do município (Lei nº 17.511/2008)³ atuais, vigorando até hoje, 30 anos após promulgada a primeira Lei do PREZEIS.

Acerca do exposto, pretende-se que o artigo desenvolva algumas reflexões que contribuam para o entendimento do papel do PREZEIS como instrumento de luta pelo direito à cidade da população moradora das áreas de baixa renda e das ZEIS no Recife, bem como de sua influência para o trato dessa questão em toda a sua Região Metropolitana. As questões-chaves desenvolvidas seguem algumas pistas que pretendem contribuir para elucidar a problemática apresentada e para abrir as possibilidades do aprofundamento de futuras pesquisas sobre o tema. Qual o papel do PREZEIS no cenário atual, no qual o município se prepara para iniciar o debate sobre a revisão do seu Plano Diretor e da Lei do Uso do Solo e sobre o Plano Local de Habitação de Interesse Social? O Conselho da Cidade poderá ser uma instância de participação efetiva de fortalecimento do PREZEIS? Os instrumentos de planejamento, elaborados ao largo das instâncias de gestão do PREZEIS, poderão ser apropriados pelas COMUL e Câmaras Técnicas do PREZEIS para contribuir com o planejamento das intervenções nas áreas pobres e nas ZEIS?

2. AVANÇOS E RECUOS: COMO O PREZEIS COMEMORA SEUS 30 ANOS?

Ao longo de seus 30 anos, o modelo de gestão compartilhada preconizado no PREZEIS experimentou momentos de avanços e de recuos, em relação à implementação dos objetivos previstos na Lei do PREZEIS, resultantes das diversas correlações de forças entre os atores sociais envolvidos nesse processo. Durante este período, os paradigmas de planejamento adotados oscilaram entre duas visões de cidade: a cidade-democrática que privilegia o direito à cidade e a cidade-mercadoria preconizada pelo planejamento estratégico. Muitas vezes, entretanto, esses modelos coexistem em uma convivência conflituosa. Atualmente, face à

² Segundo a Lei do PREZEIS, nº 16.113/95, as ZEIS “são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária”.

³ Este Plano Diretor promove a revisão do anterior, incorporando os preceitos do Estatuto da Cidade.



instabilidade no contexto político e socioeconômico do país, no qual se consolida a prevalência dos interesses do mercado sobre as políticas sociais urbanas, tanto em nível nacional quanto local, as organizações da sociedade civil tentam trazer o modelo de gestão do PREZEIS mais uma vez ao centro da política de habitação de interesse social.

Entretanto, ao pioneirismo do Recife na inovação de instrumentos urbanísticos de consolidação de assentamentos populares nas décadas de 1980 e 1990, segue-se a estagnação e o recuo do processo a partir dos anos 2000; paradoxalmente quando o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.357/2001) ampliava as possibilidades de participação popular e de regularização urbanística e fundiária.

As gestões do Partido dos Trabalhadores - PT no Recife⁴ priorizaram o Orçamento Participativo - OP, inspirado na experiência de Porto Alegre que mais representava simbolicamente o partido, enquanto o PREZEIS se associava à gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB⁵. Além da concorrência entre os dois programas (DE LA MORA, 2003) a Reforma Administrativa realizada pela Prefeitura da Cidade do Recife - PCR, em 2005, aprofundou a crise institucional do PREZEIS, que perdeu espaço no organograma da Empresa de Urbanização do Recife – URB com a transferência dos técnicos municipais envolvidos para outros setores e com a redução progressiva dos recursos destinados ao Fundo do PREZEIS. Fato é que o PREZEIS sobreviveu a duras penas, findas as gestões do PT e iniciadas as gestões do Partido Socialista Brasileiro - PSB⁶, tanto em nível estadual quanto municipal.

Sob o governo do PSB, o OP foi substituído pelo Programa Recife Participa (2013)⁷, cuja lógica focada na “ausculta popular” não deu muita expressividade à participação popular sistemática. Alimentadas pela narrativa de “fazer renascer o planejamento”, as gestões pessebistas imbuíram-se na elaboração de vários instrumentos: Plano de Drenagem, Plano Municipal de Mobilidade Urbana, Mapeamento das Áreas Críticas, Plano Local de Habitação

⁴ João Paulo esteve à frente da PCR em duas gestões (2001-2004 e 2005 -2008) e fez o sucessor João da Costa (2009-2012).

⁵ Jarbas Vasconcelos foi prefeito em duas gestões (1986-1989) e (1993-1997) quando a Lei do Prezeis foi criada e reformulada e quando foi instituído o Fundo do Prezeis.

⁶ Do PSB, Eduardo Campos foi governador de Pernambuco (2007-2014), sucedido por Paulo Câmara, do mesmo partido. À frente da PCR (2012-2015), Geraldo Júlio iniciou seu segundo mandato em 2016.

⁷ Modelo de Participação Social da Prefeitura do Recife, conduzido pela Secretaria de Governo e Participação Social, visando ampliar a gestão colaborativa e o controle social, buscando a participação direta da população nas decisões de governo por meio da ausculta popular. Fonte: <http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/recife-participa>, acessado em 15/04/2017.



de Interesse Social- PLHIS⁸. Também está em curso a elaboração de Planos Setoriais em parcerias, como o “Centro Cidadão”, que abrange o centro expandido e o “Parque Capibaribe”, às margens do rio Capibaribe. Esses Planos, elaborados em parceria com as universidades Católica e UFPE, respectivamente, articulam-se para projetar a cidade do futuro, construída pelo “Plano Recife 500 anos”, com vistas a comemoração dos 500 anos de Recife, no horizonte de 2037.

Não surpreende o fato de esses instrumentos e dos Planos Centro Cidadão e Parque Capibaribe excluírem a participação mais ativa do PREZEIS, mesmo impactando diretamente diversas ZEIS. Surpreende mais o fato do “Mapeamento de Áreas Críticas”⁹ ter sido conduzido desconsiderando o PREZEIS e em completa desarticulação com o PLHIS.

O mapeamento das “Comunidades de Interesse Social - CIS” e o cadastramento censitário das “regiões críticas” identificaram 2.573 micro-áreas, em 4.460 ha, correspondendo a 33% do território ocupado da cidade. A priorização por meio de uma matriz multicritérios resultou em 104 CIS, agregadas em 12 agrupamentos, para cada um dos quais foi elaborada uma **planta diretora**, com as diretrizes e elementos de integração necessários entre as CIS. Foram realizados “**estudos de concepção urbanística**” dos pontos de vulnerabilidade máxima¹⁰.

Embora, a ZEIS Entra Apulso, esteja entre as primeiras a serem instituídas e a terem sua COMUL instalada, o “estudo de concepção urbanística” elaborado no bojo deste Mapeamento, não envolveu esta instância, criada justamente para elaborar o Plano Urbanístico e acompanhar sua execução, além da regularização fundiária. Fica evidente, portanto, que o lugar do PREZEIS está deslocado das esferas de decisão do planejamento.

Outro indicador deste “deslocamento” é o processo de transformação de assentamentos em ZEIS. Mais de uma década se passou sem que uma nova área fosse transformada em ZEIS¹¹.

⁸ A elaboração dos Planos citados são resultantes do sistema de planejamento urbano instalado pelo Ministério das Cidades, no bojo do Estatuto das Cidades, que exige, entre outros Planos, que municípios com mais de 500 mil habitantes elaborem Planos de Transporte e Mobilidade Urbana e aqueles com mais de 20 mil habitantes elaborem seus PLHIS para obterem acesso aos recursos federais.

⁹ Desenvolvido pela PCR de 2011 a 2016, o “Mapeamento de Áreas Críticas” objetivou subsidiar a posterior elaboração de um Projeto de Saneamento Integrado- PSI e de um Atlas das Infraestrutura Públicas para as “áreas críticas”, cujo principal indicador para defini-las é a maior carência dessas infraestruturas.

¹⁰ Fonte: informações extraídas da apresentação realizada na Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária do Conselho da Cidade do Recife, em 15/03/2016.

¹¹ De 1999 a 2002 foram feitas 40 solicitações para transformação de assentamentos em ZEIS totalizando 66 ZEIS (252 assentamentos), das quais 35 participavam do Sistema de Gestão do PREZEIS (COMUL /Fórum). (Miranda, 2004).



Sob a administração do atual prefeito, foram criadas sete ZEIS¹², passando o município a ter 73 ZEIS. A fragilidade deste processo de transformação de áreas em ZEIS pode ainda ser demonstrada pelo exemplo da comunidade do Pilar, localizada no centro histórico da cidade (bairro do Recife), que está sofrendo uma intervenção urbanística pelo governo municipal, sem ter sido transformada em ZEIS, até o momento.

As conquistas do PREZEIS representam a segurança da permanência no local de moradia, fortalecem a identidade local e o exercício do modelo de gestão participativo, mas os limites, sobretudo políticos, colocam-se como desafios ao modelo. Em relação ao poder público, constata-se uma baixa capacidade executiva da estrutura governamental, bem aquém da necessária e variável conforme a vontade política do Governo e a diminuição sistemática dos recursos do fundo do PREZEIS, sendo hoje completamente irrelevante.

No entanto, não podemos considerar o processo de estagnação do PREZEIS como decorrência apenas da atuação do Estado, pois a conquista do direito à cidade se dá num palco de disputa de interesses estabelecida pela correlação de forças entre os diversos atores sociais. A pressão de movimentos sociais atuantes e fortalecidos sobre o Estado é fundamental para a conquista de direitos, que ocorre por meio das lutas e manifestações populares. Neste sentido, os representantes dos segmentos populares fizeram uma avaliação e constataram problemas persistentes que comprometem o fortalecimento da legitimidade do PREZEIS¹³: a fragilidade das lideranças enfrentando processos de desestruturação e de cooptação política, a relação com as bases enfraquecidas e fragmentadas, a necessidade de capacitação de novas lideranças. No âmbito das bases, as comunidades não têm a compreensão da importância de serem ZEIS e da atuação do PREZEIS. As lideranças também identificaram como problemática a desarticulação do PREZEIS com as outras instâncias de planejamento. Embora seja inegável o avanço da pressão imobiliária sobre as ZEIS, a própria existência da Lei do PREZEIS, ao estabelecer parâmetros urbanísticos restritivos, desestimula o interesse do mercado

¹² Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) regulamenta as ZEIS. O Plano Diretor do Recife (Lei 17.511/2008, Art. 107) cria as ZEIS TIPO 2 (vazias), como sendo "*áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostos pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização*". Desde 2013, foram criadas 7 ZEIS, sendo 1 ZEIS do Tipo 1 (Chié) e 6 ZEIS do Tipo 2 (Lemos Torres, Vila Brasil, Souza Luna, Torre de Babel, Coqueiral e Quadras K e L- LM 18.093/14).

¹³ Relatório Síntese do Seminário de Formação dos Participantes do PREZEIS, realizado em janeiro de 2014, no Memorial de Medicina, promovido pela Prefeitura do Recife/PREZEIS e coordenado pelo professor Luís de la Mora (Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizado - CIAPA / UFPE).



imobiliário sobre as ZEIS. As articulações colaborativas (Universidades, ONGs, Ministério Público e Conselhos) foram ressaltados como pontos positivos.

Na realidade, são múltiplos os fatores incidentes que interferem no papel que o PREZEIS poderia vir a ocupar como ator protagonista da Política de Habitação de Interesse Social - PHIS, uma vez que as ZEIS possuem uma abrangência territorial e populacional significativa no Recife e o PREZEIS engloba uma diversidade temática considerável (meio ambiente, mobilidade urbana, legalização da posse da terra, controle de riscos, promoção de trabalho e renda etc.). Entretanto, esse modelo mergulha numa espécie de vácuo onde se sobrepõem diversas instâncias e instrumentos de promoção da PHIS que, em contraposição, favorecem e promovem o esvaziamento do Fórum do PREZEIS como instância de coordenação de ações de melhoria do habitat na cidade.

Assim, afora essa “competição”, diversos fatores, como a amplitude dos territórios abrangidos e a complexidade das temáticas, os limites técnicos e orçamentários e o desinteresse político, resultam na fragmentação dos recursos e de sua aplicação, com a ausência de um “efeito demonstrativo” que ressaltasse o papel do PREZEIS. Tais fatores poderiam explicar o fato de o modelo de governança adaptada ao planejamento e à gestão de políticas públicas urbanas (Fórum, COMUL, Câmaras Temáticas) não ter sido suficiente para conquistar o peso necessário de sua representação nas instâncias mais amplas de gestão das políticas urbanas.

Vale ressaltar ainda alguns aspectos do atual cenário, onde além da heterogeneidade dos atores sociais ocorrem disputas internas dentro dos diversos segmentos. Diante da escassez do quadro técnico, o papel de assistência técnica e política que as ONG assumiram no PREZEIS, em momentos de maiores conquistas, sofre um encolhimento e hoje encontra dificuldade de ter uma representatividade expressiva. Ademais, a presença de representantes da Câmara de Vereadores no PREZEIS demonstrou que essa instância política, em momentos estratégicos como mudança de legislação, pode se constituir em aliada ou em adversária perigosa da luta pelo direito à cidade. O Ministério Público, por sua vez, pode intermediar a relação com o judiciário em contextos de ameaças aos direitos, como o do período atual.

Diante do exposto, poderíamos questionar: apesar do reconhecimento das importantes conquistas alcançadas, o modelo de gestão do PREZEIS, da forma como hoje se encontra, isolado e pouco articulado com outros sistemas de gestão (Conselhos), estaria apontando para um paulatino esgotamento?



3. PREZEIS E CONCIDADE: ESPAÇOS INSTITUCIONAIS DO “DIREITO À CIDADE?”

A difusão e apropriação do conceito de direito à cidade aconteceram em condições distintas, na França, onde foi criado, e no Brasil, gerando diferentes interpretações¹⁴. No Brasil, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve um papel central na difusão e institucionalização deste conceito, especialmente a partir de 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (GAILLART e DE LA MORA, 2016).

Nas décadas de 1970 e 1980 o termo “reforma urbana” era utilizado pelos movimentos sociais como referência à luta pela “reforma agrária”. Rolnik¹⁵ (2015) argumenta que do ponto de vista da natureza das reivindicações, os conceitos de “reforma urbana” ao de “direito à cidade” assemelham-se. A confusão conceitual passa pela institucionalização desses termos, ou seja, quando eles são reportados às instâncias do planejamento participativo aos instrumentos jurídico-urbanísticos definidos nas legislações como no Estatuto da Cidade. O direito à cidade aproxima-se de sua origem quando os movimentos sociais urbanos ocupam as ruas, como no exemplo dos episódios de junho de 2013, dos protestos e demandas populares relacionadas à mobilidade urbana, saúde, educação e habitação.

Para Lefebvre (1991, p. 117) o direito à cidade “[...] só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”. O autor defende que apenas os reais interessados, “os proletários”, que podemos interpretar como os trabalhadores e moradores das cidades, são os protagonistas da conquista do “direito à cidade”, pois a atuação do Estado ou do Mercado na produção urbana, mesmo quando busca intervir em políticas inclusivas dos espaços sociais excluídos, não consegue alcançar um processo efetivo de democracia urbana.

Tomando como referência a contribuição de Lefebvre, Harvey (2013) considera a cidade como território das lutas políticas entre o capital e as classes trabalhadoras. Neste sentido, o direito à cidade não se restringiria ao direito dos cidadãos terem acesso aos recursos e oportunidades que a cidade pode oferecer, mas antes de tudo ao direito coletivo de transformar a cidades, no exercício conjunto de remodelação dos processos de urbanização,

¹⁴ Publicado na França, pelo filósofo marxista Henry Lefebvre, no mesmo ano das manifestações dos movimentos de maio de 1968, o livro “O direito à cidade” marca a origem do conceito.

¹⁵ Ciclo de debates Democracia na História. Módulo “direito à cidade”, palestra de Raquel Rolnik, São Paulo, Biblioteca Mário de Andrade, em 17/09/2015. Disponível em Vídeo (1h38). Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=qYwWEzeGEkU>, acesso em 20/01/2017.



enquanto nós mesmos nos transformamos. Para esse autor (HARVEY, 1992), o direito à cidade deve satisfazer às necessidades humanas além daquelas relacionadas ao consumo, considerando que o aumento do consumo no espaço urbano encarece a vida na cidade e distancia a população de baixa renda do processo produtivo.

Gaillard e De La Mora (2016) argumentam que se, por um lado, os novos movimentos sociais urbanos se apropriam do conceito, seguindo a lógica de interpretação dada por Lefebvre e por Harvey, que enfatizam sua dimensão “mobilizadora” e seu potencial de convergência nas lutas desses movimentos, por outro lado, observam-se tentativas de institucionalização do conceito, pelas organizações internacionais ou pelas políticas públicas urbanas locais. Assim, normatização ou institucionalização do conceito comprometeria o seu potencial revolucionário. Fazendo essas ressalvas, os autores ressaltam que mesmo antes da incorporação do conceito no Estatuto da Cidade, o PREZEIS já representava um programa precursor referenciado pelos princípios do “direito à cidade”, por apresentar uma visão global dos problemas urbanos e reconhecer a importância do papel do cidadão na produção da cidade. As instâncias participativas instituídas pelo modelo de gestão do PREZEIS (Fórum e COMUL) são conduzidas pelos representantes dos moradores. Entretanto, há limites concretos, explicitados anteriormente, da defesa do direito à cidade por meio do PREZEIS, como instrumento institucional de participação na elaboração e execução de políticas urbanas, relacionados à sua capacidade de mobilizar os próprios moradores, principais interessados na efetivação desses direitos.

A função social da cidade e da propriedade, prevista na Constituição de 1988, cujos meios para sua “operacionalização” foram buscados pelos instrumentos jurídico-urbanísticos regulamentados pelo Estatuto das Cidades, alcançou um arcabouço institucional a partir da criação do Ministério das Cidades - MCidades, em 2002, criado para gerenciar a implementação de políticas inclusivas para enfrentar problemas decorrentes da “crise das cidades”, como por exemplo, a PHIS, estruturada como um Sistema Nacional¹⁶. Maricato (2011) considera que a criação do MCidades consolida o fim do período iniciado com a ditadura militar marcado e caracterizado pela luta pela Reforma Urbana.

¹⁶ A Lei Federal nº 11.124/2005 (Emenda Substitutiva Global ao PL nº 2.710/1992) cria Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS a ser alimentado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e gerenciado pelo Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social - CNHIS.



Neste sentido, as Conferências das Cidades, em âmbito nacional, estadual e municipal, se constituíram em mecanismos de pactuação, entre o Estado e a sociedade civil organizada, para elaboração compartilhada e avaliação das políticas públicas urbanas. A construção das demandas prioritárias, definidas coletivamente nas Conferências, a serem incorporadas pelos poderes públicos das três esferas, abrangem diversas temáticas oriundas da luta pela Reforma Urbana. As instâncias gestoras para execução das mesmas são os Conselhos da Cidade.

Em 2014, a Lei municipal nº 18.013 /2014 cria o Conselho da Cidade do Recife - Concidade¹⁷ com 45 membros titulares¹⁸. A proporcionalidade das 4 categorias de representação que compõem o Concidade e suas Câmaras Técnicas¹⁹ nem sempre representam uma correlação de forças favorável as reivindicações dos movimentos populares. Isto se dá porque, na plenária de votação, o que vem ocorrendo é a polarização entre o bloco dos representantes do Poder Público (40%) e dos Empresários (13%), perfazendo juntos 53% dos votantes, em oposição ao bloco formado pelas Entidades Sindicais e de Categorias Profissionais, Movimentos Sociais e Populares (27%) e Entidades Profissionais, Acadêmicas, de Pesquisa, Conselhos Profissionais e ONGs (20%), que juntos somam 47%.

Da mesma forma, muitas das deliberações da 6ª Conferência da Cidade do Recife (2016) não foram construídas de forma consensual, mas por meio de muito debate e do confronto na votação polarizada. Por esta razão, não é de se estranhar que no Concidade se reproduza o mesmo embate pautado na desconfiança entre esses atores sociais que, aliás, representa um comportamento típico dos conflitos de interesses historicamente polarizados entre Estado e Sociedade Civil. Entretanto, o que chama a atenção e emerge das dificuldades enfrentadas no

¹⁷ Lei nº 18.013 /2014, Art.1. “O Conselho da Cidade do Recife é um órgão colegiado que visa debater e acompanhar as políticas públicas relacionadas ao espaço urbano com foco na melhoria da qualidade de vida na capital pernambucana. De natureza permanente, a comissão é composta por representantes dos setores público e privado, dos movimentos sociais, entidades de classe, ONGs, além de cientistas e pesquisadores”.

¹⁸ Lei nº 18.013 /2014, Art. 6º. O Plenário é o órgão superior de decisão do Conselho da Cidade do Recife e será composto por 45 membros titulares e seus suplentes, denominados Conselheiros, distribuídos da seguinte forma: I - 18 membros representando o Poder Público Municipal, dentre os quais 16 indicados pelo Prefeito e 2 vereadores indicados pela Câmara de Vereadores; II - 12 membros representando entidades sindicais de categorias profissionais ligadas ao desenvolvimento urbano, movimentos sociais e populares com atuação na temática urbana ou ambiental, e demais articulações da sociedade civil; III - 6 membros representando o empresariado ligado ao desenvolvimento urbano; IV - 9 membros representando entidades profissionais, acadêmicas, de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na temática urbana ou ambiental e ONGs voltadas para a temática urbana ou ambiental.

¹⁹ Lei nº 18.013 /2014, Art 3º: O Conselho da Cidade do Recife é composto por: I - Presidente; II - Plenário; III - Câmaras Técnicas; IV - Grupos de Trabalho; V - Secretaria Executiva. Art. 9º - O Conselho da Cidade do Recife contará com o assessoramento das seguintes Câmaras Técnicas: I - Habitação e Regularização Fundiária; II - Saneamento; III - Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; IV - Planejamento, Controle Urbano e Meio Ambiente; V - Patrimônio Histórico e Cultural.



Conselho para construir pactos e consensos com as diferentes representações, é o posicionamento do Poder Público em favor de projetos urbanos que, ao invés de priorizar o direito à cidade de uma maioria excluída do acesso às oportunidades urbanas, privilegiam os interesses do mercado. Este é o caso, por exemplo, da defesa do poder público municipal pelo “Projeto Novo Recife”²⁰, cujo embate envolveu também outra instância colegiada, o Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, sobre a qual trataremos posteriormente.

No momento atual, a perspectiva da revisão da legislação urbanística (Plano Diretor e Lei de Ocupação e Uso do Solo, entre outras), tem ocupado o centro das atenções nas reuniões do Concidade. Este é um tema que se desenrolará ao longo dos próximos dois anos. Emergencialmente, entretanto, os movimentos sociais, assessorados pelas ONG, universidades e segmentos de classe, preocupam-se com a revisão da Lei Orgânica Municipal que está em curso na Câmara de Vereadores do Recife. Na composição atual, predominam vereadores cuja orientação política dificulta a aprovação de pautas favoráveis à ampliação do direito à cidade. Cerca de 150 emendas foram propostas, 100 das quais envolveram diretamente a participação dos movimentos sociais²¹ por meio de oficinas realizadas pelo Coletivo “A Cidade Somos Nós”²² e pelo gabinete de um vereador do Partido Socialismo e Liberdade PSOL que as encaminhou para análise da Comissão Especial. Grande parte das emendas à Lei Orgânica propostas, consolidam as deliberações da 6ª Conferência da Cidade que não estão tendo efetividade no âmbito do Concidade.

A mobilização em torno deste processo se justifica pelo risco de que possíveis retrocessos dos processos democráticos e de outras conquistas possam comprometer as possibilidades e oportunidades na revisão do Plano Diretor quanto à priorização da função social da cidade. Este temor, na esfera local, acompanha a sucessão de perda de direitos que vem se consolidando com as novas regulamentações jurídicas do Governo Federal, com respaldo dos poderes Legislativo e Judiciário, postas em práticas de forma radical e sem admitir a participação social. O retrocesso dos processos democráticos e dos direitos sociais vem se

²⁰ Projeto de renovação urbana do Cais José Estelita, sobre o qual trataremos no item seguinte.

²¹ O Coletivo a “Cidade Somos Nós” e o gabinete do vereador Ivan Moraes (PSOL) realizaram uma série de oficinas na qual foram elaboradas 100 emendas à Lei Orgânica. Estas foram entregues em 31/03/2017, por meio deste vereador, à Comissão Especial responsável pela revisão da Lei, presidida pelo vereador Carlos Gueiros (PSB). Nós participamos dessas oficinas como representantes da UFPE no Conselho da Cidade e como parte das atividades de extensão da CIAPA.

²² O Coletivo criado em 2015 com a plataforma de defesa do Direito à Cidade e da Radicalização da Democracia com ativistas que apoiaram a candidatura do professor Leonardo Cisneiros (integrante do Grupo Direitos Urbanos) ao cargo de vereador. Embora ele não tenha sido eleito, a mobilização com a mesma pauta continua.



consolidando frente ao avanço da agenda neoliberal e da onda conservadora na sociedade brasileira, respaldadas pela construção de narrativas hegemônicas pela mídia corporativa.

Com o Estatuto da Cidade, a habitação assume o caráter de direito básico da população e os governos municipais devem induzir as ações da política de habitação de interesse social. Em nível local, as exigências legais aos estados e municípios para acessarem o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FNHIS (Lei Nº 17.394/2007) incluem a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS, articulados aos Planos Diretores Municipais. Esses Planos devem traçar as estratégias de equacionamento do problema do déficit habitacional e definir programas habitacionais compatíveis com as necessidades locais; criar Fundos Locais de Habitação de Interesse Social - FLHIS e Conselhos Gestores dos mesmos. No caso do Recife, a Política Habitacional Municipal deverá abranger além dos órgãos municipais diretamente responsáveis por sua implementação os espaços participativos de elaboração e monitoramento da execução (Câmara Temática de Habitação do Concidade, Fórum do PREZEIS e o Conselho Gestor do FMHIS, a ser criado).

A elaboração do PLHIS de Recife se iniciou em 2014 por meio da contratação de uma consultoria para este fim. Inicialmente, ocorreu sem o envolvimento do PREZEIS, nem do Concidade, e sem articulação com o Mapeamento das Áreas Críticas. Nesta segunda gestão do PSB, após muita pressão dos movimentos sociais, “um freio de arrumação” favoreceu a retomada do processo com uma maior articulação entre esses dois produtos e a participação da Câmara Técnica de Habitação do Concidade. O debate nesta Câmara e no plenário tem sido produtivo no sentido contribuir para um produto mais próximo da realidade por meio do processo participativo.

Como visto, a apropriação do real significado do conceito do direito à cidade pelo conjunto de atores envolvidos nas instâncias do PREZEIS e do Concidade, tanto por parte do segmento popular, quanto pelos técnicos, políticos e universitários, conflita com o seu sentido mais amplo, vinculado às lutas urbanas abraçadas diretamente pelas populações das comunidades. Isso se deve ao fato de que todos esses atores sociais, envolvidos nesses espaços institucionais, compreendem a fragilidade do PREZEIS e do Concidade no que se refere a uma conscientização política mais ampla a respeito dessas lutas pelas bases que os movimentos sociais representam (GAILLART E DE LA MORA, 2016).



Portanto, no caso do PREZEIS e do Conselho da Cidade, os processos de institucionalização do “direito à cidade” revelam as disputas políticas pela possibilidade de definir um modelo de cidade, intermediadas pelos discursos da capacidade “técnica” de propor as melhores alternativas, tanto no exercício do papel dos atores implicados nas arenas de participação – e, supostamente, de decisão –, como nas ações estratégicas do poder público que ocorrem à margem dessas arenas.

4. CDU-RECIFE: ESPAÇO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO?

Com a intensificação de políticas neoliberais e da integração competitiva do Brasil na globalização da economia o planejamento estratégico vem sendo aplicado como um receituário a ser seguido pelas metrópoles que buscam se inserir de forma competitiva na rede urbana global (CORREA, 1989 e SASSEN, 1991)²³. Inspirado nas experiências importadas de cidades dos Estados Unidos (Baltimore) e da Europa (Barcelona, Lisboa, *docklands* de Londres), este modelo de planejamento tem orientado os órgãos governamentais a elaborarem planos estratégicos para as cidades e municípios²⁴.

A experiência de renovação urbana de Barcelona, cujo financiamento das intervenções é viabilizado na lógica da preparação para sedear grandes eventos internacionais (Olimpíadas), é adotada, no Brasil, como referência do sucesso do modelo. Nesse ideário do planejamento a cidade torna-se uma mercadoria, gerenciada por um gestor que se torna “empreendedor”, cujos potenciais são divulgados por uma estratégia de *city marketing* para atrair investidores externos a partir da “definição de um projeto de cidade que unifica diagnósticos, concretiza ações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos” (BORJA E CASTELLS, 1996, p.166). Entre as críticas ao modelo está

²³ A rede urbana sofre transformações sob o efeito da globalização-econômico financeira. “cidades globais” semiperiféricas se relacionam mais fortemente com outras “cidades globais” dos países centrais que com a rede nacional, fortalecendo as disparidades internas. A mobilidade espacial é função da renda, influenciando a maneira como a rede urbana é vivenciada. Nos países subdesenvolvidos, sobretudo em suas regiões mais pobres e de renda mais concentrada, a rede de localidades centrais se mostra “achatada”, com baixa presença de centros de nível intermediário (que exigem mais consumidores de maior poder aquisitivo) e grande número de centros menores. Por isto, o perfil da rede urbana revela o grau de desenvolvimento do país ou região (CORREA, 1989). Saskia Sassen (1991) refere-se as “cidades globais” que estariam no topo da hierarquia da rede urbana.

²⁴ Nos municípios da Região Metropolitana de Recife foram elaborados os seguintes Planos Estratégicos: Plano Diretor Estratégico Metrópole 2010 (FIDEM, 1999); “Projeto Capital” (PCR, 1999), Plano Diretor Estratégico do Cabo de Santo Agostinho (PMCSA, 1999), Plano do Complexo Cultural Recife-Olinda (FIDEM, 2003).



a homogeneidade das soluções baseadas em um “pensamento único” deslocado da nossa realidade por “ideias fora do lugar” (ARANTES, VAINER E MARICATO, 2000).

Em Recife, o “Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda” (2003), incluindo a renovação urbana do centro histórico do Recife seguiu o receituário do Planejamento Estratégico. Embora o Plano em questão trouxesse soluções urbanísticas interessantes de implantação (acessibilidade, qualificação de espaços públicos) e incluísse em suas diretrizes a inclusão sócio territorial das comunidades afetadas, a forma como acabou sendo concretizado, no caso de projetos de renovação urbana no centro histórico, suscitou intensos conflitos.

A construção de grandes empreendimentos no Cais José Estelita, conhecido como “Projeto Novo Recife”²⁵ foi duramente combatido pelo fato da área em questão representar um símbolo identitário da cidade, a ser apropriado por todos os recifenses. O conflito entre o poder público municipal, que apoiava o Novo Recife, e o grupo “Direitos Urbanos” resultou na organização do movimento conhecido como “Ocupe Estelita”²⁶. O projeto, que incluía 12 torres empresariais e residenciais, foi **aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU**, em 2012, no final da gestão do Prefeito João da Costa (PT).

O CDU foi criado em 1996 (Lei nº 16.176/1996) para analisar os Empreendimentos de Impacto²⁷ como um instrumento de gestão participativa municipal com composição paritária entre o Poder Municipal e a Sociedade Civil: 30 conselheiros, sendo 15 do Poder Público e 15 da Sociedade Civil (incluindo representantes do empresariado). Os empreendimentos de impacto devem apresentar Memorial Justificativo a ser analisado no CDU²⁸, podendo ser exigida a execução de obras de mitigação. Os moradores dos lotes circundantes, confinantes o defrontantes 15 dias, para solicitar a impugnação devidamente fundamentada.

²⁵ Em 2008, o terreno de 10 ha pertencente à Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima - RFFSA (Governo Federal) que abriga antigos galpões, estações ferroviárias e a segunda linha de trem mais antiga do Brasil ao longo do Cais José Estelita foi leiloado e arrematado pelo Consórcio Novo Recife formado por 4 construtoras.

²⁶ O Ocupe Estelita é inspirado no movimento “Occupy Wall Street” (Nova York, EUA).

²⁷ A LUOS (Lei nº 16.176/96) define como empreendimentos de impactos aqueles cujos usos podem causar impacto no ambiente natural ou construído, ou sobrecarga na capacidade de atendimento de infraestrutura básica, quer sejam construções públicas ou privadas, habitacionais ou não habitacionais. Assim, os empreendimentos com área do terreno superior a 3ha ou que a área construída ultrapasse 20.000m² são considerados de impacto além dos usos: Shopping Center, Centrais de Carga, Centrais de Abastecimento, Estações de Tratamento, Terminais de Transportes, Centros de Diversões, Cemitérios, Presídios.

²⁸ Antes de ir para o CDU os empreendimentos são analisados pela Comissão de Controle Urbanístico- CCU, criada pela Lei nº 16.176/96 e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 17.324/96, com o objetivo de opinar sobre as questões relativas às aplicações das Leis de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento e Modificação do Solo, e de Edificações e Instalações e outras posturas urbanas. Fonte: elurb.recife.pe.gov.br/node/127#diversos, acesso em 10/05/2016.



A correlação de forças no CDU não se dá de forma a equilibrar o embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade, posto que o Poder Público tem votado em bloco junto com as representações empresariais. Tal embate foi acirrado pelos conflitos em torno do Novo Recife, a partir de 2014, quando o Consórcio começou a demolir os antigos armazéns e o Movimento Ocupe Estelita fez a ocupação no terreno, conseguindo judicialmente o embargo da demolição. Após uma violenta reintegração da posse, a Prefeitura realizou uma Audiência Pública e passou a recolher sugestões para orientar a modificação do projeto. Depois de apresentado o “redesenho do projeto” pelo Consórcio, a Prefeitura elaborou um projeto de lei que foi **aprovado pelo Concidade** e, posteriormente, pela Câmara Municipal.

O caso do Projeto Novo Recife exacerbou a problemática focada na dimensão econômica que coloca a cidade como um negócio público-privado, demonstrando a fragilidade dos espaços institucionais de participação democrática na luta pelo direito à cidade. Na perspectiva marxista a cidade é vista como locus privilegiado das relações de poder, onde se expressam conflitos inerentes à luta de classes. Lefebvre (2004) a apreende como um produto da história, na qual a importância atribuída ao seu “valor de uso”, observada na Antiguidade e na Idade Média, foi substituída pela relevância dada ao seu “valor de troca”, que ocorreu desde Idade Moderna até os dias atuais, assumindo um papel de “cidade-mercadoria” a ser comercializada.

5. CONSIDERAÇÕES NÃO CONCLUSIVAS: QUAIS OS DESAFIOS?

Considerando as ressalvas feitas neste artigo à apropriação do conceito de direito à cidade pelos movimentos sociais nos espaços institucionais de participação, pode-se pressupor que a correlações de forças desses espaços representativos da elaboração e implementação da Política Urbana reproduz, em parte, os embates dos movimentos sociais urbanos em seu confronto direto com o Estado. No caso do Concidade e do CDU, a aparente composição paritária não se traduz em decisões favoráveis que beneficiariam os grupos excluídos na garantia do exercício do direito à cidade. Suas deliberações tem favorecido a implementação de empreendimentos de impacto, como o Projeto Novo Recife, fortalecendo o planejamento estratégico em detrimento ao direito à cidade. Ademais, o Concidade e o Fórum do PREZEIS que seriam, pela sua natureza e composição, espaços mais propícios ao fortalecimento do direito à cidade, têm sido sistematicamente esvaziados pelo Poder Público ou em razão da fragmentação dos próprios movimentos populares, em seu distanciamento das bases. A



partidarização política desses espaços termina por comprometer ainda mais a autenticidade dos embates.

Outro exemplo citado foi o “Mapeamento das Áreas Críticas” que incorporou a visão da precariedade de infraestrutura e da facilidade de intervenção como forma de hierarquizar as ZEIS a serem priorizadas como objeto de urbanização. Não se questiona aqui a qualidade do produto técnico elaborado e a possibilidade de este tornar-se um importante instrumento de apoio ao planejamento das intervenções nas ZEIS, mas o fato dele ter sido produzido sem envolver as instâncias de gestão do PREZEIS, evidenciando a fragilidade deste último, que deveria ser o pilar da Política Habitacional de Interesse Social. Cabe lembrar que a elaboração de planos urbanísticos e de regularização fundiária com a contribuição das lideranças comunitárias das COMUL, respaldando a deliberação das intervenções nas ZEIS pelo Fórum do PREZEIS, a partir da disponibilidade de recurso no Fundo do PREZEIS, foi um exercício de participação democrática e de atuação efetiva da estrutura de gestão do PREZEIS por um curto período de tempo, em meados dos anos 1990.

A avaliação desses processos, à luz dos papéis dos atores sociais envolvidos e da correlações de forças entre eles, explicita a contradição entre o reconhecimento no ordenamento jurídico brasileiro da função social da propriedade urbana e do direito à cidade para todos os grupos sociais, e a prevalência de um modelo de planejamento estratégico de cidades, em meio ao avanço do processo de globalização econômica e cultural, que acirra a disputa entre as cidades por investimentos, visando sua inserção na rede global em melhor nível hierárquico. Neste sentido, além das fragilidades na representatividade do movimento popular e na relação deste com suas bases, bem como no recuo na atuação das ONG, destacam-se a relação desses movimentos com o ESTADO, no contexto de forte instabilidade política e socioeconômico do país, com a consolidação a prevalência dos interesses do mercado sobre as políticas sociais urbanas, tanto em nível nacional quanto em nível local.

No bojo da revisão da Lei Orgânica, pela Câmara dos Vereadores, e da revisão da Legislação Urbanística, pelo poder público municipal, o PREZEIS poderá assumir um papel mais relevante, diante da oportunidade de ampliação da efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que podem vir a ser incorporados nas novas legislações visando garantir o direito à cidade para a população moradora das áreas de baixa renda e das ZEIS. Esta batalha envolverá uma disputa acirrada entre os segmentos populares, assessorados pelas ONG e



Universidades, e os agentes do mercado, no âmbito das instâncias participativas representadas pelo Concidade e pelo CDU. Neste novo cenário político, não se pode afirmar com segurança qual será o papel desses dois Conselhos e de como se darão os processos de complementariedade, concorrência ou superposição entre eles. É igualmente difícil mensurar as conquistas possíveis pela inserção das representações do PREZEIS dentro desses espaços de disputa em defesa do direito à cidade das populações das ZEIS. Apenas pode-se apreender, por meio das experiências adquiridas, que a luta cotidiana pela participação legítima e efetiva deve se constituir uma práxis sistematicamente renovada e fortalecida, tanto por meio do exercício direto quanto por meio dos canais institucionais previstos em Lei, através dos quais os interesses do mercado têm, predominantemente, vencido o embate contra o exercício do direito à cidade em seu sentido mais amplo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORJA E CASTELLS (1996). “As cidades como atores políticos”. Novos Estudos, CEBRAP. São Paulo, nº 45.

CORRÊA, R. L.(1989). “A rede Urbana”. São Paulo: Ática.

DE LA MORA L., DE LA MORA C. C. (2003). “A universalização da Gestão Democrática: Orçamento Participativo x Prioridades de Política Urbana pra as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS: o caso do Recife”. In *Anais do I Encontro Nacional Compedi Anpur*. Angra dos Reis: Anpur.

GAILLART R., DE LA MORA L. (2016). “A institucionalização do “direito à cidade”: um conceito ainda mobilizador de moradores de bairros populares? Segregação, desigualdades, políticas”. Anais do Seminário Diálogos França Brasil 4ª edição. Salvador.

HARVEY D. (1992) “A condição pós-moderna”. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, D. (2013) “O direito à cidade”. Revista Piauí, julho de 2013, edição nº 82. Disponível em <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>>. Acesso em 10 setembro 2013.

LEFEBVRE, H. (1991). “O direito à cidade”. Tradução de Rubens Frias. Primeira Edição, Editora Moraes, São Paulo. (Original: *Le droit à la ville*, 1967)

MARICATO E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil”. In ARANTES O., VAINER C., MARICATO E. (org.), *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis-RJ: Vozes, p. 121-192.

MARICATO, E. (2011). “O impasse da política urbana no Brasil”. Petrópolis: Vozes.

MIRANDA L., MORAES D. (2004). “Ainda há lugar para o PREZEIS?” Disponível em: <http://ibdu.com.br/imagens/AindahalugarparaopREZEIS.pdf> .



ROCHA D. M., RANGEL V. (1996). “PREZEIS: instrumento de política pública e de luta social”. In: BONDUKI N. (org.), *Habitat: Políticas Bem-Sucedidas em Habitação, Meio Ambiente e Gestão Urbana em Cidades Brasileiras*. São Paulo: Estúdio Nobel, p. 175-186.

SASSEN, S. (1991). “The Global City: New York, London, Tokyo”. Princeton: Princeton Univ. Press.

SOUZA M. A. A. (2005). “Avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife”. In Anais do III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, *Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade*. Recife.

SOUZA M. L. (2002) “Mudar a Cidade. Uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos”. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.