

Conflitos de interesses em torno de grandes empreendimentos urbanos: o caso do projeto Novo Recife

RESUMO

Luciana Maria da Cruz Clavijo
lucianacruzpe@yahoo.com.br
Universidade Federal de Pernambuco.
Recife, Pernambuco, Brasil.

O conflito gerado em torno do Projeto “Novo Recife” obteve ampla repercussão e revigorou o debate em torno do planejamento e gestão urbanos, e das relações de governança entre os diversos atores que produzem o espaço. Este artigo buscou entender este conflito e suas implicações na produção espacial da cidade do Recife com foco nos mecanismos de participação existentes e criados para atender as demandas dos diversos atores envolvidos. A metodologia empregada foi uma pesquisa qualitativa com estudo de caso sobre o conflito através da coleta de dados secundários e primários obtidos por meio de uma revisão bibliográfica e documental sobre o caso e, principalmente, por meio de entrevistas com alguns dos principais atores sociais, ou seus representantes, envolvidos no conflito. A análise dos dados coletados evidenciou a divergência de opiniões e interesses na produção do espaço urbano da cidade, a insuficiência dos mecanismos de participação social disponíveis e o predomínio dos interesses econômicos sobre o interesse social.

PALAVRAS-CHAVE: produção espacial, conflito, governança urbana, participação, Projeto Novo Recife.

1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno de grandes empreendimentos é de suma importância na área do desenvolvimento urbano, pois, representa uma preocupação com o tipo de cidades que estamos construindo e suas implicações na vida prática de sua população. Neste processo, as questões relativas a possibilidade de participação da sociedade na tomada de decisões e o estabelecimento de canais que possibilitem uma maior compreensão sobre questões políticas e sociais são imprescindíveis em uma sociedade dita democrática.

O Projeto Novo Recife, empreendimento urbano proposto para uma área central da cidade do Recife gerou um conflito que obteve ampla repercussão através das ações de oposição do movimento social “Ocupe Estelita”. Através do estudo deste caso, este trabalho objetiva compreender o modelo de governança urbana, os canais participativos e as estratégias de resolução de conflitos que envolvem atores com interesses diversos.

A metodologia de pesquisa empregada foi uma abordagem qualitativa pautada em dois eixos. O primeiro trata do embasamento teórico resultante de pesquisa bibliográfica e documental em fontes tradicionais e eletrônicas sobre o tema com autores nacionais e internacionais de diversas áreas do conhecimento que versam sobre produção do espaço, planejamento urbano, governança, conflitos e movimentos sociais contemporâneos; e o segundo, um eixo empírico com coleta de dados primários por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas com representantes dos principais atores envolvidos¹ em estudo de caso sobre o conflito em torno do Projeto Novo Recife. A forma de tratamento de dados empregada foi a análise de conteúdo, que pressupõe “a descrição objetiva, sistemática e qualitativa do conteúdo manifesto das comunicações” (GIL, 1990 apud PADUA, 2002, p. 23). Com isso, buscou-se identificar a existência, ou não, de canais de participação social nos espaços de decisão sobre os empreendimentos que impactam a cidade e a relação que se estabeleceu entre os atores envolvidos.

2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E OS GRANDES EMPREENDIMENTOS URBANOS: GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DE CONFLITOS

A produção do espaço urbano está no cerne das questões relativas à promoção da qualidade de vida urbana e os conflitos e movimentos que daí emergem e representam a diversidade de interesses e contradições destes processos. Por isso, entender a produção espacial requer entender os mecanismos, os impactos, os conflitos e as intenções dos atores que determinam a construção e a transformação desses espaços. De acordo com Vainer (2008), pode-se conceituar os conflitos urbanos como:

Todos e quaisquer confrontos ou litígios relativos à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas, que envolvam pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o

¹Entrevistados - Poder Público: Gerente geral de Projetos Urbanos da Empresa de Urbanização do Recife - URB, dois arquitetos da URB que participaram do grupo de discussão do Projeto, Presidente do Instituto da Cidade Pelópidas da Silveira (no período) e Procuradora do Município; Consórcio: arquiteto responsável pelo redesenho do Projeto; Movimento Ocupe Estelita - MOE: três participantes do movimento, sendo dois ligados apenas ao MOE e um integrante do Grupo Direitos Urbanos - DU da UFPE.

Estado) e se manifestem no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos etc.) (VAINER, 2008, p.2).

Nestas relações, os conflitos representam a luta pela transformação ou manutenção das estruturas de poder e domínio territorial, processo que envolve agentes com interesses diversos. Neste embate, Harvey (2005; 2013; 2014) chama a atenção para o papel do capital na produção do espaço, esclarecendo que este necessita de novos espaços para se expandir, o que revela seu protagonismo no processo de construção e reconstrução do espaço urbano. Portanto, a discussão em torno de empreendimentos urbanos de grande porte, sua relação com a ordenação do território e sua consequente, produção de bem estar social, se torna crucial.

O planejamento urbano é o processo que visa a escolha das ações mais adequadas a ordenação dos espaços urbanos e ao cumprimento de princípios constitucionais como o da função social da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Souza e Rodrigues (2004) alertam que o “grande” problema das cidades brasileiras não é a falta de planejamento, mas que tipo de planejamento está sendo adotado para resolver os problemas urbanos e quais os propósitos desse planejamento.

Muito se fala sobre a capacidade de “governança” da administração pública, termo que trata da política que envolve mecanismos de liderança, estratégia e controle, além das práticas para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com o intuito de conduzir as políticas públicas e à prestação de serviços de interesse social, conforme prevê o artigo 2 do Decreto 9.203 de 2017. Para Marques (2013) a governança pode ser entendida como “padrões de relação entre atores estatais e não estatais conectados por relações formais e informais, legais e ilegais, no interior de ambientes institucionais específicos e fortemente influenciados pelos legados políticos e de políticas de cada setor de política pública” (MARQUES, 2013, p. 181).

Nesse sentido, o conceito envolve a participação social, com destaque para alguns atores e instituições a considerar no caso das políticas urbanas. Contudo, as estratégias de governança urbana e de participação social devem, ou deveriam considerar que a produção do espaço pressupõe um amplo consenso social. E para isso, é necessária a criação e manutenção de espaços participativos e mecanismos de resolução dos conflitos de interesse.

De acordo com Avritzer (2008), o país possui uma infraestrutura de participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho, considerando as transformações por que passou ao longo do século XX, no que diz respeito a práticas participativas. Outros autores reforçam o avanço da bibliografia brasileira sobre participação nas últimas décadas, o que expressaria “a complexidade dos processos recentes de construção da democracia entre nós” (ABERS, SERAFIN e TATAGIBA, 2014, p.328)

Segundo Avritzer (2008), existem formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas por ele denominadas “instituições participativas” que são: os orçamentos participativos, visto como uma forma aberta de livre entrada à participação de atores sociais, capaz de gerar mecanismos de representação da participação; os conselhos de políticas, que constituem desenhos institucionais de partilha do

poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. E, por fim, os planos diretores municipais, através da obrigatoriedade das audiências públicas, constituem um terceiro tipo que denominamos desenho institucional de ratificação. Alguns destes mecanismos foram exitosos em alguns lugares o que parece apontar para uma democracia participativa mas, até que ponto esta participação é efetiva? se considerarmos os jogos de poder e influência no campo político nem sempre a representatividade atende aos anseios da maioria.

Neste sentido, o referido autor (Id.) esclarece que estes desenhos institucionais variam em pelo menos três aspectos: “na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, p.44). Ou seja, temos assim uma série de fatores que influem na efetivação de modelo político que atenda a diversidade de interesse de uma sociedade plural e desigual nos mais diversos aspectos (econômico, cultural, territorial) como a brasileira.

De acordo com Suely Leal (2015), após algumas experiências municipais exitosas no campo da democracia participativa, o modelo de governança urbana, entendido como um sistema de articulação entre atores e os arranjos políticos deles decorrentes, o qual pressupõe a necessidade de mecanismos de participação, tem sido guiado desde 1990 pela febre do empreendedorismo, no qual a cidade é vista como uma empresa, um sujeito econômico, cuja lógica de poder é usada para “legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2000, p. 89).

Seguindo esta perspectiva de planejamento e gestão das cidades, o déficit de arrecadação do Estado e a corresponsabilização entre os agentes produtores do espaço, têm sido as justificativas para as parcerias público-privadas como modelo promissor para a resolução dos problemas urbanos. Neste contexto, surge nos últimos anos na cidade do Recife uma série de empreendimentos urbanos privados, em especial, em sua área central, com discursos de interesse público, dentre eles o Projeto Novo Recife.

3 PROJETO NOVO RECIFE E O MOVIMENTO OCUPE ESTELITA: EMPREENDEDORISMO X ATIVISMO SOCIAL

O Recife é uma cidade cuja história revela uma tradição importante de participação popular na área do planejamento urbano. Sua formação territorial foi marcada pela concentração fundiária que impediu o acesso da população pobre às áreas de maior valor imobiliário e estes passaram a ocupar as áreas de morros e as áreas alagadas da planície que foram paulatinamente sendo aterradas e ocupadas (LEAL, 2003).

Com o passar do tempo, algumas das áreas ocupadas pela população pobre da cidade foram adquirindo valor no mercado, gerando divergência de interesses que culminaram com alguns dos principais conflitos fundiários da cidade, sobretudo, na virada da década de 70 a 80. Ao estudar sobre esses conflitos no Recife Santos (1983) concluiu que:

O vetor principal da ambiguidade do estatuto do solo urbano do Recife, reside no facto de a constituição, transferência e extinção

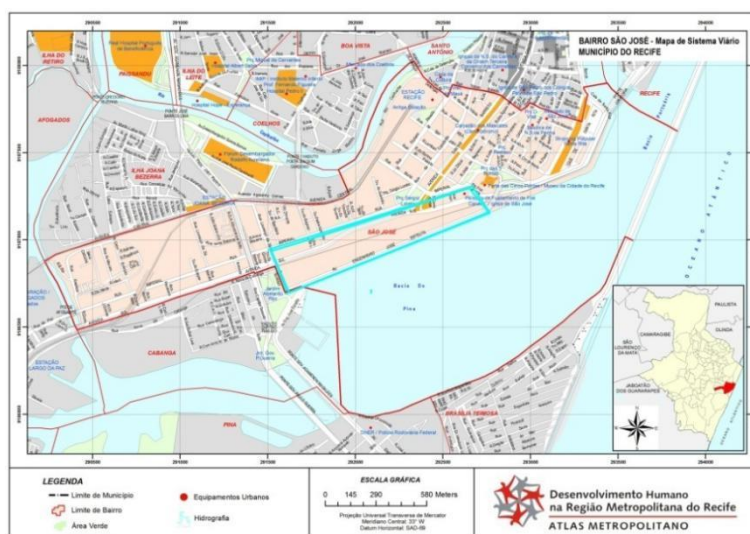
da relação enfitêutica ter sido, de longa data, objecto de negócios ilegais, de falsificação de documentos, de corrupção e de suborno. Títulos de posses irregulares, duvidosos, fraudulentos, sobrepostos, totalmente forjados, tem estado assim na base de muitos dos conflitos de propriedade no Recife [...] (SANTOS, 1983, p. 17).

Assim, percebe-se que as questões relativas a apropriação e uso do solo na capital pernambucana remete aos três aspectos apontados por Avritzer (2008): participação x Estado x legislação. Nunes (2015) resume o histórico do planejamento e do modelo de governança na cidade da seguinte forma: a partir da década de 1970 o planejamento era guiado pela lógica da organização territorial; a partir de 1980 a administração municipal criou alguns mecanismos de participação popular na gestão da cidade como o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS (1987), que assegura o processo de regularização urbanística e fundiária de assentamentos irregulares para garantir o direito à moradia nessas localidades, e a partir da década de 1990 inaugura-se na cidade outra maneira de conduzir as ações públicas, passando a contar com a participação das empresas privadas na efetivação de intervenções no espaço público.

O Projeto Novo Recife (PNR), proposto pelo consórcio de mesmo nome (formado pelas empresas Ara Empreendimentos, GL Empreendimentos, Moura Dubeux Engenharia e Queiroz Galvão) é um empreendimento caracterizado pela presença de múltiplas funções (habitação, lazer, comércio, serviços, etc.) projetado para ocupar uma área central da cidade, o Cais José Estelita, cujo terreno foi adquirido em 2008 pelo Consórcio através de um leilão.

Trata-se de uma localização estratégica e privilegiada de frente d'água, com uma extensão de mais de cem mil m², como ilustra o mapa a seguir, situada entre os dois principais polos comerciais e turísticos da cidade (Recife Antigo e Boa Viagem).

Mapa 1 – Sistema viário do Bairro de São José



Fonte: Atlas Metropolitano do Recife, 2011

Figura. 1 – Vista aérea do Cais José Estelita



Fonte: <https://direitosurbanos.wordpress.com/tag/cais-jose-estelita/page/4/>

Os processos referentes ao Projeto Novo Recife ingressaram na Prefeitura em novembro de 2008, sendo apresentado ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) em julho de 2011. Em 2012 iniciou-se um movimento, denominado “Ocupe Estelita” que apontou irregularidades na apropriação da área² e denunciou a falta de participação popular na discussão das intervenções urbanísticas de grande porte em áreas de múltiplos interesses.

Diante deste caso, emergiu a questão que impulsionou este trabalho: que instrumentos participativos estão sendo utilizados para incorporar os diferentes grupos sociais na discussão e construção da cidade?

4 O CASO DO PNR: MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITO ENTRE ATORES COM INTERESSES DIVERSOS

Parte-se agora para uma exposição dos depoimentos de alguns atores, ou representantes, envolvidos no conflito, a fim de, analisar a efetividade do sistema de governança vigente, com ênfase nos mecanismos de participação social disponível e aqueles criados para o estabelecimento de um diálogo entre atores com interesses diversos.

Corrêa (1995) identifica cinco grupos de atores cruciais no processo de produção do espaço. São eles: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários os promotores imobiliários, o Estado e o grupo dos socialmente excluídos³. Com isso, pode-se dizer que o processo de construção e organização do espaço urbano é definido pela ação desses atores e pela forma como estes se relacionam, sobretudo, no que se refere aos atores de natureza e propósitos distintos. No estudo de caso em questão os principais atores envolvidos são:

² O que resultou alguns anos depois em uma investigação da Polícia Federal por suspeita de fraude em leilão de aquisição da área do Cais. A operação investigativa denominada “Lance Final” revelou que houve “falta de critério na habilitação das empresas interessadas no pregão e descumprimento dos prazos legais”. A validade do leilão chegou a ser suspensa em novembro de 2015, sendo em seguida revalidada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (DIÁRIO DE PERNAMBUCO em 30/09/2015).

³ Para mais informações sobre o assunto ver Corrêa (1995).

Figura. 2-Atores envolvidos no conflito do PNR



Fonte/Editoração gráfica: a autora

O Poder Público Municipal, neste caso, é a Prefeitura da Cidade do Recife que vendeu o terreno no leilão de 2008, sob a gestão do PT, e a atual gestão do PSB, que vem atuando no processo desde 2012. Como apontado por Corrêa (1995) e Marques (2013), a Prefeitura corresponde ao agente estatal que tem o papel de representar os interesses da sociedade, viabilizando ou não a participação da sociedade civil nesse processo. As outras instituições que atuaram no conflito foram a Rede Ferroviária Federal - SA (RFFSA), ex-proprietária do terreno, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), observando questões relativas à preservação do patrimônio histórico da área, o Ministério Público Federal (MPF), o Tribunal Regional Federal (TRF, 5ª Região), a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), acionados para intervirem segundo os preceitos legais.

O setor Privado é representando, neste caso, pelo Consórcio Novo Recife, cuja finalidade primeira é a obtenção do lucro através do mercado imobiliário. E, por fim, os Movimentos Sociais que, neste caso, será representado pelo Movimento “Ocupe Estelita” (MOE). Este grupo incluiria também as lideranças das comunidades do entorno que corresponderiam, segundo Corrêa (1995), ao grupo dos socialmente excluídos, não menos importantes, uma vez que são agentes modeladores do espaço e resistem ao processo de segregação tão comum em áreas centrais. Contudo, nos depoimentos coletados a divergência de opiniões em relação ao projeto demandaria uma análise mais ampla, e por isso, não foram incorporados a esta análise.

O Movimento Ocupe Estelita, surge em 2012, como forma de resistência ao projeto Novo Recife, formado por diversos profissionais (advogados, arquitetos, sociólogos, publicitários, jornalistas, professores, artistas, estudantes, etc.). Inspirado no Ocupe Wall Street, o movimento foi marcado pela articulação via redes sociais e pela ocupação efetiva do cais por cerca de 28 dias. Além da ocupação aconteceram manifestações em diversos locais da cidade, com o propósito de tentar mudar os processos de tomada de decisão do governo, demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos como preconizado por Abers e Bulow (2011).

Os roteiros aplicados nas entrevistas tiveram em comum algumas questões referentes aos mecanismos de negociação utilizados ou criados para intermediar o diálogo entre os diversos atores envolvidos. E através da coleta destes dados foi possível identificar as diferentes percepções destes atores em relação ao Projeto e sua relevância para a cidade.

O poder público afirma que “do ponto de vista legal, o projeto já tinha sido aprovado com base na legislação, passando por todos os trâmites, inclusive no CDU e CCU que tem representação da sociedade civil” (Procuradoria do Município, entrevista realizada em 16/06/2016). No entanto, de acordo com a procuradoria, quando surge o movimento social Ocupe Estelita o processo é retomado pois, embora o processo estivesse observado a lei, ele não observava os anseios da sociedade naquele momento.

Uma das primeiras iniciativas por parte do poder público para solucionar o conflito, após a mobilização social e os questionamentos sobre o Projeto, foi a criação de um grupo de especialistas em planejamento urbano da Prefeitura (arquitetos e integrantes das secretarias) para avaliar o Projeto. De acordo com alguns arquitetos integrantes deste grupo, o Projeto original não tinha nada de urbanismo, carecendo totalmente de uma relação com seu entorno. Contudo, a criação deste grupo de trabalho aconteceu de maneira informal e, segundo os entrevistados, os resultados a que chegaram não foram totalmente considerados. E destacaram algumas das limitações enfrentadas pelo grupo:

Nossas amarras eram o coeficiente de utilização que tinha que ser garantido por que o projeto já tinha sido aprovado, e de que forma a gente faria com que os empreendedores não perdessem esse coeficiente e melhorasse para a cidade. Tá muito longe de ser o que os urbanistas pensariam para aquele local, mas a gente ganhou várias coisas, pondo na balança, o projeto passou a ter uma relação com seu entorno, pode não ser o melhor, mas o outro não tinha nada, era uma barreira na cidade. (Gerente geral de Projetos Urbanos da URB Recife, entrevista realizada em 02/06/2016).

De acordo com representante do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira, órgão responsável pela área de planejamento do Recife e ligado à Secretaria de Planejamento Urbano, o Prefeito convocou algumas reuniões para discutir o Projeto. Tais reuniões foram assim descritas:

Eram reuniões que aconteciam entre alguns atores da prefeitura, conversas com algumas pessoas do movimento e conversa com pessoas do consórcio, nada disso foi formalizado e a muitas dessas reuniões não foi dada a publicidade para que as partes todas estivessem presentes, muitas aconteceram entre município e consórcio, eu estou falando pelas que eu participei. A tentativa era de agregar valor ao projeto mostrando que podia ser diferente (Ex-presidente do Instituto da Cidade Pelópidas Silveira, entrevista realizada em 02/06/2016).

Então, de acordo com a pessoa entrevistada acima toda conquista de alteração e de impedimento de construção aconteceu de fora para dentro do município. Ou seja, o papel do MOE foi primordial para promover a criação de um espaço participativo “de baixo para cima”, mais democratizante (AVRITZER, 2008). Contudo, oficialmente, não se formalizou a criação de nenhum novo instrumento, mecanismo ou instância de diálogo para aprovação do projeto.

Um dos instrumentos existentes para avaliar os Projetos Urbanos na Cidade é o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, instituído pela Lei Orgânica do Município do Recife (15.735/90). Trata-se de um órgão municipal integrado com 28 conselheiros, (representantes do poder público municipal e da sociedade civil), cuja função é promover o acompanhamento, a avaliação e o controle do Plano

Diretor. No momento auge do conflito, o CDU acabou se tornando um campo de negociação e discussão, no entanto, não corresponde a um mecanismo de diálogo com todos os atores envolvidos, especialmente os setores populares.

Sobre isto, o representante do consórcio esclarece que é preciso entender o papel que o CDU exerce:

Você vai ter projetos que tem 1200 páginas feito ai por uma centena de especialistas. Você tem que ler isto pra poder votar, assistir, analisar e se posicionar. Se você tirar os técnicos que são os que fazem as análises setoriais, o CDU fica um órgão como uma associação comercial. [...] Eu acho que o CDU é uma câmara necessária para validar, ou não, a trajetória de análise da Prefeitura. Não lhe cabe tratar das políticas públicas, ai, o Conselho da Cidade trata (Representante do Consórcio, entrevista realizada em 17/06/2016).

Com isso, percebe-se que a função de cada instrumento público de diálogo deve estar bem delimitada. Segundo integrante do Grupo Direitos Urbanos (DU), participantes do MOE, o Conselho da Cidade do Recife foi um espaço institucional importante de negociação. Em seu depoimento ele afirma que:

A Prefeitura insistiu numa comissão escolhida por ela como espaço legítimo de negociação e, mediante solicitação de 1/3 dos conselheiros conseguimos uma reunião extraordinária do ConCidade para debater o tema. Além disso, as audiências públicas realizadas, o diálogo com o Ministério Público Estadual e Federal, a disputa no âmbito do Judiciário e a pressão feitas nas ruas foram estratégias da qual os sujeitos envolvidos lançaram mão para fazer avançar uma negociação real em relação ao impasse (Integrante do DU, entrevista realizada em 15/07/2016)

Afora estes instrumentos nenhum outro foi criado, especificamente, para intermediar um diálogo entre os atores envolvidos. Portanto, considerando a classificação proposta por Avritzer (2008), no caso do Estelita, observou-se o que o autor chama de “partilha de poder”, ou seja, espaço onde há a constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente.

Existiu também outro canal de diálogo com a sociedade que foram as audiências públicas, quatro ocorreram entre julho de 2014 a abril de 2015. Este espaço constituiria o que Avritzer (2008) chama de “ratificação pública”, que envolve atores sociais na ratificação de decisão tomada anteriormente pelo Estado, incluindo a atuação do MPPE. Contudo, de acordo com integrante do MOE “a gente nunca foi convidado para nada fora isso. Na verdade, nas últimas instâncias que teve para aprovação do Projeto a gente não foi nem chamado” (entrevista realizada em 08/07/2016).

Conforme depoimentos dos integrantes do movimento, apesar das reuniões convocadas pelo poder público para tentar solucionar o conflito, estas não chegaram a incorporar, de fato, os anseios dos diversos atores de forma satisfatória, pois, boa parte das propostas discutidas não foram incorporados ao novo projeto, provocando certa incredulidade nos mecanismos de “participação” ou tentativas de diálogo que aconteceram no período do conflito, como demonstra o seguinte depoimento:

Eu nem sei até que ponto a gente quer mais a participação efetiva dentro deste processo, por entender que neste processo, talvez a nossa participação não mude nada, porque quando a gente falou em participação, eles voltaram com um projeto diminuindo a altura e aumentando a quantidade de prédios, então a gente não está discutindo com pessoas que querem discutir. [...] é mais o modelo de cidade que eles defendem e o que esse modelo de cidade traz, esse modelo que é um modelo de cidade racista, que é pra continuar com pessoas brancas morando no centro, é um modelo de cidade elitista, é a manutenção de um único grupo nesse lugar central, histórico da cidade, não levando em consideração as pessoas que moram no entorno e percebendo como o Novo Recife é só um projeto a mais, lógico que é um projeto com um impacto muito grande, mas que é um projeto a mais quando a gente fala do que ta sendo o marco zero, do que são aquelas duas torres ali no cais de Santa Rita e do que será a Vila Naval, enfim, são projetos ligados, o Estelita não está ali no limbo (Integrante do MOE, entrevista realizada em 08/07/2016).

De um lado, o movimento defendia a necessidade de se discutir uma proposta alternativa para a área, e do outro o consórcio alegava que nenhuma proposta factível foi apresentada. Os próprios técnicos da Prefeitura informaram que suas tentativas de adequar o Projeto poderiam ser inviabilizadas por brechas na legislação implementada para aquela área, o que causou certo desconforto e divergência de opiniões na própria Prefeitura.

A tentativa de implementação do Projeto Novo Recife exemplifica a divergência de interesses que envolvem os conflitos urbanos e revela uma fragilidade no modo de governança adotado. Sobre isto, Leal (2015) afirma que “está havendo uma crise de legitimidade no governo local no que se refere ao seu papel de mediador dos conflitos de interesse entre o mercado e a sociedade civil, ocorrendo uma retração nas suas funções de formulação das estratégias de planejamento e desenvolvimento para a cidade” (LEAL, 2015, p. 176).

Outras questões como: que impactos sofrerão as comunidades do entorno? Como será a integração entre os ambientes públicos e privados? surgiram ao longo do processo. Algumas questionam o novo padrão de ocupação e apropriação do espaço na cidade com estudos que afirmam que, do ponto de vista paisagístico, o projeto não se adequa a área do bairro por estar disforme em relação à paisagem edificada em seu entorno que é predominantemente horizontalizada (Veras, 2014). E, embora esteja fora do perímetro de proteção do patrimônio histórico (ZEPH 10), a área é considerada um acervo que faz parte da paisagem cultural do Recife por comportar uma linha férrea do sec. XIX, segunda via-férrea do país e primeira da região⁴.

Uma das principais críticas feita ao Projeto original (fig. 3) foi sobre a ausência de estudos básicos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) para Empreendimentos de Impacto (Estudo prévio de Impacto de Vizinhança e de Impacto Ambiental). Tais projetos possuem uma área mínima estabelecida, devendo apresentar ações mitigadoras que devem ser analisadas pelo Conselho

de Desenvolvimento Urbano – CDU, órgão responsável pela discussão da política urbana e seus instrumentos.

Diante dos protestos e da ocupação do terreno pelo movimento social, a Prefeitura do Recife resolveu intermediar o conflito montando uma mesa de entendimento com representantes das Universidades Católica e Federal, do movimento social por meio do grupo “Direitos Urbanos” e o Consórcio, entre outros. De acordo com o responsável pelo redesenho:

O consórcio entendeu que ia abrir mão do Projeto original aprovado para fazer um novo projeto, chamado de Redesenho, isso foi colocado no protocolo de entendimento feito pela Prefeitura, esses atores sociais e o consórcio, e que o redesenho deveria ser objeto de uma análise das demandas sociais e das condições de acatamento por parte do consórcio (Representante do Consórcio, entrevista realizada em 17/06/2016).

O redesenho (fig. 4) prevê a construção de um complexo com atividades de habitação, comércio, serviços e lazer onde estão previstas unidades habitacionais, distribuídas em 14 tipologias, dois empresariais, duas unidades hoteleiras e um centro de convenções e eventos, biblioteca pública e quadras poliesportivas, entre outros equipamentos.

Figuras 3: Divulgação do Projeto Novo Recife - desenho original



Fonte: <http://www.novorecife.com.br>

Figuras 4: Divulgação do Projeto Novo Recife após o redesenho



Fonte: <http://www.novorecife.com.br>

O consórcio concluiu o redesenho para o Cais José Estelita em junho de 2014. De acordo com o representante do Consórcio Novo Recife a grande mudança do redesenho começou pelo “lado de fora”, porque se questionava a falta de planejamento urbano para recebê-lo. Só depois das alterações externas é que modificou-se o “lado de dentro” do projeto, com escalonamento de gabarito e outras alterações. Dentre as modificações e mitigações previstas no estudo estão:

Quadro 1: Modificações/mitigações do PNR⁵

Mobilidade	Prolongamento da Av. Dantas Barreto até a borda do Pina, implantação do binário José Estelita, implantação da conexão entre pontes (Joaquim Cardoso/ Paulo Guerra/ Agamenon Magalhães), Demolição do viaduto das cinco pontas, implantação de rede de ciclovias, etc.
Componentes Ambientais	Ampliação da área verde da frente d’água, limitação e escalonamento de gabaritos, etc.
História preservada	Recuperação, preservação e uso de edificações notáveis (galpões, casas, tonéis...), afastamento de 50m entre as edificações e os galpões históricos localizados junto ao Forte das cinco pontas, redução de muros/barreiras visuais, etc.
Componentes Sociais	Distribuição de uso misto ao nível do solo nas quadras/lotes, multiplicidade de produtos imobiliários, construção no bairro de São José de habitação popular, ampliação da área de uso público pela redução da área de uso privado.

Fonte: Estudo de Impacto de Vizinha (2014)

Segundo o representante do consórcio, existe um ponto que não se pode perder de vista, no que diz respeito a um negócio privado: a “viabilidade econômica”. Para ele, muitos confundem o papel do governo com o da iniciativa privada e esclarece: “o primeiro pode fazer uma obra e ter prejuízo, a iniciativa privada só fará se tiver lucro”. Isto exemplifica a dificuldade no tocante as negociações entre atores com natureza e propósitos distintos. E sobre o redesenho do projeto, afirma:

Não tem muro, não tem grade. O que é espaço público ou de uso público tem 65% do terreno, o consórcio vai vender 35% do terreno, o resto é da cidade. Não existe empreendimento imobiliário urbano em que exista esta relação. A Lei de parcelamento determina que 35% do terreno deve ser de área pública. Nesse projeto tem uma inversão. [...] Então a cidade começa ganhando um terreno que hoje é muro e um desastre de droga, e ganha 65 mil metros de área pública que vão estar urbanizadas e ajardinadas com dez mil metros de lojas no pavimento térreo (Representante do Consórcio, entrevista realizada em 17/06/2016).

O fato de o local estar degradado e sem uso frequente, fortalece a alegação de que a área necessita de uma dinâmica para ser integrada a cidade, promovendo segurança. Além disso, existe o discurso do desenvolvimento da cidade e da geração de empregos que aliado a questão da segurança no local correspondem aos slogans mais difundidos do projeto (BARBOSA, 2014).

Do ponto de vista de integrantes do Movimento Ocupe Estelita, a principal crítica ao projeto é o modelo de cidade que ele propõe e que está atrelado a

⁵ Fonte: Estudo de Impacto de Vizinhança / Projeto Novo Recife (redesenho)

questão da governança urbana e da ideia de direito à cidade como fica evidente na fala da integrante do movimento:

As reivindicações começaram em torno da falta da participação da sociedade em relação à definição do futuro da área, dos impactos ambientais e urbanísticos do projeto (memória, mobilidade, gentrificação) e foram ganhando outras dimensões a partir da denúncia das ilegalidades do processo até chegar à proposições concretas de alternativas menos segregadoras, que incluíssem moradia e comércio populares, área de lazer e equipamentos públicos. A luta pelo Estelita acabou fazendo uma crítica muito mais ampla ao processo de requalificação da área central e das intervenções urbanas na cidade e como o capital imobiliário exerce ingerência sobre a produção do espaço caótico urbano que temos hoje. (Integrante do DU, entrevista realizada em 15/07/2016)

Apesar da resistência do Movimento, o Projeto foi aprovado ao final de 2015 após seu redesenho, tendo como parâmetro a Lei nº 18138/15 que versa sobre um plano específico para o Cais José Estelita e proximidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mencionado no início deste trabalho, a produção do espaço urbano envolve contradições e conflitos em virtude da multiplicidade de interesses e atores envolvidos. Além disso, se faz crucial o entendimento das soluções propostas para este problema através dos mecanismos de participação social.

A literatura sobre participação indica um avanço nos últimos anos nesse campo no país, sobretudo a partir da experiência do Orçamento participativo. Na concepção de um regime democrático deliberativo as noções de consenso, situação ideal de fala, intercâmbio comunicativo alheio ao autointeresse e preservação da integridade das pessoas são essenciais, de modo que todos possam contribuir na esfera pública geral. Admite-se, no entanto, que este “consenso geral entre as partes” é, praticamente, impossível (TAVARES, 2012).

O conflito em torno do PNR é o exemplo perfeito deste impasse. Não querendo reduzir as múltiplas formas de interação entre o Estado e sociedade civil organizada, neste caso, os arranjos participativos identificados parecem não ter sido suficientes para assegurar uma efetiva participação social no processo de tomadas de decisão.

Por isso, pesquisas sobre os movimentos sociais e demais instituições intervencionistas como o MP e a sociedade civil de uma forma geral, e o resultado destes na deliberação sobre grandes empreendimentos urbanos e na produção do espaço urbano, em sentido amplo, são cruciais. Uma vez que, os mecanismos de participação existentes e criados para resolução dos diversos conflitos urbanos são imprescindíveis para o avanço na busca por um regime verdadeiramente democrático, ou o mais próximo disto.

O que se observou neste caso emblemático da cidade do Recife é que os interesses econômicos prevalecem sobre o interesse social, comprometendo assim, as diversas lutas e conquistas pela democratização das formas de apropriação espacial da cidade. Fazendo emergir movimentos em prol da

participação e discussão sobre o que fazer com os espaços públicos da cidade de forma que as intervenções se tornem benéficas para a maioria da população.

A discussão sobre o PNR revelou que muitos empreendimentos propostos, ou mesmo, postos em ação, deixam de lado questões urbanísticas essenciais da cidade como a grande desigualdade social e a representação da sociedade civil no controle partilhado das intervenções urbanas.

De todo modo, a exposição deste conflito representou um passo importante na luta pelo direito à cidade, inspirando outras ações pela democratização na construção dos espaços urbanos.

Conflicts of interest around large urban developments: the case of the Novo Recife project

ABSTRACT

The conflict generated around the “Novo Recife” Project had wide repercussions and reinvigorated the debate around urban planning and management, and governance relations between the various actors that produce the space. This article sought to understand this conflict and its implications for the spatial production of the city of Recife, focusing on the existing mechanisms of participation created to meet the demands of the various actors involved. The methodology used was a qualitative research with a case study on the conflict through the collection of secondary and primary data obtained through a bibliographic and documentary review of the case and, mainly, through interviews with some of the main social actors, or representatives, involved in the conflict. The analysis of the collected data evidenced the divergence of opinions and interests in the production of the urban space of the city, the insufficiency of the mechanisms of available social participation and the predominance of the economic interests over the social interest.

KEY WORDS: spatial production, conflict, urban governance, participation, Novo Recife Project.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, D. T. Novos Recifes, Velhos Negócios, política da paisagem no processo contemporâneo de transformação da bacia do Pina – Recife – PE: uma análise do Projeto Novo Recife. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

CORRÊA, R. L. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 1995.

GUIA DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA / Casa Civil da Presidência da República – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. : il., color. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>> Acesso em: 12/03/2019.

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. Espaços de Esperança. São Paulo, Edições Loyola, 2013.

_____. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JORNAL DO COMMERCI (online). TRF derruba anulação do leilão do Cais José Estelita, Recife, 2016. Disponível em: <<http://www.leiaja.com/noticias/2015/12/16/trf-derruba-anulacao-do-leilao-do-cais-jose-estelita>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

LEAL, S. M. R. O Fetiche da Participação popular: notas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil. Recife: CEPE, 2003.

_____. “Cidades Rebeldes” e direito à cidade. In: Encontro Nacional da ANPUR/ENAMPUR, 16, Anais...Belo Horizonte, 2015.

MARQUES, E. C. L. Estado, atores políticos e Governança. In: Encontro da ANPUR, 15, Anais...Recife, 2013.

NÓBREGA, A. K. F. Democratizar a democracia: quando o Recife vai ao Cais José Estelita. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

NUNES, S. M. M. Planejamento urbano no Recife: futuro do pretérito. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

PADUA, E. M. M. Análise de conteúdo, análise do discurso: questões teórico-metodológicas. Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, nº 13, p. 21-30, 2012.

PREFEITURA DO RECIFE. Atlas Metropolitano do Recife: desenvolvimento Humano na Região Metropolitana do Recife, 2011, CD-ROM.

PROJETO NOVO RECIFE: Estudo de Impacto de Vizinhança, 2014.

SANTOS, B. de S. Os Conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylibe. Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 11. 1983. Disponível em:
<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Conflitos_urbanos_no_Recife_RCCS11.PDF>. Acesso em: 28 nov. 2015.

SOUZA, M. L., RODRIGUES, G. B. Planejamento urbano e ativismos sociais. São Paulo: UNESP, 2004.

TAVARES, Francisco M. M. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. Revista Brasileira de Ciência Política, n.º 9. Brasília, setembro-dezembro de 2012, pp. 39-70.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: MARICATO, E., VAINER, C., ARANTES, O. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes. 2000.

VAINER, Carlos B. Un quête d'une problématique commune: différences et inégalités urbaines. Manuscritos do autor. 2008.

VERAS, L. S. C. Paisagem-postal: a imagem e a palavra na compreensão de um Recife urbano. 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

Recebido: 23 jun. 2020.

Aprovado: 27 set. 2020.

DOI: 10.3895/rbpd.v10n1.10396

Como citar: CLAVIJO, L. M. C. Conflitos de interesses em torno de grandes empreendimentos urbanos: o caso do projeto Novo Recife. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 10, n. 01, p. 61-78, jan./abr. 2021.

Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Luciana Maria da Cruz Clavijo

Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária, Recife - PE

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

