

CDU 711.4 (813.41)

**OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO E
DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DO RECIFE:
APLICABILIDADE E EFICÁCIA**

Maria Lucila Bezerra¹

INTRODUÇÃO

A conformação física que toma uma cidade depende dos meios utilizados no processo de sua organização e desenvolvimento. Assim é que a dinâmica de ocupação do espaço urbano está relacionada à regulamentação urbanística existente e posta em prática pelo poder público, notadamente o poder municipal. Este artigo pretende, pois, destacar os instrumentos que a gestão urbana utiliza no ordenamento espacial e no atendimento dos serviços urbanos da cidade do Recife, ao mesmo tempo em que analisa o alcance desses instrumentos, através de sua aplicabilidade e eficácia. Antes, porém, discorre-se um pouco sobre a Política Urbana enquanto referência para intervenção no espaço da cidade, em conformidade com o que estabelece o artigo 182 da Constituição Federal: *que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes*. Também está explícito que a sua execução fica a cargo do Poder Público Municipal, compreendido pelos poderes Executivo e Legislativo.

Que significa a expressão *pleno desenvolvimento da função social da cidade*? Com efeito, entende-se que a cidade cumpre com a sua função social quando está equacionado um razoável número de problemas sociais básicos, fundamental requisito ao pleno exercício da cidadania. A cidade do Recife enquadra-se no conjunto de cidades brasileiras cujo acumulado de problemas urbanos lhe projeta como paradigma indesejável. Isto é,

¹ Pesquisadora do Departamento de Economia e do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas do Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco.

conformou-se uma cidade na qual o cumprimento da função social que a Carta Magna outorga precisa ainda ser alcançado.

Convém reconhecer, no entanto, que a cidade do Recife vem desenvolvendo, a partir da década de 80, uma gestão urbana que se esforça para superar essa condição, caminhando na direção de mudanças na sua paisagem física e humana. Neste sentido, instrumentos de regulação urbanística e de orientação para o desenvolvimento da cidade foram criados e estão em vigor, como é o caso do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, enquanto outros estão sendo revistos, a exemplo da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Estes e outros meios usados para regular o funcionamento da cidade merecem ser analisados, para que se possa verificar a efetividade de sua aplicação.

OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO ESPACIAL E DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE

O Plano Diretor

O Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife-PDCR é a principal referência de ordenamento espacial da cidade. Ele se expressa na Lei 15.547/91 que consubstancia as diretrizes gerais da política urbana do Recife. Trata-se, portanto, de um instrumento normativo e estratégico de planejamento do desenvolvimento urbano. Com efeito, o PDCR não se limita a ordenar as atividades no território, no espaço físico da cidade, mas também pretende induzir o seu desenvolvimento econômico, social e ambiental. Ele também trata dos serviços urbanos e sociais, da gestão urbana e dos sistemas de planejamento e informações, sendo, desse modo, um instrumento abrangente de planejamento.

O poder público municipal exerce a gestão urbana através do desempenho de funções relacionadas aos objetos de normatização e intervenção (capacidade de influir) na cidade. Isto significa dizer que compete ao poder municipal definir normas para o uso do solo urbano, as edificações, as infra-estruturas urbanas, os equipamentos de uso coletivo e as áreas e elementos naturais. Por outro lado, existem outros aspectos que embora façam parte da formação das cidades não se encontram circunscritos ao poder normativo delas. São os seus elementos econômicos, políticos e culturais. Estes estão sujeitos ao poder de intervenção na gestão urbana, ou seja, o poder municipal procura estimular o desenvolvimento de ações de forma indireta, através de diretrizes de políticas para os setores mencionados

Dois aspectos desta Lei merecem ser mencionados, pelo seu caráter inovador. O primeiro refere-se ao propósito de implantar no Recife um modelo urbanístico flexível e ajustado ao processo de desenvolvimento

econômico, social e ambiental, isto é, à dinâmica urbana da cidade. O segundo trata do estímulo às parcerias entre os agentes públicos e privados, como forma a ser adotada na viabilização dos serviços de responsabilidade pública. Além destes, foi assegurada no PDCR a participação da sociedade civil nos debates e fóruns de discussão para definição de políticas setoriais. Com a instituição dos vários Conselhos Setoriais e do Conselho de Desenvolvimento Urbano ficam garantidos o acompanhamento, controle e fiscalização das ações municipais no espaço urbano do Recife.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo

Em termos da regulação espacial, a cidade do Recife possui a Lei 14.511/83, a qual dita as normas e os regulamentos da produção e construção do seu espaço. É ela que em última análise é responsável pela conformação espacial que toma a cidade. Trata-se da Lei de Uso e Ocupação do Solo que regulamenta as construções públicas e privadas na área municipal. Define as condições de utilização do solo no âmbito do perímetro urbano onde ela se aplica. Esta Lei embora seja considerada pioneira, em termos de Brasil, não responde hoje à dinâmica da produção espacial da cidade, isto é, não foi suficientemente flexível para absorver as mudanças impostas pela constante evolução urbana.

Ao analisar as diversas concepções urbanísticas, Lacerda de Melo revela que “nos deparamos com duas concepções urbanísticas: a primeira, a tradicional, que sempre privilegiou uma territorialidade definida por zonas, limites e fronteiras; a segunda (que não significa necessariamente a rejeição da tradicional mas antes a sua própria evolução), ainda em formação, cuja territorialidade pretende transgredir o zoneamento e as barreiras. De acordo com esta última concepção, não se trata em absoluto de negar os diversos tipos de territorialidade em um mesmo espaço urbano mas de reconhecer a existência de redes de articulação entre os mesmos, mantendo dinâmicas de relações diferenciadas daquelas até então vigentes” (LACERDA DE MELO, 1995). A cidade do Recife encontra-se neste segundo caso, onde as relações estabelecidas pela dinâmica espacial não permitem um tratamento de sua territorialidade com base em contornos rígidos. Por esta mesma razão, a Prefeitura do Recife, atendendo a indicação contida no Plano Diretor, deslançou o processo de revisão do zoneamento da cidade e das diretrizes e parâmetros urbanísticos em vigor.

Tal iniciativa demonstra a preocupação do poder público municipal em acompanhar as tendências do processo de organização e produção do espaço. Assim, a revisão deve atender aos requisitos contidos no PDCR. Alguns deles devem ser destacados, pois expressam as tendências vigentes como: a consagração do uso misto no mesmo espaço, ou seja, o convívio entre residências e outras atividades, desde que não sejam atividades

geradoras de incômodos à vizinhança; o estabelecimento de índices urbanísticos de ocupação por zonas definidas em função da capacidade de absorção de potencial construtivo, face às condições de infra-estrutura e serviços urbanos instalados e às características morfológicas; o estímulo à construção civil, através de um zoneamento mais adaptado às condições reais, como é o caso da dinamização de áreas com baixa densidade construtiva, mas dotadas de infra-estrutura urbana; o fortalecimento da dimensão ambiental, com ênfase especial no saneamento básico; e, por fim, o estabelecimento de normas simplificadas de modo a torná-las acessíveis à compreensão e aplicação por parte dos cidadãos.

Não resta dúvida que a nova regulamentação deve incorporar as tendências que expressam a realidade do funcionamento da cidade. No entanto, a regulamentação urbanística não pode, no bojo das mudanças, esquecer a memória histórico-cultural da cidade, resultante de um passado que a referencia na projeção do futuro. Isto significa reconhecer na Lei 14.511/83 as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural como áreas de urbanização e utilização limitada. A contemporaneidade da lei revisada deve, portanto, se caracterizar pela capacidade de preservar o passado. Desse modo, a revisão deve assegurar as ZEPs, como áreas de utilização sujeitas a certos limites, para não descaracterizar nem tampouco agredir o patrimônio construído da cidade. Tal advertência se estende aos espaços verdes que a cidade possui, cujas reservas devem ser preservadas no sentido de propiciar aos cidadãos recifenses uma melhor qualidade de vida.

Há ainda outra conquista que deve ser não somente assegurada, mas também ampliada. Trata-se da inserção de novas áreas reconhecidas como de interesse social. De acordo com a legislação vigente, as Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS são áreas de assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público onde haja o interesse jurídico da posse da terra. O Plano Diretor preconiza que a identificação dos assentamentos habitacionais, com ocupação irregular, será objeto da legislação do uso e ocupação do solo, ora em revisão. Portanto, isto quer dizer que os assentamentos irregulares e carentes de urbanização devem ser institucionalizados para serem integrados ao tecido urbano de forma digna, restituindo-lhes, assim, os direitos de cidadania. A análise de leis de uso e ocupação do solo instituídas mais recentemente revela uma preocupação regulatória no sentido de garantir os direitos sociais dos segmentos em situação de exclusão social, ao criar áreas de interesse social, urbanização de favelas e regularização fundiária.

Os Programas de Urbanização

Além dos instrumentos de planejamento e controle urbano

relacionados, alguns programas foram criados com a finalidade de organizar e dinamizar o espaço urbano do Recife, na perspectiva de transformar a cidade em um modelo de urbanização. Estes programas foram instituídos pelo Plano Diretor e são reconhecidos como: i) *Programa de Reestruturação e Renovação Urbana*; ii) *Programa de Estruturação Urbana*; e iii) *Programa de Dinamização Urbana*.

O primeiro deles, de *Reestruturação e Renovação Urbana*, enfoca essencialmente as áreas degradadas que serão objeto de revitalização e restauração, imprimindo-lhes uma nova dinâmica e incentivando-lhes outros usos. Nesse caso encontram-se o Centro histórico, o Centro expandido e os Centros secundários. O segundo, de *Estruturação Urbana*, integra ao tecido urbano áreas rarefeitas, através da implantação de atividades econômicas e de uso habitacional, além de ações que asseguram o equilíbrio ambiental. Nele incluem-se o projeto de estruturação econômica do II Pólo Metropolitano, no Curado; o projeto de estruturação e consolidação habitacional nas áreas de risco; e o de preservação de áreas para tratamento de esgotos sanitários. O terceiro, de *Dinamização Urbana*, considera a necessidade de desenvolver atividades turísticas e de lazer em áreas cujos atributos ambientais facilitem a sua instalação. Compõem esse programa os projetos da faixa litorânea de Boa Viagem, e os projetos das bacias do Rio Jordão e Pina, do Capibaribe, e de Apipucos.

Procurou-se, neste primeiro item, fazer uma síntese dos principais instrumentos de ordenamento e desenvolvimento da cidade que a gestão municipal do Recife utiliza para tornar o funcionamento da cidade compatível com a dinâmica dos processos sociais e econômicos que se expressam ao nível do espaço urbano. Com efeito, numa visão prospectiva, um desafio se coloca para o poder público municipal frente ao desenvolvimento da cidade: o de superar a concepção de planejamento físico, avançando na direção de políticas setoriais que apontem soluções para os problemas sócio-econômicos e ambientais da cidade. É preciso ultrapassar o entendimento do espaço urbano, em voga na década de 60 e anos 70, que realçava a luta dos diversos interesses pela apropriação dos benefícios gerados pela ocupação do solo da cidade. De um outro ponto de vista, a cidade deve assegurar um novo padrão de política pública capaz de ampliar o espaço do exercício da cidadania e aumentar a eficácia e eficiência das intervenções do governo municipal. Isto pode ser feito mediante o fortalecimento da regulação urbanística do uso do solo, mas, sobretudo, com o estabelecimento de uma política de inversão de prioridades das ações municipais de modo a atender as necessidades coletivas de consumo dos segmentos populares. (Ver RIBEIRO, 1994)

Assim, para garantir um outro padrão de gestão, a cidade deve ser pensada como um espaço onde se estabelecem relações entre o Estado e a

sociedade civil. As leis e os planos sinalizam para a criação de novas relações entre o poder público e a iniciativa privada que se expressam, por exemplo, nas operações interligadas e na urbanização consorciada. Coloca-se assim um desafio a esses instrumentos, qual seja o de gerar práticas concretas na construção de um novo modelo de gestão urbana.

GESTÃO URBANA E GESTÃO MUNICIPAL

A gestão urbana tornou-se o grande desafio da administração pública. Na verdade, a existência de leis, planos e programas não é suficiente para gerir e transformar grandes centros urbanos. As carências expostas pelas cidades exigem, além dos instrumentos legais de ordenação do espaço, a provisão pelo poder público de serviços de infra-estrutura social básica e de equipamentos urbanos. São esses serviços que caracterizam a vida urbana, também designados de meios de consumo coletivo. Este conceito responde por uma necessidade social e se sobrepõe à demanda do indivíduo isolado. São necessidades que são satisfeitas coletivamente. (Ver LOJKINE, 1977). Este é o caso de serviços de transportes em comum de passageiros, centros de saúde, ensino coletivo, saneamento básico, segurança pública, limpeza urbana entre outros.

A gestão municipal parece extrapolar a gestão urbana. Ela é produto de uma dupla intervenção: de uma parte, a ligada a organização e produção espacial; de outra parte, a que responde pela provisão dos serviços urbanos básicos. A gestão municipal coloca a gestão pública em destaque e atribui efetividade às questões de âmbito municipal. No entanto, há uma consideração a fazer no aspecto relativo à gestão da coisa pública. Hoje a exigência de participação direta da população na gestão municipal é um fato inquestionável. Ou seja, a gestão municipal é realizada em parceria com as diversas representações das organizações sociais, através dos vários fóruns de discussão, debate, definição de políticas públicas e acompanhamento na implantação. Foram canais criados nas Leis Orgânicas Municipais e nos Planos Diretores e Setoriais, que, em sua maioria, estão instituídos e em funcionamento.

Da Cidade Real à Cidade Desejada

Os déficits crônicos de serviços urbanos na maioria das cidades brasileiras exigem esforço administrativo no sentido de transpor as barreiras da cidade real e, assim, poder aproximar-se do paradigma de cidade que se pretende alcançar. Transportando para o Recife tal apreciação, pode-se afirmar que muitos sub-espacos da cidade possuem um nível expressivo de carências de serviços urbanos, cujos instrumentos e meios utilizados pela

gestão municipal não foram capazes de mudar significativamente. A Prefeitura do Recife/ SEPLAM elaborou uma grade de carências, tendo por base a divisão político-administrativa que a gestão municipal adotou no seu planejamento. O Recife encontra-se, assim, dividido em 06 Regiões Político-Administrativas-RPAs, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1

Regiões Político-Administrativas: Áreas e Características Demográficas-1991

Especificação das Áreas	População (hab.)	Área (ha)	Densidade (Hab./ha)
Cidade do Recife	1.296.995	27.187	47,71
RPA-01	82.949	1.511	54,90
RPA-02	197.794	1.479	133,73
RPA-03	257.805	7.457	34,57
RPA-04	222.631	4.103	54,26
RPA-05	230.986	3.049	75,76
RPA-06	304.830	3.893	78,30

FONTE: IBGE/EMPREL/SEPLAM

Para cada uma das RPAs foram identificadas, além do número de domicílios carentes, carências nas áreas de *infra-estrutura, saúde, educação e economia*. Segundo este estudo, o indicador de *infra-estrutura* se compõe das variáveis: iluminação pública, pavimentação, domicílios ligados à rede de esgoto, domicílios ligados à rede de água e lixo. Para o indicador de *saúde* foram selecionadas as variáveis: número médio de pessoas por domicílio, proporção de domicílios com mais de 07 moradores, proporção de chefes de domicílios com renda inferior a um salário mínimo, número de casos de doenças de notificação compulsória por 10.000 habitantes, proporção de domicílios ligados à rede de esgotamento sanitário. A *educação* está composta das variáveis: número médio de pessoas por domicílio, proporção de domicílios com mais de 07 moradores, proporção de domicílios cujo chefe ganha menos de um salário mínimo, proporção de domicílios cujo chefe é mulher, taxa de alfabetização, proporção de população de 0 a 14 anos e proporção de domicílios cujo chefe tem 03 anos ou menos de estudo. As variáveis selecionadas para o indicador de *economia* foram: ICMS, IPTU e ISS (arrecadação per capita) e VENDAS (valor das

vendas per capita). A metodologia adotou notas de 1 a 4 para exprimir o menor e maior grau de carência para cada um dos indicadores selecionados. A nota 1 revela uma baixa carência, as notas 2 e 3 representam carências intermediárias, enquanto a nota 4 é a de mais alta carência. Para uma melhor compreensão, procura-se descrever sinteticamente as principais características e carências das seis RPAs.

A RPA-01 é formada por 11 bairros, constituindo-se dos bairros centrais do Recife. A principal atividade econômica é a terciária, correspondendo ao comércio e aos serviços modernos. Responde por mais de 20% do IPTU municipal. Encontra-se também nesta região um grande bolsão de pobreza urbana, nas áreas dos Coelhos e Ilha Joana Bezerra, apresentando enormes carências em infra-estrutura e educação.

A RPA-02, localizada ao Norte do Recife, com 18 bairros, apresenta a mais alta densidade entre todas as regiões (133,73 hab/ha). Nela estão situadas áreas de morro e grande parte do maior bairro da cidade- Casa Amarela. Ainda possui grande número de ZEIS. Caracteriza-se como área popular, principalmente as microrregiões com altas carências de serviços urbanos e de infra-estrutura (Água Fria, Alto Sta. Terezinha, Bomba do Hemetério, Beberibe, Dois Unidos etc.). A atividade econômica predominante está ligada ao setor informal, com atividades de microprodução e serviços.

A RPA-03, no Noroeste, conta com 29 bairros. De todas as regiões, esta guarda o maior número de bairros, constituindo-se, quase a metade deles, nos de mais alta renda da cidade. Ai ficam localizados os bairros dos Afritos, Apipucos, Graças, Casa Forte, Espinheiro, entre outros. A atividade econômica desta microrregião abriga já expressiva quantidade de centros comerciais de pequeno e médio portes. Apresenta também uma situação de serviços urbanos e de infra-estrutura bem razoável. Na outra metade situam-se os bairros onde as carências de infra-estrutura, educação e saúde atingem níveis mais altos, tendo como atividades preponderantes feiras e atividades ligadas à pequena produção. Estão neste conjunto os Altos José do Pinho e Bonifácio e os morros da Conceição e Casa Amarela. Esta RPA representa o espaço síntese da cidade do Recife na medida em que ela abriga situações sociais e espaciais bastante diferenciadas, expressando de um lado altas necessidades de serviços urbanos e de outro lado um nível aceitável de satisfação das necessidades.

A RPA-04, situada a Oeste, possui 12 bairros. Esta RPA apresenta uma característica que a diferencia das demais no que se refere ao espaço físico: é a segunda em extensão territorial e a quinta em densidade demográfica. Nela ficam a Cidade Universitária e os bairros da Torre, Madalena, Prado, Cordeiro, cuja população se caracteriza pelo perfil de classe média. É uma área de serviços, em cujo eixo da Avenida Caxangá

situa-se o comércio de carros e auto-peças e material de construção. A maior carência é de infra-estrutura e está localizada na microrregião de Caxangá, Cidade Universitária e Várzea.

A RPA-05, no Sudeste, cobre 16 bairros. Concentra a maior parte das indústrias com sede no Recife, localizadas no Distrito Industrial do Curado. Nesta região fica ainda o bairro de Afogados, com o seu comércio típico e tradicional e atividades de microprodução e serviços. Nela estão localizadas várias ZEIS (Cavaleiro, Areias/Çaçote, Jiquiá/Remédios, entre outras). Os assentamentos populares representam mais de 60% dos domicílios existentes, conseqüentemente possuem uma situação de carência de serviços urbanos e de infra-estrutura.

A RPA-06, na zona Sul do Recife, compõe-se de 8 bairros, portanto menor número entre todas as demais. Todavia é a primeira em população, segunda em densidade demográfica e terceira em área. A orla marítima do Recife está aí situada, representada pelo bairro de Boa Viagem, caracterizado por uma população de alta renda. Possui um comércio sofisticado, constituindo-se a meca do consumo local. Responde por mais de um terço do IPTU arrecadado no Recife e tem uma infra-estrutura que garante a atividade turística neste local, além, naturalmente, do atrativo natural. Por outro lado, situam-se também bolsões de pobreza urbana representados por algumas favelas e os bairros de Brasília Teimosa e Ibura/Jordão, que expressam enormes carências de serviços urbanos e de infra-estruturas.

Como se vê, muito há de ser feito pela gestão municipal do Recife para que a cidade alcance uma posição que lhe coloque como padrão de desenvolvimento urbano. Mas, ao mesmo tempo, cabe também ressaltar que o planejamento regionalizado parece ser um dos caminhos para enfrentar as distorções reveladas nos subespaços da cidade, de forma a garantir a equidade espacial na distribuição dos investimentos urbanos.

Gestão Territorial Regionalizada

Na formulação de planos e leis várias etapas se sucedem, desde a concepção onde são traçados os princípios e diretrizes até a aprovação final do instrumento de gestão. Nesse processo desenvolve-se uma espécie de cumplicidade entre a realidade e o estado onde se quer chegar. O resultado desse esforço deve ser uma efetiva aproximação dos dois extremos. Para isso convém que no desenvolvimento das etapas instale-se um processo de negociação, onde os vários interesses sejam pactuados ou consensados, para que os instrumentos estejam de fato adaptados às condições reais.

A prática de planejamento das intervenções, adotada pela Prefeitura da Cidade do Recife, exercita a gestão territorial regionalizada, através de um instrumento de escuta e participação da população denominado Prefeitura nos Bairros. Trata-se de um Programa instituído pela Prefeitura

com o propósito de estimular a participação popular no processo de gestão municipal, constituindo-se num canal institucionalizado de participação. Este Programa atua através das RPAs e dos representantes dos Conselhos de Moradores ou de outras organizações existentes. Com efeito, este é um espaço de contato institucional concreto onde de fato efetiva-se a relação Estado e Sociedade Civil. Pretende ser o espaço de definições de prioridades, onde a negociação ou busca do consenso é fundamental.

Por certo, este canal de participação criado pela PCR possibilita democratizar os investimentos municipais no espaço urbano, na medida em que compromissos são assumidos de forma consensual pelos representantes da sociedade civil e do governo local. Há, no entanto, uma consideração a fazer sobre este canal e sua forma de participação. Na verdade, o Programa não conseguiu até então sensibilizar e atrair os segmentos médios da sociedade recifense, seja porque estes são indiferentes às práticas de participação popular, seja porque possuem outros canais por onde são assegurados, de forma mais ágil, os pleitos pretendidos. Certo é que se tem observado a ausência dessas representações nesse fórum.

Outros instrumentos de participação são os fóruns dos Conselhos Setoriais. Obedecendo a orientação da Lei Orgânica Municipal, a cidade do Recife tem hoje em funcionamento os Conselhos de Saúde, de Educação, de Cultura, do Meio Ambiente, da Criança e do Adolescente e, mais recentemente, o Conselho de Desenvolvimento Urbano. Este último é o responsável pelo acompanhamento, controle e avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife.

Os Construtores do Espaço

A gestão municipal deve levar em consideração os diversos atores sociais que estão em jogo no espaço urbano. O gestor municipal - o executivo- é apenas um dos atores, mais precisamente o responsável pela aplicação das leis e dos instrumentos de organização espacial. Os demais atores vão exigir as condições institucionais necessárias ao processo de gestão municipal compartilhada. Isto quer também dizer que as competências próprias do Município (instituídas pelas normas e leis) devem estar claras para facilitar a sua aplicação e o seu acompanhamento pelos atores sociais envolvidos.

Os construtores do espaço urbano do Recife, de maneira simplificada, constituem-se de três conjuntos de atores que atuam de formas diferenciadas, possuindo interesses e objetivos, em geral, distintos. O primeiro, *o Poder Público*, atua através das três esferas de poder: união, estado e município. A união como formuladora de políticas e diretrizes determina os parâmetros mais genéricos da ocupação do espaço urbano. É ela que dita as normas reguladoras gerais, que devem ser especificadas nas demais instâncias

subnacionais. As esferas estadual e municipal são responsáveis pelas legislações específicas de regulação e controle do espaço. No entanto, é a esfera municipal que encara a responsabilidade mais direta da formulação, aplicação e controle das ações no espaço municipal. Do mesmo modo que ao município cabe a atribuição de provimento dos serviços urbanos, sobretudo aqueles relacionados ao saneamento básico, aos equipamentos urbanos e à habitação para a baixa renda. O segundo, *os construtores imobiliários*, atuam no espaço privado, preponderantemente, e visam o retorno dos seus investimentos. Estes desenvolvem parceria com agentes financeiros públicos e privados, voltada para a viabilização do financiamento exigido pelos altos investimentos decorrentes das operações no espaço. Os segmentos médio e alto são o público alvo dessas operações. Mas são também responsáveis por grandes investimentos imobiliários orientados para a exploração de atividades comerciais e de serviços como os Shopping Center e Centros Comerciais e de Serviços de menor porte. O terceiro, *os "invasores" da terra urbana*, tem posição de destaque enquanto "agentes construtores do espaço urbano" do Recife. Constituídos de uma população que ocupa cerca de um terço dos domicílios improvisados da cidade (Censo de 1991), este conjunto se compõe de assentamentos subnormais, onde se verifica um nível significativo de organização, garantindo, assim, espaço nas pautas de reivindicações dos serviços urbanos municipais. A maioria dessas áreas encontra-se hoje na condição de Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS, tidas como áreas especiais de urbanização. As ZEIS estão institucionalizadas e definidas como áreas de assentamentos habitacionais surgidas espontaneamente e consolidadas ou propostas pelo poder público, onde existe o interesse jurídico da posse da terra. Seu instrumento normalizador é o Plano de Regularização das ZEIS-PREZEIS, através do qual devem passar a constituição de novas ZEIS e os serviços de urbanização e legalização fundiária.

Por certo, são esses construtores do espaço urbano que, utilizando os instrumentos existentes de produção, organização, funcionamento e desenvolvimento do espaço urbano, poderão, mediante os meios disponíveis, avançar na direção de uma cidade onde a segurança humana e a equidade social sejam a sua grande referência.

APLICABILIDADE E EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS

A cidade do Recife possui instrumentos de ordenamento físico-espacial e de desenvolvimento capazes de assegurar-lhe uma posição confortável no conjunto das cidades brasileiras. No entanto, não se deve esquecer que a existência de ferramentas não é suficiente para garantir a

sua aplicabilidade e eficácia. Assim sendo, a participação da sociedade é fundamental para criar as condições de fazer valer os direitos a uma cidade humana e habitável.

Com efeito, a criação de canais formais de participação é uma exigência das sociedades democráticas, tendo sido resultado da pressão exercida pelos diversos segmentos sociais. Nos países desenvolvidos a participação foi exercitada inicialmente com a constituição de comitês de bairros para se preservarem da ação dos especuladores imobiliários ou para garantirem seus espaços durante as operações de renovação dos centros urbanos. Para Barbier “A participação pode definir-se como uma integração progressiva de cidadãos, conservados até ali à margem das decisões no sistema político e institucional já existente.”(BARBIER, 1978). Trata-se, portanto, da instalação de um processo com sucessivas etapas que exige concessões e aprendizagem.

No Recife a consulta periódica à população através do fórum Prefeitura nos Bairros coloca uma reflexão que parece pertinente. Neste fórum a população dos bairros é representada por delegados “porta-vozes” da comunidade que reivindica, falando, assim, por todos os cidadãos circunscritos naquele espaço. Pergunta-se: tais delegados são suficientes para assegurar a representação real do conjunto daquela população? A perpetuação na função de “porta-vozes” não os tornam vulneráveis a manobras políticas? Na verdade a cooptação tornar-se-ia mais difícil caso fosse assegurada a presença do conjunto da população neste fórum, na perspectiva de Barbier, através da integração progressiva dos cidadãos, ou seja, do envolvimento nas questões concernentes aos espaços específicos a que cada cidadão encontra-se vinculado. Neste caso, a primeira providência seria instituir um sistema de informação capaz de suscitar a confiança no processo de participação instalado formalmente. Isto, quem sabe, evitaria atitudes de passividade e omissão, características das camadas médias e altas da população.

Remarque-se que a administração pública, através dos seus técnicos e decisores, detém um conhecimento que se expressa, preponderantemente, nos planos, programas, projetos e leis, dentro de uma linguagem por vezes pouco acessível à maioria dos usuários. A posição privilegiada desses técnicos e decisores lhe atribui frequentemente um poder frente aos demais cidadãos da cidade. Uma gestão compartilhada precisa suprimir, portanto, a distância existente entre o técnico e o cidadão comum, instaurando-se novas formas de relações sociais. O uso da informação bem dirigida pode ser o meio mais eficaz de aproximação dos dois pólos e de chamada à participação ampla e irrestrita. A informação deve divulgar toda questão de interesse coletivo, de modo a informar sobre o conjunto dos problemas e provocar o interesse e a vontade de intervir, e a fazê-la circular de maneira

mais abrangente possível. O acesso às fontes de informação deve ser garantido, devendo para tanto tornar claras as informações, através de dados completos, números exatos das situações econômica social e urbanística, na comunicação das propostas de intervenção no espaço urbano. “É pela criação de relações sociais bastante flexíveis para se adaptar de maneira contínua à evolução da cidade, do centro, do quarteirão, que o organizador poderá chegar às realizações que terão como característica responder tão perto quanto possível às necessidades do usuário. Além disso, estas necessidades e por consequência as satisfações que lhes podem ser trazidas não serão as de uma categoria apenas de habitantes e de usuários, mais de todos ou da maioria delas. ... Empreendimentos apoiados sobre a informação paciente e de alguma maneira garantida pelo acordo terão toda chance de evitar as contestações tardias e as situações de conflito que muitas vezes perturbam a continuidade dos trabalhos.”(BARBIER, 1978).

O Programa Prefeitura nos Bairros é o veículo que pode facilitar a relação entre pessoas e segmentos distintos, cujos interesses nem sempre coincidem; entre administradores e administrados; entre os que detêm as informações e os outros. Por meio dele pode-se assegurar a eficácia de um planejamento regionalizado, desde que abrigue o maior número possível de cidadãos bem informados para intervir nas decisões tomadas pelo poder público municipal, tornando a administração mais simples e acessível. Esse fórum, melhor que qualquer outro, pode realizar a síntese das ações setoriais e dos serviços técnicos, revelando o quadro de necessidades e a relação de proposições a ser executada pela gestão municipal. Além disso, pode garantir que os poucos recursos postos à disposição da comunidade sirvam a uma gestão eficaz dos serviços públicos.

Outro aspecto a considerar na aplicabilidade e eficácia dos instrumentos de ordenamento espacial é a estrutura administrativa dos órgãos municipais, que impede ou dificulta, na maioria das vezes, o controle sobre o uso do solo urbano. A fragmentação das competências administrativas reflete-se no controle do uso do solo urbano, na medida em que uma instância elabora os planos e leis, enquanto uma outra é responsável pela sua implementação. Isto significa dizer que, em geral, a instância responsável pela aplicação da legislação, que possui o poder de polícia, sobre o uso e ocupação do solo, não é a mesma que formulou a lei ou o plano. Até 1992 a Prefeitura da Cidade do Recife retratava uma estrutura partida, onde de um lado ficavam os que planejavam e do outro lado os que executavam. Somente a partir dessa data esta compartimentação foi superada por uma reforma administrativa que colocou no mesmo órgão o planejamento da ação espacial e o seu controle. Esta proximidade fornece subsídios da cidade real para o planejamento de médio e longo prazos em direção à cidade desejada.

BIBLIOGRAFIA

- BARBIER, D. V.- La participation populaire à la réhabilitation des centres urbains: *Revue Internationale des Sciences Sociales*. Unesco, Paris, Vol.XXX, 1978, No. 3, 567p.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988)- Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- LACERDA DE MELO, N.- Análise dos parâmetros urbanísticos e da gestão da Lei 14511/83-PCR-Mimeo. 1995.
- LOJKINE, J.- *Le Marxisme, l'État et la Question Urbaine*. Paris, Press Universitaires de France, 1977,362p.
- MARICATO, E.- Gestão Democrática, inversão de prioridade e os caminhos da administração pública municipal in: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise/* Ribeiro, L.C.Q. e Junior, O.A. S. (Organizadores). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994, 432p.
- RECIFE.Prefeitura. Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife: Lei No. 15.547/91. Recife, 1992, 96 p.
- RECIFE. Prefeitura/SEPLAM- Projeto Geração de Emprego e Renda e Combate à Pobreza na Cidade do Recife. PCR/SEPLAM,1995, 52 p.
- RIBEIRO, L. C. de Q.- Reforma Urbana na Cidade da Crise: Balanço Teórico e Desafios in: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise/*Ribeiro, L.C. de Q. e Júnior, O.A.S. (Organizadores). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, 432 p.