



.....
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico
Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade
Recife, abril 2004

GRUPO DE TRABALHO: Democratização da gestão da política urbana – Gestão orçamentária participativa e conselhos de desenvolvimento urbano

MECANISMOS DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DO RECIFE: Identificação de suas sobreposições e lacunas e propostas de compatibilização.

Luis de la Mora¹
luis_de_la_mora@hotmail.com

Ana Paula Vilaça²
ana.vilaca@uol.com.br

Apresentação

O PREZEIS desde sua criação em 1989 foi concebido como um importante mecanismo de gestão democrática e de inclusão social dos excluídos propiciando a participação dos representantes do segmento popular e a articulação interinstitucional na formulação e controle das políticas e das ações para seu aperfeiçoamento e consolidação.

A universalização do processo de definição das prioridades orçamentárias, introduzida pela gestão municipal do Programa do Orçamento Participativo junto com as vantagens esperadas vem provocando alguns conflitos com o sistema de gestão do PREZEIS tanto no processo da definição de prioridades quanto na implementação das ações.

Esta comunicação descreve ambos mecanismos de gestão democrática, os conflitos surgidos entre eles e propõe a discussão de alternativas institucionais de superação.

Introdução

1. A gestão democrática da Política Urbana no Recife

1.1. Breve caracterização socioeconômica e urbanística do Recife

Recife, com quase 1,5 milhão de habitantes distribuídos numa das menores áreas de capitais metropolitanas do Brasil: 219,4 km², onde em 53% dos domicílios a pessoa responsável ganha menos de dois salários mínimos mensais.

Em 1998 existiam 421 áreas pobres, que abrigavam 659 mil habitantes (46,32% da população), em 154 mil moradias, ocupando 15,26% da área do município.

¹ Doutor em Sociologia (Sorbonne) e Urbanista (Instituto de Urbanismo de Paris), Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano-MDU (UFPE), representante do MDU no Fórum do Prezeis e no Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife.

² Arquiteta e Urbanista (UFPE), mestranda em Arquitetura e Urbanismo (UFRN).

Tabela 1

Recife

Número de habitantes, unidades habitacionais e área ocupada pelas Áreas Pobres.
1998

Unidade Territorial	Habitantes		Unidades Habitacionais		Área (ha)	
		%		%		%
Áreas Pobres	659.076	46,32	154.280	40,92	3.357	15,26
Município do Recife	1.422. 905	100,00	377.070	100,00	22.000	100,00

Fonte: Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife, 1998. Censo Demográfico. IBGE.

O Mapa n.1 mostra como as áreas pobres distribuem-se por toda a extensão do município, em função das características hidrográficas e topográficas. Os morros e os alagados, locais inicialmente não cobiçados pelo capital imobiliário foram ocupados pelas famílias pobres, com autorização e beneplácito das classes dominantes seja para aferição de renda suplementar resultante do “aluguel do chão” ou como possibilidade de oferta de mão-de-obra barata para atividades não especializadas no comércio e nos domicílios.

Mapa n.1

Áreas Pobres do Município do Recife

1.2 Das lutas políticas aos Movimentos Populares

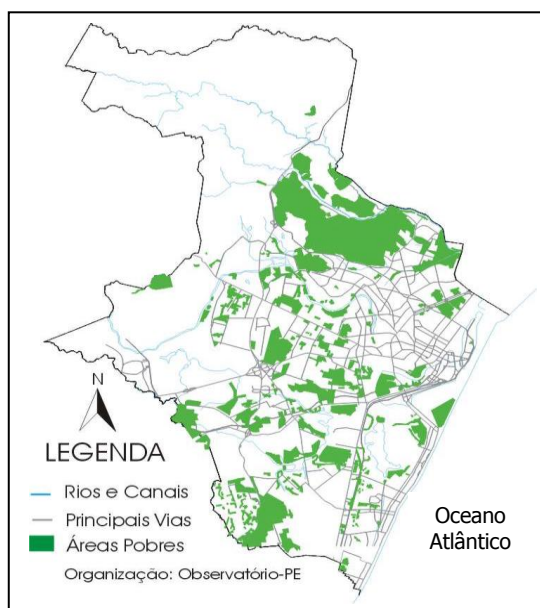
Ao longo da história, a cidade do Recife sempre se caracterizou pelo caráter lutador do seu povo

Desde a época colonial as lutas sociais foram uma constante, decorrentes das profundas desigualdades sociais e econômicas da sua formação social, baseada no extermínio das populações indígenas e a exploração da mão de obra escrava.

Os próprios colonizadores europeus lutaram entre si pelo controle político e econômico da região.

Esses conflitos continuaram entre os comerciantes “mascates” e os senhores de engenho.

Nos primeiros anos do Império eclode uma



série de movimentos revolucionários contra o centralismo imperial e as discriminações. Nesse contexto, os novos colonos de origem operária que foram convocados para montar a nascente indústria têxtil foram portadores das idéias socialistas emergentes na Europa da segunda metade do século XIX.

Por estes motivos, não é de estranhar que em terras pernambucanas tenham se desenvolvido os movimentos contra a escravidão onde se destacaram as figuras de José Mariano, Dona Olegarina e Joaquim Nabuco.

Já na década de 50 a Frente do Recife foi formada pela articulação de grupos políticos democráticos e populares e nesse contexto foi criado o Movimento de Cultura Popular, respondendo à uma convocação do prefeito e depois governador, Miguel Arraes de Alencar, no qual amplos setores da classe média engajaram-se.

A repressão e a espoliação decorrentes dos regimes autoritários que se sucederam depois de 1964 vêm nascer, das cinzas do Movimento de Cultura Popular, regadas pelas energias emanadas das comunidades eclesiais de base estimuladas pelo Arcebispo de Olinda e Recife, Dom Hélder Câmara, um grande número de movimentos sociais na periferia da cidade, congregados na Assembléia dos Bairros, com um enorme poder reivindicatório.

Não é de estranhar que neste contexto histórico, em 1979 o grupo de jovens do Movimento de Jovens do Meio Popular³ do bairro de Brasília Teimosa⁴ resolve mobilizar-se para conquistar a presidência e diretoria da associação do bairro e assim opor-se e resistir à implantação de um projeto encomendado pela Prefeitura do Recife e o Governo do Estado ao famoso urbanista Jaime Lerner, para expulsar para a periferia as famílias do bairro e destinar esse local para a implantação de grandes hotéis de alto padrão, marinas, restaurantes e áreas de lazer de luxo.

O “Movimento Teimosinho”, contou desde os primeiros dias com o apoio da Comissão de Justiça e Paz, conseguiu o apoio político da oposição ao governo bem como o assessoramento técnico e político, de órgãos de classe como o IAB, a Ordem dos Advogados do Brasil, bem como de professores e alunos do programa de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

O resultado desta mobilização articulada foi o reconhecimento do direito do povo de permanecer no local e a elaboração de um projeto de urbanização e regularização fundiária da área conjuntamente pelos representantes dos órgãos públicos estaduais e municipais e os líderes do Movimento Teimosinho, assessorados pela CJP e as outras entidades. Nascia assim em 1979 o “Projeto Teimosinho”.

O projeto foi formulado na base do princípio do direito da população permanecer na área, e para isto as diretrizes urbanísticas, expressas no traçado da rede viária e no tamanho dos lotes deveriam impedir a “remoção branca”.

Brasília Teimosa, fruto da mobilização popular e da articulação interinstitucional, constitui um marco de ruptura entre o modelo tecnocrático e autoritário de Gestão Urbana e um novo modelo de caráter democrático e participativo que começou a dar seus primeiros passos nos últimos anos da década de 70.

Em Janeiro de 1983 a Prefeitura do Recife sancionou a Lei 14.511 de Uso e Ocupação do Solo, na qual se reconhece a existência de 27 ZEIS, constituídas por assentamentos espontâneos, habitados por população de baixa renda, e que se localizando em áreas passíveis de ocupação serão regidos por normas urbanísticas especiais para evitar sua transferência para outros interesses imobiliários e assegurar a permanência da população: proibição de remembramento, gabarito de dois andares, entre outras.

Mas para concretizar esses objetivos era preciso acrescentar a este instrumento urbanístico programas e projetos voltados para promover a urbanização e a regularização fundiária. Assim sendo, entre 1984 e 1985 a Comissão de Justiça e Paz, da qual participamos, convidados por Dom Hélder, de 1983 a 1986, promoveu junto com os líderes das 27 comunidades das ZEIS uma série de discussões para definir os princípios, diretrizes, estratégias e mecanismos institucionais necessários. Nascia assim o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS.

O clima de democratização espalhava-se pelo país, o fim do regime de exceção se delineava no horizonte, mas não estava muito clara a estratégia a seguir para transformar esse produto da mobilização social e de articulação de alianças num instrumento da gestão da política urbana.

A oportunidade surgiu por ocasião da primeira eleição dos prefeitos das capitais depois do período militar. Assim em 1985, os movimentos populares do Recife e as ONGs que lhes prestavam assessoria técnica organizaram um seminário com todos os candidatos para apresentar as suas reivindicações e propostas em termos de Gestão Democrática da Cidade⁵.

Os representantes das organizações populares propuseram a criação de Conselhos Populares nas várias áreas da cidade, dos Conselhos de gestão dos equipamentos de saúde e das escolas, a eleição dos seus dirigentes, e foi entregue aos candidatos a versão final do PREZEIS.

Os 4 candidatos dos partidos de oposição compareceram ao seminário e comprometeram-se a acatar as propostas e discutir a melhor forma de implementá-las.

³ Movimento da Pastoral Social da Arquidiocese de Olinda e Recife, dos tempos do Arcebispo Dom Hélder Câmara.

⁴ Bairro surgido a meados da década de 50 na beira mar da Praia de Boa Viagem, da ocupação de terras do Patrimônio da União, situadas num local privilegiado pela sua proximidade ao centro da cidade.

⁵ Na ocasião foi-nos delegada a tarefa de sistematizar os resultados desse seminário para ser divulgado nas comunidades populares para que, conhecendo as posturas dos diversos candidatos poderem melhor efetuar sua opção eleitoral

Depois da eleição, o prefeito eleito, Jarbas Vasconcelos, foi convocado para outro seminário para confirmar seus compromissos de campanha, e saber dele a forma e prazos para sua concretização⁶.

Em abril de 1986, três meses após a posse, numa grande assembléia do movimento popular, foi entregue solenemente ao Prefeito a proposta do PREZEIS, para ser encaminhada ao Poder Legislativo como Projeto de Lei Municipal.

A proposta depois de ser minuciosamente examinada e aperfeiçoada pela Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura foi encaminhada para a Câmara Municipal, sendo finalmente aprovada e sancionada pelo Prefeito em Março de 1987.

Necessário se faz lembrar que a mobilização local que culmina com a institucionalização deste importante mecanismo de inclusão social e gestão democrática ocorre simultaneamente ao processo de democratização e de desmanche dos mecanismos de exceção e construção de uma nova institucionalidade democrática: Fim da censura, anistia, e principalmente os debates anteriores e durante as atividades da Assembléia Nacional Constituinte que veio a consagrar os princípios da Gestão Democrática das Políticas Públicas de modo geral e da Política Urbana em particular.

O PREZEIS foi incluído na Lei Orgânica Municipal em 1990 passando a constituir um dos mecanismos consagrados de inclusão social e de gestão democrático das políticas municipais.

2. As prioridades para a Urbanização e Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social: O PREZEIS

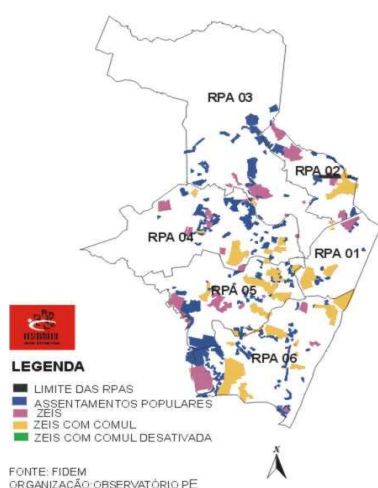
O PREZEIS, a exemplo do “Barracão de Planejamento” do Projeto Teimosinho, prevê a existência de uma Comissão de Urbanização e Legalização - COMUL em cada ZEIS, para coordenar a elaboração e implementação do Plano Urbanístico e os respectivos projetos de urbanização e regularização em execução na área. Existem na atualidade 66 ZEIS e 35 COMULs instaladas.

A COMUL está composta por dois representantes eleitos pela comunidade em votação universal para um mandato de dois anos, na qual participam todos os residentes da área maiores de 16 anos; dois representantes da Prefeitura e um representante da ONG, que a convite da comunidade, aprovada em assembléia, oferece assessoria técnica.

Para articular os programas de urbanização e regularização fundiária em todas as ZEIS foi criado em Dezembro de 1988, o Fórum do PREZEIS, congregando os dois representantes do segmento popular de cada COMUL, as ONGs que prestam assessoria, universidades e entidades de pesquisa, além evidentemente de todas as secretarias envolvidas nos programas de urbanização e regularização fundiária: Planejamento, Saneamento, Assuntos Jurídicos, entre outras.

Em 1993, por iniciativa do Fórum foi criado por Lei Municipal do Fundo do PREZEIS no qual a Prefeitura alocaria 1,2% do Orçamento anual para financiamento das obras de urbanização e dos programas de regularização fundiária.

Inicialmente o Fórum contava com uma diretoria de formato tradicional eleita e renovada regularmente: Presidente, Vice-presidente, Secretário.



AS ZEIS DO RECIFE TOTAL: 66

Na atual legislação de Uso e Ocupação do Solo do Recife, são delimitadas 66 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, correspondendo a cerca de 80% da área ocupada por assentamentos populares. Em 2000, 33 ZEIS possuem Comissões de Urbanização e Legalização - COMUL instaladas. 2 (Cel. Fabriciano e João de Barros) já desativaram sua COMULs, após terem concluídas sua urbanização.

Fonte IBGE, 1996

Na reformulação da Lei do Prezeis em 1995 este formato foi mudado para assegurar a colegialidade da direção, passando a ser dirigido por uma equipe de coordenação composta por três representantes do segmento popular, um representante das ONGs e um representante da Empresa de Urbanização do Recife, que é o órgão municipal ao qual o PREZEIS está vinculado.

⁶ Nesse seminário participamos como coordenador dos debates.

O PREZEIS conta com três Câmaras: Urbanização, Legalização e Orçamento, que articulam as ações em todas as ZEIS no âmbito da sua competência e apresentam propostas para serem aprovadas no Fórum.

Existem dois Grupos de Trabalho criados para promover ações conjuntas em todas as ZEIS relativas à Preservação do Meio Ambiente e a Geração de Renda.

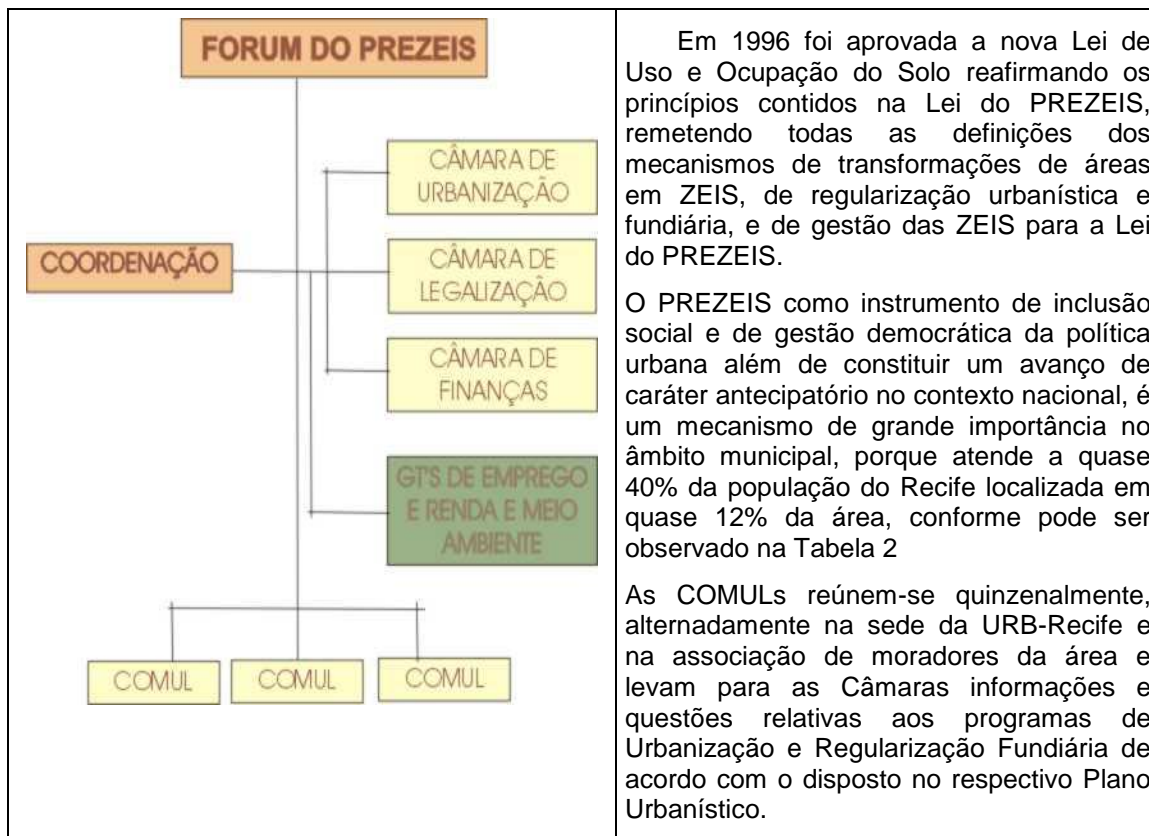


Tabela 2
Importância relativa da população e da área das ZEIS no Recife 2001

Localidade	Recife	ZEIS		ZEIS com COMUL	
População	1.422. 905	536.940	39,89 %	240.244	17,85 %
Área	21.492	2.546	11,85%	1.089	5,97%

Fonte. Censo Demográfico 2000, IBGE e URB-Recife.

As Câmaras se pronunciam e levam seu parecer para a Coordenação do Fórum que por sua vez as inclui na pauta das sessões do Fórum que se realizam ordinariamente toda última sexta feira de cada mês para discutir os assuntos encaminhados pelas Câmaras e Grupos de Trabalho.

O PREZEIS está representado no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, órgão paritário, normativo e fiscalizador do Desenvolvimento Urbano, através de dois representantes. Participa também da Câmara de Controle Urbanístico desse Conselho.

Também está representado no Conselho Estadual de Habitação e no Fórum Estadual de Reforma Urbana.

A atuação do PREZEIS se concretiza nas seguintes linhas:

- A identificação e apresentação da proposta de criação de novas ZEIS.

- A inibição da especulação imobiliária e de remoção branca, através da proibição de remembramento dos lotes e a fixação de gabaritos restritivos à verticalização.
- A regularização da posse da terra, mediante a Concessão do Direito Real do Uso, Negociação dos débitos tributários IPTU, Desapropriação.
- Implementação de obras de infra-estrutura básica e instalação de equipamentos comunitários de acordo com o Plano Urbanístico de cada ZEIS.
- Gestão do Fundo do PREZEIS
- Promoção de atividades de geração de renda e de preservação do meio ambiente.

Resultados:

Ao longo de 17 anos de existência a importância do PREZEIS como instrumento de inclusão social e gestão democrática da Política Urbana é incontestável, principalmente pelo seu significado político e institucional de romper com as práticas da política urbana segregadora e marginalizante, colocando em termos novos a relação da cidade capitalista com a sua população excluída. Reconhece-se e efetiva-se, mesmo parcialmente, o direito de todos os habitantes à cidade.

Os resultados concretos são notórios, embora o Plano tenha sofrido as conseqüências da falta de interesse de algumas das gestões municipais que se sucederam.

1986 – 1888. Prefeito Jarbas Vasconcelos, eleito pelo PSB, poucos meses depois retornou ao PMDB. Fase de aprovação, instalação das primeiras 14 COMULs. Criação do Fórum 15 dias antes da posse do seu sucessor e na época adversário político, como forma de preservar o PREZEIS das possíveis tentativas de cooptação ou esvaziamento

1989 – 1992. Prefeitos Joaquim Francisco e Gilberto Marques Paulo (PFL). Tentativas de esvaziamento ou de manipulação política, quase paralisação dos programas de urbanização e regularização fundiária. No Poder Legislativo, inclusão do PREZEIS na Lei Orgânica Municipal (1990) e no Plano Diretor da Cidade (1991)⁷

1993 – 1996. Prefeito Jarbas (PMDB), no seu segundo ano realiza aliança política com o PFL. Reformulação da Lei do PREZEIS para aperfeiçoar seu funcionamento, criação do Fundo do PREZEIS, criação de mais de 40 ZEIS, e instalação de novas COMULs. Desativação de Três COMULs por ter sido concluída implementação dos Planos Urbanísticos.

1997 – 2000. Prefeito Roberto Magalhães. (PFL). Novo período de tentativas de esvaziamento, redução do volume de recursos destinados para o Fundo do PREZEIS. Realização de obras nas ZEIS sem considerar o Plano Urbanístico nem o Plano Diretor da ZEIS.

2001 – 2004. Prefeito João Paulo. PT. Retomada do espaço político do PREZEIS, mas conflitos com o Programa do Orçamento Participativo. Obras pontuais nas ZEIS sem sintonia com o Plano Diretor da área. Concorrência política entre os delegados do Orçamento Participativo e os representantes do segmento popular na COMUL. Redução do volume de recursos para o Fundo do PREZEIS.

Apresentaremos a seguir alguns dos avanços promovidos pelo PREZEIS na gestão democrática do Recife e na inclusão social dos excluídos.

Legalização da posse da terra.

A COHAB-PE promoveu a legalização da posse da terra beneficiando 8 mil famílias residentes em Casa Amarela, que constitui uma grande área ZEIS, mas à margem do PREZEIS, porque o Programa não foi implantado nessa área devido a sua grande extensão e complexidade.

O município do Recife iniciou sua atividade regularizadora em 1995, promovendo a regularização coletiva, concedendo a cada família a posse de uma fração ideal da área total. Foi utilizada a Concessão do Direito Real de Uso no prazo de 99 anos, a família se compromete a destinar o lote de terreno para fins habitacionais, e as transferências da posse só podem ser efetivadas desde que sejam aprovadas pela COMUL, garantindo assim a finalidade social

Até 2001, o município do Recife tinha entregado 497 títulos de CDRU em cinco ZEIS, e 11 ZEIS estão em processo de regularização fundiária.

⁷ Nossa tese de doutorado “Participação Popular e Conquista da Cidadania: Avaliação da qualidade da participação no Fórum do PREZEIS’ Paris-Sorbonne, 1993 teve como objeto empírico este período”.

Planos Urbanísticos

As COMULs coordenam a realização dos diagnósticos sociais e urbanísticos da ZEIS, e oferecem elementos para a elaboração do respectivo Plano Urbanístico com apoio da Câmara de Urbanização do PREZEIS.

Constam do Plano Urbanístico: O Traçado urbano, o sistema viário, a infra-estrutura de saneamento básico, a pavimentação e a implantação dos equipamentos coletivos.

Desde que o PREZEIS foi implantado que a prática democrática de consultar a comunidade sobre suas prioridades relativas as obras de urbanização e regularização fundiária constantes nos Planos Urbanísticos tem sido efetivada, com altos e baixos, em função do perfil político do governo municipal, mas nunca foi totalmente interrompida, tendo em vista que o PREZEIS está incorporado na cultura política da população da periferia que conquistou esse espaço com muito esforço desde os primeiros anos da década de 80. Veremos adiante que o mesmo não pode ser dito do Programa de Gestão Democrática do Orçamento Participativo e seu antecessor o Programa Prefeitura nos Bairros que chegou a ser encerrado durante a gestão do Prefeito Joaquim Francisco e seu vice Gilberto Marques Paulo (PFL) de 1989 – 1992, foi praticamente interrompido durante a gestão do Prefeito Roberto Magalhães (PFL) 1997 – 2000.

O orçamento municipal, através do Fundo do PREZEIS aloca recursos nas ZEIS para a execução das obras contidas no Plano Urbanístico da área. O Fundo é gerido pela Coordenação do Fórum, através da Câmara de Orçamento.

3. A universalização da gestão democrática: O Orçamento Participativo

Tão antiga como o PREZEIS é a reivindicação das organizações populares do Recife relativa a participar da fixação de prioridades de investimentos em obras e serviços. Já em 1985, por ocasião do encontro das organizações populares com os candidatos a prefeito na primeira eleição após o período militar esta reivindicação foi colocada.

Assim sendo o Prefeito Jarbas (PSB e depois PMDB) ao mesmo tempo em que acolhe o a proposta de Anteprojeto de Lei do PREZEIS, instala o Programa Prefeitura nos Bairros, que constitui o carro chefe da gestão democrática da sua administração.

A cidade do Recife foi dividida em 12 Regiões Político Administrativas, RPAs, e o Prefeito acompanhado de todo seu secretariado e dirigentes de órgãos municipais realizava sessões plenárias nas RPAs nas quais recebia todas as delegações das organizações populares de um determinado bairro, que em conjunto apresentavam suas reivindicações.

As reuniões aconteciam geralmente em escolas, para permitir que as propostas fossem apresentadas em quatro salas diferentes que eram percorridas seqüencialmente pelos líderes das organizações comunitárias de cada bairro: 1) Educação, cultura, e profissionalização; 2) Saúde, nutrição, combate aos vetores; 3) Infraestrutura e serviços públicos, restritos aos programas de competência municipal: Limpeza urbana, coleta de lixo, macro e micro-drenagem, pavimentação, iluminação pública, e 4) Desenvolvimento econômico e social.

O Programa Prefeitura nos Bairros resultou num enorme espaço de reivindicações, onde as comunidades apresentavam suas extensas listas de reivindicações e os secretários e dirigentes de órgãos estudavam sua viabilidade técnica e financeira e devolviam os pleitos geralmente com a resposta “Não é viável”. Nos casos de viabilidade, os estudos eram aprofundados e alguns projetos foram efetivamente implementados.

No final da gestão, o clima de insatisfação sobre o programa era muito grande. Os secretários e dirigentes de órgãos sentiram-se bombardeados com numerosas reivindicações, e os líderes comunitários frustrados pela generalização das respostas negativas.

Assim como o PREZEIS, este programa sofreu interrupções e esvaziamento ao longo das diferentes gestões municipais que se sucederam. A diferença está é que neste caso o Programa foi efetivamente extinto uma vez e paralisado numa outra oportunidade.

1986 – 1988. Gestão Jarbas Vasconcelos (PSB, depois PMDB). Instala o Programa Prefeitura nos Bairros e o assume como o carro chefe da Gestão Democrática da Cidade.

1989 – 1992. Gestão Joaquim Francisco e Gilberto Marques Paulo (PFL). Extingue o programa.

1993 – 1996. Gestão Jarbas Vasconcelos (PMDB). Restaura o Programa Prefeitura nos Bairros, mudando no entanto sua sistemática. O município é dividido em 6 RPAS, e cada uma delas em 3 microrregiões,. A Prefeitura realiza estudos técnicos para avaliar os graus de carência

de cada microrregião por tipo de política: Saúde, Educação, Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico, e em função do orçamento disponível para investimentos, distribui os montantes para que em cada microrregião sejam escolhidas as prioridades de investimento, dentro dos limites dos recursos disponíveis para cada tipo de política. No segundo ano de mandato, muda o nome do programa para Orçamento Participativo.

Nos seus melhores anos, o OP não chegou a atingir 10% do total do orçamento municipal.

No final do mandato, já em plena campanha política para eleger seu sucessor do PFL, o Prefeito Jarbas, presta contas, e diante do enorme volume de reclamações pela não realização dos investimentos aprovados no OP, informa que seu sucessor comprometeu-se em executar todas as obras pendentes, antes que discutir novas obras.

1997 – 2000. Gestão Roberto Magalhães (PFL). Mantém na gestão do programa Orçamento Participativo o Secretário Adjunto da antiga gestão, e cumpre o compromisso assumido pelo seu antecessor e principal cabo eleitoral. Interrompe o processo de negociação, e lentamente ao longo dos 4 anos de mandato vai executando algumas das obras pendentes, ao mesmo tempo em que novas obras são aprovadas sem terem passado por nenhum processo de discussão dentro do programa.

A coordenação e delegados do OP ocupam-se durante os 4 anos do mandato de Roberto Magalhães em atividades de capacitação, discussão e aprovação do regimento interno.

2001 – 2004. Gestão João Paulo (PT). Assume a prefeitura com a firme determinação de realizar uma “gestão radicalmente democrática”. Cria uma comissão de 6 membros para discutir e propor o melhor formato para reativar o Programa do Orçamento Participativo, levando em consideração avanços registrados noutras cidades brasileiras⁸.

A idéia fundamental era a de universalizar o processo, ampliar o Programa de Gestão Democrática do Orçamento Participativo para 100% dos recursos. Os dados oficiais registram a participação de mais de 80 mil pessoas no processo

3.1 Estrutura e Funcionamento do Programa de Gestão Democrática do Orçamento Público

A cidade continua sendo dividida em 6 RPAs e cada uma destas em 3 Microrregiões. No início do processo, em cada Microrregião é convocada uma assembléia de cidadãos para discutirem e aprovarem três tipos de políticas consideradas prioritárias.

Para cada dez participantes na assembléia que escolheu as prioridades é eleito um delegado que virá a compor o Fórum Microrregional do OP

3.1.1. Fóruns Microrregionais.

Constituem uma instância de participação da Sociedade Civil e tem a finalidade de coordenar e fiscalizar, em sua área de atuação a execução do Plano de Investimentos e das políticas públicas.

Estão compostos por cidadãos maiores de 16 anos, eleitos na reunião plenária da microrregião, para o mandato de um ano, sendo permitida a reeleição. Estão impedidos de ser delegados os detentores de cargo eletivo ou cargo de comissão no Poder Executivo ou Legislativo Municipal. A função de delegado do OP não é remunerada.

Compete aos membros dos Fóruns Microrregionais:

- a) Eleger e revogar o mandato da Coordenação e membros do Conselho Municipal do OP
- b) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde sua elaboração até a conclusão das obras
- c) Discutir e propor sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
- d) Discutir e propor sobre as matrizes da Lei do Orçamento Anual – LOA
- e) Eleger as comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e Programas.
- f) Discutir e propor sobre as alterações do Plano Plurianual - PPA, propostas pelo Governo
- g) Acompanhar a execução das políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal.

Organização interna dos Fóruns Microrregionais:

⁸ Nós, tivemos a honra de ter sido convocados para participar dessa comissão

I - Coordenação

A Coordenação dos Fóruns Microrregionais está constituída por um membro da administração municipal, sem direito a voto, e de dois delegados do OP.

As principais competências da Coordenação de cada Fórum Microrregional são:

- 1) Coordenar e planejar as atividades do Fórum
- 2) Agendar o comparecimento dos representantes dos órgãos do Poder Público Municipal para
 - a) Apresentação ao Fórum da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores
 - b) Apresentação ao Fórum do Plano Plurianual do Governo em vigor a ser enviado à Câmara de Vereadores
 - c) Apresentação das Matrizes Orçamentárias e projeto de Lei do Orçamento Anual – LOA

II - Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e Programas

Estão compostas por um mínimo de três e um máximo de sete componentes, eleitos pelos respectivos Fóruns.

As Comissões incentivam e apóiam o funcionamento de grupos formados por cidadãos para acompanhar obras específicas

Os Fóruns temáticos podem criar comissões específicas para tratar da fiscalização e acompanhamento da execução dos programas escolhidos votados nas plenárias temáticas do OP

II - Comissão de Ética, regulamentada por resolução do COP

Os Fóruns Microrregionais reúnem-se mensalmente, em sessões públicas, sendo permitida a livre manifestação dos delegados, conselheiros, coordenadores, cidadãos comuns e representantes do Município.

3.1.2 Fóruns Temáticos

Uma estrutura semelhante à dos Fóruns Microrregionais foi criada para os Fóruns Temáticos que congregam delegados do OP, eleitos nas Microrregiões para discutir e aprovar propostas temáticas ao nível de município.

Existem sete Fóruns temáticos de acordo com as respectivas políticas públicas, entre os quais interessa-nos destacar nesta comunicação o Fórum Temático do Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que trata dos investimentos relativos às políticas de infraestrutura urbana de interesse do PREZEIS.

3.1.3. Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público

O Conselho do OP é uma instância de participação direta da sociedade civil, de caráter deliberativo e tem como finalidade: Propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias atinentes ao Orçamento do Município do Recife.

Está composto por:

- a) Dois titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 18 microrregiões
- b) Um membro titular e um suplente eleitos em cada uma das 07 Plenárias Temáticas do OP: Educação, Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, entre outras;
- c) Um membro titular e um suplente de cada um dos Conselhos Setoriais.
- d) Dois membros titulares e dois suplentes do Fórum do PREZEIS
- e) Três membros titulares e três suplentes do Executivo Municipal, sem direito a voto, das seguintes Secretarias:

Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã

Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente

Secretaria de Finanças

Os Conselheiros do COP tem mandato de um ano, com possibilidade de uma reeleição consecutiva.

As principais competências do Conselho do Orçamento Participativo são :

1) Apreciar, emitir resoluções, posicionando-se, para alterar no todo ou em parte:

- a) Proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
- b) Proposta do Orçamento Anual, que será apresentada pelo Executivo antes de ser enviado a Câmara de Vereadores
- c) Proposta do Plano de Investimentos.
- d) Proposta e aspectos da política tributária e da arrecadação a ser implementada pelo Executivo

2) Avaliar e divulgar a situação das demandas contidas no Plano de Investimentos do ano anterior, executadas ou em andamento, os prazos de conclusão das obras licitadas e não realizadas, a partir das informações prestadas pelo município

3) Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, investimentos ou alterações no planejamento;

4) Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia e o regimento interno adequados para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos, para o exercício seguinte;

5) Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formulação de opinião dos conselheiros.

6) Eleger 08 conselheiros titulares para comporem a Coordenação do COP, sendo 04 titulares e 04 suplentes, somados aos membros indicados pelo Poder Executivo Municipal.

7) Indicar conselheiros, como representantes em outros Conselhos e/ou Comissões em âmbito municipal, estadual ou federal

Funcionamento:

O COP realiza reuniões: duas vezes por mês. As reuniões são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos conselheiros titulares e suplentes. Outros cidadãos presentes poderão usar a palavra desde que aprovado pelos Conselheiros.

Organização interna:

I – Coordenação

Composta por 08 conselheiros, sendo 04 titulares e 04 suplentes

Compete a Coordenação do COP:

Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de LDO, PPA, Proposta de Política Tributária, Proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária, das obras e atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio.

O COP conta com uma Secretaria Executiva exercida pela Administração Municipal e exercida por um membro da Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, sem direito a voto, responsável pelo apoio administrativo para funcionamento do COP: Lavrar atas, controlar frequência, organizar e conservar a documentação

Realizações

Depois de sua reformulação na atual gestão, o Programa da Gestão Democrática do Orçamento Público, ampliou significativamente a participação dos cidadãos na discussão dos problemas da cidade e a escolha das prioridades de investimentos que têm sido incorporadas no PPA, na LDO e no Orçamento Anual.

Deixando de lado as despesas incompressíveis, projetos estruturadores e os recursos dos Fundos Setoriais, os recursos para investimentos do Orçamento Público são todos discutidos e aprovados nas instâncias do Programa.

É justamente neste ponto que emergem os pontos de atrito, que foram antecipados por nós, desde os primeiros meses da atual gestão, no seio da Comissão criada para redefinir os rumos e estratégias do Programa, entre as políticas setoriais dotadas de instâncias próprias de gestão democrática: os conselhos setoriais e de fundos geridos por tais conselhos.

Este é o caso do Fórum e do Fundo do PREZEIS, que como instância de gestão democrática e de inclusão social, não têm sido possível encontrar fórmulas para superar os impasses entre a decisão política de universalizar a gestão democrática e as peculiaridades das políticas e dos programas setoriais.

4. Os impasses: Universalização x Prioridades das Zonas Especiais

A consolidação da gestão democrática das políticas públicas passa necessariamente pela universalização.

O PREZEIS foi criado e implantado na fase da transição, lenta e difícil, entre o modelo de gestão autoritária, fragmentada, desarticulada e tecnocrática da cidade do capital, excludente e repressiva e o novo modelo de gestão democrática, articulada e popular, que tem como lema: uma Cidade para Todos.

A estratégia de criar e implantar ilhas de gestão democrática e inclusão social na cidade excludente deu certo durante esta fase de transição. Pelo menos nas ZEIS, os planos urbanísticos, contendo programas de urbanização e regularização fundiária, conseguiram ser preservados da lógica do capital segregacionista do ponto de vista espacial e excludente do ponto de vista social.

Assim as COMULs, o Fórum, as Câmaras e o Fundo do PREZEIS desempenharam um papel decisivo durante mais de dez anos.

No entanto, nos últimos três anos vem registrando-se atritos entre o PREZEIS e o novo programa da Gestão Democrática do Orçamento Público.

Natureza dos conflitos

Os conflitos emergentes entre estes dois mecanismos de inclusão social e gestão democrática das políticas públicas são de ordem gerencial.

Os coordenadores do OP interpretam os órgãos de gestão setorial e seus fundos como entraves à universalização de um processo único, centrado no OP, para definir as prioridades das políticas e gerir a alocação dos recursos.

Já os participantes do PREZEIS sentem-se ameaçado na sua autonomia pela atuação do OP, que age nas ZEIS sem levar em consideração dos Planos Urbanísticos, destacamos este mecanismo porque é o tema desta comunicação, mas o mesmo tipo de conflitos existe entre os Conselhos Setoriais mais autônomos como são os conselhos de Saúde, da Assistência Social e da Criança e do Adolescente.

Entre Abril e Novembro de 2002, vinte e sete reclamações relativas ao esvaziamento do Fundo do PREZEIS em detrimento do Orçamento Participativo foram registradas no livro de atas do Fórum.

Citaremos algumas dessas reclamações e denúncias registrada em ata, que descrevem com nitidez a natureza dos conflitos.

1. Aprovação no Programa do Orçamento Participativo de obras pontuais de infra-estrutura nas ZEIS sem conhecimento, discussão nem aprovação por parte da respectiva COMUL e do Fórum, prejudicando o planejamento urbanístico estruturador das ZEIS.
 - *Solicita informações sobre obras de saneamento básico para o Jordão definidas pelo OP.*
 - *Informa que foi feito Termo Aditivo de 26 mil reais para revestimento do Canal em sua área, sem conhecimento da COMUL.*
2. Atribuição ao OP da responsabilidade de obras executadas com recursos do Fundo do PREZEIS.
 - *Denuncia que as obras realizadas na sua área pelo OP são com recursos do Fundo PREZEIS.*
 - *Informa que o OP está conduzindo o processo de inauguração de uma das ruas da área.*

3. A mais grave e que reúne o maior número das reclamações consiste na diminuição dos recursos alocados para o Fundo do PREZEIS e o aumento dos recursos para o Programa do Orçamento Participativo.

- *Denuncia que o Prefeito não está tendo compromisso com o PREZEIS, na medida em que reduz os seus recursos e aumenta os do OP.*
- *Informa que, depois da audiência com a Secretária de Planejamento, ficou sabendo que os recursos do PREZEIS foram reduzidos para R\$ 2,7 milhões (o valor usualmente alocado nos últimos anos era de R\$ 4 milhões).*
- *Leu o documento, enviado ao Prefeito e ao Presidente da Câmara, que versa sobre o corte de recursos do Fundo PREZEIS.*
- *Informa (denuncia) que, no OP para 2003, não houve nenhuma emenda a favor do PREZEIS.*
- *Informa que os representantes de Torrões, Sítio do Berardo e Pina votaram no Conselho do Orçamento Participativo pela manutenção da grade de recursos apresentada pela Prefeitura e, portanto, votaram contra o PREZEIS (diminuição de verbas para o Fundo do PREZEIS)*
- *Menciona que o Fórum tem 15 anos de existência e a atual gestão da PCR quer aplicar de forma unilateral os recursos do OP em detrimento do Fundo PREZEIS.*
- *Informa que, em data já agendada, será votado o orçamento e pede a participação de todos, para que seja revisto o orçamento do Fundo PREZEIS.*
- *Informa que já houve reunião com o vice-prefeito, lembra do compromisso assumido pela Secretária de Planejamento, Tânia Bacelar, com o Fórum para agendar reunião com o prefeito a fim de tratar do orçamento-2003.*
- *Opina que o segmento popular deve-se mobilizar para lutar pelos direitos dos que compõem o PREZEIS, junto a PCR.*
- *Opina que não se deve fazer Ato Público contra a PCR no atual momento político.*
- *Propôs que se priorize o Ato Público contra o Corte de Recursos para o PREZEIS e que a Coordenação acione a imprensa.*
- *Propõe que se resgate a história do PREZEIS, para que o atual governo reconheça a sua importância, mesmo que para isto tenha que se mobilizar a população das áreas.*
- *Reforça a participação de todos no Ato Público para tentar um acordo antes do orçamento chegar à Câmara de Vereadores e ao Poder Executivo.*
- *Contesta também o corte nos recursos, pois em reunião anterior foi estipulado um prazo para a PCR se pronunciar sobre o orçamento e isso não foi feito com o PREZEIS.*
- *Denuncia que o OP está querendo "passar o PREZEIS para trás". Esclarece que os representantes da COMUL foram convidados para acompanhar as obras.*
- *Denuncia que o OP está atropelando o PREZEIS.*

5. Estratégias de conciliação

O Estatuto da Cidade define como uma das suas diretrizes principais a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, concretizada através do orçamento participativo entre outros instrumentos.

Ao mesmo tempo outra diretriz define a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, e entre os instrumentos propõe a criação de Zonas Especiais de Interesse Social

O município do Recife instituiu as ZEIS em 1983, e o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social em 1987 que conta com um fundo próprio desde 1993, ao qual se destina 1,2% do orçamento municipal.

Com a adoção do Orçamento Participativo surge o impasse: como conciliar este processo com a existência de fundos especiais para assegurar a prioridade dos programas de regularização fundiária e urbanização das Zonas Especiais.

Não temos uma proposta detalhada, porém pensamos que os seguintes princípios devem ser preservados como orientadores e garantia de soluções que assegurem a ampliação e consolidação da gestão democrática e a inclusão social, mediante a harmonização dos diversos instrumentos socialmente construídos.

5.1 A universalização não deve sacrificar o tratamento especial às Zonas Especiais.

As áreas pobres e as Zonas Especiais se distribuem por toda a área urbana do município. São assentamentos precários que convivem com assentamentos de alto e médio padrão dentro da mesma microrregião. Se as prioridades para o OP são decididas nas plenárias das microrregiões, a

probabilidade de serem aprovados recursos para a regularização fundiária e urbanização das ZEIS é muito remota. Por isso devem existir canais de formulação de prioridades e de gestão de recursos próprios para tais programas especiais.

5.2 O caráter especial que visa a inclusão social e a gestão democrática deve inserir-se política e gerencialmente no processo municipal de Planejamento Urbano

As ZEIS foram instituídas num contexto político excludente e segregador. As COMULs, o Fórum e o Fundo do PREZEIS foram constituídos como baluartes democráticos num contexto autoritário e excludente.

Com o passar dos anos o contexto está mudando. A função social da cidade, e sua tradução em vernáculo: “A cidade para todos” é uma idéia cada vez mais generalizada nas instâncias de formulação e gestão das políticas municipais.

É chegada a hora do PREZEIS sair dos seus baluartes e inserir-se nos mecanismos de formulação: Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho da Cidade, e nos instrumentos de gestão orçamentária, para deixar de ser uma política marginal e tornar-se elemento central da política urbana incluyente e gerida democraticamente.

Proposta a ser discutida

1, Criação do Conselho da Cidade, como instância máxima da Gestão Democrática e a Inclusão Social. Nele estarão representados todos os Conselhos Setoriais, paritários responsáveis pela formulação e controle das políticas públicas municipais, em conformidade com a Lei Orgânica Municipal.

2. Transformação do Conselho do Desenvolvimento Urbano, no órgão articulador das políticas urbanísticas: Uso do Solo, Habitação, Meio Ambiente e Saneamento, Transportes. Criação de Câmaras Setoriais para gerir cada uma dessas políticas.

3. Criação da Câmara de Gestão do PREZEIS, constituída pela Coordenação do PREZEIS, junto ao Conselho de Desenvolvimento Urbano, para articular os programas e projetos nas ZEIS com as políticas de uso do solo, habitação, meio ambiente, saneamento e transportes, ampliando assim a abrangência do Planejamento Urbano nas ZEIS.

4. O Fórum do PREZEIS permanece, como amplo espaço de discussão dos problemas gerais das ZEIS e como instância deliberativa para ampliar a mobilização social e manter o ritmo e o rumo da política municipal de Regularização das Zonas Especial de Interesse Social, articulando as ações das COMULs através das Câmaras de Urbanização, Legalização e Orçamento.

5. Os representantes do segmento popular das COMULs são ao mesmo tempo delegados natos do Orçamento Participativo, responsáveis pela identificação das prioridades de investimentos em sintonia com o Plano Urbanístico da ZEIS, que serão encaminhadas para o Fórum do PREZEIS, e uma vez aprovadas encaminhadas para o Conselho de Desenvolvimento Urbano através da Câmara de Gestão do PREZEIS, eliminando assim a duplicidade de coordenação dos programas e projetos nas ZEIS.

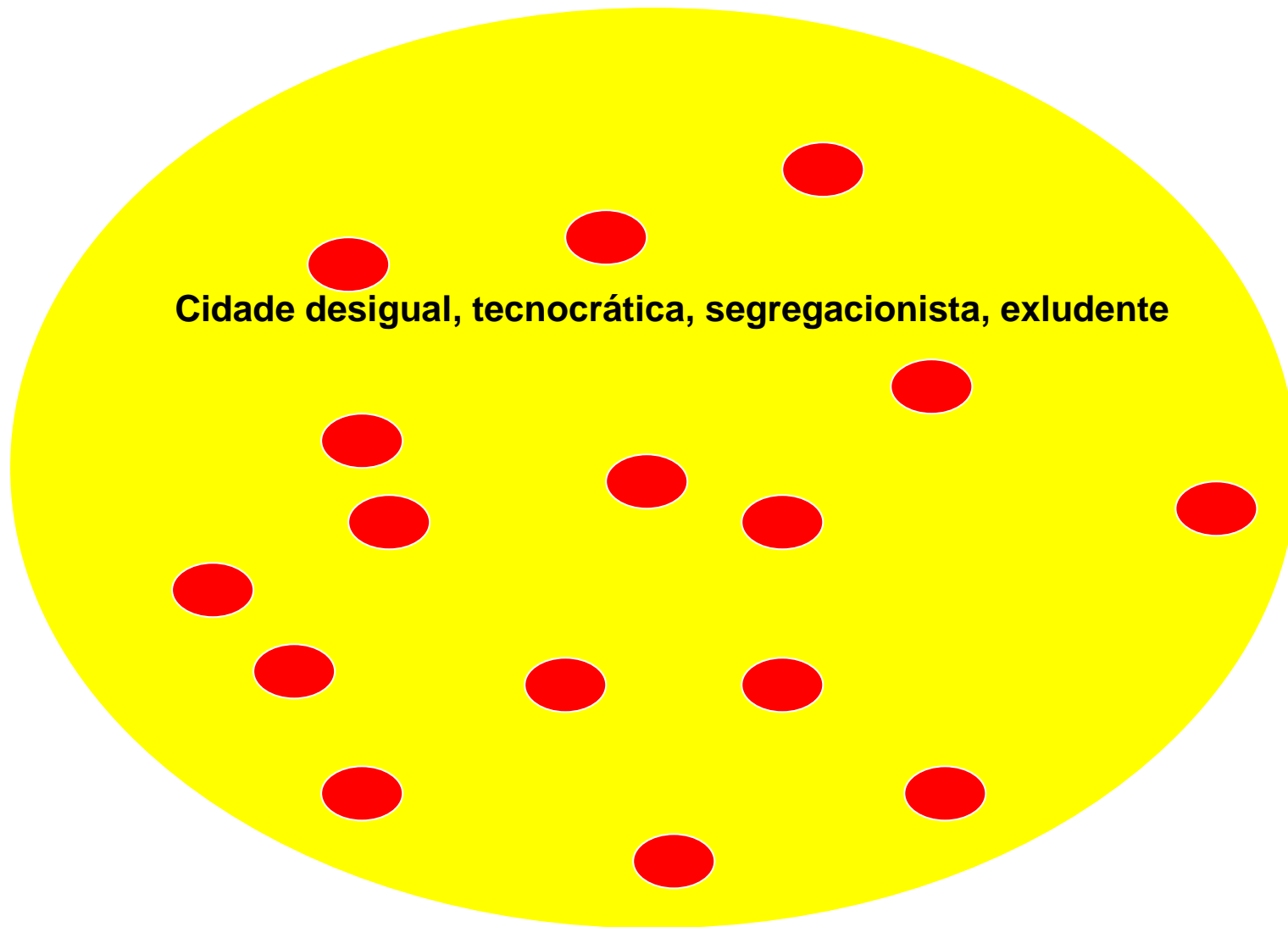
6. Os representantes do segmento popular das COMULs representam a COMUL no respectivo Fórum Microrregional e no Fórum de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, para conciliar os investimentos nas ZEIS com aqueles da Microrregião e do Fórum Temático.

4. Preservação do Fundo do PREZEIS, gerido pela Câmara de Gestão do PREZEIS - Coordenação do PREZEIS, em sintonia com a política urbana, das demais Câmaras, cuja consolidação compete ao Pleno do Conselho de Desenvolvimento Urbano

5. O Programa de Gestão Democrática do Orçamento Público – Orçamento Participativo, funde-se com o Conselho da Cidade e se converte na sua instância orçamentária e financeira., constituindo um único processo de formulação e gestão das políticas públicas municipais.

1987 COMULs:

Ilhas de Inclusão Social, Gestão Democrática e Melhorias na Habitabilidade



Atual: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO e PREZEIS coexistem articuladamente



Cidade procura diminuir desigualdades, e tornarse democrática, e includente

Situação desejada: PREZEIS desaparece

