

O jogo de interesses na democracia participativa: o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife

Sandra Marília Maia Nunes

Mención Honorífica

INTRODUÇÃO

Este texto é parte de uma pesquisa que objetivou investigar o exercício do potencial democratizante do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU, desvendando a trama de interesses, as dinâmicas técnico-políticas e as mediações que nele se processam, tendo como ponto de partida as estratégias, mecanismos de pactuação e alianças utilizadas pelos representantes dos vários segmentos no CDU; as contradições nos discursos de defesa e oposição, no processo deliberativo e as mediações aos distintos projetos políticos nele presentes.

Há que se ressaltar que a existência dos conselhos, como instrumentos de aprofundamento da democracia, ainda é recente, mas já há certa produção de estudos e pesquisas sobre o assunto, que têm se concentrado, de maneira geral, nas características dos conselhos, no funcionamento e no perfil dos conselheiros, quer dizer, nas questões institucionais. Mesmo quando essas pesquisas consideram a heterogeneidade dos representantes, parece haver certa dificuldade para a explicitação dos conflitos, as estratégias de persuasão e pressão nos processos deliberativos e suas conseqüências no papel democratizador dos conselhos. Essa é a perspectiva que a pesquisa adota, procurando explicitar como se processam as discussões entre os interesses diferenciados, no Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU.

Tatagiba (2002:73) amparada em vários estudos sobre os conselhos resalta a dificuldade de perceber as disputas, as negociações, as diferentes capacidades dos atores de se apropriar das regras do jogo e que há “uma imensa dificuldade de explicitação dos interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade do conflito e da troca de idéias como procedimento para a tomada de decisão”. Com uma opinião mais radical, Jacobi (2002:445) coloca que “poucas são de fato, as experiências de gestão municipal que possuem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública e ampliam concretamente o potencial participativo”. Seguindo Jacobi, é possível afirmar que o CDU ampliou concretamente o potencial participativo? A observação das reuniões do Conselho, a partir de 2001, que permitiu identificar alguns conflitos, divergências e contradições nas opiniões, demandou o interesse pelo aprofundamento do assunto e, portanto, impulsionaram a realização desta pesquisa, que pretende contribuir para clarificar as questões anteriormente colocadas.

Em 2001, o Partido dos Trabalhadores assumiu a gestão da Prefeitura do Recife, com um discurso, explicitado no Plano Plurianual 2002/05, de que as ações da Prefeitura seguiriam três compromissos básicos: manter a resistência às políticas neoliberais implementadas no País, ser radicalmente democrático e colocar todas as energias e esforços no projeto que visa à construção de uma cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa (RECIFE, 2001:1). A principal diretriz estratégica exposta naquele Plano de Governo: “Gestão pública radicalmente democrática¹ apoiada na mobilização popular exige o envolvimento da população em geral e dos atores sociais públicos e privados, de modo a assegurar um modelo de gestão em que as decisões se respaldem na vontade do cidadão” (Ibid, 2001:33).

O CDU, que havia passado por uma desaceleração de suas atividades na gestão anterior (1997-2000), na primeira reunião dessa nova gestão, ouviu do Prefeito do Recife:

¹ O uso da expressão “radicalmente democrática” corresponde ao discurso das gestões do PT na Prefeitura do Recife, período estudado por esta pesquisa.

Que o Conselho, possa, nesse momento, no ponto de vista da nossa concepção, ser fortalecido, possa ser uma base de sustentação, onde, todos possam colaborar e contribuir. Entendemos que no Brasil, existem muitos Conselhos que funcionam em função de determinados interesses, não têm uma sistemática de reunião, não têm uma estratégia para definir as prioridades. Queremos justamente dar uma acelerada, no CDU, uma aquecida, queremos deixá-lo vivo e atuante (Ata da 88ª Reunião Ordinária; fev./01).

Deixar o CDU vivo e atuante foi a opção política do governo. De fato o CDU passou por uma reativação, reunindo-se mensalmente, funcionando e deliberando. Mas como funciona? Qual a sua efetividade? O CDU é, realmente, um instrumento de ampliação da democracia? Ou o jogo de interesses nos processos deliberativos está falseando a democracia participativa e impedindo a plena atuação do Conselho como espaço democrático? Eis questões centrais que instigam e justificam esta pesquisa.

A pesquisa foi além do exame do caráter deliberativo do Conselho, ou os limites deste caráter, do perfil dos conselheiros, dos procedimentos burocráticos, da periodicidade de reuniões, presenças, pautas, etc. Reconhecendo e defendendo a importância dos órgãos de representação da sociedade no avanço da democracia participativa, procurou entender o CDU como canal de aprofundamento democrático, buscando, no processo de discussão entre os interesses diferenciados, o que se esconde por trás das decisões e o jogo de interesses na tomada de decisão e como este influi na democracia participativa. Admitiu-se, com base na literatura existente sobre o tema, que a explicitação dos conflitos de interesses, entre as forças que compõem esses canais de participação da sociedade, é uma lacuna a ser preenchida. Foi nesse sentido que esta pesquisa pretendeu contribuir.

Adotou-se, como método, a Análise de Conteúdo, que é apresentada por BARDIN (2004:33) como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Na pesquisa qualitativa, para a compreensão da construção dos significados que são exteriorizados em determinados discursos, procura-se a presença ou ausência de uma dada característica ou de um conjunto de características num determinado fragmento da mensagem.

Foram lidas e analisadas 77 atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, que permitiu uma visão geral dos assuntos discutidos no conselho e a identificação daqueles predominantes. A leitura das atas baseou-se nas reflexões teóricas sobre democracia participativa, considerando o papel fundamental que a sociedade civil e sua diversidade exercem no contexto democrático e as possibilidades e os limites da democracia participativa. Assim, esta leitura foi realizada segundo dois movimentos. O primeiro caracterizou-se pela leitura por cada segmento presente no Conselho.. Em cada ata foi identificado, em separado, o discurso de cada representante por segmento, ao longo do período estudado e por todos os assuntos discutidos. Foi possível identificar as mudanças nos discursos, oscilações de posturas, os interesses pessoais, etc. O segundo movimento voltou-se para a leitura e recorte das unidades de texto ou recorte dos temas. Os temas foram definidos com vistas à explicitação das possibilidades e limites da democracia participativa e são: (i) papel do CDU, (ii) natureza do CDU e (iii) diversidade de representação.

Os temas foram detalhados por categorias de análise, definindo-se para o tema Papel do CDU, as categorias *o quê e como* decidir e, *outros decisores*, que exercem atribuições semelhantes àquelas do Conselho, completando, competindo ou conflitando com o seu poder deliberativo. As categorias que abrangem o tema Natureza do CDU são: *significado* e *abrangência* do poder deliberativo e, *relação com o legislativo municipal*. No tema Diversidade da Representação são tratadas as categorias: *conflitos*, *alianças* e *trocas*.

Para análise da categoria *Papel do CDU* recorreu-se, além das atas, a outra fonte de pesquisa, qual seja a legislação pertinente – leis e regimento do Conselho. Buscou-se o discurso institucional desses documentos, que apresentam objetivos, composição, papel, regras e procedimentos do CDU.

A comparação das atas com o regimento possibilita a identificação do alcance do cumprimento do papel do Conselho e a forma como este papel está sendo cumprido. Esta

comparação permitiu a elaboração do ANEXO 1 - Atribuições Legais do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Efetivação das Atribuições, que indica quais atribuições estão sendo realizadas. Ainda nesse tema, da leitura das atas é possível a identificação e análise de três canais de participação da sociedade civil que exercem, em parte, atribuições semelhantes às previstas para o Conselho: a Comissão de Controle Urbanístico – CCU, o Orçamento Participativo – OP e a Conferência do Plano Diretor.

Para o tema *Natureza do CDU*, a análise das pautas e atas das reuniões, permitiu conhecer os temas discutidos e apreender a natureza da discussão: informativa, consultiva, deliberativa ou propositiva.

O tema *Diversidade da Representação* considerou a heterogeneidade dos conselheiros e procurou identificar os assuntos polêmicos, que explicitam, de maneira mais clara, os conflitos de interesses, que trazem tensões e, também, possibilidades de alianças. A análise foi realizada, buscando, além do que se repete, aquilo que é contraditório para entender as estratégias na defesa dos assuntos levados à votação; buscando identificar os interesses, as disputas, os conflitos, as tensões e as trocas, a partir dos discursos de defesa e oposição aos assuntos em pauta; buscando identificar a semelhança de discursos, em torno de um assunto, permitindo mapear possíveis alianças e, ainda, identificar a dinâmica das relações de aliança.

O texto está estruturado, além desta introdução, em três (3) capítulos e uma conclusão. Assim, o Capítulo I – DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE – traz a concepção de democracia participativa, trazendo o conceito de sociedade civil, como categoria de fundamental importância neste debate, que é apresentada a partir da sua relação com o Estado e a emergência de espaços públicos, para exercício e aprofundamento da democracia.

O CAPÍTULO II – OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL – aprofunda, teoricamente, o problema e o objeto da pesquisa, já apresentados nesta introdução. A base deste capítulo é a emergência dos conselhos no processo de redemocratização do País e seu papel na gestão pública. São discutidos os conceitos, os limites e as potencialidades deste instrumento de participação da sociedade civil, tendo em consideração os autores que desenvolvem estudos e pesquisas sobre o tema. Tomando-se a legislação pertinente, apresenta-se o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU, como o órgão responsável pela elaboração, acompanhamento e controle da política urbana, do plano diretor e da legislação urbanística do Recife.

Os resultados da pesquisa são apresentados no CAPÍTULO III – DA TEORIA À PRÁTICA: O JOGO DE INTERESSES E O EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO – que mostra a relação entre o papel previsto legalmente para o Conselho, o seu real funcionamento e sua relação com outros canais de participação da sociedade. O capítulo trata, ainda, da natureza do CDU, trazendo a relação deste com o legislativo, assim como, a efetividade das deliberações. Por fim, a heterogeneidade da sociedade civil presente no conselho permitiu explicitar as tensões, as pressões, os conflitos, as alianças e as trocas.

Nas CONSIDERAÇÕES FINAIS retoma-se a pergunta que norteou a pesquisa: o Conselho de Desenvolvimento Urbano é um instrumento de radicalização da democracia? São apresentadas as principais conclusões que a pesquisa permitiu estabelecer, buscando responder se o CDU se comporta como um espaço de discussão democrático, tal como pretendia a gestão governamental do período analisado.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

O objetivo de analisar o Conselho de Desenvolvimento Urbano como espaço de aprofundamento da democracia, necessariamente, remete à questão da participação da sociedade como característica (e no contexto) da democracia moderna. Desta forma, o aporte teórico adotado centra-se nas categorias de democracia, sociedade civil e participação, no contexto da redemocratização brasileira e das transformações na relação entre sociedade civil e Estado,

ocorridas a partir de meados da década de 80. Trata-se do projeto democrático-participativo em que há a concepção do aprofundamento da democracia, extrapolando os limites, as regras e procedimentos da democracia liberal representativa, pela participação da sociedade civil. Para utilização dessa concepção recorreu-se a Pateman (1992), Macpherson (1978), Dagnino (2002,2006), Boaventura Santos (2005), Gonh (2003, 2004, 2005) e Nogueira (2003).

1.1 Democracia Participativa

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

Pateman (1992:14 et seq.), fundada na necessidade de clarificar o tema da participação, considerando que o vocábulo assume diferentes conotações, dependendo de quem fala, pergunta: "Qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?" Examinando a teoria de Rousseau, destaca três elementos: a importância do aspecto educativo (quanto mais o cidadão participa, mais habilitado ele se torna para participar); a estreita ligação entre participação e controle, considerando que os dois termos estão ligados à liberdade, a qual aumenta pela participação na tomada de decisões, o que significa um controle sobre si próprio e sobre o meio em que se vive, ou seja, ninguém tem controle sobre o outro, todos são sujeitos à mesma lei; e, o aspecto de integração, decorrente de que ao participar, o indivíduo isolado tem o sentimento de pertencer a sua comunidade (Ibid, passim). Analisando a posição de outros teóricos da democracia a respeito da participação do povo no processo decisório, constata que existe uma desconfiança generalizada sobre o aumento da participação, que é considerada por esses autores como perigosa para a estabilidade do sistema político. Considerando a obra de Schumpeter afirma que a participação não tem um papel especial ou central. Tudo que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral funcionando de modo satisfatório. Em relação à teoria de Dahl, afirma que este autor não é favorável ao máximo de participação popular para exercer o controle, pois considera que a participação dos grupos de condição sócio-econômica baixa poderia representar perigo para estabilidade do sistema político, pois o consenso a respeito das normas pode declinar e, por conseqüência, a poliarquia.

A respeito da teoria de J.S.Mill, Pateman constata que há exceções à participação, pois este considera que o poder deveria estar nas mãos de uma elite educada, instruída, que deveria ser eleita para ocupar os quadros em todos os níveis políticos; uma minoria na qual a multidão tivesse fé. Constata, também, que Mill defende a participação ao nível local, como forma de preparo para uma participação mais abrangente, pois é neste nível que se desenvolve o aprendizado da democracia e afirma que Mill encara a participação de forma semelhante a Rousseau, observando que os indivíduos devem ampliar os seus horizontes e levar em consideração o interesse público, saindo dos seus interesses específicos, pois "quando não participa das questões públicas, sua auto-estima é afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável" (PATEMAN, 1992:45-47).

Pateman afirma que, já no início do século XX, Cole, um dos teóricos da democracia participativa, observava que não poderia haver igualdade de poder político sem igualdade substancial de igualdade econômica; "a democracia abstrata das urnas, não envolvia uma igualdade

política real; a igualdade da cidadania implícita no sufrágio universal era apenas formal e obscurecia o fato de que o poder político era dividido com muita desigualdade” (Ibid:56). Pateman observa que Cole desenvolveu sua teoria, sob a influência dos trabalhos de Rousseau, tomando como base as associações; assim, para se auto-governar, o indivíduo deve participar na tomada de decisões, “deve participar em todas as associações que lhe dizem respeito; em outros termos, é necessária uma sociedade participativa.” (Ibid:54).

Ao analisar a democracia representativa e participativa, Nogueira (2005:130-132) distingue quatro modalidades de participação no mundo moderno: a *participação assistencialista*, que significa práticas de auxílio mútuo, ações de fundo benemérito ou religioso, para neutralizar conflitos, etc.; a *participação corporativa*, para interesses específicos de determinados grupos; *participação eleitoral*, que interfere em toda coletividade e a *participação política*, que inclui e complementa as duas anteriores e se caracteriza pela ação de indivíduos e grupos, que buscam a explicitação de diferenças e interesses “num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder seja compartilhado” Essas quatro modalidades de participação têm perpassado a democracia representativa liberal, que tem apresentado limites para conviver com as exigências da modernidade. Esses limites decorrem (i) de interesses particulares, base da participação corporativa, que necessitam de formas de acesso às decisões, que vão além da representação política; (ii) das exigências da sociedade civil para maior participação; nas decisões, ao mesmo tempo em que estas decisões exigem conhecimento técnico mais especializado. Estas são questões que, segundo o autor, levarão à crise operacional da democracia liberal e fortalecerão a idéia de que a saída possível para solução dos problemas econômicos e sociais não mais passaria pela representação. (Ibid:135 - 136).

Grau (1998: 67) refere-se à participação cidadã, como participação política: “embora se afaste desta pelo menos em dois sentidos: abstrai tanto a participação mediada por partidos políticos, com a que o cidadão exerce, quando elege as autoridades políticas. Manifesta, em troca, ainda que com múltiplos sentidos, a intervenção direta dos agentes sociais em atividades públicas.”

A necessidade, a exigência da participação da sociedade, são constatações de que o modelo liberal de democracia não pode mais se sustentar e é preciso, segundo os teóricos dessa corrente, uma combinação entre democracia participativa e representativa. Segundo Santos (2006:75), existem duas formas de combinação: coexistência e complementaridade. A primeira se caracterizaria pela “convivência, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação do desenho institucional” e a segunda, presente nos países periféricos, implica uma relação mais profunda entre os dois tipos de democracia e

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

Silva (2003:17), analisando a democracia participativa, observa que esta funcionaria como uma democracia direta na base e como um sistema representativo em outros níveis e os autores que a formularam – Poulantzas, Pateman e Macpherson – preocupavam-se com o modo de atingi-la, ressaltando que era necessário resolver dois problemas: as desigualdades econômicas e a noção de indivíduos como consumidores, presente na teoria liberal, substituindo-a pela percepção de executores e de agentes de desenvolvimento de suas capacidades. Nesta teoria, haveria “um paulatino desaparecimento ou abandono das pressuposições do mercado quanto à natureza do homem e da sociedade, um afastamento da imagem do homem como consumidor maximizante e grande redução da desigualdade econômica e social” (MACPHERSON, 1978:116).

O mesmo tema é observado por outros autores, que registram as desigualdades sociais como elemento que traz diferenciadas capacidades de participação e pressão, influenciando profundamente o processo democrático. Grau (1998:141) assevera que “as desigualdades econômicas e sociais constituem as condições fundamentais através das quais se viola a

equidade”; Telles (2001:95) afirma que “as distâncias sociais são tão grandes que parece não ser plausível uma medida comum que permita que a questão da justiça se coloque como um problema e critério de julgamento nas relações sociais”; Diniz (2001) coloca que “é sabido que a desigualdade de renda tem efeitos políticos sobre a qualidade da democracia, embora seja difícil determinar o grau e o alcance destes efeitos, dada a escassez e a baixa qualidade dos dados disponíveis”; Matos (2004:48) afirma que “em pesquisas recentes as pessoas de renda mais alta têm mais influência do que as pessoas de baixa renda, sobre as políticas públicas, inclusive sobre aquelas políticas que interferem na distribuição de renda”; Nogueira (2005:92) observa “a própria natureza concentrada do capitalismo em termos de propriedade, renda e poder restringe e deforma o processo democrático”. Também considerando as desigualdades sociais como elementos que influenciam nas condições de participação democrática dos cidadãos Santos (2006:1) conclui: São três as principais condições: ser garantida a sobrevivência: quem não tem com que alimentar-se e à sua família tem prioridades mais altas que votar; não estar ameaçado: quem vive ameaçado pela violência no espaço público, na empresa ou em casa, não é livre, qualquer que seja o regime político em que vive; estar informado: quem não dispõe da informação necessária a uma participação esclarecida, equivoca-se quer quando participa, quer quando não participa.

A diferença entre o ideal democrático e a democracia real está clara e estabelecida, aqui, pelos diversos autores. A democracia, hoje, necessita, além de eleições livres, da igualdade para competir, eleger, controlar; da ampliação dos espaços para participar nas decisões, não só para controlar e monitorar decisões tomadas. A participação na gestão pública deve ocorrer durante todo o processo – na definição, execução e avaliação da decisão, enquanto o controle social ocorre nos dois últimos momentos. A democracia participativa não se atém à “defesa das regras do jogo”; quer ir além, definindo as regras e o próprio jogo. É necessário

Criar condições – institucionais, políticas e associativas – para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo a que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno de como viver, do como governar e do como conviver.” (NOGUEIRA, 2005:91)

1.2 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL E ESPAÇOS PÚBLICOS

Este item tem como centro de análise a categoria sociedade civil e o papel por ela desempenhado no processo de democratização brasileira, que permitiu a emergência de espaços públicos, necessários para o para seu novo modo de relacionamento com o Estado.

No século XIX, sociedade civil foi uma expressão adotada por Hegel, em 1821 (BOBBIO, 1999:51), na sua obra *Filosofia do Direito*, para a sociedade natural ou sociedade pré-política, ao contrário dos filósofos precedentes a ele, que consideravam a sociedade civil como a sociedade política. Esta sociedade deveria ser regulada, dominada e anulada na ordem superior do Estado. Em Engels esta situação se inverte: a sociedade civil, onde se processam as relações econômicas, é o elemento decisivo; o Estado, a ordem política, é o elemento subordinado. A sociedade civil se confunde, na perspectiva de Engels e Marx, com a estrutura ou a base material, cuja antítese é a superestrutura (o político-jurídico e ideológico) ou a antítese Sociedade Civil/Estado; em Marx a sociedade civil congrega a luta de classes. Gramsci entende a sociedade civil de outra forma, estabelecendo uma terceira antítese, na medida em que coloca dois planos superestruturais: sociedade civil e sociedade política, sendo que o primeiro refere-se aos organismos privados e o segundo, ao Estado. A sociedade exerce um papel fundamental nas duas dicotomias, na primeira a luta “se volta para a superação das condições materiais que operam na estrutura, ao passo que a outra se volta contra a falsa superação dessas condições através da pura dominação sem consenso”

(Ibid:51 – 64). Em Gramsci a luta de classes ocorre, em outros setores; no cultural, além do plano econômico e “expressa o poder de uma determinada classe de dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade” (GOHN, 2005:64).

Em outra vertente, mas ainda na tentativa de entender a sociedade civil no início deste século, Nogueira (2003:224) apresenta três tipos ou conceitos de sociedade civil. A primeira seria a sociedade civil (gramsciana) *democrático-radical* onde a ênfase é política; há uma estratégia de poder e hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, “espaço onde são construídos projetos globais de sociedade [...] disputam-se o poder e a dominação [...] espaço de luta, governo e dominação, no qual se formam vontades coletivas”. Neste conceito, o Estado é máximo, democraticamente radical e participativo, balizador dos diversos interesses sociais. O segundo tipo seria a sociedade civil liberal, a qual é comandada pelo mercado, onde a competição é realizada em termos exclusivamente privados, sem maiores interferências públicas ou estatais; o Estado que lhe corresponde é o Estado mínimo. A sociedade civil aparece como um espaço fora do Estado e contraposto a ele, “não há ações visando à conquista do Estado, mas ações contra o Estado [...] mais liberal e representativo do que democrático e participativo” (Ibid:224). A outra idéia exposta pelo autor é a da sociedade civil social, situada entre as duas anteriores. A política está presente e se destaca, mas esta sociedade não integra o sistema político e partidário; os novos movimentos sociais (ligados às questões étnicas, culturais e de gênero) que se situam entre o Estado e o mercado são características dessa sociedade. Aparece como um espaço situado além da política, do mercado e do Estado. As duas últimas, sociedade civil liberal e sociedade civil social, estão no centro do debate sobre o papel do Estado e são decorrentes da expansão da cultura democrática na sociedade, fruto da crise da democracia representativa, com o surgimento de novos movimentos sociais e de novos sujeitos sociais.

Gohn apresenta três formas de compreensão de sociedade civil. A primeira corresponde à forma pós-medieval, pós-hobbesiana, tratada por Locke, Rousseau, Hegel, até Tocqueville, em que a sociedade civil abrangia uma série de instituições fora do Estado, incluindo o mercado capitalista, associações e organizações públicas e privadas. A segunda corresponde às teorias de Marx e seus seguidores, na qual as atenções se concentram no Estado, refluindo a importância da sociedade civil e da participação democrática, em favor de discussões sobre lutas de classe e pobreza, nas ciências sociais. A terceira forma corresponde ao retorno às teorias democráticas, em função de mudanças que estavam ocorrendo no mundo, na busca pela democratização; nesta, a sociedade civil passa a ser compreendida não “apenas como espaço para ações individuais, mas ela deve construir um senso coletivo de obrigações sociais, de responsabilidade social que declinaram na segunda etapa” (GOHN, 2005:68).

Essa terceira forma de sociedade civil se constrói no contexto da expansão da cultura democrática ocorrida na América do Sul e leste europeu, que se fez junto com o crescimento e o fortalecimento das respectivas sociedades civis nacionais. Essa época, final dos anos 60 e a década de 70, corresponde a um período em que ocorrem profundas transformações na sociedade, do ponto de vista econômico, político e cultural. Do ponto de vista econômico coloca-se esse período como a crise do fordismo e passagem para o chamado modelo da acumulação flexível, quando se apresentara a crise do Estado, chamado de Estado do bem-estar social ou Estado-providência, que, até então, tinha um papel forte em todos os setores: intervém no mercado regulando-o, através de política de preços, mas intervém, também, através da política de subsídios, de dotação de infraestrutura para aumento da rentabilidade do capital; intervém na força de trabalho através da legislação social, das políticas de emprego e renda, essenciais para a dinamização do consumo de massa; na dotação dos meios de consumo coletivo, principalmente aqueles vitais para o crescimento da produção e na socialização do bem estar social.

Essa crise do Estado é explicada pelos neoliberais como decorrente exatamente das características referidas acima. As políticas do Estado teriam criado um excesso de demandas que este não teria capacidade para responder, em função do hiato entre sua capacidade de arrecadação e os gastos necessários, o que veio trazer o seu endividamento.

A demanda por participação, que “relaciona-se diretamente com a consolidação do chamado Estado Social ou Estado de Bem Estar e com a crítica a seus aspectos mais negativos, em particular o predomínio das elites públicas e provadas e sua incomunicação com a sociedade” (Sanches Moron, 199, p.2, Apud Grau, 1998:91), surge nesse contexto. A crítica dos setores era de que o Estado privilegiava os interesses econômicos, sem conseguir atender aos interesses sociais, que dizem respeito à maioria da população. Embora com razões diferentes, as duas correntes, liberais e progressistas, voltam-se contra o Estado, apontando a sociedade civil como o espaço de realização da democracia, de cooperação, de solidariedade, de autonomia, o pólo de virtude, o bem e o Estado como a encarnação de todo mal.

Ao reconhecido excesso de Estado iria se contrapor uma postura tendencialmente hostil a qualquer Estado e, em sentido oposto, um deslocamento da sociedade civil do seu campo principal (o da organização de novas hegemonias) convertendo-se num espaço de cooperação, gerenciamento de crise e implementação de políticas, num contexto de planejamento e gestão, que passou a valorizar a idéia de participação. (NOGUEIRA, 2003:217)

A revisão do papel do Estado proposta pelas duas correntes, possibilita perceber o importante papel destinado à sociedade civil no contexto da crise do Estado do bem estar e da oposição ao sistema político existente no leste europeu, na América Latina e, em particular no Brasil. Segundo Dagnino (2002:9) alguns autores, como Avritzer (1994) apresentam este processo como o nascimento da sociedade civil, já que nos períodos anteriores esta era caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado. A concepção de sociedade civil é a que a reconhece em sua heterogeneidade, que decorre da existência de diferentes setores organizados da sociedade, tendo o “papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e do controle social [...] é nela que se dá o debate entre interesses divergentes e a construção de consensos provisórios que possam configurar o interesse público” (DAGNINO, 2006:51).

O projeto neoliberal, traduzido no Consenso de Washington, encontro realizado em 1989, recomendava para os países em desenvolvimento, como forma de solução para a crise do Estado e a retomada da economia, entre outros: diminuição do tamanho do governo (demissões, terceirização e privatização das estatais), desregulamentação da economia, reforma tributária e disciplina fiscal; incentivo ao investimento estrangeiro, com a derrubada das estruturas protecionistas, caracterizando o chamado Estado-mínimo. Estes foram os pressupostos adotados pelos países, inclusive o Brasil, para discutir sua reforma do Estado. A transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para a iniciativa privada é a característica desse projeto.

A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar e administrar (NOGUEIRA, 2005:141).

Ao final da década de 90 e início do século XXI já se discutia a agenda no sentido de que não era possível seguir com um modelo de desenvolvimento predatório e excludente; que as reformas propostas não seriam capazes de levar os países a um modelo sustentável, equilibrado e com equidade social. O Consenso de Washington passou a ser questionado, em prol de um consenso pós-Washington que, segundo o ex-economista chefe do Banco Mundial Joseph Stiglitz, deveria incluir outras metas, tais como o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento equitativo e o desenvolvimento democrático (grifo nosso) e buscar estratégias que sirvam para promover avanços simultâneos em todas as direções” (STIGLITZ, 1998:691, apud NOGUEIRA, 2005: 81). O chamado Consenso de Santiago – Agenda da Cúpula das Américas, de 1998 – reconhece a participação da sociedade como um fator fundamental na busca de maior democratização, equidade e desenvolvimento de nossas sociedades, traz a idéia de que a mão invisível do mercado é insuficiente para um desenvolvimento equilibrado; assim, também é insuficiente um Estado-mínimo, que deveria ter o seu papel revisto, centrando a discussão não mais no seu tamanho, mas nas atividades e métodos de governo.(NOGUEIRA, 2005:81).

O projeto oposto ao neoliberal, o Projeto Democrático – participativo, objetiva o aprofundamento da democracia, para além dos limites da democracia liberal representativa. A participação, neste projeto, é entendida como algo além da simples consulta à população, significando um compartilhamento do poder decisório, nas questões relativas ao interesse público; a sociedade civil “é reconhecida na sua heterogeneidade e concebida de maneira ampla e inclusiva, dado o seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e do controle social.” (DAGNINO, 2006:51)

A participação da sociedade civil é vista de formas diferenciadas nos dois projetos; simplificando, pode-se dizer que no projeto neoliberal trata-se de uma participação em que há a transferência da execução de ações, através da privatização, terceirização, com o processo decisório ficando sob o controle do Estado; no projeto democrático-participativo, há a expectativa de participação na definição, planejamento e controle das políticas públicas, ao lado do Estado.

No Brasil e na América Latina, o conceito de sociedade civil teve vários significados. Na década de 70, até meados de 80, era sinônimo de participação e organização contra o regime militar e pela luta na reivindicação de bens, serviços e direitos sócio-políticos, com uma característica de autonomia em relação ao Estado. Saindo os militares do poder, instalado o processo constituinte e promulgada a nova Constituição, que trouxe a garantia dos direitos civis e políticos, se apresenta uma nova característica para a sociedade civil, a cidadania que vem substituir a autonomia. Essa idéia vem abranger a noção de direitos sociais e também de certa forma, permitir a formação de espaços públicos (GOHN, 2005:70 et seq.). Os espaços públicos, segundo Gohn (2004:71), [...] situam-se para usufruto da sociedade civil – nos fóruns de entidades, nas redes de movimentos sociais, nas plataformas de propostas e projetos de setores organizados da sociedade civil para fins de debates, demandas e proposições coletivas desta mesma sociedade civil.

Os espaços públicos surgem, então, na expectativa de um novo relacionamento com o Estado e visam à promoção da discussão de temas de interesse da sociedade e a ampliação da gestão pública. São espaços que, por sua heterogeneidade, por refletirem a pluralidade social e política, são os locais adequados para a explicitação dos conflitos, onde podem ser reconhecidos diferentes interesses e opiniões e onde se possa discuti-los em igualdade de condições e de poder. São lugares de debates, de exposição e confronto de idéias e projetos diferentes, que possibilitam revisão de opiniões e posições. (DAGNINO 2006:24)

Alguns desses espaços são os conselhos gestores de políticas públicas, definidos constitucionalmente, que, em geral, apresentam a heterogeneidade da sociedade civil, por exigência legal. Neles, apresenta-se um desafio: “construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza e as desigualdades pré-existentes” (TATAGIBA, 2006:71). Esses conselhos apresentam uma característica assumida pelos movimentos sociais, na busca da participação cidadã – a institucionalização, entendida como a vinculação desse processo à estrutura governamental.

Esses espaços democráticos, conquistados no processo constituinte, são responsáveis pela ampliação da esfera pública, ampliação que, segundo Gohn (2004:74), tem três origens: a conquista de espaços na constituição, pela pressão da sociedade civil organizada; as determinações constitucionais sobre a participação institucionalizada e, desenvolvimento de novas redes de atuação na questão social, pelo terceiro setor, em parceria com as políticas públicas. A autora destaca que esses espaços são locais para os cidadãos exercerem a fiscalização sobre o governo eleito e neles, a participação cidadã tem ocorrido num contexto de tensões e conflitos, de explicitação de interesses, onde há, por um lado, a busca da democratização, maior acesso às informações e igualdade de participação, por outro, há a tentativa de destacar apenas as obrigações, os deveres dos cidadãos.

A pesquisa transita nesse referencial da democracia participativa, no contexto de ampliação dos espaços democráticos, no revigoramento e posterior atrelamento da sociedade civil aos espaços

públicos institucionalizados, como os conselhos gestores de políticas públicas, onde se explicitam as tensões e os conflitos de interesses referidos anteriormente.

CAPÍTULO II

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

A intenção deste capítulo é aprofundar, teoricamente, o problema e objeto de estudo, o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU. São discutidas, em princípio, as condições da emergência dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no final da década de 80, do século passado. Em seguida apresenta-se o Conselho de Desenvolvimento Urbano, institucionalizado na década de 90 do mesmo século, com a exposição de sua composição e atribuições, previstas em lei. A composição mostra a diversidade de participação ou *quais* representações da sociedade podem exercer, formalmente, influência na política urbana; enfatizam-se, também, as atribuições, que mostram a abrangência do conselho, ou seja, *em que* a sociedade pode exercer influência.

2.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS

No Brasil, com a Constituição de 1988, a democracia se consolida com regras formais para a participação da sociedade, através de diversos instrumentos, nas questões de interesse público. Trata-se de um aprofundamento da democracia representativa, de cunho liberal; uma combinação da democracia representativa com uma democracia participativa, que busca uma nova forma de relacionamento entre sociedade e Estado, com vistas a um compartilhamento do poder decisório. A nova Constituição, na realidade, institucionalizou os processos políticos que estavam acontecendo nas cidades e no País, no âmbito das lutas pelos direitos sociais, desde a década de 70. A dinâmica deste processo é apresentada por Gohn em diversas obras (2003a, 2003b, 2005). Na análise dessa autora, é possível observar as alterações na dinâmica e no modo de atuar nos movimentos sociais, em articulação com o próprio processo de redemocratização no Brasil. Assim, no período autoritário e até os anos oitenta, os movimentos se organizavam para o enfrentamento e contestação do Estado e pela redemocratização do país, pela moradia e por serviços básicos. Nos anos 90, esses movimentos passam a se adaptar à nova conjuntura democrática, surgindo movimentos ligados as áreas temáticas, como saúde, educação, cultura, habitação, entre outros. As questões giravam em torno dos problemas das cidades, das grandes desigualdades e do grande número de interesses, assumindo uma característica menos reivindicatória (embora essa permaneça) e mais atuante, no sentido de apresentar propostas, a partir da consciência de seus direitos.

Estava presente, nesses movimentos, a crítica ao modo de planejar e gerir as cidades, baseado em ações ineficazes e incapazes de dar respostas às demandas da população e de lhe dar condições dignas de vida, ou seja, criticava-se o predomínio da tecnocracia em detrimento da democracia, no planejamento e na gestão. Essa perspectiva que caracteriza a corrente progressista e que se opõe ao modelo liberal, considera que as políticas públicas e seus instrumentos atendiam aos interesses de parte da população, ignorando os conflitos e contradições nas cidades. O planejamento urbano seria, assim, um modelo exclusivamente técnico, no dizer de Gondim (1990:84) “um método racional e neutro de estabelecer determinados meios para a consecução de objetivos previamente estabelecidos, com base no conhecimento exaustivo da realidade”, enquanto a democracia “pressupõe a convivência de grupos de interesses que divergem não somente quanto os meios, mas também quanto aos próprios objetivos a serem atingidos pela sociedade e governo”.

A partir dessa crítica e no ideal de aprofundamento da democracia há a emergência de um tipo de espaço público: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que são instrumentos de representação e participação da população, decorrentes de exigências constitucionais para a descentralização das políticas públicas, nos vários níveis de governo. Na década de 90, assistiu-se a proliferação destes conselhos em todo o País, estabelecidos com um caráter deliberativo e paritário, em função da exigência da legislação federal de vincular o repasse de recursos à existência dos

conselhos. Estes são considerados como a principal inovação nas políticas públicas no contexto da redemocratização brasileira; são “canais mais expressivos da emergência de um novo regime de ação pública no plano local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno da definição de políticas sociais.” (SANTOS JÚNIOR, 2001:205). Gohn (2004:66) afirma que são “espaços de interlocução entre a sociedade política e a sociedade civil organizada”. Com a perspectiva da democratização da gestão, além dos conselhos criados como decorrência de exigência constitucional, outros foram instituídos por iniciativa dos governos municipais, com caráter deliberativo ou consultivo e paritário. Insere-se nestas características o CDU, objeto de estudo desta pesquisa.

A emergência desse tipo de espaço público e sua proliferação em todo o país justificaram a investigação desse fenômeno. Alguns estudos estabelecem classificações ou características dos conselhos. (RIBEIRO, 2004; TATAGIBA, 2002). Gohn (2003b:96), centrando-se na gestão urbana, estabelece a seguinte classificação para conselhos gestores: a) os que se relacionam diretamente com a questão urbana, que se rebate no território: meio ambiente, moradia, etc.; b) os que decorrem da prestação de serviços urbanos: saúde, educação, transportes, etc.; c) os que abrangem políticas para grupos etários ou para categorias específicas: crianças, idosos, mulheres, grupos étnicos ou raciais; d) os ligados à área da cultura. Há estudos que procuram investigar o alcance de realização das expectativas de democratização da gestão das políticas públicas, através dos conselhos, destacando-se Gohn (2003, 2004, 2005), Tatagiba (2002), Santos Jr. (2001), Santos Jr; Ribeiro; Azevedo (2004), Jacobi (1996, 2002), que apresentam as potencialidades e os limites desses instrumentos de gestão democrática.

Gohn (2003b:89 et seq.), a respeito do debate sobre os conselhos, ressalta algumas questões limitadoras. Dentre estas limitações, aponta a existência de duas posições a respeito do papel central dos conselhos; uma, os coloca no caráter consultivo, preocupando-se com sua relação com o legislativo e, outra, propõe que atuem como órgãos fiscalizadores do poder público e, também, na discussão sobre o caráter das políticas públicas. De acordo com a mesma autora, outras questões limitadoras seriam: a) a falta de mecanismos ou estruturas jurídicas que dêem amparo legal e garantam o cumprimento de suas decisões, mesmo tendo natureza deliberativa; b) a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos, fruto da diferenciação de capacitação dos conselheiros e na possibilidade de acesso às informações que influencia na questão da paridade. Assim, não se pode considerar a paridade apenas do ponto de vista numérico, se não há a igualdade na capacitação e no acesso às informações.

A heterogeneidade da sociedade civil, presente e necessária aos conselhos é outro limite apontado. Jacobi (1996:247) observa que é um desafio “garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir, tanto a sua manipulação por grupos guiados por interesses particularizados, assim como a possibilidade da sua instrumentalização pela administração pública”; Dagnino (2006:38) observa que a consideração da heterogeneidade da sociedade civil e, também, do Estado, “na análise do processo de construção democrática nos parece, portanto, fundamental para elucidar o intrincado jogo de forças que institui o terreno de disputa onde se dá esse processo”. Essa é uma constatação dominante entre os autores que tratam do tema: a heterogeneidade da sociedade civil e a possibilidade de influências de determinados grupos e desigualdades sociais, como fatores limitantes ao pleno exercício da democracia nos conselhos gestores.

Sem embargo desses limites, há a expectativa, mediante este e outros instrumentos de participação, alcançar-se um aprofundamento da democracia na direção de um ideal de democracia direta. Com efeito, com os conselhos, objetivava-se a democratização na formulação e controle das políticas públicas, através do diálogo, da negociação de conflitos, do compartilhamento do poder e, ainda, uma maior eficácia e eficiência administrativa. Mesmo com os referidos limites, “os conselhos não podem ser vistos como substitutos da democracia representativa nem como braços auxiliares do executivo, nem como substitutos da participação popular em geral.” (GONH, 2003:89 et seq.). Dagnino (2002:296) a respeito do potencial democratizante dos conselhos afirma que: Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil, o papel de agentes

fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade, na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para a sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso.

2.2 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NO RECIFE E O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO – CDU

No âmbito municipal, a Lei Orgânica do Município do Recife, de 04/04/1990, atendendo as determinações da legislação federal e, ao contexto democrático brasileiro, estabeleceu alguns princípios e instrumentos de democratização e participação da população na gestão pública, entre eles os conselhos e câmaras setoriais, com caráter deliberativo e composição paritária. Entre os conselhos foi estabelecido o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU, que foi instituído pela Lei Municipal nº15.735, de 21/12/92 e regulamentado pela Lei nº15.945, de 26/08/94, tendo sido instalado em novembro de 1994. Houve alterações a esta lei e a Lei Orgânica de forma a ampliar o número de participantes, em função de solicitações da sociedade. A última alteração aconteceu em 2001 com a Lei 16.704 /01, ficando o CDU composto de 28 (vinte e oito) conselheiros sendo 14 (quatorze) representantes do Poder Público e 14 (quatorze) representantes da Sociedade Civil, distribuídos conforme se apresenta a seguir.

PODER PÚBLICO: 14 representantes

Município (11 representantes): Secretário da SPPODUA (membro nato, ocupa a Presidência do Conselho); Secretário de Finanças (membro nato); Secretarias da Política de Assistência Social; de Saúde/ de Educação (suplente); de Assuntos Jurídicos; Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico; SANEAR – Autarquia de Saneamento; de Serviços Públicos; URB – Empresa de Urbanização do Recife; CMR – Câmara Municipal do Recife; Diretoria de Controle Urbano/ SPPODUA.

Governo do Estado (1 representante): Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM (definido pela Lei Orgânica do Recife).

Governo Federal (2 representantes): Caixa Econômica Federal - CEF; Mestrado de Desenvolvimento Urbano – MDU, da Universidade Federal de Pernambuco. (definido pela Lei Orgânica do Recife).

SOCIEDADE CIVIL – 14 representantes

Fórum do PREZEIS - 01 representante

Associações Comunitárias e não governamentais. (4 representantes) MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia ; FIJ – Federação Ibura / Jordão ; ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social; CJC – Centro Josué de Castro

Conselhos Profissionais e Sindicatos (5 representantes).

CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil; CORECON – Conselho Regional de Economia; OAB – Ordem dos Advogados do Brasil; CUT – Central Única dos Trabalhadores

Entidades vinculadas às classes produtoras (4 representantes).

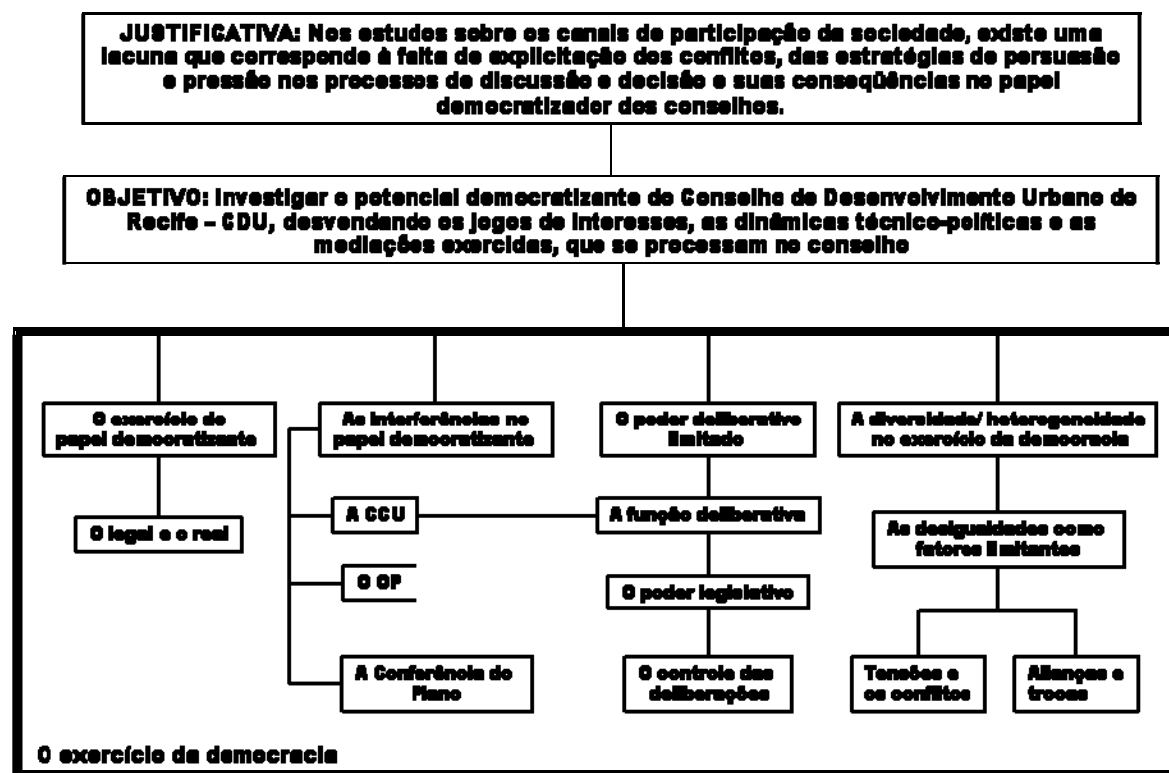
ADEMI – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário / ABIH- Associação Brasileira da Indústria dos Hotéis (suplente); SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil / FIEPE – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco/ (suplente); CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas; ACP – Associação Comercial de Pernambuco/ FEAMEPE – Federação das Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco (suplente).

A legislação que instituiu o CDU, baseada nas determinações do Plano Diretor (1991), o estabeleceu de forma bastante ampla. O objetivo central do Conselho é deliberar, no âmbito do Poder Executivo, nos processos de elaboração atualização, acompanhamento, avaliação e controle do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR) e da Lei de Uso e Ocupação do

Solo (LUOS). Como o plano diretor é estabelecido, constitucionalmente, como o instrumento básico da política urbana e a legislação urbanística é instrumento de planejamento, então se pode afirmar que o objetivo do conselho é a formulação da política e do planejamento urbano. Os seus objetivos e atribuições, definidas pela Lei Orgânica do Recife - LOR, pelo Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife – PDCR e pelo seu próprio regimento, possibilitam a compreensão de um conselho mais amplo do que um conselho de política urbana ou de desenvolvimento urbano. De fato, o CDU foi previsto como um conselho bastante abrangente, que não se limita à apreciação das questões físico-territoriais e urbanísticas, conforme se observa no Anexo 1. O PDCR prevê o CDU como um conselho diferenciado, à medida que determina que participação da sociedade na gestão urbana se dará por meio do Conselho de Desenvolvimento Urbano e dos Conselhos Setoriais, quer dizer, o CDU não cuida de um setor, como saúde, educação, cultura, etc.; é um conselho diferente dos setoriais, que deveria tratar até desses setores, através de suas duas câmaras – de Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social – conforme a legislação que o estabeleceu, na década de 90.

CAPÍTULO III DA TEORIA À PRÁTICA: O JOGO DE INTERESSES E O EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO

Este capítulo apresenta os resultados da análise sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, como instância de participação da sociedade na gestão da política urbana do Recife, no período 2001-2007. A análise pretende contribuir para a reflexão sobre canais de participação democrática, no que diz respeito à falta de explicitação dos conflitos nesses canais, respondendo a uma questão básica, qual seja: o CDU comporta-se como um espaço aberto de discussão democrática? Para isto, a análise estrutura-se conforma explicitado a seguir.



O exercício e a interferência do (no) potencial democratizante é considerado, no item 3. 1 – O PAPEL DO CDU – ABRANGENTE E DIVIDIDO. O exercício do papel é apresentado no item 3.1.1 – O Legal e o Real, a partir do objeto de influência do Conselho, aquilo em que a sociedade pode influir, ou seja, o que é definido como atribuição, comparando-se o previsto e o realizado, do ponto de vista dos produtos, para responder: o CDU realiza tudo que é previsto ou não? E por que não? A interferência no potencial democratizante do conselho, ou nas suas atribuições, por outras instâncias de participação, é investigada, no item 3.1.2 – A Participação Ampliada, considerando a presença de outros canais de participação, que exercem as mesmas atribuições do Conselho, caracterizando-se uma superposição de funções e uma limitação ao seu processo deliberativo, no âmbito da Prefeitura. Destaca-se, nesta análise a CCU – Comissão de Controle Urbanístico, o OP – Orçamento Participativo e a Conferência do Plano Diretor.

O exercício de influência, ou o processo decisório, que, em última instância, concretiza o potencial democratizante do CDU, é analisado, no item 3.2. – A NATUREZA DO CDU – O PODER DELIBERATIVO LIMITADO, considerando-se as limitações do poder deliberativo, destacando-se a demanda pelo controle sobre a execução das decisões, o desejo de ampliar o poder decisório através da flexibilização ou alteração da legislação e, a limitação desse poder frente ao legislativo e a outros órgãos, externos à Prefeitura.

O item 3.3. – A DIVERSIDADE E A HETEROGENEIDADE NA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA – apresenta, como condição necessária para a participação democrática, a pluralidade e a heterogeneidade de representações no conselho, que permitem explicitar a diversidade de interesses, que concorrem para a presença de tensões, pressões, conflitos e posições contraditórias, observadas nas relações de alianças e de trocas.

3. 1 – O PAPEL DO CDU – ABRANGENTE E DIVIDIDO

3.1.1 O legal e o real

O Anexo 1 Atribuições Legais do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Efetivação das Atribuições, baseado na legislação e nas atas, permite analisar a comparação entre as exigências legais e o exercício dessas exigências. O Anexo mostra que há dezenove tipos diferentes de atividades; destas, apenas seis foram realizadas, onze não foram realizadas e duas foram realizadas parcialmente. Observa-se que o Conselho ao realizar as atividades, o faz reagindo à convocação da Prefeitura, caracterizando uma situação de dependência à agenda do governo. Na verdade, a existência dos conselhos significa avanços na democratização da gestão pública, mas “os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição de políticas e prioridades sociais” (TATAGIBA, 2002, p. 55).

Excetuando-se as atribuições apresentadas no capítulo anterior, que permitem a compreensão do CDU como um conselho amplo ou global, as demais caracterizam o CDU como um conselho temático ou setorial, que trata da política urbana. Mesmo considerando essa natureza setorial, o Conselho não tem participado de questões importantes para a cidade (sejam de natureza propositiva ou de controle), notadamente na definição dos programas e projetos urbanos estruturadores, que

interferem no desenvolvimento urbano. A atividade de natureza mais geral que o Conselho realizou foi a discussão da revisão do Plano Diretor e da legislação urbanística (alterações à lei, concentrando-se na análise dos empreendimentos de impacto). Vale dizer que as atividades foram realizadas com base em propostas apresentadas pelo executivo municipal, quer dizer, o Conselho tem ficado restrito às questões mais normativas (legislação) do que estratégicas (programas e projetos).

O Anexo 1 demonstra que as questões macro são esquecidas em favor do micro, centradas na discussão para aprovação de projetos de impacto e ações pontuais. A atividade de aprovação de projetos de empreendimentos de impacto tem sido predominante, trazendo a conclusão de que, o Conselho trata, em geral, das questões físico-territoriais, decorrentes da análise de projetos de edificações que se referem obrigatoriamente ao lote e menos ao desenvolvimento urbano. Há o reconhecimento do destaque que é dado para análise de projetos.

Não se pode desprezar o CDU, não se pode subjugar a rica experiência que muitos conselheiros têm, fazer com que esses conselheiros sejam provocados apenas a emitir um sim ou um não, diante de um Projeto de Impacto (SCJP, 02/2001).

Nós esquecemos as questões macro e discutimos apenas aprovação de projetos e fazemos isso muito mal (CENDHEC, 02/2001).

O máximo que nós temos feito é um pouco de controle com relação aos projetos de impacto (CORECON, 04/2001).

[...] o Conselho não pode se prender em mudar a lei e na questão do projeto de impacto; o Conselho tem uma temática maior, ele tem que buscar um desenho maior (FIDEM, 04/2001).

[...] em questão de política pública, ninguém tem feito nada. (CORECON, 04/2001).

A preocupação que o Conselho tem com a legislação urbanística permite perceber que o CDU trata dos espaços formais da cidade, sem discussões sobre o informal. Esta questão é reforçada pelos diferentes segmentos presentes no conselho:

Acho certíssimo que o setor privado siga exatamente as regras, que se tenha disciplinamento [...] Estamos com uma atenção grande ao formal, ao que cumpre a Lei, enquanto que o informal cresce a olhos vistos e de uma forma muito grave (ADEMI, 04/2001).

[...] o CDU tem que controlar tudo, tem uma questão que vamos ter que definir, qual é o papel realmente nesse caso, porque eu tenho uma grande preocupação no controle do que é informal, e sendo informal como controlar? Essa é a primeira questão, pois não se controla com tanta facilidade. Até, por ser informal, não sei como ele chega aqui. Hoje o informal está crescendo mais rápido do que o formal (SPAS, 04/2001).

Gostaria de sugerir que fosse apresentado um diagnóstico sobre as comunidades pobres pela URB e que essas áreas que estão sendo selecionadas sejam transformadas em ZEIS no perímetro desses 12 bairros (MNLM, 07/2001).

Os discursos permitem observar a existência de três posicionamentos diferentes sobre o mesmo assunto: (i.) os empresários chamam atenção para a necessidade do controle também nas áreas ditas informais, demandando equilíbrio no controle, de forma a atingir toda a cidade - áreas ricas ou pobres; (ii.) o poder público, neste caso, o executivo municipal, tem a preocupação com a eficácia e eficiência do controle sobre a cidade e, especialmente, as áreas informais e (iii) o segmento popular chama atenção para as áreas pobres, no sentido de que o governo atue de forma a solucionar os seus problemas.

A abrangência de papéis, atribuições e o modo de funcionamento do Conselho, na gestão 1997-2000, levaram à reflexão dos conselheiros, que externavam, já em 2001, dúvidas e a sensação de não estarem cumprindo o seu real papel:

Várias atribuições do Conselho, determinadas no Plano Diretor, não têm sido cumpridas. Sugiro que tenhamos uma reunião específica, para resgatarmos as atribuições e competências do Conselho (CENDHEC, 03/2001).

São duas direções, são duas atribuições distintas: apreciar projetos específicos, ou se vou de alguma forma, como representante da Secretaria de Educação contribuir para elaborar e pensar a Política de Desenvolvimento Urbano da Cidade? (Secretaria de Educação, 02/2001). .

Essa incerteza ou falta de clareza trouxe à tona discussões sobre a necessidade de mudar o regimento. No governo anterior (1997/2000), este regimento já havia discutido durante um ano, até se chegar a uma proposta, que não foi publicada no Diário Oficial do Município. O CDU, no período analisado – 2001-2007, reuniu-se ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que convocado. O papel do Conselho, sua competência e atribuições foram discutidos ou lembrados em 24 reuniões, embora só tendo sido objeto de pauta, em seis reuniões, durante um ano: de março de 2001 a fevereiro de 2002.

A análise dos discursos reproduzidos nas atas permite observar que os conselheiros têm a consciência de que o funcionamento do conselho, não está de acordo com as atribuições previstas legalmente e, mais, não há uma posição de consenso sobre o assunto. Quando se discute o “dever ser” do Conselho, destacam-se duas posições diferentes: (i). o CDU deve procurar funcionar segundo o que estabelece a legislação, e (ii). o CDU deve ser um conselho setorial, que trata das questões físico-urbanísticas, de acordo com o funcionamento atual e para tanto, o regimento deve ser revisto para legalizar esse modo de funcionamento.

Não há dúvida sobre o hiato entre o funcionamento e as exigências legais. Os conselheiros têm opiniões divergentes sobre o conceito de desenvolvimento urbano. Para parte dos conselheiros o desenvolvimento urbano, na perspectiva macro, refere-se a todas as atividades, funções, serviços etc. que se processam na cidade, sendo, portanto, sua responsabilidade tratar de todas as políticas, conforme a abrangente e longa lista de atribuições definidas para o conselho e suas câmaras.

A Lei Orgânica, o Plano Diretor, colocam o CDU como um super Conselho. O Plano Diretor, diz, o Conselho de Desenvolvimento Urbano e os Conselhos Setoriais, como se o CDU fosse algo diferente dos Conselhos Setoriais (CENDHEC, 04/2001).

O CDU é um fórum plural, que tem todas as representatividades, temos a área econômica, a Universidade, as Secretarias de Saúde e de Educação, etc. O desenvolvimento não é simplesmente a construção civil, passa pela questão econômica, pela questão de Projetos Estruturadores. (ADEMI, 04/2001).

Para funcionar de acordo com as exigências legais o Conselho, nessa primeira visão, deveria extrapolar o nível normativo (exercido somente pela função de controle da legislação) para o nível estratégico, adotando a função propositiva e pensando a cidade no seu conjunto, considerando questões econômicas, sociais, ambientais, discutindo programas para o desenvolvimento urbano, participando efetivamente da definição dos Projetos Estruturadores, aproveitando o potencial de discussão presente no Conselho, fruto da diversidade de segmentos que nele estão representados.

Foi pensado em um grande Conselho de Desenvolvimento Urbano, onde estariam inseridos os demais Conselhos. (...) O conceito de Desenvolvimento Urbano, perpassa todas essas áreas, perpassa educação, economia, saúde, tudo (CENDHEC, 04/2001)..

A segunda visão, que defende um caráter temático ou setorial para o CDU tem como base a existência de fóruns e conselhos específicos para as outras políticas públicas, como saúde, educação, assistência social etc. Em função disso, o CDU deveria discutir a temática urbanística, do ponto de vista macro, evitando a compreensão da temática urbanística como monitoramento e controle da legislação (micro); esta temática deveria referir-se às questões que dizem respeito à estruturação e ao ordenamento do espaço da cidade, ou seja, ao desenvolvimento urbano ou à política urbana, entendidos como aquilo que se rebate no espaço urbano, através das atividades de ordenamento do território (programas, projetos urbanos e legislação urbanística), habitação, saneamento e transportes. O meio ambiente, embora condicionante e condicionado pela política urbana, é tratado por conselho específico e não faz parte das preocupações relativas ao papel do Conselho.

Não é função deste Conselho controlar todas as políticas públicas e analisar todas as matérias referentes às políticas públicas. Nós temos outros conselhos: Conselho de Saúde, Conselho de

Educação etc. Cabe a nós, analisarmos em termos de localização, em termos de impacto. Esse Conselho é um Conselho de Urbanismo da Cidade do Recife, é um Conselho Temático. (SEPLAM, 04/2001).

O papel do CDU, é esse mesmo; é bem claro, é o desenvolvimento urbanístico da cidade e do seu controle como um instrumento, acompanhando sistematicamente esse desenvolvimento, para poder redirecioná-lo, ou não. É óbvio que, no desenvolvimento urbanístico, você tem intervenções com outras políticas públicas. [...] Essa função é desse Conselho. Se esse Conselho não cumprir essa função, nenhum outro Conselho cumprirá” (SEPLAM, 04/2001).

O CDU tem sistematicamente somente interferido na questão territorial e urbana, isso realmente tem que ser caracterizado como realidade, por conta da dificuldade de assimilar exatamente qual é a atribuição do Conselho (ADEMI, 04/2001).

Após quase um ano de discussão, em fevereiro de 2002, na centésima reunião ordinária do CDU, a comissão constituída para avaliar o seu regimento, apresentou um relatório, em que observava a respeito da abrangência (conselho urbanístico ou mais amplo) e sobre o caráter das decisões do Conselho (deliberativo ou não), que não seria possível qualquer revisão do regimento tendo em vista que estas são questões tratadas em leis municipais (e, portanto, só por lei poderiam ser alteradas) e sobre as quais não havia o menor indício de consenso. Assim, o Conselho decidiu aguardar a revisão do plano diretor, e só alterar o regimento após o amplo processo de discussão acerca do seu papel. Dois pontos merecem ser ressaltados: (i) no processo de discussão do Plano Diretor, o Conselho não apresentou propostas de mudança de seu papel e atribuições e, (ii) o Conselho parece desconhecer que a Lei Orgânica do Município foi reformulada em 2007, tendo retirado o caráter deliberativo dos conselhos e câmaras setoriais institucionais, classificando-os como opinativos.

As dúvidas e a pouca clareza sobre o seu papel, verbalizadas desde 2001, permanecem até 2007 e a despeito disso, o Conselho continua funcionando:

Sugiro um estudo maior do Regimento Interno, para identificação e instrução de possíveis lacunas (CJC, 07/2006).

Sempre me pergunto qual o papel finalmente do CDU. É um Conselho puramente consultivo ou deliberativo? O que decidimos de fato e de direito aqui? Parece-me que temos que nos posicionar diante de fatos com repercussões sociais, econômicas e políticas na cidade. Acredito que deveríamos dar ênfase a sensibilidade cidadã antes de qualquer coisa. (UFPE/MDU, 04/2007).

Inexiste um entendimento único a respeito do papel do Conselho como elemento de democratização da gestão urbana. Observa-se a existência de uma gama de entendimentos, diferenciados e, muitas vezes, opostos, sobre o que dispõe a legislação, ou seja, como deve ser a forma de funcionamento, atribuições e funções do CDU, mas há uma unanimidade: o Conselho funciona sem cumprir a totalidade de suas atribuições, desde que foi criado. Deveras, as opiniões divergentes permitem concluir que a falta de clareza sobre o seu papel tem impedido a realização do todo o potencial democratizante do conselho. Este quadro não é privilégio do CDU, pois, segundo Tatagiba (2002: 77) há, nos “conselhos uma rica e importante disputa em torno de assuntos “pertinentes” ou “relevantes”, que ora se traduz nas tentativas de definir o que formular políticas públicas, ora aparece nos debates acerca das “verdadeiras” atribuições dos conselhos”. No CDU não se afigura solução para o impasse, para a incerteza e a superposição de instâncias de participação, que serão apresentadas no próximo item.

3.1.2 A participação ampliada

O item anterior permite concluir que o CDU não concretiza a totalidade dos seus objetivos e atribuições, sem exercer, portanto, todo seu potencial democratizante. A falta de clareza e de consenso sobre as atribuições é um dos fatores responsáveis por esta situação. Porém, o discurso dos conselheiros permite explicitar outros fatores que contribuem para a redução deste potencial democrático, entre eles, a existência de outros canais de participação que, se por um lado, contribuem para o exercício da democracia, com o aumento dos locais onde se delibera, por outro,

concorrem com o Conselho, assumindo parte de suas atribuições, caracterizando o que aqui se chamou de papel dividido.

A participação da sociedade na política urbana do Recife é realizada através de órgãos estabelecidos em leis municipais, o CDU, a Comissão de Controle Urbanístico - CCU e o Fórum do Prezeis, este último com a atribuição específica para as ações nas Zonas Especiais de Interesse-ZEIS. A ampliação da democratização da gestão pública trouxe novas instituições, novos espaços, que surgiram ou se reforçaram nesta primeira década do século XXI, que possibilitam a participação da sociedade para que exerça uma maior influência nas questões de seu interesse e na gestão das políticas públicas. É o caso do Orçamento Participativo e das Conferências das Cidades, estas determinadas pela legislação federal. Desta forma, em Recife, o CDU deixou de ser visto como o principal instrumento de gestão da política urbana. Porém, embora esta situação se caracterize como um avanço, ela pode gerar a fragmentação do processo participativo, pois essas outras instituições podem vir a interferir no exercício de seu papel, legalmente estabelecido. Destacam-se, entre essas instituições a já referida CCU, o Orçamento Participativo e a Conferência de Política Urbana, que ficou conhecida como a Conferência do Plano Diretor, que serão apresentados a seguir, para estabelecer a relação entre essas instituições e o Conselho e a interferência no seu papel decisório sobre a política urbana.

• *O Conselho e a Comissão de Controle Urbanístico – CCU*

A Comissão de Controle Urbanístico - CCU instituída pela Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Lei Nº 16176/ 1996), é o órgão consultivo, que tem por objetivo opinar sobre as questões relativas à aplicação da legislação urbanística. A CCU é composta de 12 (doze) membros, sendo 6 (seis) do poder público: e 6(seis) da sociedade civil, assim representados: do Poder Público: Diretoria de Urbanismo e Diretoria de Controle Urbano da SPPODUA, Diretoria de Projetos Urbanos da URB, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos e Agência CONDEPE/FIDEM; da Sociedade Civil: Indústria da Construção Civil, em Recife, Associação Comercial de Pernambuco, Sindicato dos Engenheiros de Pernambuco, Instituto dos Arquitetos, uma ONG e uma Associação Comunitária. As atribuições da Comissão foram estabelecidas pela LUOS e regulamentadas no Decreto Municipal nº 17324/96; destaca-se que a CCU tem como atribuição avaliar a aplicação dos instrumentos de gestão urbana, propor modificações à legislação urbanística, analisar os casos omissos à legislação, analisar e dar pareceres sobre os Empreendimentos de Impacto - EI (Art. 13). Essas ações devem, no entanto ser submetidas ao CDU.

A relação entre as competências do CDU e a CCU tem sido freqüentemente lembrada, principalmente, no momento da análise de empreendimentos de impacto. A divergência de opiniões demandou uma reunião específica sobre o assunto, realizada em abril de 2003. Uma primeira conclusão apontada, considerando a composição e atribuições, é que a CCU tem um caráter técnico e o CDU tem um caráter político; o Conselho teria um caráter complementar à decisão técnica. A CCU seria uma instância consultiva que, depois de analisar os processos, os encaminharia aprovados ou com recomendações ao CDU. A discussão em torno da relação entre essas duas instâncias permite reforçar a conclusão da falta de clareza do CDU acerca do seu próprio papel. Há conselheiros que, considerando o papel macro do Conselho e sua composição plural, se posicionam de forma a garantir a sua autonomia frente à Comissão e procuram defender sua natureza deliberativa:

Não é para ratificar os procedimentos da CCU, da DIRBAM, do DEV, os estudos da COMPESA, da CPRH, não é esse o nosso papel. Nós podemos fiscalizar, se houver irregularidade, mas temos que pensar politicamente a cidade, dentro daquela proposição macro, com todos os projetos, com toda a visão da cidade (...) se o projeto interessa, ou se vai prejudicar o desenvolvimento da cidade (CENDHEC, 04/2001).

A função do CDU não é aplaudir o que chegou aqui. Somos uma instância da sociedade, talvez a mais democrática, pois reúne diversos segmentos. O CDU não tem que aprovar, por

exemplo, o que vier da CCU. Ou melhor, um projeto pode ter sido aprovado em todas as instâncias que tramitou e chegando aqui no conselho, não ter sido aprovado (CREA, 04/2003).

Por outro lado, a opinião divergente, que surge dos empresários, se baseia justamente na pluralidade do Conselho, citada no discurso acima, como obstáculo para a deliberação sobre os projetos de impacto. O fato de a composição da CCU, ao contrário da do Conselho ser estritamente técnica, à exceção do representante das Associações Comunitárias (o representante das ONGs tem sido, em geral, arquiteto ou advogado), tem trazido à pauta a defesa da comissão como o fórum mais adequado para a decisão sobre os processos referidos.

O fórum técnico tem que ser na CCU, nós não somos técnicos, temos alguns técnicos na mesa, mas não é a maioria (FIEPE, 04/2001).

Saliento a competência técnica da CCU, que aprovou por unanimidade, com alguns critérios que deverão ser respeitados, para que se permita a aprovação.(ADEMI, 03/2002).

O projeto tramitou em todas as instâncias legais dentro e fora da Prefeitura, atendendo todas as exigências (...) O parecer do conselheiro Ronaldo vai de encontro a todas as instâncias onde o projeto tramitou (ACP, 09/2005).

É fato que o caráter da comissão é essencialmente técnico; a comissão reúne-se quinzenalmente para analisar processos, desde que foi criada, não estando sujeita a interrupções ou esvaziamento, provocados pelas mudanças de gestão, diferentemente do Conselho. Não obstante essas constatações, o Conselho permanece divergindo sobre o seu papel em relação ao assunto em tela. A questão que traz maior polêmica é a precedência da análise dos processos pela CCU e por outros órgãos públicos, como concessionárias de serviços públicos. Cada órgão público procede a sua análise, considerando a especificidade do seu serviço e a CCU analisa as questões referentes à adequação do projeto à legislação urbanística. O Conselho discute, sugerindo: a) um seminário específico sobre os procedimentos de análise, para a revisão da legislação e, b) a precedência da análise pelo Conselho. Nesse debate, explicita-se a dúvida presente na maioria das discussões: qual o alcance do poder deliberativo do Conselho? Neste assunto, o CDU questiona a sua competência para discordar dos pareceres de outros órgãos, principalmente os externos à Prefeitura. Os discursos são contraditórios e permanecem durante todo o período estudado; há Conselheiros que opinam sobre o poder do CDU de discordar de pareceres anteriores e outros opinam de forma totalmente contrária e há, ainda, os que assumem a dúvida:

Não ficar como um Conselho de ratificação de procedimentos (ADEMI, 04/2001);

Olhei o processo, e em todas as instâncias foi aprovado. Não tenho a pretensão de duvidar de nenhum parecer técnico (IAB, 12/2003).

Discordo quando diz que aqui, não é mais o momento para estarmos concordando ou negando pareceres anteriores. (ETAPAS, 11/2004)

O projeto em pauta foi aprovado pela CCU, pelo Colegiado da DIRCON, EMLURB, URB e órgãos competentes como: COMPESA, CELPE e TELEMAR. (Câmara Municipal, 11/04)

O CDU, não é apenas um órgão homologador de pareceres anteriores; nele, estamos no último passo para a homologação (...) mas a decisão da CCU também é para ser respeitada. (UFPE/MDU. 11/2004)

Concordo quando o conselheiro relator, Ronaldo Sales, diz que o CDU, não pode ser um órgão meramente aprovador de empreendimentos. Mas, também, não devemos discordar quando o processo foi todo analisado e aprovado conscientemente em todas as instâncias. (ACP, 09/2005)

Sem embargo das discussões em que avultam opiniões divergentes, a análise e aprovação dos processos, tem seguido um curso normal, pois, no período da pesquisa, não houve reprovação de nenhum processo, mesmo quando o relator se posicionava contra a aprovação. No total, 16 processos foram aprovados por unanimidade e 21 foram aprovados com condicionantes ou exigências incluindo-se o processo que gerou um protesto e saída da reunião, de 8 (oito) membros do conselho (representantes de ONGs, Sindicato de Trabalhadores e Movimentos Populares). É inegável que, não obstante o caráter consultivo e de complementaridade ao CDU, as atribuições da

CCU permitem a polêmica, no sentido do entendimento de uma superposição de atribuições entre estas duas instâncias.

- ***O Conselho e o Orçamento Participativo***

O Orçamento Participativo, outro canal em que a sociedade pode se fazer ouvir, veio assumir parte do papel do CDU. A nova gestão, ao assumir o governo, enfatizava a importância do orçamento participativo como o espaço de diálogo com a população, para definir prioridades. O OP foi colocado pelo Secretário do Orçamento Participativo

Como o instrumento de planejamento das cidades, pois trata-se de identificar a cidade que é planejada (...) É o desafio da sociedade se organizar e utilizá-lo como instrumento de direito, como instrumento de controle social, como democracia das diferenças. A gente só precisa ter regras de boa convivência para discutir as diferenças, mas as diferenças precisam ser discutidas porque todo mundo não pensa igual (COSTA, J. 2002).

Considerar o OP como o instrumento de planejamento da cidade significa reduzir a política urbana à alocação de recursos em regiões da cidade, ou seja, trabalhar no nível operativo do planejamento, de curto prazo, renunciando à visão estratégica, de longo prazo. Mesmo assim, o CDU questionava qual seria a sua relação com o OP, já que uma de suas atribuições, definida pelo Plano Diretor, é avaliar a proposta orçamentária, ao que poder público respondia:

Ele [*o conselho*] vai ser muito importante na discussão do Orçamento Participativo, dos recursos da cidade, da integração com as políticas macro, que são discutidas nos Conselhos Setoriais, com as políticas micro que são discutidas nas Plenárias Regionais. (...) É preciso criar instrumentos de integração entre as políticas formuladas no Conselho, e a participação da sociedade, que não está incluída. É evidente, que tem uma parte dela, que está representada no Conselho, e uma outra não, e temos que pensar que essa outra parte, também é construtora da cidade e recebe os reflexos das políticas que são definidas no Conselho. Então, sempre que possamos ampliar os espaços de participação, será fundamental para integrarmos todos que fazem a cidade, nas políticas aprovadas pelo Conselho. Nossa idéia é de realizar um Fórum com os Conselhos da Cidade, de Educação, Saúde, Cultura e Meio Ambiente, que discutem seus assuntos separados, cada um discute a sua parte, ninguém discute a cidade no seu conjunto (Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, 01/2001).

A afirmação, embora logo corrigida, de que a participação da sociedade não está incluída no Conselho, chama a atenção. É válido lembrar, que a composição do CDU abrange os vários setores da sociedade, inclusive as associações populares, que são as mais presentes no orçamento participativo.

A preocupação a respeito do papel do CDU, diante do Orçamento Participativo, foi trazida durante o processo de discussão do regimento. Era lembrado que o Conselho tem a atribuição de participar da elaboração do Plano Plurianual Orçamentário da Cidade e do Orçamento Anual. O Conselho participou, exercitando sua função informativa, das intervenções urbanísticas do Plano Plurianual - PPA 2002-2005 e no PPA do período seguinte (2006-2009) sua participação foi inexistente. Em relação ao orçamento anual, os conselheiros ressaltavam que a metodologia do OP desconsiderava o Conselho, pois sugeria a sua participação no Conselho do Orçamento Participativo – COP, através de um ou dois representantes. Dentro da própria gestão, pode-se observar a diferenciação de entendimentos dos processos de participação, com dois conselhos – COP e CDU, com representatividades e modos de operar diferentes, ocupando o mesmo espaço, e o planejamento e a política urbana sendo entendido, em um deles, como alocação de recursos, reduzindo o planejamento a um instrumento de curto prazo e, no outro, como a definição de diretrizes e estratégias para o desenvolvimento urbano, mais de longo prazo. Santos (2005: 553), analisando a experiência do OP de Porto Alegre, afirma: “o OP sempre foi muito criticado pelos que se lhe opõem por se centrar exclusivamente em demandas locais e imediatas, não permitindo equacionar adequadamente os problemas da cidade como um todo e a longo e médio prazo”. Nogueira (2005: 161) criticando a centralidade do OP nas discussões sobre a participação popular

expõe sua dúvida de que “essa forma, evidentemente restrita e limitada, pudesse acomodar ou resolver toda a amplitude da democracia participativa”.

A conseqüência da existência desses dois conselhos foi a redução do papel do CDU na discussão da proposta orçamentária.

Em relação ao orçamento a Prefeitura está trabalhando com o orçamento participativo, criou diversos fóruns e criou o conselho. O CDU tem representação no conselho. Por oportuno, comunico que recebi algumas queixas que os nossos representantes não estavam participando (SEPLAM – Presidente do Conselho. 01/2002).

Nas Mensagens Anuais do Governo à Câmara o centro da participação era o OP

[...] um novo modelo de gestão onde o Orçamento Participativo será o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo (2002) .

A participação popular é a grande marca da atual gestão. A transparência e o compromisso da Prefeitura do Recife com seus cidadãos reflete-se na consolidação definitiva do Orçamento Participativo como instrumento maior da participação popular na definição, planejamento e acompanhamento das ações do governo. [...] Reforçando o processo participativo, foram realizadas as Conferências, [...]. O fortalecimento dos Conselhos Municipais, que estiveram sempre presentes no processo de gestão, se mostraram arenas privilegiadas de discussão e debates no processo de interlocução entre a sociedade civil organizada e o poder público, contribuindo de forma decisiva nas decisões de governo (2004)

Utilizando novos mecanismos de participação popular, e tendo no Orçamento Participativo, o instrumento central de planejamento das políticas públicas, [...] A participação popular nas decisões e definição das ações de governo, demonstra, de forma bastante clara, o fortalecimento da democracia e o pleno exercício da cidadania (2006).

Não obstante o discurso do fortalecimento do Conselho, e o discurso da radicalização da gestão democrática, feito pelo Prefeito, na reunião de instalação do Conselho, em janeiro de 2001, apresentado na Introdução, as mensagens de governo enfatizam a participação, centrando-se na participação popular e não na participação da sociedade como um todo, entendendo essa participação como o fortalecimento da democracia, ao mesmo tempo em que desconhece ou enfraquece outros canais de participação da sociedade.

A questão que se apresenta é que o Conselho questiona as interferências no desempenho das suas atribuições, mas permanece inativo em relação a elas, possibilitando que o poder público exerça o papel norteador na dinâmica do seu funcionamento. Esta questão apareceu com maior vigor no processo de discussão do plano diretor.

- ***O Conselho e a Conferência do Plano Diretor***

A Constituição Federal estabeleceu no § 1º do artigo 182 que o “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. A Lei Orgânica do Recife (1990) estabeleceu o plano como um dos instrumentos da política urbana e exigiu a participação popular “na elaboração da lei de diretrizes gerais em matéria de política urbana, do plano diretor, do plano plurianual, da lei orçamentária e orçamento anual, dos planos, programas e projetos setoriais” (Art. 65, III). Este processo de participação popular deveria ser exercido pelos conselhos e câmaras setoriais institucionais (Art. 66, IV) e os conselhos e câmaras teriam “caráter deliberativo [...]” (Art. 66, Parágrafo Único). A mesma lei definiu, no artigo 113, que o Conselho de Desenvolvimento Urbano, órgão de representação da sociedade de composição paritária entre representantes do Município e da sociedade civil, exercerá as funções de acompanhamento, avaliação e controle do plano diretor. Assim, o plano diretor é a razão da criação do CDU.

O PDCR - Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife² foi instituído pela Lei nº15.547/91. A Lei Orgânica estabeleceu um prazo de 5 (cinco) anos para a sua revisão. Essa revisão, atribuição principal do Conselho, foi bastante ressaltada durante as discussões do regimento, mas não foi assunto de pauta até fevereiro de 2002, mesmo diante do prazo referido acima. É importante ressaltar que a maior parte das atribuições do Conselho, definidas pelo regimento, são apenas ratificações das diretrizes estabelecidas pelo PDCR para o desenvolvimento da cidade e para o próprio CDU; quer dizer, o cumprimento das diversas atribuições previstas para o Conselho, de certa forma, significava o cumprimento de sua atribuição principal – o monitoramento do plano.

A partir de fevereiro de 2002 iniciou-se o processo de discussão da revisão do plano diretor, em atendimento às exigências do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, que estabeleceu um prazo de cinco anos para os municípios elaborarem ou reverem seus planos, adequando-os às suas diretrizes. A revisão do PDCR prolongou-se até abril de 2006, já na segunda gestão do PT, quando o projeto de lei foi enviado à Câmara de Vereadores. A Prefeitura, seguindo o que determinava a legislação, colocava o CDU como o órgão que teria a deliberação final, ao nível do executivo. O caráter deliberativo se manifestou na discussão da metodologia de elaboração do plano, aprovada pelo conselho. Após um ano e meio de estudos, que foram sendo apresentados na medida de sua conclusão, caracterizando o papel mais informativo e consultivo do Conselho, a fase de diagnóstico foi concluída. A partir daí, a metodologia, definia uma fase de ampliação dos debates com a sociedade, que previa a realização da Conferência Urbanística e Ambiental.

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

A ampliação do processo participativo na discussão do plano é decorrente das exigências do Estatuto da Cidade, que determinou que na revisão ou elaboração do Plano Diretor deveriam ser promovidas audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade e, definindo um novo instrumento da gestão democrática da política urbana - a Conferência das Cidades. Quer dizer, é uma nova forma de democratização da gestão, que permite a ampliação da participação, mas com características diferentes de um Conselho. O CDU se reúne mensalmente para tratar de assuntos definidos pela sua legislação. A Conferência das Cidades³ é um evento bi-anual, com um número bem superior de participantes, ao contrário do Conselho, quando são discutidos, nos três níveis de governo (Conferência Municipal, Estadual e Nacional), temas definidos pelo Concidades.

Em atendimento ao Estatuto da Cidade, foi prevista, no processo de discussão do plano, a Conferência Urbanística e Ambiental, depois denominada Conferência do Plano Diretor. Para realização desta, foi instituída, por decreto municipal, uma Comissão Organizadora ou Preparatória da Conferência, que contava com a participação de membros do CDU, do Conselho de Meio Ambiente e outras organizações da sociedade. O Conselho deixava de ser o único palco de discussões sobre a matéria, perdendo aos poucos o papel decisório, previsto no início das discussões do plano. O regimento que nortearia os trabalhos do evento, elaborado por esta Comissão e apresentado ao Conselho, propôs que as deliberações seriam sistematizadas em um relatório final, coordenado pela Comissão, minutado em forma de Projeto de Lei do Plano Diretor para ser encaminhado à Câmara de Vereadores, ou seja, retirando o poder de deliberação final do Conselho. Num processo de discussões acaloradas, o próprio Conselho decidiu, com muitas divergências, que

² No período da pesquisa o PDCR ainda estava em vigor; O Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor enviado à Câmara Municipal, ainda se encontrava em discussão.

³ Em 2003, a etapa municipal da conferência foi dividida em duas partes: Conferência do Plano Diretor e Conferência Municipal do Recife, que discutiu os temas propostos pelo CONCIDADES.

a deliberação final sobre o plano seria da Conferência, que veio a assumir o seu papel, caracterizando o sucesso da demanda pela ampliação da democracia, questionando as regras pré-estabelecidas pela legislação, buscando o direito de participar da definição dessas regras. Na discussão do regimento da Conferência, o conflito de opiniões transparece até mesmo dentro do governo, permitindo inferir que não há homogeneidade total de opiniões neste segmento:

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

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

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

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

Após a realização da Conferência ainda havia manifestações a respeito do seu caráter deliberativo, que permaneceram até a transformação dos resultados do evento em projeto de lei e o envio ao legislativo:

Hoje, não acredito que o governo possa deixar o CDU, órgão representativo à margem desse processo. É imprescindível seu retorno ao CDU antes do encaminhamento à Câmara (IAB, 02/2006).

Outra instância de participação de caráter pontual e temporário que assumiu o papel do Conselho foi Comissão Preparatória (ou organizadora) da Conferência, que, pelo decreto que a instituiu, tinha existência datada até o final do evento, mas, de forma contrária, o regimento da Conferência estabelecia que esta seria responsável pela sistematização dos seus resultados, ou seja, contrariava o decreto. Mesmo diante dessa contradição, alguns membros do Conselho solicitavam, em diferentes momentos, a reinstalação da Comissão, a qual haviam delegado parte do seu papel.

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

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

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

O Conselho foi apresentado à sistematização das deliberações da Conferência, realizada pela equipe jurídica da Prefeitura, quando foi solicitada a sua contribuição:

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

Observam-se, então, duas alterações feitas pelo poder público, às decisões anteriores do Conselho: (i). o regimento da Conferência havia previsto que a Comissão Organizadora da

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

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

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

O comportamento contraditório do Conselho se acentuou diante da total mudança das regras, quando o poder público apresentou um plano substitutivo, a ser encaminhado à Câmara, elaborado de forma fechada, com a “perspectiva de aprofundar as propostas oriundas da Conferência”. O substitutivo, que foi apresentado com um discurso muito bem articulado, operou como um elemento mediador diante dessas mudanças, impedindo ou minimizando questionamentos por parte do Conselho; de modo contrário, houve até certo ufanismo, que denota uma relação de autorização (desnecessária?) implícita ou de cumplicidade inconsciente, que pode ser observada:

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

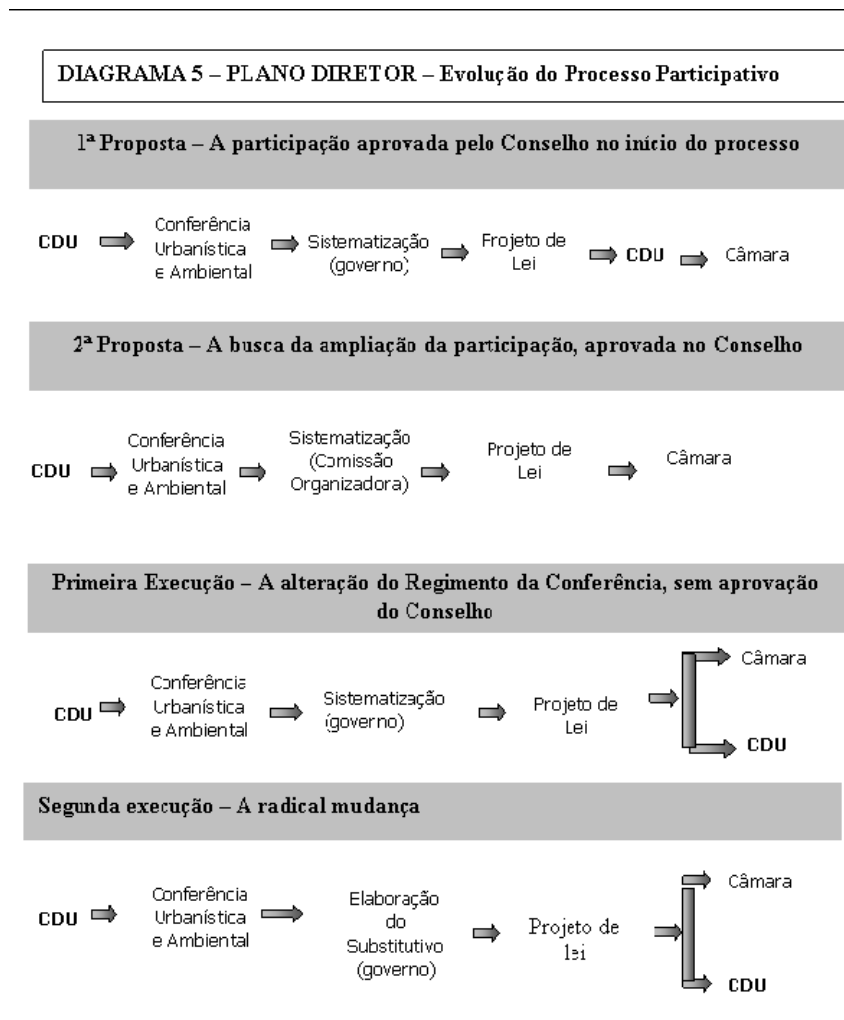
O trabalho apresentado não só contém a necessidade do moderno para a cidade, mas justifica historicamente o próprio conhecimento dela, e faz as medidas corretivas (CREA, 04/2006).

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

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

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

desconsiderado por uma atitude de características tecnocráticas, exercida pelo executivo municipal. Ao final foram atingidos os dois canais de participação – Conferência e Conselho, este último tendo legitimado todo o processo. Esse processo de discussão pode ser observado no diagrama a seguir:



3.2 NATUREZA DO CDU - O PODER DELIBERATIVO LIMITADO

O CDU foi instituído como órgão de participação da sociedade ligado ao poder executivo, ou seja, este é o limite de sua interferência, do seu poder decisório. Este item analisa esta questão, tratando da percepção que o Conselho tem da eficácia ou repercussões de suas decisões: no executivo, através do controle das deliberações(i) em outros níveis de governo, que também decidem sobre assuntos a ele pertinentes e, (ii) no legislativo, quando se destacam as expectativas de ampliar seu poder deliberativo, como forma de aumentar a eficácia de suas decisões, que se reflete no seu papel democratizante. Assume-se como conceito de poder deliberativo, o poder de decidir, acompanhar e controlar a implantação e execução das decisões.

3.2.1 A função deliberativa e o controle das decisões

A Lei Orgânica do Município define que o processo de participação popular será exercido por meio dos conselhos e das câmaras setoriais institucionais, entre outros instrumentos, com caráter deliberativo e composição paritária.

A natureza deliberativa do Conselho tem permeado as discussões e trazido polêmica, notadamente quando da revisão do regimento. Segundo as análises jurídicas elaboradas pelo órgão competente do Município, relatadas pela representante daquele órgão no Conselho, há três pareceres distintos: “uns acham que é deliberativo, outros acham que é parte deliberativo e parte consultivo e outros acham que o Conselho praticamente não delibera” (SAJ, 04/2003). A visão dos conselheiros aproxima-se de um dos pareceres jurídicos. Há o reconhecimento que o Conselho age de forma consultiva, no que se refere a sua atribuição maior – a política urbana, exercendo seu poder deliberativo somente quando da aprovação dos empreendimentos de impacto.

A principal função do CDU não é impor as políticas públicas para o poder público; o Conselho é mais opinativo e, em termos de controle urbano, acho que não pode ser apenas opinativo, tem que ser deliberativo, porque vai ser um instrumento de ratificação, de controle sobre a atuação do poder público. (CENDHEC, 11/2001).

Há casos em que, conforme pôde ser observado no processo de discussão do Plano Diretor e de outras questões, que serão apresentadas ainda neste item, os conselhos exercem uma função de legitimação de decisões do poder público. Assim, concorda-se com Dagnino (2002: 283) quando afirma: “o poder deliberativo previsto para os conselhos gestores com frequência se transforma na prática em uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes”. A leitura das atas, concentrando-se nos assuntos em pauta, permite observar a divergência entre a função deliberativa prevista legalmente e o real caráter das discussões e que, mesmo em relação ao seu objetivo maior que é deliberar no processo de discussão do plano diretor, o Conselho teve uma participação mais informativa e consultiva, tendo delegado a decisão para a Conferência do Plano, conforme visto anteriormente. Conclui-se que os assuntos discutidos no Conselho são apresentados, em sua maioria, de forma apenas informativa ou consultiva, conforme se apresenta nos discursos e quadro abaixo, a despeito da demanda dos conselheiros para inversão desse processo.

Os planos, os parques, enfim, os projetos do município, quando são apresentados ao CDU, estão em fase de conclusão ou concluídos. Deveriam tramitar no Conselho enquanto projetos, em desenvolvimentos (IAB, 08/2007).

Solicitou à suplente do presidente que fosse apresentado, no Conselho, o Parque Dona Lindu, a ser construído no bairro de Boa Viagem (Agência CONDEPE/FIDEM, 08/2007) .

Faço uma ressalva, a Prefeitura usa com frequência na mídia o slogan: A grande obra é cuidar das pessoas. Mas vemos, por exemplo, o Projeto Orla ser elaborado, desenvolvido sem a participação da sociedade. [...] No Conselho os projetos só são apresentados. Não existe a participação/contribuição dos conselheiros em nenhum deles (FIJ, 09/2007).

Quadro – Caráter da discussão nos assuntos discutidos	
<i>Políticas, Programas e Projetos</i>	
Informativo	Programa Habitar Brasil/EID
Consultivo	Projeto Edifício JK; projeto Construa certo (relativo IAB)
Informativo/consultivo	Projeto Arumar; Plano Micrometropolitano; Plano de Transportes Metropolitanos; Política de Regularização Fundiária; Complexo Turístico-Cultural Recife/Olinda; Programa Casbarito melhor; Programa Metrôpole; Projeto Oria; Projeto de Implantação de Acessibilidade no Recife.
Deliberativo	Diretrizes para a política Habitacional do Recife
<i>Legislação Urbanística</i>	
Informativo	L Lei de Publicidade
Informativo/Consultivo	Plano Diretor
Deliberativo	Regimento do Conselho; Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo; Projeto em Edifícios-parque; Projeto de Lei para Passagens; Projeto de lei ZEPAs Ilha de Zeca; Adequação da legislação ao Código Florestal; Transformação de Imóvel em ICF – Imóvel Especial de Preservação; Conselho Urbano (Análise dos processos de Empreendimentos de Impacto – 47 processos)
<i>Ações e estudos</i>	
Informativo	Programa Guarda-chuva; Intervenções Urbanísticas do PPA; Territórios do código; Transportes Metropolitanos; Caracterização da população (Censo); Sistema de transporte público de passageiros; Mapeamento da vizinhança; Intervenções do trânsito em Bos Vagens; Sistema de abastecimento d'água, esgoto e energia; Projeto Via Mangue; Lombadas eletrônicas
Informativo/Consultivo	Plano Municipal de Segurança Cidadã; Programa de combate à dengue; Projeto transporte-empreendimento; Lei de resíduos sólidos; Projeto passarela Joana Bezerra; Área de Dinamização Urbana
Deliberativo	Diretrizes urbanísticas para o Recife

O caráter deliberativo está presente, efetivamente, nas modificações à legislação urbanística e na análise dos empreendimentos de impacto. Neste, o Conselho deve analisar e aprovar os relatórios de impacto ambiental, econômico e social na implantação de conjuntos habitacionais com mais de 500 unidades e, aprovação do memorial justificativo de empreendimentos de impacto. O conselho avaliou e decidiu sobre 47 processos em 35 reuniões (mais de um processo por reunião), de um total 68 reuniões ordinárias e 9 extraordinárias, no período estudado. Esse volume de processos tem trazido muita discussão às reuniões. Os empresários defendem a priorização dos empreendimentos de impacto nas discussões e outros defendem que a discussão deve acontecer num plano mais global:

Apesar da importância de outros assuntos no Conselho, os processos não podem ficar parados, indefinidamente. As empresas não podem deixar de fabricar [...] sem renda e sem gerar emprego, que é o grande objetivo (SINDUSCON, 02/2001).

Não podemos engaiolar os empreiteiros, mas orientá-los no sentido de que os objetivos de curto prazo deles, não colidam com os de longo prazo. Devemos discutir de como vamos tratar esses projetos, mas vamos continuar tratando dentro da urgência que eles têm. (CORECON, 02/2001)

A análise dos empreendimentos de impacto possibilita a crítica sobre a eficácia da função deliberativa do conselho, pelo fato de os empreendimentos estarem sujeitos a outras instâncias de aprovação, conforme já apresentado no item que tratou das outras instâncias de participação.

Estamos de fato decidindo ou simplesmente homologando decisões de outros? Até quanto teríamos o poder de veto a empreendimentos, sem que disso resultem questões judiciais, diante das aprovações anteriores contidas nos processos e de responsabilidade de outros órgãos internos e externos à PCR? (CREA, 03/2005).

Como representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil, me sinto na obrigação de trazer a essa casa a preocupação do setor empresarial construtivo de toda cidade, com os projetos aprovados em todas as instâncias legais e licenciados, que de repente são paralisados por outras instâncias. Cito as Torres da Moura Dubeux, no Cais de Santa Rita. [...]". (SINDUSCON, 12/2006)

Aproveito a oportunidade para expressar minha estranheza ao ver uma obra tramitada em todas as instâncias da Prefeitura e aprovada pelo CDU, ser embargada por uma outra instância jurídica [sobre as torres da Moura Dubeux]. Me pergunto, se é assim, o que estou fazendo aqui? (CUT, jul/2007).

O caráter deliberativo do Conselho fica comprometido pela falta de controle sobre suas decisões, além da existência de outras instâncias de decisão ou pelo fato de não deliberar sobre todos os assuntos de sua competência. Com efeito, a deliberação para ser completa, passa pela *decisão, implementação e controle*. A democracia participativa pressupõe o monitoramento e a fiscalização das ações do poder público; no dizer de Boaventura Santos (2005: 552) "a relação direta da participação com os resultados é fator crucial na sustentabilidade da democracia participativa" e esta, pressupõe informações, tanto para tomar decisões, como para avaliar o resultado dessas decisões, mas segundo Santos Junior, O.; Ribeiro, L.C.; Azevedo, S. (2004:41).

[...] a efetividade do papel democratizador dos conselhos requer alguns mecanismos legais tanto no que diz respeito à forma e a periodicidade da prestação de contas como aos meios de divulgação das decisões tomadas [...] os conselhos ainda estão pouco aparelhados para o exercício da função de monitoramentos das políticas públicas.

O Conselho se ressentido e se queixa, de forma recorrente, ao poder público, sobre a falta de informações para acompanhamento e controle de suas decisões, principalmente em relação aos processos dos empreendimentos de impacto. A necessidade de controle das decisões, neste caso, advém das exigências dos condicionantes ou ações mitigadoras para aprovação dos EI. O Conselho exige como condicionantes a realização de ações físicas e sociais, que são formalizadas num documento jurídico, mas o órgão responsável pelo controle urbano assume-se como impotente para exercer a fiscalização das ações sociais. Por outro lado, como fiscalizar se o empreendedor, de acordo com os Termos de Compromisso firmados em função de decisão do conselho, absorveu mão-de-obra da comunidade do entorno, durante a execução da obra ou, posteriormente, quando do funcionamento do empreendimento (no caso de neste existir uma atividade comercial)?

Não vejo sentido discutirmos empreendimentos de impacto, de exigirmos condicionantes para suas aprovações e nada seja feito pela Prefeitura, que tem a responsabilidade do controle urbano (UFPE /MDU, 07/2003).

O monitoramento por parte do CDU, deverá ser mais constante. Uma apresentação da avaliação da implementação dos condicionantes deliberados, pelo menos uma vez por ano (ETAPAS, 07/2005)

[...] preocupação quanto ao controle de alguns condicionantes, exemplificando as exigências referentes à inserção da mão-de-obra local, como também, ações voltadas ao ensino e outras. Algumas ações pela natureza não são de fato e de direito controladas/fiscalizadas pela Diretoria de Controle Urbano (CREA, 07/2005).

O controle sobre o processo decisório se refere também, a *decidir sobre o que vai ser decidido* ou, o questionamento da decisão sobre o que já está decidido. Nesta perspectiva, o Conselho questiona o seu papel de, em alguns momentos, ser apenas um legitimador de decisões, quando empreendimentos, já em adiantado processo de construção ou mesmo concluídos, são objeto de discussão para aprovação. Os conselheiros cobram uma postura mais ativa da Prefeitura e de seu controle urbano, enquanto esta, reconhecendo a morosidade e certa ineficiência do órgão de controle urbano (que tem assento no Conselho) se justifica observando que os empreendimentos para serem regularizados devem tramitar por todas as instâncias que a lei determina. O CDU analisou sete processos de legalização de obras já concluídas, no período estudado.

Qual o meu papel, como conselheira do CDU?"[apresentando fotos do empreendimento em análise, onde se observava uma placa do CREA e outra com os dizeres: estamos trabalhando há 153 dias e vários trabalhadores em operação] (ETAPAS,08/2003).

Na realidade não podemos permitir na cidade do Recife, que empreendimentos sejam construídos sem o devido licenciamento. Essa conduta é prejudicial a todos. Abre-se uma prerrogativa de que tudo é possível. Se constrói para depois conseguir regularização (CJC, 07/2005).

Como membro do CDU, ouvi chacota, quando comuniquei que analisaríamos o Extra no dia de hoje. Num ano de eleição devemos ter muito cuidado neste Conselho, como em outro qualquer (FIJ, 02/2006).

A Fábrica Tramontina está instalada no local há cinco anos. Nunca houve uma reclamação de nenhum morador da área a respeito da fábrica. [...] Ao invés de aproveitar, negociar com a empresa para que a mesma faça alguma benfeitoria voltada para a população local, e do entorno, vem alguém dizendo que não aprova o projeto, pois vai faltar ar por falta de árvores (FIJ, 07/2007).

Os dois últimos depoimentos, feitos pelo mesmo conselheiro, deixam transparecer a existência de posições contraditórias, sobre o mesmo assunto. Observa-se, neste caso, que a posição assumida é balizada pela possibilidade de ganhos para o setor que representa — as comunidades pobres do Recife.

Sem embargo do caráter deliberativo definido constitucionalmente, o exercício democrático encontra-se comprometido pelo modo de funcionamento do Conselho que, além de ser atravessado por outras instituições que comprometem esse caráter, também não consegue se impor à Prefeitura, no sentido de deliberar, efetivamente, nos assuntos de sua competência, fruto certamente da resistência do governo de partilhar o poder decisório. Tatagiba (2002: 79) afirma que “os governos têm resistido de forma mais ou menos acentuada [...] às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas”. A autora afirma, ainda, que

Não é consenso no âmbito da literatura pertinente, se deve ou não o Estado acatar as decisões dos conselhos, ou, se resolvida a questão da deliberação, é preciso acionar novos mecanismos de produção dos acordos, extra conselhos, ou ainda mobilizar atores-chaves, como Ministério Público, para obrigar o Estado a acatar as decisões (Id. P. 96).

Os conselheiros têm consciência de sua pouca efetividade deliberativa e trazem o assunto à mesa, sem conseguir concretizar soluções para o problema e segue funcionando, atendendo a pauta da Prefeitura.

3.2.2 O poder de deliberar e o legislativo

O Conselho tem como uma de suas atribuições básicas, acompanhar e avaliar a execução da Lei de Uso e Ocupação do Solo, formulando proposições para sua revisão e atualização, de forma que o executivo as encaminhe ao legislativo. Pode-se dizer que, em função da predominância das discussões sobre os empreendimentos de impacto, das alterações à legislação e da análise dos Imóveis Especiais de Preservação, o Conselho vem realizando, em parte, esta atribuição⁴.

A natureza deliberativa do CDU tem o limite de exercício no âmbito do poder executivo, mas, em diversos momentos, o Conselho tenta se fortalecer como órgão deliberativo, buscando ser o responsável pela promoção de modificações à legislação. Essa discussão apareceu de forma mais contundente quando da elaboração da “Lei dos 12 Bairros”, como ficou conhecida a legislação que alterou os parâmetros construtivos de bairros da zona norte. Na ocasião, a preocupação com possíveis modificações à proposta aprovada pelo Conselho, pela Câmara de Vereadores, trouxe à mesa a preocupação com a questão e a sugestão de que as resoluções do CDU, em matéria de legislação urbanística, deveriam ser a palavra final. Transparece no discurso a concordância com essa idéia:

⁴ Vide ANEXO 1 - Atribuições Legais do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Efetivação das Atribuições

Como forma de fortalecer o Conselho suas decisões deveriam ser encaminhadas através de resolução, para tanto, o executivo deverá encaminhar um projeto de lei, que estabeleça que as matérias urbanísticas deverão ser decididas por resolução do CDU, que é o órgão competente para tal (CENDHEC, 09/2001).

A proposta coloca uma expectativa de superar o próprio espaço de exercício da competência do Conselho, mas a prerrogativa constitucional de elaborar as leis continua sendo do legislativo; quer dizer, é impossível e ilegal os conselhos assumirem o poder conferido àquelas instâncias, fato logo ressaltado pelo representante da Câmara Municipal do Recife, no Conselho:

O CDU delibera, mas só tem poder no Executivo. O Prefeito encaminha por Decreto ou por Projeto de Lei e a Câmara vota. Em hipótese alguma a Câmara dará esse cheque em branco, para que o CDU defina a resolução (Câmara, 09/2001).

Transparece no discurso do representante da Câmara de Vereadores a tensão entre a democracia representativa e a participativa que, segundo Santos (2005:549)

Parece constitutiva das democracias modernas, pois nem a prática política nem a teoria política democrática têm sido capazes de formular outra relação entre elas que não seja a relação de soma zero: a expansão de qualquer delas só pode ser obtida à custa da restrição da outra

Há o reconhecimento, pelos conselheiros, da fragilidade das deliberações do Conselho em relação à Câmara Municipal, posição assumida pelo próprio representante dessa instituição:

[...] e sei se não houver um trabalho político por parte do executivo, de lutar para que essa proposta não seja deformada pelos Vereadores, não porque suas propostas sejam erradas, mas, elas não têm uma visão de conjunto [...] já presenciei boas propostas saírem da Câmara, meras monstruosidades (MDU-UFPE, 09/2001).

Solicito à conselheira e vereadora Luciana Azevedo, que faça um esforço enorme para que na Câmara o Projeto de Lei não seja transformado num "Franckstein", num monstro, como aconteceu com o Plano elaborado na gestão passada (CREA, 04/2006).

[...] se não houver uma vigilância, uma cobrança da sociedade, tenho certeza que o produto será totalmente modificado na Câmara. A vigilância/participação deverá ser no mesmo nível da construção conjunta. Caso contrário, teremos modificações que irão deturpar todo o crescimento que foi a evolução do produto final (Câmara, 04/2006).

Mesmo reconhecendo a sua fragilidade frente ao legislativo, o CDU avança na discussão sobre legislar ou promover alterações à legislação urbanística. Há falta de consenso, como em quase todos os assuntos que passam pelo CDU. Diferentes posições são assumidas. A primeira que se destaca é a que considera que o Conselho pode legislar na ausência da legislação. Diante dos casos omissos o Conselho teria o respaldo de fóruns qualificados como a CCU e poderia decidir, através de resoluções, até mesmo com o objetivo de se fortalecer. Outra posição é a de que o CDU não deve legislar na ausência da lei, mas deve elaborar recomendações técnicas e propor ao legislativo. Uma terceira posição, que surge em momentos esparsos, coloca que a lei não se deve ser aplicada com rigor, mas deve-se ceder a interpretações. São três pontos de vista diferentes: enquanto nos dois primeiros a questão passa pela relação com o legislativo, o último sugere a flexibilização da lei, de acordo com o assunto em pauta. As posições são contraditórias entre os segmentos e, também, internamente a eles e se estendem durante todo o período analisado:

o A favor de legislar na ausência da lei:

O Conselho de Desenvolvimento Urbano tem atribuição legal e poderá definir esta matéria por meio de uma Resolução, que poderá ser publicada imediatamente no Diário Oficial do Município [...] fortalecer o Conselho de forma que passe a ser deliberativo nas suas matérias [...] (CENDHEC, 08/2001).

Estamos legislando num fórum que pode legislar na ausência da legislação. Existem fóruns qualificados que podem se pronunciar, como a CCU e o CDU (SEPLAM, 03/2002).

Respeito a posição do relator, mas me parece que a legislação que se refere, não é clara no seu artigo. E, na ausência de determinação legal decide-se pelo melhor (ADEMI, 09/2005).

o Contra legislar na ausência da lei:

A não existência de leis, não nos dá razão para se fazer tudo. Isto é um princípio básico. Temos que ter responsabilidade (SDE, 03/2002).

Quero discutir a maneira como o CDU está operando os processos. Hoje, independentemente do processo discutido, assistimos a uma coisa triste para o Conselho, até mesmo para o empreendimento, aprovado dessa forma, passando por cima da lei. A questão não foi bem tratada (UFPE/MDU, 08/2003).

Não se pode privilegiar interesse de alguns, definir a lei convenientemente. Ela deve ser cumprida. Proponho correções legais e mudanças nos procedimentos (CJC, 09/2003).

Acho necessário levar também ao legislativo, como representação da sociedade como um todo. É perigoso estarmos fazendo formulações, modificando a legislação sem passar pela sociedade, pelo legislativo (IAB- titular, 09/2005).

Quero registrar que a posição que o relator defende de interpretação da lei, é impossível. (...) O risco é interpretar como quiser, e colocar o que não está na lei.(SAJ, 09/2005).

o A favor de flexibilizar a lei

Temos que raciocinar mais pela lógica. Não podemos ser tão rigorosos em relação à lei. (IAB – suplente, 09/2005).

Sabemos que nem todas as leis são cumpridas ao pé da letra. Outros empreendimentos, com grandes impactos passaram sem maiores exigências, cito o Paço Alfândega, com aquelas horrorosas passarelas, ferindo o patrimônio cultural (FIJ, 09/2005).

A forma de atuação, em relação aos casos omissos à lei ou àqueles que geram interpretações diferenciadas da lei, implica na análise de acordo com os entendimentos que cada um tem da legislação e a interpretação que se tenha do momento, que pode ser baseada no bom senso, mas também pode ser influenciada pelo conhecimento específico (ou falta dele) e pelas pressões e acordos que se realizam, conforme será analisado em item específico. Outra questão que se coloca é no sentido de que as decisões sobre determinado processo podem ser utilizadas, posteriormente em outros, por criar precedente.

Foi colocado, várias vezes que a questão gera um precedente. Ora, os precedentes já existem (URB, 08/2003).

Minha preocupação em aprovarmos com esta interpretação o projeto no CDU, é o precedente que podemos estar criando. [...] Essas coisas que foram ditas aqui, devem estar registradas com todas as letras no processo. No sentido de se dar uma interpretação a lei específica, para que possa ser aplicada nos casos posteriores (SAJ, 07/2007).

O Conselho, instituído como o órgão fiscalizador do governo, na perspectiva de não o deixar transgredir em relação à legislação urbanística; o órgão que tem a competência de propor as modificações necessárias à legislação para que o executivo encaminhe-as ao legislativo, assumiu diversas posturas: legislar no lugar do legislativo, transgredir a lei, aplicar a lei de acordo com interpretações de momento e, também, é inegável, seguir a lei à risca. Nas discussões, o CDU pretendeu assumir e, em alguns casos, assumiu uma atitude que se aproxima de certa informalidade e subjetividade (“*decide-se pelo melhor*”), com o consentimento, implícito (uma relação de cumplicidade inconsciente?), da transgressão da legislação (“*legislar na ausência da legislação*”), criando uma nova jurisdição para esta. Essa postura traz um risco: a possibilidade de utilizar esse recurso para criar uma situação de jurisprudência para análises futuras e favorecimento de interesses, com apoio ou oposição dos diversos segmentos do Conselho.

3.3 A DIVERSIDADE E A HETEROGENEIDADE NA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A diversidade e a heterogeneidade de representações no Conselho, condições necessárias para a participação democrática, são apresentadas neste item, como elementos que possibilitam a

explicitação da diversidade de interesses, que concorrem para a presença de tensões, pressões, conflitos e posições contraditórias, que se expressam nas relações de alianças e nas trocas. Dagnino (2006:27) analisa a heterogeneidade da sociedade civil afirmando que esta é composta de uma diferenciação interna que corresponde a “atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos [...] e formas variadas de relação com o Estado”.

3.3.1 A Pluralidade da Representação, os Conflitos e as Tensões

O reconhecimento da diversidade de interesses na cidade determinou a composição do Conselho, que é composto de representantes das classes produtoras, das organizações populares e não governamentais, sindicatos patronais e de trabalhadores e órgãos de classe (Lei nº 15735/92). Assim, o CDU apresenta uma representação plural, em termos de interesses e perfil de conselheiros, reconhecida pelo Prefeito do Recife que, em 2001, na primeira reunião do ano e da gestão e 88ª Reunião Ordinária do CDU, afirmava:

Sabemos que cada um aqui dos senhores, sabe a importância das áreas que trabalham; que se dedicam, no sentido de influenciar nas grandes deliberações, nas grandes responsabilidades que nós teremos pela frente, e esperamos que possamos viver nesses quatro anos com um Conselho de Desenvolvimento bastante ativo, que nós possamos responder as expectativas da nossa população e de todos os interesses aqui representados.

Esse discurso aborda uma questão importante que é a consciência dos interesses diferenciados e divergentes, de que há um jogo de forças em disputa, dos segmentos e atores presentes no Conselho, que lutam para defender suas idéias e que há pressão para responder as expectativas de todos. Também, traz à luz um novo modo de compreender as relações entre Estado e sociedade civil e a necessidade de efetivar e fortalecer a participação popular através desse Conselho.

Na verdade, a composição do CDU permite observar que embora a paridade tenha sido exigência legal, ou seja, igual número de participantes para a sociedade civil e poder público, esta é apenas numérica, não se traduzindo em um equilíbrio de forças, pois, o poder público, que forma um bloco mais homogêneo, pode obter a maioria nas deliberações, aliando-se com apenas um representante de outro segmento. Afirma Tatagiba (2002:59):

“[...] a paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório [...] e pode ser alcançada pela capacidade de estabelecer acordos contingentes em torno de demandas específicas”.

Há que se ressaltar, também, que os conselheiros representantes da sociedade civil precisam desenvolver um esforço maior para suas mobilizações em prol de qualquer assunto.

A colocação da conselheira da SAJ foi muito pertinente quando falou da necessidade de uma maior interação dos órgãos dentro do poder público. Nós da sociedade civil não temos a mesma estrutura do poder público, por esta razão, a interação é mais trabalhosa (PREZEIS, 07/2005).

Considerando-se o perfil⁵ dos representantes no conselho constata-se, facilmente, a existência de dois grupos, em termos de qualificação: o governo é representado pelos titulares das pastas, presidentes de empresas, diretores ou gerentes e os órgãos de classe, as ONGs e os empresários são representados por técnicos, enquanto os representantes dos movimentos populares e sindicatos, não apresentam a mesma qualificação, o que influencia no nível de renda e no acesso diferenciado e, por vezes privilegiado, no caso do primeiro grupo, às informações. Essa diferença de qualificação possibilita uma participação mais esclarecida, menos manipulável, um poder maior de argumentação, persuasão e influência nas decisões e, que se traduz, provavelmente, numa assimetria no poder. As diferenças de qualificação trazem “para o interior desses espaços públicos uma dificuldade adicional que pode acabar reproduzindo exatamente o que eles têm como objetivo

⁵ Não foi feita pesquisa sobre o perfil dos conselheiros. A afirmação é fruto da observação direta das reuniões do conselho, o que possibilitou um conhecimento maior dos conselheiros.

eliminar: o acesso privilegiado aos recursos do Estado que engendra a desigualdade social mais ampla" (DAGNINO, 2002:284).

Não há nenhum investimento na formação dos conselheiros. Se transforma conselheiro do dia para noite, sem eles entenderem de Direito Urbanístico, nem mesmo sobre a Lei do Uso e Ocupação do Solo. Pelas atribuições do Conselho, acho que todo mundo deveria ter o mínimo de conhecimento (CENDHEC, 04/2001).

Por ser um Conselho com uma representação muito plural, muito ampla da sociedade, muitas pessoas não se sentem à vontade para relatar um processo específico de planejamento de engenharia de arquitetura. (FIEPE, 04/2001).

Não sou arquiteto, mas tenho aprendido muito neste Conselho. (Sindicato de Trabalhadores – CUT, 07/2007).

A baixa ou falta de qualificação dos conselheiros é um dos obstáculos a ser superado nos processos participativos operados em uma instância como um conselho gestor. No caso do CDU, a falta de uma maior qualificação tem impedido o exercício de relatoria dos empreendimentos de impacto por parte de alguns conselheiros. É fato, que os representantes dos movimentos populares e dos sindicatos de trabalhadores não realizaram a relatoria de nenhum empreendimento de impacto. "A ausência dessa qualificação não é apenas uma deficiência absoluta: é também uma deficiência relativa com respeito aos interlocutores governamentais e representantes de outros setores mais privilegiados da sociedade civil [...]" (DAGNINO, 2002:284). É com base na falta de qualificação técnica de alguns conselheiros que os setores empresariais defendem que a análise dos Empreendimentos de Impacto – EI, seja feita somente pela CCU, conforme já foi observado em itens anteriores.

A homogeneidade de perfis, entre grupos, em termos de qualificação, não significa, entretanto, homogeneidade de interesses. Pode-se afirmar que há homogeneidade interna do governo, o que significa uma maior convergência de decisões. Do lado da sociedade civil, mesmo havendo, grosso modo, dois grupos homogêneos em termos de qualificação, estes não o são em termos de interesses. Entrelaçando-se os segmentos, pode-se facilmente observar algumas alianças que, em alguns casos podem variar, mas, de modo geral, têm certa constância. Os empresários, de maneira geral, contam, com o apoio de conselheiros de representantes dos órgãos de classe, como o CREA e IAB, certamente pela estreita relação profissional que parte do setor empresarial, representado pela ADEMI e SINDUSCON, tem com os arquitetos e engenheiros. É uma aliança que apresenta retornos muito claros em termos de mercado de trabalho, para aqueles órgãos de classe. No momento da discussão sobre a reformulação da legislação urbanística, quando se pretendia reduzir os parâmetros urbanísticos de parte da cidade ou no momento da aprovação dos EI, principalmente dos que causaram maior polêmica no CDU, os conselhos e associações profissionais, que tratam da arquitetura e urbanismo, estiveram ao lado do setor imobiliário:

[...] nosso setor é uma indústria, vivemos de regras. Nossa regra hoje de construção é a Lei 16.176, que nos permite construir ou projetar nessas áreas. Esses 22 empreendimentos já demandaram grandes investimentos e custos (ADEMI, 07/2001).

Excluimos 22 projetos com vida própria, envolvendo profissionais, pessoas, expectativas, investimentos, quando não temos parâmetros para analisar. Isso é uma preocupação que gostaria que pudéssemos questionar (IAB, 07/2001).

O Decreto é radical, podendo ocasionar a migração dos empresários da construção civil para outras cidades (CREA, 08/2001).

Não entrarei no mérito arquitetônico, embora, tenha observado que, até o presente momento, mais ou menos, cerca de 80% dos arquitetos presentes são favoráveis ao projeto (ADEMI, 08/2003).

Atuando de forma contrária aos outros representantes do seu segmento, o Conselho de Economia – CORECON apresenta uma atitude que se aproxima das posições assumidas pela Universidade e pelas ONGs, polemizando com o grupo referido acima. O movimento popular, em geral tem suas posições muito próximas das ONGs, que são órgãos que prestam assessoria às suas

entidades. A formação dessas alianças pode ser observada pela convergência de opiniões, em todos os itens abordados.

Os discursos abaixo, relativos a um mesmo processo, mostram, a despeito da heterogeneidade dos grupos, a aliança e apoio entre representantes do movimento popular e do setor público, através da Universidade, em oposição à postura do mesmo setor público, representado pelo executivo municipal.

Como não sou arquiteto, nem economista, preciso tomar uma posição consultando o segmento popular (MNLM, 08/2003)⁶.

Aqui, quando aqueles que se dizem intelectuais por serem arquitetos, engenheiros, quando falam todos prestam atenção. Nós do movimento popular, falamos, sugerimos e não somos ouvidos nem atendidos. Se Altamir, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, pediu vistas é porque não está esclarecido, e esclarecimento é uma coisa que cabe a qualquer pessoa, pobre ou rica, intelectual ou do segmento popular (FIJ, 08/2003).

Em relação ao pedido de vistas ao processo [*pelo representante do movimento popular*], nunca tinha visto na vida uma votação para se conceder ou não. Um desrespeito ao cidadão (MDU, 08/2003).!

Vejo até como uma atitude de chantagem. A questão está em aprovar ou não as passarelas, questão de concepção. Qualquer outra coisa pode ser apelação, para se criar um clima de culpado e inocente [sobre o pedido de vistas].(SSP, 08/2003).

Precisamos tomar cuidado para não tornar esse espaço numa visão de descrença. Quando os empreendimentos, por exigência legal, vêm a esse Conselho, precisam de decisões que deverão ser respeitadas. Não cabe pedido protelatório, perde-se credibilidade [sobre o pedido de vistas] (SDE, 08/2003).

É possível observar, em alguns momentos uma sintonia, que não chega a ser unanimidade, entre os diversos segmentos, quando da análise dos EI, com a defesa destes empreendimentos, em função da sua capacidade de gerar emprego e renda. Nesta situação, são visíveis as estratégias e alianças para a aprovação desses projetos, conforme poderá ser observado no próximo item.

A diversidade de interesses colocados à mesa para discussão, além de explicitar os conflitos, trazem a necessidade do diálogo, do respeito, do reconhecimento de todos e de cada um, como tendo direito a ter direitos. É o que se pode retirar do confronto de opiniões entre os representantes dos empresários e dos movimentos populares:

Quando a população carente ocupa qualquer área é xingada e o poder público age rapidamente, mas não tenho conhecimento de nenhuma punição aos donos dos empreendimentos que agem de forma irregular (FIJ, 09/2003).

Gostaria de sair da discussão, se devemos punir quem invade terra ou quem derruba um patrimônio antes do licenciamento e entrar na discussão sobre a necessidade de áreas, nesse caso específico, servindo até para a revitalização (FIEPE,09/2003).

A polêmica e a tensão são permanentes e pode ocorrer a utilização de uma mesma estratégia na defesa de interesses diferenciados. Os discursos abaixo, de duas posições contrárias em relação ao mesmo empreendimento, permitem elucidar esta questão: favorável ao projeto, o primeiro conselheiro, ressaltava que haveria uma revitalização da área do ponto de vista econômico; o segundo, contrário, observava que seria uma revitalização excludente; ambos, porém, argumentavam que deveria ser olhada mais a questão econômica, sendo o projeto de arquitetura uma questão de menor importância, posição defendida, inclusive, pelo setor público. Quer dizer, a arquitetura e a análise dos parâmetros que são responsáveis pela forma do edifício, elemento básico na análise dos processos, poderiam ficar para um segundo plano.

⁶ O representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia pediu vista de um processo, por não se sentir preparado para votar. Ao pedir vistas, o conselheiro é obrigado apresentar um parecer complementar ao do relator. Foi realizada uma votação para decidir sobre a concessão do pedido de vista. No caso em questão, o pedido foi retirado.

Hoje, estamos nos prendendo a uma questão básica, ao elemento arquitetônico [...] Peço que deixemos um pouco de lado o aspecto arquitetônico e valorizemos a importância do empreendimento para a revitalização do bairro como um todo (URB, 08/2003).

Enfatizou-se muito a questão arquitetônica, aliás, uma prática rotineira nesse Conselho, sem preocupação com o quadro econômico ou com o problema da inserção social. Pelo colocado, fico com a concepção que o empreendimento é voltado para as classes média, média alta e alta. No empreendimento não foram dimensionados os impactos, ou as externalidades positivas e negativas (CORECON, 08/2003)

Os segmentos representados no Conselho apresentam, algumas vezes, posturas contraditórias entre si. Em alguns casos, diante da falta de unanimidade entre os conselheiros, pode-se afirmar que cada um expressa suas próprias opiniões, o que certamente compromete a representatividade do segmento, no conselho. Os dois grupos de discursos abaixo permitem essa conclusão; os dos conselheiros representantes do movimento popular se referem à aprovação de um projeto, em que estava em jogo a preservação de um imóvel de patrimônio histórico, enquanto que os dos representantes dos órgãos de classe referem-se à aprovação de projeto com passarelas aéreas ligando dois edifícios em um sítio histórico:

Pela primeira vez no CDU, pode constatar um empreendimento interessado pelo conjunto arquitetônico da cidade do Recife.[sobre o empreendimento no Colégio Marista (Fórum do PREZEIS, 11/2004).

Fico feliz também, com a valorização que o empreendimento [sobre o empreendimento no Colégio Marista] dará aos artesãos da cidade. Para concluir, parablenizo toda a equipe responsável pelo empreendimento e registro meu voto positivo ao projeto (MNLM, 11/2004).

Parablenizo a equipe responsável pelo projeto, mas tenho dúvidas em relação à preservação do Colégio Marista. Pelo que percebi, foi preservado partes (FIJ, 11/2004).

É muito difícil arquitetonicamente, urbanisticamente, analisar preceitos de tombamento, devido a um fator subjetivo muito grande. Nesse caso específico, tem peculiaridades que não ferem uma leitura da morfologia, ao contrário, completa, dá sentido [sobre as passarelas do Paço Alfândega] (IAB – suplente, 08/2003).

As passarelas [do Paço Alfândega] interferem um pouco na paisagem, negativamente, mas trazem de positivo a circulação interna (IAB – titular, 08/2003) .

As pressões e, também, as tensões, aparecem, principalmente, no momento da discussão dos processos de empreendimentos de impacto. O projeto, que é assunto de pauta, tem um relator, que é escolhido pelo executivo municipal, o qual ocupa a presidência do Conselho, o que significa um poder diferenciado em relação aos outros conselheiros. O relator elabora um parecer que é apresentado para análise poucos dias antes da reunião, o que dificulta a apreciação pelos membros do Conselho com seus representados; junte-se a isso a pressão para a votação, o que tem trazido muitas críticas:

Mais uma vez, registro que é impossível se fazer análise de um processo dessa natureza em uma só reunião, mesmo que tenha recebido alguns pareceres previamente (CJC, 08/2003).

Outra coisa, uma só reunião para discussão de um processo dessa natureza, é muito pouco (SDE, 08/2003).

[...] temos que ter certeza e atenção com relação à urgência e emergência, de se apreciar e votar, seja qual for à matéria (ETAPAS, 12/2003).

Não sou político, mas a articulação está muito pesada. No momento que solicitei vistas do processo [dia 01], o Secretário de Serviços Públicos pressionou para a votação acontecer na próxima segunda-feira, dia 04. Ora, preciso de um tempo maior para discutir com os segmentos populares (MNLM, 08/2003).

A maneira apressada, pressionada como foi esta discussão, um absurdo! Questões importantes para a cidade não podem ser discutidas dessa maneira (UFPE/MDU, 08/2003).

[...] que fosse registrada mais uma vez em ata, que gostaria que a apresentação de um projeto de impacto, acontecesse antes da reunião destinada a votação. Facilita o entendimento, o

conhecimento do projeto. Informações que ajudarão na análise e conseqüentemente teremos uma votação mais justa, mais correta (Câmara, 10/2005).

Essas pressões e tensões algumas vezes tornam-se agressões e ofensas que, embora não estejam registradas nas atas (provavelmente por opção da secretaria do Conselho), são perceptíveis pelos discursos de apoio aos ofendidos:

Para concluir, peço respeito mútuo entre todos os conselheiros! O CDU não pode ser um espaço gerador de atrito de ordem pessoal, nem ideológica! (CJC, 09/2003)

Como presidente repudia e não permitirá qualquer tipo de agressão, principalmente pessoal. Isso é inadmissível (SEPLAM, 09/2003).

O que se observa é que a heterogeneidade dos atores em contato propicia o aparecimento dos conflitos, pressões e tensões. "O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças, e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais" (DAGNINO, 2002:285). O item a seguir apresenta a alternância, a contradição de opiniões, e o estabelecimento de grupos, alianças e de trocas.

3.3.2 As Alianças, as Trocas

A pluralidade e diversidade da representação, os diferentes interesses, como pano de fundo da discussão, permitem a manifestação de opiniões, que muitas vezes contradizem outras, já expostas e, algumas vezes, não traduzem uma homogeneidade interna aos segmentos representados. Permitem, também, a manifestação dos conflitos e mudanças de opinião, segundo o tema discutido. A mudança de opiniões de acordo com o assunto de pauta não causa estranheza; argumentos utilizados para a defesa de determinadas posições, são totalmente contraditados se divergirem do interesse do momento. Abaixo, destacam-se posições diferentes assumidas pelos empresários, em relação aos impactos na infra-estrutura viária, em momentos diferentes:

Retorno a afirmar que os maiores impactos no trânsito não vêm dos prédios residenciais, e sim, de equipamentos como: hospitais, colégios, lanchonetes, padarias, supermercados e outros (FIEPE, 03/2003).

De fato os engarrafamentos na área não são provocados pelo Hospital. (ADEMI, 04/2006).

O executivo, no seu papel mediador, assume posições variadas, formando alianças de acordo com a discussão do momento, com os seus interlocutores e com as visões de cidade que cada um formula. A visão do Município, afirmada na primeira reunião do CDU, em 2001, era:

Temos também obrigação de contribuir para esse projeto de construção de uma sociedade mais democrática no Brasil. Afirmar nossos valores, contra as hegemonias dominantes; temos uma visão de mundo e vamos, nos nossos gestos, nas nossas iniciativas, nos nossos projetos, tentar firmar esses valores, essa nossa visão e, portanto, sermos fiéis à confiança que a população depositou nessa nova administração. Como diretriz geral de atuação vamos inverter prioridades. Vai ficar claro a presença da administração nas áreas mais pobres da cidade, mas nós não vamos descuidar das áreas ricas, das áreas de classe média, mas vamos dar prioridade as áreas mais pobres da cidade (Presidente do Conselho – SEPLAM, 02/2001).

A mediação do executivo municipal pode gerar polêmica no Conselho, quando este entende que as alianças firmadas podem trazer vantagens para um segmento, em detrimento de outro. Ao discutir a aprovação de um empreendimento, situado, parte na ZEIS Brasília Teimosa, o Conselho foi surpreendido pela informação que o limite da zona já havia sido legalmente alterado.

Apesar de o processo ter sido levado ao conhecimento do Fórum do Prezeis, fomos contra na época. Lembro que para se tirar o perímetro de uma área ZEIS, tem que passar pela Câmara de Urbanização e pelo Fórum do Prezeis. Não serão três, ou quatro lideranças da comunidade, que poderão deliberar pelo Fórum do Prezeis. O Prezeis tem um fundo específico, somos lei. Se não existe interesse da gestão em manter o Fórum, crie nova lei, extinguindo-o (Fórum do PREZEIS, 12/2003).

Quero manifestar minha preocupação de se estar abrindo um precedente, voltando atrás uma conquista que não é apenas das pessoas que moram nas ZEIS, mas, da cidade como todo, na medida em que promove um equilíbrio social, econômico, urbanístico, espacial. Conquista pioneira no mundo inteiro, o programa das ZEIS (SPAS, 12/2003).

A informação sobre a alteração do limite da ZEIS, é gravíssimo. Um processo que deixa a Câmara de Vereadores numa situação muito grave. Se existia um limite, quais foram os interesses que levaram ao deslocamento do limite (CREA, 12/2003).

Não foi ilegal mudar um pouco o limite da ZEIS. Foi negociado publicamente e, a Prefeitura encaminhou à Câmara para a autorização. Isto, resultou o aporte de 1 milhão de reais, orçado no Fundo Municipal de Moradia e destinado à solução da questão das palafitas de Brasília Teimosa (SSP, 12/2003).

Não temos nada contra Brasília Teimosa, mas se o Prezeis tivesse condições de deliberar, esses recursos, seriam destinados à comunidade do Bode. Esse recurso deveria ter vindo para o fundo do Prezeis, canal legal, com planos definidos, logo, com condições de deliberar. Não fomos respeitados. (Fórum do PREZEIS, 12/2003).

É possível observar no discurso acima que as objeções são feitas à forma, ao processo, ou seja, à negociação realizada diretamente com a população interessada e não com os canais legais. Porém, não fica descartada a possibilidade de negociação, de troca, desde que se possa nela interferir. Em verdade, nesse momento, a Prefeitura articulou, com sucesso, ganhos para o Estado, empresários e para a população da área, porém de forma externa ao Conselho, razão da polêmica. A aliança com o setor empresarial e a população diretamente interessada, parte do segmento popular, propicia o enfraquecimento de canais de participação, já consolidados, como o Fórum do PREZEIS; desconsidera e enfraquece, também, o próprio Conselho, órgão com a competência legal, ao nível do poder executivo, de deliberar sobre alterações à legislação urbanística. Significa que os conselhos, "apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que questões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais" (TATAGIBA, 2002:62), e nem impedir a adoção de ações casuísticas, clientelistas e de cooptação. Mas, no caso relatado, para os moradores da área significou uma estratégia para alcançar efetividade em suas demandas.

Por outro lado, foi uma ação pública, discutida com a população interessada, "*a comunidade se reuniu várias vezes, e chegou a conclusão que seria possível modificar o limite da ZEIS, desde que houvesse uma compensação*"⁷ e seguiu os procedimentos da democracia representativa, com a proposição de alteração de legislação pelo executivo e formalização pelo legislativo. O depoimento do relator do empreendimento acima descrito e as réplicas a ele ilustram de forma bastante lúcida os limites e contradições que o conselho enfrenta, como órgão de participação na sociedade, na definição da política urbana.

Como não se conhece de forma clara o tipo de mercado a que se destina o empreendimento e este pode vir conflitar com os pequenos negócios de Brasília Teimosa, destruindo cinco empregos para cada um criado. Como é impossível fazer-se uma estimativa mais precisa dos impactos do empreendimento sobre a infra-estrutura urbana, hoje já sob pressão, conforme admitido nas anotações do próprio Memorial Justificativo. Como as últimas decisões do CDU tem sido ambíguas, a exemplo do Paço da Alfândega. Como as brechas legais permitem que por meio de um artifício, deixar um andar vazio, e posteriormente propor a introdução de um piso, que se colocado no projeto inicial levaria o empreendimento à avaliação de impacto, claramente perceptível na confluência da Jequitinhonha com a Barão de Souza Leão. Como o Poder Público decidiu contra uma minoria ao alterar o limite da ZEIS de Brasília Teimosa para atender um empreendimento privado, que não apresenta com clareza seus retornos permanentes aos munícipes, quando tal área poderia ser utilizada para instalação equipamentos urbanos necessários a comunidade. Como a justiça social não tem figurado na agenda deste Conselho, que em sua maioria não consegue

⁷ CDU - Ata 119ª – dez/2003

distinguir os conflitos existentes entre os objetivos da sociedade e aqueles da classe empresarial. E, principalmente, por falta de elementos para formulação de juízo, como já foi exaustivamente comentado, a relatoria declara-se não devidamente instruída para julgar, logo, omite-se de votar (CORECON, 12/2003).

Essa colocação [*depoimento acima*] é absolutamente injusta e irresponsável. O Conselho é paritário, poder público e sociedade civil, quando se toma decisões, não existe maioria nem minoria. A afirmação do conselheiro é descabida, e depois, de levantar todo tipo de problema, se omitiu de votar. Deveria ter tido a coragem de dizer que é contra (SSP, 12/2003).

Como presidente do CDU, não poderia aceitar a forma como o conselheiro relator, se referiu ao Conselho. As discussões são tratadas de forma democrática, os direitos são iguais e, após decisão, não é mais a ou b, sim, o Conselho (SEPLAM, 12/2003).

Essa diversidade de opiniões quase sempre se explicita na análise dos empreendimentos de impacto. Este assunto gerou mais polêmica que a discussão do próprio plano diretor, em função do volume de processos e também de entendimentos diferenciados sobre o que realmente seria um empreendimento deste tipo.

Existe uma discussão antiga na Prefeitura sobre o entendimento de empreendimento de impacto. Sabemos que, por exemplo, um empreendimento como uma loja de Conveniência poderá acarretar mais impacto de vizinhança do que um Shopping Center (URB, 08/2003).

Não deveríamos perder a perspectiva do que existe na lei. Existem procedimentos legais, e o que está definido sobre empreendimento de impacto na lei, é referente ao terreno [...]. Enquanto a lei não for mudada, terá que ser seguida. Sabemos que ela está errada, pois impacto não pode ser definido apenas por área (CREA, 08/2003).

Se a CCU encaminhou ao CDU é porque se trata de um projeto de impacto e o Conselho na sua discussão, diz não ser empreendimento de impacto; jamais compreenderei. A segunda coisa diz respeito à interpretação do que venha a ser um projeto de impacto (UFPE/MDU, 08/2003).

A lei impõe que os empreendimentos passem no Conselho. Os empresários têm a compreensão da necessidade de se legitimar junto a outros segmentos. Assim, os empreendimentos são apresentados, pelos interessados ou pelo relator do processo,⁸ em uma estratégia de marketing e talvez no sentido de ganhar alianças, como importantes para a população de seu entorno e para a cidade, gerando emprego e desenvolvimento. Para outros setores, notadamente o popular, esta é uma oportunidade de, realizando alianças e negociações, alcançar resultados concretos para suas reivindicações.

“Estes [representantes dos grupos populares] aprendem a complexidade da ação pública e a necessidade de dotar suas práticas de reivindicação de eficácia e efetividade, o que muitas vezes implica buscar alianças e negociar; os atores do mercado aprendem que seus interesses particulares têm que ser mediados com interesses públicos para alcançarem legitimidade na sociedade” (“(SANTOS JUNIOR, O.; RIBEIRO, L.C.; AZEVEDO, S. (2004: 41).

O marketing da geração de emprego e renda tem sido tão eficazmente utilizado pelos empresários do setor, que os diversos segmentos representados no Conselho, muitas vezes, mas não unanimemente, louvam os benefícios de vários empreendimentos:

Somos de parecer favorável à aprovação do empreendimento, ressaltando os benefícios sócio-econômicos produzidos pelo empreendedor, na medida em que praticamente será duplicada a oferta de empregos diretos, bem como o atendimento a uma demanda latente de atividades de lazer e entretenimento no território de abrangência do Shopping (URB, 08/2003).

Devemos pensar no impacto social, na geração de emprego que o empreendimento proporcionará, principalmente, para a comunidade carente do Pilar. Como cidadão e vereador, costume olhar muito pelo lado da geração de emprego (Câmara, 08/2003).

⁸ Os interessados nos processos, proprietários ou empresas contratadas têm voz no CDU para fazer a apresentação do seu empreendimento.

Quero também externar meu sentimento favorável ao empreendimento, principalmente pelas questões ecléticas do bairro, de geração de emprego e renda e pela chance da sustentabilidade do Bairro (ADEMI, 08/2003).

[...] a importância do empreendimento, destacando a comparação [feita pelo empresário] da oferta de emprego do mesmo com uma refinaria. [...] Fico feliz também, com a valorização que o empreendimento dará aos artesãos da cidade (Fórum do PREZEIS, 11/04).

Não poderemos deixar uma área desta, com mais de 28 mil metros quadrados, sem uso. Não tem sentido. No caso específico deste empreendimento, irá gerar vários empregos, diretos e indiretos (IAB, 09/2005).

[...] acompanho a empresa responsável pelo projeto há bastante tempo, e não tinha visto ainda um empreendimento tão arrojado. Realmente, muita coragem (ABIH, 09/2003).

Observo que o projeto em pauta dará acesso à compra pelo assalariado. Não estou acostumado a ver um empreendimento deste nível, voltado para uma classe econômica mais baixa. Uma grande oportunidade (CUT, 07/2007).

No processo de discussão dos empreendimentos de impacto começaram a se destacar acordos, concretizados através de "ações mitigadoras", realizadas pelos empreendedores, para compensar os impactos de seus projetos. De acordo com o que estabelece a legislação são os impactos no ambiente natural ou construído ou sobrecarga na infra-estrutura, geralmente no sistema viário. Assim, os empresários assumem o compromisso, formalizado em instrumento legal, para realizarem ações que minimizem o impacto de seus empreendimentos. Dos 47 (quarenta e sete) processos analisados no período, 21 (vinte e um) deles foram aprovados com condicionantes. Em determinado momento, o Conselho começou a estender as ações mitigadoras para benefícios sociais, destinados às comunidades pobres do entorno dos empreendimentos, tornando-se, as contrapartidas sociais, um elemento importante na discussão e aprovação dos processos. O procedimento trouxe para o debate os limites para exigência de condicionantes, assim como sobre a sua viabilidade. Destacam-se duas posições:

- O Conselho, representado pelo executivo municipal, deve exigir somente condicionantes ou ações mitigadoras físicas, mas pode solicitar ao setor privado ações sociais;

O empreendimento deveria trazer maiores oportunidades de infra-estrutura como, tratamento do canal e aproveitamento ambiental na área (IAB, 2006).

Como medida mitigadora ao projeto, proponho melhorias no sistema viário, no entorno do empreendimento como todo e, nas ruas [...] Considerando as calçadas, a arborização, e os equipamentos urbanos da região. Outra benfeitoria seria um processo de capacitação dos moradores do centro, região dos Coelhoos, Santo Amaro, Santo Antônio e São José em parceria, por exemplo, com a CDL (CJC, 11/2004).

- O Conselho deve ousar e exigir benefícios sociais, como condicionantes à aprovação dos empreendimentos.

Na análise do processo, o conselheiro relator do CDU solicitou a construção de uma praça na comunidade [...]. Não sei se isso virou uma norma ou foi uma iniciativa isolada do conselheiro. Pergunto se não deveríamos criar um mecanismo que ficasse estabelecido ação de inclusão social (UFPE/MDU, 07/2003).

O empreendedor tem que se preocupar também, com a função social no momento da instalação do seu empreendimento. É claro que, em função disso, a Prefeitura não pode se desincumbir de suas obrigações. Ao vir para o Conselho os empreendimentos de impacto têm como objetivo estabelecer coisas além do que está previsto na legislação (SAJ, 12/2005).

Existe alguma preocupação pelo Grupo em oferecer uma contrapartida social, já que o empreendimento será instalado em uma cidade com tantos problemas sociais (SPAS, 10/2005)?

Esses condicionantes ou ações mitigadoras têm servido como elemento de mediação entre os interesses diferenciados. Em verdade, trata-se uma forma de parceria público-privada, onde o

particular executa ações de interesse público, para ter o seu empreendimento instalado; ao mesmo tempo em que é beneficiado, beneficia a comunidade do entorno. O Conselho questiona os limites e possibilidades dos condicionantes, mas tem avançado com este procedimento, mesmo verbalizando críticas.

É óbvio que queremos o que a lei determina, mas também, incorporar ações mitigadoras determinadas pelo CDU, que tem competência legal para isso. A lei existente não é muito clara. Isso dificulta o tipo de ação mitigadora a ser determinado. Ação mitigadora social, urbana ou outra. (SAJ, 07/2005).

Muitas vezes os meios legais são impeditivos à adoção de medidas que pudessem contemplar o caráter social e ambiental da ação mitigadora. Tudo que representa um custo adicional ao empreendedor, sempre é retirado (CJC, 07/2005).

Vários condicionantes determinados pelo Conselho não são cumpridos. Cito os das faculdades [...], em relação à bolsa de estudo e, em outros empreendimentos, o não aproveitamento da mão-de-obra do entorno (FIJ, 07/2005).

Enquanto membro da CCU questionei muito esse empreendimento, solicitei vários esclarecimentos, observações e solicitações a serem incorporadas. Mas, refleti, e devido ao fato de três áreas ZEIS terem sido beneficiadas pelo projeto, fui favorável à sua execução (Fórum do PREZEIS, 12/2003).

Para solucionar a polêmica em torno do assunto e definir o procedimento adequado, foi realizada consulta à Secretaria de Assuntos Jurídicos, que se manifestou contra o condicionamento da aprovação dos processos à realização de ações sociais; mesmo assim, dos 21 processos aprovados com exigências, 9 (nove) foram aprovados com condicionantes sociais. Em alguns destes casos, os interesses estão totalmente explícitos, conforme se observa abaixo.

Aproveito o momento para pedir uma oportunidade de trabalho, no momento da construção, como também, posteriormente para os integrantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia e os do Fórum do Prezeis (Fórum do PREZEIS, 11/2004).

Aproveito a oportunidade para pedir [...], ao empreendedor que absorva a mão-de-obra local, dando oportunidade também à população da comunidade que represento - Ibura e Jordão (FIJ, 11/2004).

Qual a possibilidade do empreendedor ajudar na compra de um terreno existente na área para construção de uma escola (Fórum do PREZEIS, 12/2004)?

Pode-se inferir dos discursos acima que os questionamentos a alguns empreendimentos parecem ser minimizados pela concessão das "ações mitigadoras", e a aceitação do empreendimento depende da ação a ser realizada, que varia por segmento. A heterogeneidade de interesses e as desigualdades sociais são responsáveis pelas posturas adotadas na deliberação sobre os condicionantes, como sobre a maioria dos assuntos postos à discussão. Essa heterogeneidade e pluralidade são o "ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público" (DAGNINO, 2002:286).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desta pesquisa era investigar o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife – CDU, mostrando, com base na leitura das atas e de outros documentos, sua dinâmica, os jogos de interesses que se exercem nos processos deliberativos, revelando as tensões, pressões e conflitos e suas conseqüências no papel democratizador do conselho, questionando basicamente: é possível afirmar que o CDU ampliou concretamente o potencial participativo? Buscou-se contribuir para preencher a lacuna constatada na bibliografia que é a dificuldade de explicitar interesses e reconhecer e legitimar os conflitos, nos conselhos gestores, como espaços de participação da sociedade.

"[...] reconhecer que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é à própria democracia, e que os espaços de formulação de políticas contam com a participação da sociedade

civil não são apenas inerentemente marcados pelo conflito como representam um avanço democrático na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente” (DAGNINO, 2002: 300).

Antes de formular qualquer conclusão a este respeito, há que se referir, em princípio, a avaliação que os conselheiros fizeram ao longo do período estudado. Ao final de 2001, em uma primeira avaliação, e em outros momentos, alguns representantes reconheciam que a relação do CDU com a gestão havia apresentado mudanças significativas, em relação à gestão que findou em 2000. Além da reativação do Conselho, depois de quase um ano sem funcionamento, a nova gestão passou a preparar uma pauta apresentando os projetos em andamento na Prefeitura; assim a possibilidade de ter informações sobre o que estava acontecendo na Prefeitura já era considerada como vantagem, como ganho, mas havia a preocupação de que deveria ser construído um sistema de participação que tivesse eficácia, também para outras gestões.

A pesquisa explicitou a distância entre o funcionamento do Conselho e as exigências legais; distância essa, em função da falta de clareza dos conselheiros, que têm opiniões divergentes sobre as atribuições do conselho. Não obstante a permanência da divergência, o Conselho continua funcionando, com a certeza de que funciona sem cumprir a totalidade de suas atribuições, desde que foi criado. Isto remete à questão principal: Como o conselho pode ser um instrumento de democratização, se os conselheiros não têm a necessária compreensão sobre o seu papel, neste contexto?

Os conselhos são importantes instrumentos de democratização da gestão das políticas públicas; porém, há outros instrumentos de participação da sociedade na gestão pública. Com efeito, o desejo e as pressões pela ampliação da democracia contribuíram para a constituição de outros espaços de discussão. São as conferências, os fóruns, o orçamento participativo, etc., que necessitam articular-se, para evitar que o resultado seja o inverso do esperado: dividir, ao invés de somar; diminuir ao invés de ampliar o debate democrático. Este fato aparece com clareza na relação estabelecida pelo governo municipal com o CDU, OP, Conferência do Plano Diretor e relações diretas com empresários e associações de moradores, em assuntos que dizem respeito às competências do CDU. Essas outras formas de participação são responsáveis, em parte, pela redução do potencial democrático do Conselho, pois com ele concorrem, assumindo parte de suas atribuições. O CDU percebe e registra o fato, mas carece de uma postura mais ativa, no sentido de propor solução para o problema, permanecendo atrelado à dinâmica da gestão.

No relacionamento com essas várias instâncias apresentam-se posturas, discursos, decisões contraditórias. Destaca-se o processo de discussão do Plano Diretor, quando o Conselho, questionando (ou desobedecendo?) a legislação vigente, delegou sua competência para outra instância de participação — a Conferência do Plano Diretor — buscando a ampliação da democracia. O Conselho desconheceu a lei e apoiou o caráter deliberativo da Conferência; em seguida, apoiou o governo no desconhecimento das deliberações dessa e, finalmente, aceitou, sem questionamentos, um substitutivo ao plano; ou seja, o próprio Conselho contribuiu para o desconhecimento de suas deliberações e de outros canais de participação por ele apoiado. Esta situação é permitida, de certa forma, pelo distanciamento existente entre ele e a sociedade, agravada pela falta de publicidade das decisões, o que dificulta cobranças e contribui para a pouca visibilidade do Conselho junto à sociedade, resultando numa baixa legitimidade deste canal de participação da sociedade.

Essas questões levam à reflexão sobre a pertinência desse modelo de participação, que foi o que coube no momento do processo de democratização. É necessária uma ação para a articulação dos diversos modelos, aqueles instituídos constitucionalmente e outros estabelecidos pelas várias gestões, para que os instrumentos da democracia participativa não fiquem disputando o poder, a fim de que se possa ampliar, efetivamente, a democratização da gestão pública.

A democracia participativa, que objetiva a partilha do poder entre governo e sociedade, neste caso, através do CDU, tem tido um caráter muito restrito, pois, mesmo que este tenha sido instituído com caráter deliberativo, o que se constatou foi o predomínio da função informativa e consultiva em

detrimento da deliberativa ou propositiva, que vai ao encontro do que é constatado nos estudos existentes, conforme explicita Dagnino (2002:283) “a partilha do poder, mesmo quando existe, tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões sobre políticas públicas mais amplas, que pudessem ter um impacto significativo para a sociedade como um todo”.

A função decisória sobre o planejamento da cidade, ou seja, programas e projetos estruturadores, permaneceu fora do Conselho, que exerceu, nessa temática apenas a função informativa. Na verdade, o CDU apresentou uma capacidade propositiva quase nula, exercendo um reduzido poder de influência no planejamento urbano do Recife. Quer dizer, sem embargo o caráter deliberativo definido legalmente, o exercício democrático no CDU encontra-se comprometido, não só pelas outras instituições que o atravessam, mas também, por certa fragilidade em relação à Prefeitura, no que se refere a deliberar, efetivamente, nos assuntos de sua competência. O Conselho reconheceu esta baixa capacidade propositiva, quando, discutindo suas atribuições, ainda em 2001, lembrava que os temas referiam-se mais ao plano local, pela análise dos empreendimentos de impacto, do que ao global, pois não havia proposição ou influência nos projetos estruturadores da cidade. O Conselho teve essa consciência, mas permaneceu dependente da agenda elaborada pelo governo, sem apresentar propostas de novos estudos ou projetos, limitando-se a demandar informações sobre os projetos em andamento na Prefeitura.

Por outro lado, contraditoriamente, o Conselho pretendeu aumentar o seu limitado poder deliberativo, competindo de certa forma com o legislativo municipal, na medida em que pretendia que as suas resoluções tivessem força para alterar a legislação, sem precisar da aquiescência daquele nível de governo. Quer dizer, pretendeu aumentar sua ação exercendo as funções pertinentes à democracia representativa, competindo com a Câmara de Vereadores, quando não consegue exercer, na totalidade, sua ação, no âmbito da democracia participativa. Na verdade, esse desejo é fruto da consciência da existência de espaços de poder diferenciado: o Conselho decide, no âmbito do executivo, mas suas decisões, quando encaminhadas ao legislativo podem ser alteradas, desvirtuadas e até desconhecidas. São os limites a democracia participativa frente à democracia representativa. Além desses limites do poder deliberativo, há outra questão referente à efetividade das deliberações que demonstra o poder limitado do Conselho: qual o poder efetivo desse órgão se suas decisões podem ser modificadas, nuladas ou desrespeitadas, além do legislativo, pelo governo municipal ou por outros órgãos e instâncias que emitem pareceres sobre projetos que tramitam no CDU. Remanesce, além dessa indagação, uma questão jurídica: qual o poder que o Conselho tem de obrigar o governo a cumprir suas decisões?

Observa-se, no Conselho, que o senso de oportunidade possibilita a aliança de setores aparentemente antagônicos, em torno de um determinado objetivo, induzindo a que as decisões sejam permeadas pelo jogo de interesses. De acordo com NOGUEIRA (2005:161) os canais de participação são “de negociação de políticas públicas, espaços de explicitação de conflitos e interesses, contrários a qualquer idéia de processo harmonioso de delegação de poderes onde existiriam apenas iguais”. Na verdade, as posições conflitantes, tensões e pressões são características do processo de discussão no Conselho, onde não existiriam iguais, conforme o autor acima; são fruto, certamente da heterogeneidade da sociedade civil presente no CDU. Essas características permitem o aparecimento dessas alianças entre os representantes da sociedade civil e, também, com o governo municipal, que embora assuma papel mediador, não deixa de se articular com os diversos segmentos de acordo com os seus interesses. No processo de discussão e de formação dessas alianças ressalta-se, que as estratégias utilizadas por determinado setor são imediatamente aproveitadas por outro, de forma a auferir ganhos. Quando os empresários, no interesse de aprovar seus empreendimentos, os apresentam como importantes para a cidade, pois são geradores de emprego e renda, alguns segmentos representantes do conselho, que muitas vezes atuam de forma muito crítica em relação a eles, aproveitam para, no processo de negociação, pedir a absorção de mão-de-obra do entorno, ou benefícios sociais como “ação mitigadora” do impacto do empreendimento. É uma ação não prevista na legislação, mas que foi utilizada durante certo tempo, com alguma eficácia no CDU. Sem o embargo do caráter social da experiência, pode-se concluir

que se trata de uma forma de barganha, para realização de interesses diferenciados. Ações mitigadoras do impacto na infra-estrutura também são utilizadas como elemento de mediação na aprovação dos empreendimentos de impacto. Diferentemente da anterior, são previstas na legislação, o que as diferenciam da barganha, mas a disposição da realização dessas ações, pelos empresários, torna-se um elemento favorável na aprovação dos projetos.

Pode-se inferir que, em alguns momentos, permanece uma postura clientelista, alimentada tanto pela sociedade civil, como pelo executivo municipal, nesse instrumento de participação e ampliação da democracia. É como se houvesse o reconhecimento de que as regras do jogo ainda não mudaram em sua totalidade e que é preciso jogar de acordo com elas, com o objetivo de ganhar o jogo.

Houve o discurso do fortalecimento do Conselho e da radicalização da gestão democrática. É evidente que há uma evolução da participação cidadã no controle social das políticas públicas, considerando-se as limitações do processo no período pré-constituição de 1988 e, no caso do CDU, a gestão anterior, mas foi possível observar a crítica sobre o funcionamento e alguns procedimentos adotados no Conselho. Há momentos em que são constatadas posturas de repúdio e descontentamento, que são dirigidas ao governo municipal, ou seja, há falta do reconhecimento da responsabilidade do Conselho nas situações que levaram àquele repúdio. Quer dizer, há uma forte dependência das decisões do poder público como elemento aglutinador e propositor. Mesmo com mudanças na sua forma de agir, o Estado ainda é o maestro desta orquestra. Nestes momentos de desagrado, há uma postura de sociedade contra o Estado, quando cada qual defende seus interesses e se contrapõe ao Estado isoladamente. O Conselho deixa transparecer a inexistência do sentimento do coletivo, da busca de um consenso, de um objetivo comum, ou menos conflitante. De forma oposta, há postura de cada segmento de lutar para defender os seus interesses, o ganho para o seu segmento. Há a falta de clareza, principalmente entre os representantes da sociedade civil, de que o Conselho é uma instituição cujas decisões são fruto da participação de todos, independentemente do resultado alcançado.

O Conselho em vez de dirigir suas críticas sempre aos representantes do executivo municipal necessita fazer uma auto-avaliação, elucidando quais as razões existentes para o seu modo de funcionamento que difere de suas atribuições, sem assumir o caráter propositivo e deliberativo, adotando posturas contraditórias, deixando-se capturar pelas atitudes clientelistas, etc. O Conselho precisa refletir e perceber que ele criado para ser elemento de mediação das contradições, está tendo um funcionamento contraditório. Mesmo com a limitação acerca da compreensão de seu real papel, dos descontentamentos, dos conflitos, dos embates, das pressões, o Conselho continua funcionando.

Os limites estão presentes e foram aqui relatados, porém “os conselhos gestores representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão nos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados.” (TATAGIBA, 2002: 100)

É irresponsável afirmar que o Conselho não conseguiu ampliar o debate democrático, em função das expectativas que estão na base do surgimento dos conselhos no País, com ampliação da participação na gestão pública e que estão traduzidas no seu regimento. É claro que a crítica permite visualizar os aperfeiçoamentos necessários, mas os descontentamentos relatados, a divergência de opiniões, as tensões, os conflitos, são fruto do diálogo, da troca de idéias, que é o que alimenta a democracia e fortalece o Conselho. Ao final, embora haja muito a avançar, o Conselho pode ser visto como um elemento de democratização que tem suas fragilidades, que está sujeito a pressões e manipulações, mas que fazem parte do processo de aprofundamento democrático e de aprender a viver a democracia.

REFERÊNCIAS

- Avritzer, Leonardo (coord.) (2004), *Sociedade civil e democratização*, Belo Horizonte, Del Rey Editora.
- Bardin, Laurence (2004), *Análise de conteúdo*, Lisboa, Edições 70.

- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, Gráfica Editora Aurora, [199-]
- Bobbio, Norberto (1999), *Ensaio Sobre Gramsci e o conceito de Sociedade Civil*, São Paulo, Paz e Terra.
- Costa, João da (2002), "Orçamento Público Municipal: Potencialidades e desafios", in *Orçamento Participativo em Recife: Gestão do Planejamento, Exercício de Cidadania*, Cadernos FASE, Aprendendo com o exercício da cidadania, N° 1, Recife.
- Cunill Grau, Nuria (1998), *Repensando o público através a sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*, Rio de Janeiro, Revan, Brasília, ENAP.
- Dagnino, Evelina (org) (2002), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- Dagnino, Evelina (2006), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra.
- Dagnino, Evelina.; Olvera, Alberto. J.; y Panfichi, Aldo (2006), "Para uma outra leitura da disputa da construção democrática na América Latina", in *A disputa pela construção democrática na América Latina*, E.Dagnino, Alberto. J.Olvera, Aldo Panfichi (orgs.), São Paulo, Paz e Terra, pp. 13-91.
- Diniz, Eli (2001), "Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea", in *Perspectiva*, Vol. 15, N° 4, São Paulo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102. Acesso em: 10/05/2007
- Gohn, Maria da Glória (2003a), *Movimentos Sociais no início do Século XXI. Antigos e novos atores sociais*, Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes.
- _____ (2003b), *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, São Paulo, Editora Cortez (Coleção Questões de nossa época; Vol. 84).
- _____ (2004), "Os conselhos municipais e a gestão urbana", in *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Orlando A. Santos Júnior, Luiz César Q.Ribeiro, Sérgio Azevedo (orgs.), Rio de Janeiro, Revan, FASE, pp. 57-93.
- _____ (2005), *O protagonismo da sociedade civil. Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias*, São Paulo, Editora Cortez (Coleção Questões de Nossa Época;v. 123).
- Gondim, Linda (1990), "Entra em cena a participação popular", In *Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas*, Linda Gondim (org.) Rio de Janeiro, IBAM, pp. 81-95.
- Jacobi, Pedro (2002), Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina, in *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 7 N° 3, p.443-454.
- Jacobi, Pedro (1996), *Ampliação da cidadania e participação: desafios na democratização da relação poder público - sociedade civil no Brasil*, tese de Livre Docência, USP, São Paulo. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/48/tde-25102005-105004/->> Acesso em 05/07/2007.
- Levy, Evelyn (1997), *Democracia nas Cidades Globais. Um estudo sobre Londres e São Paulo*, São Paulo, Studio Nobel (Coleção Megalópolis).
- Matos, A. G. (2005), "A democracia na miséria", in *CRONOS. Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Rio Grande do Norte*, Vol. 5/6 Nos. 1-2, Natal, Editora da UFRN (Jan. - Dez. 2004/2005) pp. 47-58.
- Macpherson, C. B. (1978), *A democracia liberal: origens e evolução*, Rio de Janeiro, ZAHAR.
- Nogueira, Marco A. (2005), *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, São Paulo, Cortez.
- Nogueira, Marco A. (2003), "As três idéias de sociedade civil, o estado e a politização", in *Ler Gramsci, entender a realidade*, , Carlos N. Coutinho, Andréa de Paula Teixeira (orgs.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Pateman, C. (1992), *Participação e Teoria Democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Recife (2001), *Plano Plurianual – 2002/05 – Recife, Cidade Saudável*, Recife.
- Recife (1990), *Lei Orgânica do Recife*, Recife.

- Santos Júnior Orlando (2001), *Democracia e Governo Local. Dilemas da reforma municipal no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan, FASE.
- Santos Júnior, Orlando A.; Ribeiro, Luiz César Q.; e Azevedo, Sérgio (orgs.) (2004), *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan, FASE.
- Santos, B. (org) (2005), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da Democracia Participativa*, 3ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Santos, B. (2006), *O futuro da democracia*, visão, 31 de agosto de 2006. Disponível em: <www.ces.uc.pt/opiniao/bss/bss.php>. Acesso em 15/12/2006
- Silva, Ilse (2003), *Democracia e Participação na reforma do Estado*, São Paulo, Cortez.
- Tatagiba, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In:
- Telles, Vera (2001), *Pobreza e Cidadania*, São Paulo, USP, Curso de Pós-graduação em sociologia, Ed. 34.

ANEXO 1 SIGLAS DOS REPRESENTANTES

ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ACP	Associação Comercial de Pernambuco
ADEMI	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário
Agência Condepe/Fidem	
CCU	Comissão de Controle Urbanístico
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CENHDEC	Centro Dom Helder Câmara
CJC	Centro Josué de Castro
CMR	Câmara Municipal do Recife
COP	Conselho do Orçamento Participativo.
CORECON	Conselho Regional de Economia
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CTTU	Companhia de Transportes e Trânsito do Recife
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIRCON	Diretoria de Controle Urbano
EMLURB	Empresa de Urbanização do Recife
ETAPAS	Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social
FEAMEPE	Federação das Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco
FIEPE	Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco
FIJ	Federação Iburá / Jordão
Fórum do PREZEIS	Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
LOR	Lei Orgânica do Recife
MDU	Mestrado em Desenvolvimento Urbano
MNLM	Movimento Nacional de Luta Pela Moradia
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OP	Orçamento Participativo
PDCR	Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife
SAJ	Secretaria de Assuntos Jurídicos
SANEAR	Autarquia de Saneamento
SCJP	Serviço Comunitário Justiça e Paz
SCTDE	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SE	Secretaria de Educação
SEFIN	Secretaria de Finanças
SEPLAM	Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SPAS	Secretaria da Política de Assistência Social
SPPODUA	Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental
SS	Secretaria de Saúde
SSP	Secretaria de Serviços Públicos
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
URB	Empresa de Urbanização do Recife
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

ANEXO 3 – Atribuições Legais do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Efetivação das Atribuições

Atribuições do CDU	Natureza da atribuição	Efetivação
1. Exercer as funções de elaboração, controle, acompanhamento e avaliação do PDCR, formulando proposições para sua revisão e atualização.	Proposição e controle	Participou da revisão, conforme detalhamento no item 6.1.2
2. Fixar padrões complementares quanto aos aspectos sociais e econômicos desejados para o desenvolvimento integrado do Município.	Proposição	Atividade não realizada
3. Fixar, à vista das propostas das suas Câmaras Setoriais, metas anuais para o alcance dos padrões desejados de desenvolvimento.	Proposição	As câmaras não funcionam, portanto a atividade não é realizada.
4. Apreciar os instrumentos componentes do modelo urbanístico necessário ao processo de desenvolvimento econômico, social e ambiental do município antes de sua aprovação pelas autoridades municipais competentes.	Controle	Participa, quando os instrumentos correspondem à legislação urbanística.
5. Acompanhar e avaliar a execução da Lei de Uso e Ocupação do Solo, formulando proposições para sua revisão e atualização.	Proposição e controle	Participou da revisão da LUOS, quando demandado pela Prefeitura.
6. Fiscalizar a aplicação e a gerência do Fundo de Desenvolvimento Urbano.	Controle	Não participa da gerência do Fundo, que também ainda não está regulamentado.
7. Supervisionar o funcionamento do Fórum da Cidade do Recife.	Controle	O Fórum do Recife não foi instalado.
8. Decidir sobre a aprovação de projetos que interessem ao desenvolvimento urbano, inclusive quanto à criação de programas de urbanização e de zonas especiais.	Controle	Aprova zonas e imóveis especiais, mas não decide sobre todos os projetos e programas urbanos; em alguns casos recebe informações.
9. Apreciar os relatórios de execução dos órgãos operadores dos serviços urbanos e das ações públicas a que se referem os artigos. 103 e 171, do PDCR.	Controle	Atividade não realizada
10. Aprovar relatórios de impacto ambiental, econômico e social na implantação de conjuntos habitacionais com mais de 500 unidades, e memorial justificativo de empreendimentos de impacto definidos no art. 39 do PDCR.	Controle	Atividade predominante no conselho.
11. Aprovar a desativação ou transferência, total ou parcial de equipamentos institucionais, propostas pelas Câmaras Setoriais, e pela Comissão Especial de Acompanhamento do Plano de Uso e Ocupação do Solo ou Sucessora.	Controle	As câmaras nunca foram instaladas.
12. Sugerir estudos, políticas e providências relacionadas com o desenvolvimento urbano do Município.	Proposição	Participou da discussão da política habitacional do município, quando demandado.
13. Opinar sobre estudos e projetos que lhe sejam submetidos pelo executivo municipal, inclusive matérias urbanísticas relativas à Região Metropolitana;	Controle	Participa, quando as matérias lhes são submetidas.
14. Convocar, na forma prevista na LOR e no PDCR, o Prefeito e qualquer Secretário Municipal, para informações ou esclarecimentos, bem assim, relatórios da atuação do poder público municipal.	Controle	O Prefeito nunca foi convocado; alguns secretários foram convidados para apresentar seus projetos (notadamente saneamento e transportes).
15. Assessorar o executivo municipal no equacionamento de questões administrativas, financeiras e legais, que julgue relevantes para o desenvolvimento harmônico do Município.	Controle	Atividade não realizada
16. Participar na elaboração, atualização, controle e acompanhamento do Plano Plurianual Orçamentário do Município, na forma prevista no PDCR.	Proposição, e controle	Atividade não realizada
17. Propor e discutir, juntamente com os Conselhos Setoriais do município, o Fórum da Cidade do Recife, a Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental e o Prefeito Municipal, metas para orçamento e os programas setoriais.	Proposição	Atividade não realizada. Participa com apenas dois membros do Conselho do Orçamento Participativo.
18. Opinar sobre o Regulamento Geral dos Serviços Urbanos proposto pelo executivo Municipal.	Controle	Atividade não realizada
19. Manter articulação com os Conselhos Setoriais e outros agentes do Sistema de Planejamento do Município, visando o funcionamento harmônico do Sistema.	Controle	Atividade não realizada
20. Outras atribuições que lhe forem deferidas por lei ou regulamento e, ainda, pelo Prefeito.	Proposição e controle	

FONTE: Regimento Interno e Atas – 2001-2007