



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
MESTRADO EM SOCIOLOGIA**

MARIA DO SOCORRO VIEIRA COSTA

**O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DA “CIDADE DE TODOS”: A EXPERIÊNCIA
DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PACATUBA-CE**

FORTALEZA

2009

MARIA DO SOCORRO VIEIRA COSTA

O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DA “CIDADE DE TODOS”: A EXPERIÊNCIA
DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PACATUBA-CE

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Sociologia. Área de concentração: Cidades, movimentos sociais e práticas culturais.

Orientador: Prof. Dra. Linda Maria de Pontes Gondim.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C874d

Costa, Maria do Socorro Vieira.

O desafio da construção da “cidade de todos”: a experiência do plano diretor participativo de Pacatuba-CE / Maria do Socorro Vieira Costa. – 2009.

95 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza, 2009.

Orientação: Prof. Linda Maria de Pontes Gondim.

1. Participação. 2. Planos diretores. 3. Democracia participativa. I. Título.

CDD 301

MARIA DO SOCORRO VIEIRA COSTA

O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DA “CIDADE DE TODOS”: A EXPERIÊNCIA
DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PACATUBA-CE

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Sociologia. Área de concentração: cidades, movimentos sociais e práticas culturais.

Aprovada em: 28/09/2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Linda Maria de Pontes Gondim (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Elza Maria Franco Braga
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Irllys Alencar Firmo Barreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Rosângela Maria Costa Fernandes
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

À Deus.

À Lourdes e Raimundo Cavalcante (in
memorian), meus pais, pelo apoio
incondicional.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com o apoio e colaboração de diversas pessoas que contribuíram, nos diferentes aspectos material, afetivo, intelectual para o desenrolar de sua elaboração. Foram professores com quem tive o prazer de discutir, aprender, dialogar dentro ou fora da sala de aula, colegas do curso e funcionários da coordenação a quem sempre recorreremos, familiares, amigos, enfim todos àqueles que estão simbolicamente presentes na sua concretização.

Entretanto gostaria de referir-me aqui a algumas dessas pessoas que conviveram mais proximamente na construção deste trabalho. De forma muito especial a minha orientadora, professora Linda Gondim, que aceitou correr comigo o risco desta aventura e me possibilitou, através de suas contribuições, críticas e soluções, construir um novo olhar sobre meu objeto de estudo. Suas observações, mesmo que não atingidas na sua totalidade, servirão para mim como novos desafios. Minha gratidão.

Aos professores do curso de mestrado, Ismael Pordeus, César Barreira, Léa, Domingos Abreu e Elza Braga que me possibilitaram leituras instigantes, debates enriquecedores e troca de idéias. Não há como medir a dedicação em cada aula ministrada. Muito obrigada.

À amiga Virna, companheira nos processos de construção do conhecimento. Há quem tanto recorri nos momentos de dúvidas e incertezas, medos e angústias, mas com quem ri muito também. Ao Uribam, amigo de longas datas. Aos amigos do mestrado, com quem dividi alegrias, dúvidas, aprendizado, crescimento, histórias de vida, momentos inesquecíveis.

Aos amigos e amigas de Pacatuba, com quem compartilho a dedicação e o zelo na construção de uma cidade de todos, em especial a Renato Célio Rodrigues, Nezinho, Iolanda, Sr. Manoel, D. Diva, Sr. Valtim, Sr. Antony, Milton, Lúcia.

Às amigas Valderina e Cecília, que me ajudaram a superar o medo de “voar” e com quem tenho feito muitas e muitas “viagens”.

À querida e amada mãezinha e minhas irmãs Zeinha, Maninha, Gorete, Cilene, Delca, Cassinha e Mônica. Vocês estão presentes nesse momento tão especial.

Aos amores da minha vida Júnior, Pablo, Erick e Igor, meu porto seguro, minha paz, meu equilíbrio. Foi deles que recebi a mais singela prova de carinho e amor.

[...] para que os indivíduos, em grande estado, sejam capazes de participar efetivamente do governo da grande sociedade, as qualidades necessárias subjacentes a esta participação devem ser formentadas e desenvolvidas a nível local [...] É a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas onde também ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local [...] É por meio da participação a nível local que o indivíduo aprende a democracia. (PATEMAN,1992,p.46).

RESUMO

Esta pesquisa pretende avaliar as conquistas e impasses identificados na revisão do Plano Diretor do município de Pacatuba enquanto espaço de participação da sociedade civil nos processos de decisões governamentais, levando em consideração três importantes determinantes: o envolvimento do poder público municipal, o papel da sociedade civil e o formato institucional adotado nessa experiência municipal. Esses três fatores são considerados por alguns teóricos (LUCHMANN, 2000; AVRITZER, 2008) como determinantes para implementação e sucesso destes modelos participativos.

Palavras-chave: Participação. Planos diretores. Democracia participativa.

ABSTRACT

This research intends to evaluate the conquests and impasses identified in the revision of the Managing Plan of the city of Pacatuba while space of participation of the civil society in the processes of governmental decisions, leading in consideration three important determinative: the involvement of the municipal public power, the paper of the civil society and the adopted institucional format in this municipal experience. These three factors are considered by some theoreticians (LUCHMANN, 2000; AVRITZER, 2008) as determinative for implementation and success of these participatory models.

Keywords: Participation. Master plans. Participatory democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Etapas do PDPP e instâncias de participação.....	67
Quadro 2 – Número de participantes das oficinas de capacitação.....	77
Quadro 3 – Partidos e gestões administrativas de Pacatuba.....	69
Quadro 4 – Participação por segmento nas oficinas para elaboração do diagnóstico.....	78
Figura 1 – Divisão de Pacatuba em dez regiões.....	69
Figura 2 – Símbolo do PDPP.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BM	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional de Habitação
Cagece	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CEF	Caixa Econômica Federal
CIC	Centro Industrial do Ceará
CMDS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
COHAB	Companhia de Habitação
ConCidades	Conselho Municipal das Cidades
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
FIEC	Federação da Indústria do Estado do Ceará
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GAC	Grupos de Ação Comunitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDT	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPLANCE	Instituto do Planejamento do Estado do Ceará
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MRU	Movimento de Reforma Urbana
MSU's	Movimentos Sociais Urbanos
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
ONG's	Organizações Não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PPA	Plano Plurianual
PDDU'S	Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano
PROURB	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos
PROARES	Programa de Apoio as Reformas Sociais

PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDH	Plano Diretor de Habitação
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PDPP	Plano Diretor Participativo de Pacatuba
PL	Partido Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PDS	Partido Democrático Social
PAS	Programa de Agentes de Saúde
PMN	Partido da Mobilização nacional
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrata
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SDLR	Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional
SEDURB	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional
SEINFRA	Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Ceará
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SRH	Secretaria de Recursos Hídricos
SUDEC	Superintendência de Desenvolvimento do Estado do Ceará
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Estado do Ceará
UDN	União Democrática Nacional
UFC	Universidade Federal do Ceará
ZEIS	Zonas de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	O desenvolvimento da pesquisa	17
2	DIFERENTES OLHARES SOBRE A DEMOCRACIA, A PARTICIPAÇÃO E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	22
2.1	Democracia representativa.....	23
2.2	Democracia participativa.....	28
2.3	Participação e deliberação.....	31
2.4	Estado, sociedade civil e participação – algumas considerações com referência ao caso brasileiro.....	36
2.5	Participação e planejamento urbano no Brasil.....	39
3	MODERNIDADE E PLANEJAMENTO URBANO NO CEARÁ	47
3.1	Os “governos das mudanças”	47
3.2	O PROURB e seus planos diretores	50
4	POLÍTICA LOCAL E PLANEJAMENTO EM PACATUBA – CE	53
4.1	Um pouco de história	53
4.2	Política local, associativismo e clientelismo em Pacatuba	56
4.3	Planejamento urbano.....	60
5	O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PACATUBA	64
5.1	Estrutura do PDPP	65
5.2	Modelo geral do processo de revisão PDPP.....	66
5.3	Etapas e instituições participativas.....	70
5.4	Envolvimento do poder público na revisão do PDPP.....	78
5.5	Papel da sociedade civil na revisão PDPP.....	83
5.6	Desenho institucional do PDPP	84
5.7	Conquistas e impasses do PDPP.....	87
6	CONCLUSÃO	89
	REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende avaliar as conquistas e impasses identificados na revisão do Plano Diretor do município de Pacatuba enquanto espaço de participação da sociedade civil nos processos de decisões governamentais, levando em consideração três importantes determinantes: o envolvimento do poder público municipal, o papel da sociedade civil e o formato institucional adotado nessa experiência municipal. Esses três fatores são considerados por alguns teóricos (LUCHMANN, 2000; AVRITZER, 2008) como determinantes para implementação e sucesso destes modelos participativos.

No Brasil, foram construídos, impulsionados pela constituição de 1988, vários espaços de participação entre poder público/sociedade civil, nas últimas décadas. Os conselhos setoriais, os orçamentos participativos, a elaboração dos planos diretores participativos, planos locais de habitação, planos de saneamentos, são alguns exemplos de espaços participativos que têm sido criados para garantir o envolvimento da sociedade civil nas decisões governamentais e aprofundar a democracia.

A adoção desses sistemas participativos foi fruto do processo de redemocratização do país e da abertura política iniciados em meados dos anos de 1970, período esse marcado pela emergência de movimentos sociais representando distintos interesses. Esse sistema participativo veio complementar o sistema representativo com os institutos de participação direta dos processos decisórios. A democracia representativa, enquanto um modelo baseado na eleição dos governantes pelos governados mostrou-se insuficiente para agregar as aspirações de grande parte da população. A participação reduzida ao mínimo ato de votar e o ato de governar reduzido a uma atividade de uma minoria, foram colocados em questão por uma sociedade civil que buscou imprimir uma nova lógica na sua relação com o Estado, pautada em uma maior participação nos processos de decisão.

A revisão do Plano diretor de Pacatuba situa-se como um desses espaços participativos que se consolidaram no país a partir da promulgação da constituição de 1988 e, especificamente no caso em questão, do Estatuto das Cidades, Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. No âmbito do planejamento urbano, a promulgação da Constituição de 88 e a aprovação do Estatuto das Cidades têm um papel fundamental nesse processo de renovação, ao estabelecerem novas regras para a gestão das cidades. Essas novas regras podem ser expressas em pelo menos três aspectos:

- 1 - Por introduzirem um conjunto de instrumentos de natureza urbanística voltados para normalizar as formas de uso e ocupação do solo;

- 2 - Por trazer uma concepção de gestão democrática das cidades que incorpora a idéia de participação direta dos cidadãos nos processos decisórios;
- 3 - E por instituir o Plano Diretor como um importante instrumento de promoção da reforma urbana.

É a primeira vez na história brasileira que o planejamento urbano é concebido como um processo simultaneamente técnico e político, contrapondo-se à visão convencional de planos diretores (GONDIM, 2006). Ao conciliar essas duas dimensões, busca-se romper com a suposta idéia de neutralidade, que legitimou a prática tecnocrática do planejamento, e adequá-lo às aspirações daqueles que vivenciam os problemas ocasionados pelo distanciamento entre a cidade legal contida nos planos e a cidade ilegal que cresce à margem dos planejamentos.

O Estatuto das Cidades, Lei 10.257 de 10/7/2001 é considerada uma importante conquista da sociedade ao longo do processo de redemocratização no País. Ele apresenta em seu bojo não somente os instrumentos para a desejada função social da propriedade, mas também formas de gestão compartilhada entre Estado e sociedade. A operacionalização desta gestão é consagrada ao PLANO DIRETOR – instrumento político e de planejamento. O que contrariou, segundo alguns autores, os objetivos do Movimento de Reforma Urbana (MRU). Segundo Villaça (2005), esse prestígio dos planos diretores não encontra uma ressonância na prática, tendo em vista sua longa história de inoperância e ineficácia na gestão do espaço urbano.

Porém, esse mesmo autor salienta que os Planos Diretores, nascidos e reformulados sob a égide da Constituição de 1988 e do Estatuto das Cidades apresentam diferenças em relação aos Planos até então criados no país. O caráter democrático conquistado pelos movimentos sociais e consolidados em tais leis agrega um conteúdo político ao plano que até então tinham apresentado sua face tecnocrática. A outra face, a democrática se apresenta, por exemplo, na forma como deverão ser elaborados tais planos deixando de lado os diagnósticos técnicos como mecanismos “reveladores” dos problemas. Nos atuais planos a população foi convidada a discutir seus problemas, a revelar a verdade de quem vive diariamente a falta de saneamento, de moradia, de transporte coletivo. O diagnóstico participativo trouxe a população para dentro dos planos diretores. O início da politização dos planos caracteriza-se pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que claramente aparecem como conflitantes.

O plano diretor se consolidou segundo Avritzer (2008), em uma forma de participação gerada pelo processo de democratização brasileiro, devido a quantidade significativa de

municípios que estavam obrigados, por força da Lei, a assim realizá-lo. No Brasil, segundo dados do Ministério das Cidades, no ano de 2007, 427 municípios encontravam-se em processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor. No Ceará, esse número era de 33 municípios.

A análise que se faz desses espaços participativos hoje, foge muito da euforia e do entusiasmo que permeou as pesquisas a alguns anos atrás, tem-se uma análise mais crítica que leva em consideração as condições efetivas de sua realização em contextos político específicos, analisando o impacto das vinculações político-partidárias dos governos locais sobre a motivação e as formas de envolvimento em processos participativos. A vontade governamental coloca-se como um fator determinante para o sucesso dessas experiências participativas. A disposição governamental em efetivar esses espaços participativos minimiza-se frente a obrigatoriedade que tem o poder público em instituir tais espaços de discussão e deliberação com a sociedade civil. Os planos diretores são a instituição participativa que menos dependem da vontade do governo municipal (AVRITZER, 2008) devido a obrigação legal que têm os municípios que estão dentro dos critérios estabelecidos pela Lei do Estatuto das Cidades, artigo 41. Essa obrigatoriedade fez proliferar as experiências participativas em contextos políticos resistentes à democratização, a partilha do poder com a participação da sociedade civil.

A organização da sociedade civil é vista por diversos autores como essencial nesse processo de construção dos espaços participativos. No caso específico do Plano Diretor Participativo, a sociedade civil, através do movimento de reforma urbana, foi a indutora para que o tema da reforma urbana introduzisse dois capítulos na Constituição de 1988, trazendo à discussão pública novos temas que passaram a fazer parte da agenda política nacional. É importante salientar que esse nível de organização da sociedade civil, está longe de se reproduzir nos contextos locais que não apresentam uma dimensão histórica de prática associativistas. O formato institucional, que diz respeito ao conjunto de regras, princípios e critérios que dão sustentação a dinâmica participativa, é uma questão também importante. Embora, no caso do Plano diretor seu formato obedeça a critérios padronizados nacionalmente em que a participação da sociedade civil é obrigatória, esta “vantagem” não é garantia de que ela (a sociedade civil) tenha um poder de atuação efetivo.

Esses três fatores articulados estão relacionados com o sucesso desses desenhos participativos (AVRITZER, 2008). A análise aqui elaborada, ao buscar identificar o papel desempenhado por esses elementos na experiência da revisão do plano diretor de Pacatuba, parte da idéia de que o processo participativo é complexo e sofre interferências dos contextos

culturais, históricos e políticos onde ele se dá. Busca-se aqui, explicitar esses cenários complexos e o impacto de cada um deles sobre os contextos concretos da participação.

O município de Pacatuba-Ce faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza - RMF está localizado a 20 km da capital do Estado do Ceará, possui uma população de 51.696 habitantes, de acordo com senso do IBGE (2007), distribuídos em quatro distritos, Pavuna, Monguba, Carlos Jereissati e Sede. A população está mais concentrada na zona urbana, confirmando o crescimento da taxa de urbanização que era de 89,16% em 1991, passando para 90,97% em 2000 (IPECE, 2004). De acordo com dados do IPECE (2006), Pacatuba ocupa o 32º lugar na hierarquização dos municípios no IDM – Índice de Desenvolvimento Municipal.

A história de Pacatuba, como boa parte dos municípios cearenses foi marcada por desigualdades sociais e pela dominação patrimonial na forma de gestão pública. Foi governado de geração em geração por uma oligarquia que lhes ditava as regras de convivência, coibia as práticas de associativismo, e a prática de qualquer poder autônomo em relação ao poder patrimonialista. Algumas mudanças começaram a ser percebidas, mas de forma muito tímida, na gestão municipal, quando algumas experiências de gestão participativa começaram a se efetivar como, por exemplo, a realização de uma forma inicial de orçamento participativo: “O Pacatuba planejando o futuro”. Essa experiência partiu de uma iniciativa da gestão municipal, que realizou assembléias participativas no município para discutir os problemas municipais e as demandas que deveriam ser priorizadas no orçamento municipal. As demandas eram então encaminhadas para serem, dentro das condições orçamentárias municipais, concretizadas. Essa experiência foi realizada na gestão do prefeito Célio Rodrigues, eleito pela coligação PL/PMN/PTB/PSD e está à frente do governo municipal desde 2001 onde venceu as eleições do candidato do PSDB, por 25 votos.

Mas nessa experiência participativa realizada em Pacatuba, não significa dizer que há um compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante, muito pelo contrário, em muitas ocasiões a administração do Sr. Célio se mostrava avesso à participação e a práticas democratizantes. A existência de indivíduos em posições-chaves no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participatórios seria mais emblemático na experiência de Pacatuba.

Pautado nesse universo político, cultural e histórico do município de Pacatuba, essa dissertação apresenta as constatações e reflexões sobre os processos participativos no âmbito da revisão do Plano Diretor enquanto uma experiência de democracia participativa, ressaltando o envolvimento da gestão municipal, da sociedade civil e do formato institucional

adotado nesses espaços com o objetivo de garantir e efetivar a participação da sociedade civil de forma igualitária e plural.

Para tal, o trabalho está dividido em quatro capítulos: No primeiro capítulo procuro discutir nuances que pairam sobre o tema da democracia ressaltando a forma como é percebida a participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Parte-se aqui do pressuposto de que as decisões participativas possibilitam o desenvolvimento humano, aumentam o senso de eficácia política, reduzem o senso de distanciamento dos centros de poder e contribuem para formação de cidadãos ativos, conhecedores e interessados pelos assuntos governamentais (LÜCHMANN, 2000). A democracia participativa ou deliberativa vai se caracterizar por um conjunto de pressupostos teóricos, filosóficos, normativos que reforçam o ideal participativo, pautado nos ideais de liberdade e igualdade dos cidadãos e se constitui uma alternativa à teoria democrática representativa.

Busco ainda situar a importância do desenho institucional na efetivação dessa participação, na forma 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). A democracia participativa requer a existência de uma formatação institucional dinâmica, que ressalte o papel da interação dialógica entre Estado e sociedade na implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2008; LÜCHMANN, 2000).

No segundo capítulo procuro identificar a experiência de planejamento territorial realizado no estado do Ceará no período do governo das mudanças e seus rebatimentos em Pacatuba. Aqui resgato a experiência vivenciada pelo estado do Ceará do discurso da participação, na idéia da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - CMDS, no planejamento territorial participativo proposto pelo Programa de Desenvolvimento Urbano e Gerenciamento de Recursos Hídricos – PROURB. A elaboração dos PDDU representou a primeira tentativa de planejamento urbano no município de Pacatuba.

No terceiro capítulo busco identificar ao longo da história de Pacatuba como vai se construindo o diálogo entre o Estado e as camadas populares e como os novos arranjos participativos, no caso específico da elaboração do Plano Diretor Participativo se combinam com as instituições políticas tradicionais. Procuro resgatar um pouco da história de criação do município suas potencialidades, seu aspecto político, suas primeiras vilas e casas. São trazidos também dados estatísticos sobre a realidade municipal.

No quarto capítulo, a experiência de revisão do plano diretor de Pacatuba é analisada buscando identificar os fatores determinantes como o papel do envolvimento do poder público municipal, o envolvimento da sociedade civil e o desenho institucional adotado nessa

experiência. Procuo ainda identificar as conquistas e impasses identificados nessa experiência.

Nas considerações finais, procuro trazer novamente os elementos centrais aqui enfatizados. Na implementação de uma experiência participativa, que mesmo com dificuldades e limites é passível de constitui-se como uma experiência que rompe com a idéia tradicional de que a única forma de participação possível é aquela que se efetiva no momento de votação, de escolha dos governantes.

2.1 O desenvolvimento da pesquisa

Minha relação com o município começou desde o ano de 1998, quando fui aprovada em concurso público municipal para o cargo de assistente social da secretaria de saúde. De lá para cá se passaram 11 anos e atuei maior parte desse tempo na secretaria de desenvolvimento urbano e infra-estrutura, onde pude acompanhar e participar ativamente da concepção e realização de algumas das experiências participativas ocorridas como o Pacatuba planejando o futuro, o OP de Pacatuba, e dos primeiros momentos da realização da revisão do Plano Diretor, tema esse que resolvi aprofundar e compreendê-lo de forma crítica.

A euforia com que o Ministério das Cidades encampou nos municípios a Campanha de divulgação do Plano Diretor, a riqueza dos materiais produzidos, os cursos de preparação para realização dos trabalhos despertaram minha atenção. No município de Pacatuba foi contratado um técnico urbanista para ocupar o cargo de coordenador do tal processo. E passei, juntamente com mais uma equipe multidisciplinar, a fazer parte, da equipe técnica municipal, onde fiquei por um período até afastar-me definitivamente dos trabalhos.

A participação na equipe técnica foi breve, mas fundamental para me introduzir nas discussões sobre a gestão das cidades proposta no estatuto das cidades e difundida nos documentos produzidos pelo Ministério no qual tínhamos acesso. O livro “Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos” foi encaminhado a todos os municípios que estavam sendo obrigados a elaborar ou revisar os seus planos.

O município já tinha passado pela experiência de elaborar seu plano diretor de forma participativa, mas a campanha de divulgação não tinha sido tão intensiva, tanto é que, na época da elaboração do primeiro plano diretor, através do governo do estado em parceria com o Banco Mundial, eu estava na secretaria de saúde e não ouvia falar das reuniões, nem das oficinas participativas.

Foi a partir desse movimento em torno do plano diretor e da ênfase a idéia de construir tal plano de forma participativa, que resolvi aprofundar as discussões sobre a participação, que passava a ser cada vez mais difundida e defendida. O que antes só era um discurso de esquerda, a partir do ano de 1998, no âmbito municipal passou a ser um discurso generalizado, os organismos internacionais difundiam a participação nos PDDU's, o governo do estado difundia os CMD's, tudo pela participação.

Ao ser aprovada para o mestrado de sociologia tive a oportunidade de aprofundar o referencial teórico o qual tinha como projeto de pesquisa a experiência participativa na revisão do plano diretor. A construção do objeto de pesquisa é uma tarefa que se faz paulatinamente, num movimento do olhar do observador sobre a teoria e seu objeto de pesquisa. Como expõe Bourdieu (1989) tal processo não se realiza de uma só ação. Resulta de consecutivas aproximações, de correções, retoques sucessivos, e mais, do uso de variados instrumentos de acesso ao objeto pesquisado. Foi o que ocorreu durante todo o meu período de aprofundamento teórico-metodológico. O objeto foi-se desnudando, paulatinamente, a partir de diferentes leituras realizadas, o meu olhar foi indo além da aparência óbvia dos fatos e casos. Para tal foi de fundamental importância, as leituras realizadas nas diferentes disciplinas cursadas no mestrado. Bem como das discussões nos grupos de estudos sobre democracia. Foram no interior dessas disciplinas que tive os primeiros contatos com os autores que viriam a servir de referencial a minha pesquisa, como os teóricos da democracia deliberativa.

É importante salientar que há nessa pesquisa uma tentativa de perceber tais elementos de forma complexa, sem enxergar cada um dos elementos de forma explicativa, onde cada um desses elementos é visto, não como uma das partes cujo somatório constitui um todo. A complexidade de cada um desses elementos constitui uma rede social, onde, como coloca Elias (1994, p.35):

Nessa rede, muitos fios isolados ligam-se uns aos outros. No entanto, nem a totalidade da rede nem a forma assumida por cada um de seus fios podem ser compreendidas em termos de um único fio, ou mesmo de todos eles, isoladamente considerados; a rede só é compreensível em termos da maneira como eles se liga, de sua relação recíproca. Essa ligação origina um sistema de tensões para o qual cada fio isolado concorre, cada um de maneira um pouco diferente, conforme seu lugar e função na totalidade da rede. A forma do fio individual se modifica quando se alteram a tensão e a estrutura da rede inteira.

A metáfora da sociedade como uma rede, permite perceber os elementos da investigação como resultantes de relações que se desenvolvem numa trajetória temporal, constituintes de e constituídas por processos históricos, afastando-se da tendência de tratá-los

como portadores de características intrínsecas e independentes do campo dinâmico de relações no qual e pelo qual de fato, se constituem. As características expressas em cada um dos elementos constituem-se como resultados da dinâmica dos processos da vida social, geradas ao longo da sua história.

Dessa forma busco aqui identificar sob que condições a experiência de revisão do plano diretor de Pacatuba pode levar a resultados democratizantes ou ao contrário, reproduziu ou recriou relações de dominação. O foco da análise se centra em identificar como os elementos inseridos no interior dos espaços participativos articulados, produziram tais resultados. Vale ressaltar aqui que os elementos de análise aqui adotados, qual seja, comprometimento público municipal, o comprometimento da sociedade civil, e o desenho institucional adotado, não são tomados como que possuidores de características intrínsecas. Não “é a sociedade civil “naturalmente” democrática, participativa e igualitária, em contraposição ao Estado “naturalmente” autoritário, excludente e hierárquico” (SILVA, 2007, p.484). As características desses elementos são criadas e recriadas como resultado das estruturas e da dinâmica de relações a quais estão inseridos.

A reconstrução empírica dos processos sociais e políticos que se deram em torno da revisão participativa do plano diretor tornou-se, portanto essencial. Foi nessa reconstrução que pude identificar e apreender os conteúdos e as relações entre os elementos analiticamente relevantes para o propósito dessa pesquisa. E pude identificar e compreender por qual motivo determinados espaços participativos mesmo com desenhos institucionais parecidos assumem diferente nuances, ou se afastam dos objetivos intencionalmente buscado pelos atores sociais e políticos envolvidos nestes processos.

Assim, o primeiro passo para essa reconstrução empírica foi um levantamento documental. Os documentos produzidos como atas das reuniões, jornais de divulgação do plano diretor, leis, panfletos, foram analisados. Neles encontrei registros sobre as reuniões da equipe técnica municipal. Há limites e vantagens na utilização das atas para tentar captar os processos de desenvolvimento das atividades, das decisões. O limite maior refere-se ao fato de que nas atas são realizados registros que já passaram por uma triagem, por uma filtragem. Alguns dados importantes, argumentos, posicionamentos, não são encontrados. Mas elas representaram uma importante fonte de informação, juntamente com a minha participação em algumas reuniões da equipe técnica.

A ausência de registros sobre a realidade municipal me colocou a necessidade de buscar através da reconstrução oral um pouco da história municipal. A dificuldade foi encontrar dados e registros sobre as associações comunitárias no município, foram visitadas

as Secretarias da Ação Social, a de Articulação Institucional, mas não foi encontrado nenhum registro de associações municipais. Nesse caso optei por buscar reconstruir um pouco da história associativa através das falas das pessoas mais antigas no município, através de relatos de pessoas da comunidade que tiveram ou têm uma relação com as associações comunitárias.

Por fazer parte do quadro de funcionários, tive acesso aos integrantes da equipe técnica municipal que, retratavam a forma como percebiam as reuniões, as oficinas participativas, os encontros com a comunidade.

O segundo passo para realização da pesquisa foi o realizado levantamento bibliográfico e a construção teórica. Ele atende as necessidades de embasamento teórico delineando os possíveis encaminhamentos e os instrumentos que a ciência desenvolveu até o presente para construção da problemática pesquisada. As fontes referenciadas guardam não somente conteúdos teóricos, mas também a memória de processos.

O terceiro passo foi estabelecer uma análise relacional entre os elementos priorizados no corpo dessa pesquisa garantindo a apreensão e análise da diversidade que representa tais espaços participativos. “É fundamental para compreensão das experiências de participação, caracterizar e analisar a conformação das relações entre os elementos” (SILVA, 2007, p. 489) para assim definir quais os efeitos produzidos por esses espaços participativos na construção de uma democracia deliberativa.

2 DIFERENTES OLHARES SOBRE A DEMOCRACIA, A PARTICIPAÇÃO E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Neste capítulo procuro discutir nuances que pairam sobre o tema da democracia, ressaltando a forma como é percebida a participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Parte-se aqui do pressuposto de que as decisões participativas possibilitam o desenvolvimento humano, aumentam o senso de eficácia política, reduzem o senso de distanciamento dos centros de poder e contribuem para formação de cidadãos ativos, conhecedores e interessados pelos assuntos governamentais (LÜCHMANN, 2000). A democracia participativa ou deliberativa vai se caracterizar por um conjunto de pressupostos teóricos, filosóficos e normativos que reforçam o ideal participativo, pautado nos ideais de liberdade e igualdade dos cidadãos e se constitui uma alternativa à teoria democrática representativa.

Busco ainda situar a importância do desenho institucional na efetivação dessa participação, na forma 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). A democracia participativa requer a existência de uma formatação institucional dinâmica, que ressalte o papel da interação dialógica entre Estado e sociedade na implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2008; LÜCHMANN, 2000).

Ao debruçar-me sobre os escritos que tratam da teoria democrática foi possível perceber que a compreensão sobre o que cada corrente tem sobre a democracia vai diferenciar-se, sobretudo sobre o peso que cada autor concede à importância da participação no interior dos modelos democráticos. Longe de serem consensuais e coesos os diversos formatos da teoria democrática, apresentam diferenças. De acordo com Miguel (2002) entre as diversas tentativas de classificação dos diversos modelos ou teorias de democracia a mais corrente é a que aponta a diferença entre a democracia representativa e a democracia participativa. O primeiro aproxima o conceito de democracia a um conjunto de regras que disciplinam a disputa política em torno do voto do cidadão, enquanto que no segundo a democracia estaria mais próxima ao sentido clássico, que é da participação da população no processo de tomada de decisão pública.

A idéia de democracia remete-nos, indubitavelmente à Grécia antiga, e seu significado etimológico refere-se a dois radicais gregos: demos = povo e cracia = poder, governo. Sua idéia geral sugere que o poder político é exercido por todos ou pela maioria que reúne

condições de cidadania¹. Em Atenas o povo se reunia na Agora, assembléia em praça pública, para exercer seu direito e poder político de forma direta. Herdamos da Grécia não só o sentido etimológico da palavra, mas parte do imaginário associado à democracia, como “uma forma de organização política baseada na igualdade potencial de todos os cidadãos que concede à pessoa comuns à capacidade de decidir coletivamente seu destino” (MIGUEL, 2002, p. 484). A instituição da eleição era vista como oposta ao ordenamento democrático pautado na igualdade entre os cidadãos; dessa forma a escolha dos governantes deveria se dá por sorteio (MIGUEL, 2002). De acordo com Held (1987, p.15):

O desenvolvimento da democracia em Atenas formou uma fonte central de inspiração para o pensamento político moderno. Seus ideais políticos igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça, moldaram o pensamento político no Ocidente durante eras.

Segundo Bobbio (2000) na passagem da democracia dos antigos, como ficou conhecida a experiência grega, para a democracia dos modernos ou democracia representativa, o que se modificou não foi a titularidade do poder político que continuou sendo do povo, mas o modo de exercer esse direito. As deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas, não diretamente pelos que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade (BOBBIO, 2000, p. 56).

2.1 Democracia representativa

Essa proposta democrática, pautada em uma restrição das formas de participação em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governo torna-se hegemônica no século XX (SANTOS; AVRITZER, 2002). Parte-se da noção de que na vida política haveria pouco espaço para a participação democrática direta e o desenvolvimento coletivo. Percebem a democracia como um meio de escolher pessoas encarregadas de tomar decisões e de impor alguns limites a seus excessos. Ela trabalha com a percepção da representatividade como a única solução possível em democracias de grande escala.

Os princípios do governo representativo foram estabelecidos no século XVIII com o propósito de refrear as massas e construir um governo limitado e, desta forma, responsável. De acordo com Urbinati (2006, p. 192), a idéia de governo representativo como algo singular

¹ Em sua gênese o termo cidadania era atribuído apenas uma parcela da população, visto que crianças, escravos, mulheres e estrangeiros não eram considerados como cidadãos.

produziu duas escolas de pensamento, referidas a um modelo representativo e a um modelo eleitoral de democracia. O primeiro destes modelos é visto pela autora como mais democrático, na medida em que a representação se funda na teoria do consentimento, que vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis, não como um método de transferência de preferências das pessoas para os profissionais. Mill (1981), em “O governo representativo”, aproxima-se desta proposta ao estabelecer duas funções para uma verdadeira assembleia representativa: o controle do governo sobre seus atos – colocando-os à luz da publicidade e exigindo a justificação para todos os atos – e a discussão – entendendo que a assembleia deve ser o “Comitê de reclamações e Congresso de opiniões da nação” (MILL, 1981, p. 55). Ao introduzir a importância da discussão na política, Mill (1981) apresenta uma visão deliberativa do corpo representativo, segundo o qual a função da assembleia é ser uma arena que expresse e traga à luz diferentes opiniões, possibilitando que cada cidadão tenha certeza de que alguém expressará suas idéias. De acordo com Urbinati (2006), a visão de que a assembleia é um corpo deliberativo e não uma congregação silenciosa que vota, abre caminho para um conceito de representação que pode encorajar a participação, uma vez que seu caráter deliberativo expande a política para além dos limites estreitos da decisão e da administração.

Já o modelo eleitoral de democracia endossou uma visão segundo a qual as instituições políticas devem estar no domínio dos competentes e a eleição encerraria o momento de autorização e *accountability*. Esta definição, amplamente aceita, foi defendida por Pitkin (1967 *apud* URBINATI, 2006) a partir de uma visão formalista da representação, que para Urbinati (2006), estava embebida do conceito hobbesiano de autorização no sentido de “agir no lugar de”. Além desta dimensão de autorização, Pitkin (1967 *apud* URBINATI, 2006) atribui um sentido substantivo à representação, ao argumentar que o governo representativo deve ser responsivo em relação aos desejos da população e que os indivíduos devem ter o controle sobre as ações dos representantes.

Tanto as questões da complexidade das sociedades modernas, quanto a necessidade de uma racionalidade específica para governar são responsáveis pela grande adesão ao mecanismo eleitoral e pelo distanciamento da deliberação nas teorias da representação ao longo do século XX. Segundo Miguel (2002) a ressignificação do termo democracia pode ser creditada ao fato de os regimes democráticos contemporâneos serem entendidos e vividos a partir de pressupostos – sobre a natureza humana e sobre a organização das sociedades – emprestados de uma corrente teórica que nasceu para afirmar a impossibilidade das democracias: a chamada “teoria das elites”. A teoria elitista está pautada na idéia da

desigualdade da sociedade, na naturalização da organização da sociedade em classe, em dominantes e dominados, daí qualquer tentativa de organização das massas só produziram novas oligarquias.

Os autores elitistas do começo do século XX, como Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels guiavam as suas análises na tentativa de demonstrar a impossibilidade da efetivação de um regime democrático (MIGUEL, 2002). Segundo Miguel (2002), Pareto indicava a circulação das elites como cerne de qualquer transformação social, isto é, no fundo manifestava-se a eterna permanência da dominação sobre a massa. Para ele, também, Mosca estabelecia que o domínio da minoria sobre a maioria consistia em regra sociológica invariável. E Michels ditava a "lei de ferro das oligarquias" para provar que a perseguição de qualquer interesse coletivo gera inevitavelmente uma elite independente. Em todos os casos, o recado era que as promessas do movimento democrático e socialista nunca seriam concretizadas. Segundo Miguel (2002, p. 486):

No seu sentido corrente, o elitismo pode ser descrito como a crença de que a igualdade social é impossível, de que sempre haverá um grupo naturalmente mais capacitado que deterá os cargos de poder. Não se trata de idéia nova: o sonho de Platão na *República*, com a divisão de castas (de acordo com a capacidade de cada um), reflete essa visão, bem como a crença de Aristóteles na existência de ‘escravos por natureza’. A palavra ‘natureza’ é crucial: para o elitismo, a desigualdade é um fato *natural*. Isto está na raiz da atração que o pensamento elitista tem sobre aqueles que ocupam posições de elite.

Diante do exposto, sempre existirá uma minoria que é dirigida por uma maioria dirigente, o que torna impossibilitada a idéia de um “governo do povo”. Segundo Miguel (2002), para Pareto em qualquer sociedade o poder é confiscado por uma elite natural, evidenciando que uma sociedade não pode subsistir sem uma classe que domina, pois sempre haverá pessoas almejando chefia e poder.

Inspirado na concepção elitista, o economista austríaco Joseph Schumpeter escreve sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia* onde ele redefine a democracia como sendo simplesmente uma maneira de gerar uma minoria governante legítima, onde o governo devia ser formado mediante a luta competitiva pelos votos do povo (MIGUEL, 2002). Ele sustenta a necessidade de modificar a idéia de um governo do povo a um governo aprovado pelo povo.

Sua obra tornou-se uma referência para o estudo da teoria democrática, um ponto de partida, primeiramente por apresentar uma análise da democracia de forma real e pragmática².

² A obra de Schumpeter inspirou alguns teóricos contemporâneos com a sua “democracia empírica”. Sartori desenvolve sua discussão sobre democracia pautado na idéia de que a democracia possui um sentido literal claro mas que não corresponde à sua real forma. Dahl afirma que a democracia deveria derivar de uma observação da realidade.

Parte de uma crítica à democracia do século XVIII, chamada de doutrina clássica da democracia, que de acordo com Schumpeter (1961), é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao povo decidir através da eleição de indivíduos que se reúnem para supostamente, cumprir-lhe a vontade.

De acordo com Schumpeter (1961), a doutrina clássica da democracia está ancorada em dois conceitos: o bem comum e a vontade do povo. Contudo, para esse autor, não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado:

Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite, ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas. (SCHUMPETER, 1961, p. 301).

A fim de exemplificar sua idéia, Schumpeter (1961, p. 302) traz outro exemplo da impossibilidade de determinar um único bem comum. A saúde pode ser desejada por todos, mas ainda assim haverá divergências quanto à vacinação e à vasectomia.

Assim sendo, em decorrência da inexistência de um bem comum único, a “vontade do povo” deixa de existir, pois, tanto a existência como a dignidade dessa *voïanté générale* desaparecem logo que falha a idéia do bem comum. E ambos como pilares da doutrina clássica, inevitavelmente se reduzem a pó.

Dessa forma, para Schumpeter (1961), método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. A democracia é reduzida a um processo de eleição de líderes que adquirem o direito de tomar as decisões públicas.

Schumpeter (1961) pautava sua doutrina na idéia de que o indivíduo é incapaz de intervir no processo histórico devido a sua incapacidade de pensar além de seus interesses egoístas. Dessa forma, para cada indivíduo existiria uma idéia diferente do que seja bem comum, não havendo, portanto a possibilidade de construção de vontades coletivas, e sim da vontade da maioria (MIGUEL, 2002, p.500). Essa idéia se contrapõe à doutrina clássica de democracia, na qual o indivíduo era tido como detentor de uma capacidade inata de discutir e decidir sobre assuntos da coletividade.

A sua argumentação sustenta-se primeiramente na idéia de que seria impossível indivíduos sujeitos a estímulos diferentes chegarem a concordar em torno de um objetivo comum. Para ele as vontades individuais são impulsos vagos e irracionais, com reduzido senso de responsabilidade e ausência de vontade efetiva, o que explica a ignorância do

cidadão comum no campo da política (SCHUMPETER, 1961, p.304). E, dessa forma, diante de uma maioria que não sabe governar, a democracia se restringe ao ato de votar.

Schumpeter (1961) se refere à democracia como um método político que permite ao cidadão escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício. Para o autor, a democracia poderia servir para a promoção da justiça social, mas não poderia ser confundida com esse fim. Conforme assevera: “A democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas-legislativas e administrativas e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas.” (SCHUMPETER, 1961, p.302).

Para Schumpeter (1961), o papel do povo é produzir um governo através do sistema eleitoral, e as proposições sobre o funcionamento e os resultados do método democrático não se devem deter na *volonté générale*, já que o método eleitoral é praticamente o único disponível a comunidades de qualquer tamanho, no sentido de decidir quem será a pessoa na liderança. Democracia, nessa perspectiva, “[...] significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas que o governarão.” (SCHUMPETER, 1961, p.339).

Miguel (2002) sintetiza que a doutrina democrática que surge dessas considerações não coloca como núcleo central a idéia do governo do povo, mas da competição das elites pelos votos da população; e a participação popular é reduzida ao ato de votar e a apatia política tida como uma forma de a maioria da população concordar com a idéia de que existe uma elite apta a julgar as questões públicas. Assim, quanto maior a abstenção eleitoral, mais firme está a democracia (LIPSET, (1963 *apud* MIGUEL, 2002, p. 503). Essa concepção de democracia é considerada minimalista ou procedimental, pois reduz a relação entre governo e povo à realização de eleições e a restringe aos procedimentos que regulam a disputa entre os grupos políticos. Trata-se de uma concepção mercadológica, descrita por Macpherson (1978) como pautada na relação de oferta e procura que se estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores.

2.2 Democracia participativa

A democracia participativa é fortemente influenciada pelos movimentos da “nova esquerda”, conforme Macpherson (1978), ocorridos na década de 1960 na França; suas idéias floresceram nos anos sessenta e início dos anos setenta. Sua preocupação central é com a participação do povo, do homem comum nas decisões políticas. Esta preocupação vai

confrontar-se diretamente com a visão dos elitistas, que defendem a participação de uma minoria, de uma elite que estaria apta a participar do processo decisório, com a função de representar os não aptos. Nesse período, segundo Pateman (1992) a Europa Ocidental e os Estados Unidos passavam por grande agitação e mobilização dos movimentos sociais e estudantis, que reclamavam por uma maior participação nos processos de decisão política.

Segundo Nobre (2004) essa corrente teórica conhecida como “nova esquerda” se contrapõe ao modelo anterior na medida em que toma como ponto de partida a concepção marxista de que o capitalismo cristaliza desigualdades materiais entre os detentores dos meios de produção e aqueles que vendem a sua força de trabalho. Nesse sentido, torna-se necessário superar essa desigualdade material bem como os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultou. Isto significa ampliar a participação nos processos decisórios. A participação, assim, é percebida como uma importante aliada para superação da desigualdade material.

A democracia participativa tem como seus precursores intelectuais Rousseau e Stuart Mill (MIGUEL, 2002, p. 25) e, segundo Nobre (2004, p.33) de Jean Jacques Rousseau herdou a concepção que se caracteriza pela participação direta dos cidadãos na decisão da coisa pública, pautada na idéia de igualdade e liberdade como condição fundamental para construção de consenso favorável à realização do bem comum. Ao compartilhar as mesmas condições de igualdade, os homens poderão criar laços de confiança para cederem suas vontades particulares e consentirem em fazer parte de um sujeito coletivo.

A igualdade e liberdade estariam intrinsecamente ligadas em Rousseau: para ele uma diferença muito grande na distribuição da riqueza entre os cidadãos pode comprometer a liberdade e a grande diferenciação econômica entre os homens comprometeria a autonomia da vontade dos indivíduos. Assim, a democracia só é possível entre indivíduos iguais e livres.

Nesse sentido, a participação é tida como necessária para preservação da igualdade entre os indivíduos, para manutenção da liberdade e para prevalecência do interesse público. O exercício da participação política significava estar entre iguais, sem qualquer tipo de subordinação, na liberdade de não ser dominado nem de dominar (ARENDT, 1998). Ela é a garantia de que a vontade geral, como expressão do poder soberano, seja a manifestação do interesse comum a todos.

Segundo Miguel (2002), Rousseau e Mill ressaltam ainda o caráter participativo do processo educativo, e suas idéias acabam por influenciar a corrente contemporânea de teóricos da democracia participativa como Pateman e Marcpherson. Esses autores procuram desenvolver teorias que se enquadram dentro da definição de democracia participativa, a

partir da construção de mecanismos de participação direta nas decisões políticas em níveis locais. Pateman (1992) reforça a idéia do caráter educativo da participação em Rousseau, ao afirmar que:

A compreensão da natureza do sistema político que ele descreve em *O Contrato Social* é vital para a teoria democrática participativa. Toda teoria política em Rousseau apóia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico entre os que participam assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro dela. (PATEMAN, 1992, p.35).

Para ela, a intenção de Rousseau ao enfatizar a importância da participação, é a de promover um sentimento comum de cooperação entre cidadãos, estabelecer um vínculo entre eles na construção de um bem-comum, em um espaço onde coabitam pessoas livres. Ao conciliar interesse privado com o interesse coletivo, os indivíduos desenvolvem uma capacidade de decidir sobre os assuntos públicos, “aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado” (PATEMAN, 1992, p. 39). A participação política torna-se assim o melhor instrumento de preparação para o exercício da própria participação política.

Outra dimensão da participação ressaltada por Rousseau e Pateman (1992) é a da integração do indivíduo à sociedade, no sentimento de pertencer a, não de forma passiva, mas “como aquisição e extensão da cidadania ativa com a inserção maciça dos indivíduos no processo político mediante ampliação do sufrágio.” (TEIXEIRA, 2001, p.38).

Pateman (1992) enfatiza também a atuação local do indivíduo ressaltada por Mill (1981). Para Mill (1981), um dos fundamentos da participação é o desenvolvimento do espírito público, e este se dará em nível local:

Para que os indivíduos em um grande estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da grande sociedade, as qualidades necessárias subjacentes a esta participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local. É a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação. (PATEMAN, 1992, 46).

A prática cotidiana de participação em governos locais é a condição necessária para a participação em governos de atuação nacional. A participação mais ampla na esfera política começa necessariamente com a participação em micro-esferas da vida social (PATEMAN, 1992), sendo vivida em todos os espaços e instâncias da sociedade.

A autora classifica a participação de acordo com o grau de envolvimento dos envolvidos no processo decisório. Para ela, pode haver uma pseudo-participação, quando só

ocorre a consulta sobre um determinado assunto, sem levar em conta a opinião do consultado. Outro tipo é a participação parcial, onde ocorre o envolvimento de um grande número de participantes, porém quem toma a decisão final é um pequeno grupo; por fim, a participação total, que consiste “em um processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem um poder de determinar o resultado final das decisões.” (PATEMAN, 1992, p. 98).

Segundo Miguel (2002, p. 27), Marcpherson (1978) defende a idéia de que a participação exige uma mudança de mentalidade eliminando a noção de sujeito consumidor de políticas públicas, para adotar a de promotor de decisões políticas. Marcpherson (1978) compartilha o aspecto pedagógico da participação ressaltado por Mill (1981), e defende a hipótese de que a participação torna o povo mais capaz de produzir uma mudança de consciência. Quanto mais se cria canais de participação da população, mais se possibilita a formação de cidadãos experientes e interessados para participar das decisões sobre questões públicas.

Marcpherson (1978) e Pateman (1992) não excluem a democracia representativa, pondo-a em questão à medida que os “líderes” são os que devem tomar todas as decisões em nome dos representados. Refutam as críticas à participação como elemento negativo à construção da democracia. A democracia participativa é, portanto, complementar à democracia representativa.

Santos (2002) defende a necessidade de “democratizar a democracia”. Para ele a democracia representativa não responde mais aos anseios da população, sobretudo pelo seu caráter privativo de bem público representando somente uma democracia de baixa intensidade:

O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a esse modelo hegemônico de democracia sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais e urbanos em diferentes partes do mundo e que, crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e interação com iniciativas paralelas ensejando assim, a formação por enquanto combinatória de redes transnacionais de democracia participativa. (SANTOS, 2002, p. 32).

No Brasil é possível perceber inúmeras experiências de participação no âmbito local, como o orçamento participativo, a elaboração dos planos diretores participativos, elaboração

do plano local de habitação de interesse social, planos de saneamento, e outros mais. Essas experiências trouxeram novos temas para a agenda política, até então ignorados pelo sistema político.

2.3 Participação e deliberação

De acordo com Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2003), a democracia participativa é uma das mais importantes formas por meio das quais a emancipação social está sendo recriada no início do século XXI. Tem seu fundamento teórico no conceito procedimental de deliberação habermasiano (SANTOS; AVRITZER, 2003). Como observa Avritzer (2000), “embora participação e deliberação não sejam sinônimos, é interessante notar que todos os arranjos deliberativos são formas amplificadas de participação”.

A participação aqui assume o significado de “fazer parte, tomar parte, ser parte de um todo ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas” (TEIXEIRA, 2001, p.27). Participar tem o sentido de comunicar, informar, mas a participação que aqui nos interessa tem um sentido mais amplo, aqui ele assume o sentido de ação, de deliberação.

A palavra deliberar possui uma conotação que expressa um duplo significado. O primeiro, encontrado nos dicionários, é decidir sobre um assunto precedido de um debate. Assim, deliberar significa decidir, mas também significa ponderação e argumentação sobre um assunto. Esse duplo sentido de deliberar enquanto decisão e argumentação está estritamente relacionado à idéia que a compreensão da participação política veio adotando ao longo dos tempos.

A idéia de democracia que esteve hegemônica no século XX, não negava a participação dos indivíduos, mas a restringe na medida em que participar estava estritamente relacionado à idéia de decidir e não de discutir, debater, ponderar e argumentar. A participação estava restrita ao sufrágio universal. Como foi visto, Schumpeter (1961) nega a idéia rousseauiana de que as vontades dos indivíduos existam como algo ordenado. Para ele, tais vontades não passariam de “[...] impulsos vagos operando em relação a slogans disponíveis e impressões falsas.” (SCHUMPETER, 1942, 253). Assim a idéia da argumentação na formação da vontade geral não seria para Schumpeter nada mais do que uma ilusão. Nesse sentido, a deliberação democrática se reduziria unicamente à escolha de representantes através do voto.

A idéia de espaços públicos onde os indivíduos pudessem argumentar e decidir sobre assuntos volta a ser discutida a partir de Habermas. Segundo Avritzer (2000), a idéia de esfera

pública, introduzida pelo autor alemão, representa a mais importante inovação na teoria democrática da segunda metade do século XX. Na sua teoria discursiva argumentativa, a participação dos cidadãos toma um sentido de ativos “atores políticos”, contrapondo-se à idéia liberal de cidadania estritamente vinculada à idéia de competição e aos critérios de liberdade negativa.

A definição de esfera pública se centra na idéia de um espaço de livre acesso, onde as pessoas se encontram para debater racionalmente e argumentar sobre questões da vida comum. Avritzer (2000) ressalta duas características essenciais:

[...] a primeira delas é a idéia de um espaço para a interação face-a-face diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao estado. (AVRITZER, 2000, p.16).

A participação aqui defendida ressalta o caráter do diálogo e do debate entre indivíduos, pautado na igualdade de condições onde prevalece a idéia do melhor argumento.

Outra característica ressaltada é a de ampliação do domínio público, onde se incorporam novos temas que estavam mais restritos ao espaço do âmbito privado. É um espaço onde os indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada.

Assim, esfera pública seria uma arena em que a participação política ocorreria através da deliberação entre os indivíduos que dela fazem parte, sendo um espaço diferente do Estado e do mercado. O surgimento da esfera pública burguesa data do período entre o século XVIII e XIX na Alemanha, Inglaterra e França. Coexistindo entre o domínio do estado e o domínio privado, a esfera pública burguesa era composta de indivíduos privados que se reuniam para discutir as decisões do governo em relação ao próprio funcionamento estatal, ao mercado e a esfera íntima (HABERMAS, 1984).

A esfera pública situa-se perifericamente frente ao Estado, e nela se produzem novas demandas, posicionadas em relação às demandas estatais. O aprofundamento da democracia só será possível quando ela tiver um papel determinante nas definições de políticas públicas. Aqui a sociedade civil assume um papel primordial, pois é ela quem irá fazer essa conexão entre a esfera pública e o Estado através de seus canais institucionais, associações e organizações não estatais e não econômicas. O conceito de sociedade civil estaria aqui fortemente relacionado aos movimentos sociais.

De acordo com Lüchmann (2000, p. 32-33), a sociedade civil é:

Conjunto de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e de outras instituições políticas, bem como dos agentes e de instituições econômicas. [...] conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que estão excluídos dos debates e deliberações políticas, construindo e ampliando a esfera pública.

É devido a essas características que a sociedade civil assume um papel de núcleo central no conceito de esfera pública e de democracia deliberativa. É, portanto, esse conjunto de atores que ancorados no Estado de direito e dessa forma protegidos por garantias constitucionais, que possibilita a existência de ações reflexivas e formas de sociabilidade igualitárias e democráticas.

É na sociedade civil através dos debates e discussões realizados na e entre as suas organizações, associações e movimentos sociais que se produz uma opinião pública relevante capaz de influenciar os debates travados na esfera decisória, política e jurídica, além de obter o controle informal sobre as ações e decisões dos governantes e legisladores. A liberdade de acesso e a participação paritária são as condições básicas para garantir a legitimidade democrática desses arranjos institucionais.

Muitos autores têm questionado os limites da teoria Habermasiana de democracia deliberativa, que podem ser expressos, entre outros, na forma como se incorporam efetivamente os cidadãos nos processos de decisão política. Essa limitação se expressa para Avritzer (2000) na assertiva de que os cidadãos não se constituem enquanto uma vontade coletiva que define e delibera as questões públicas. A sociedade civil encaminha os temas e problemas a serem regulados e gerenciados pelos subsistemas públicos (Estado) do ponto de vista jurídico e político-administrativo. Assim, eles podem até influenciar os debates, mas não deliberaram sobre os assuntos públicos.

Essa assertiva parte da compreensão de que a esfera pública apresenta uma dupla característica: uma mais geral, responsável pela tematização dos problemas e temas que afetam a sociedade; e relativa aos procedimentos necessários para a tomada de decisão. Para que a opinião pública possa se transformar em poder político é preciso “passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação da vontade e opiniões democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar através dos debates parlamentares o processo legislativo legítimo” (HABERMAS, 1997 *apud* LÜCHMANN, 2000, p.35). Segundo Avritzer (2000) Habermas se desobriga a dar um formato institucional à democracia deliberativa porque sua forma não supõe nada mais que uma influência em relação ao sistema político.

Lüchmann (2000) expõe que Avritzer, Cohen e Bohman acrescentam ao pensamento habermasiano a idéia de que a democracia deliberativa constitui-se como um processo de institucionalização de espaços de discussão e debates, onde cidadãos livres e iguais não só influenciam o poder político, mas cabe a eles a co-gestão das políticas públicas. Nessa discussão a razão pública não recai sobre o Estado, mas sobre a esfera pública composta de cidadãos livres e iguais (LÜCHMANN, 2000, p. 38).

A discussão recai sobre como garantir as condições para a livre discussão racional entre indivíduos iguais e livres. Para isso coloca-se a necessidade de criar condições sociais e de arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A limitação da transformação institucional do pensamento habermasiano que continua fixa no seu desenho e concepção deixa lacunas sobre o potencial transformador da participação e discussão coletiva.

A democracia deliberativa deve, portanto, prever uma reformulação institucional através de um diálogo crítico e constante entre as instituições e seus públicos. Enfatiza-se a questão institucional, como a reconfiguração do Estado enquanto agente central nesse processo de discussão e deliberação pública. Somente através da institucionalização da opinião pública será possível que esta exerça poder político.

Os arranjos deliberativos necessariamente precisam ocorrer fora do campo do Estado em um espaço capaz de dar aos processos argumentativos a flexibilidade que eles requerem. No entanto, os seus resultados, como bem aponta Cohen (2003), têm de ser capazes de vincular atores de forma tal que tais resultados gerem instituições capazes de acomodar o novo pluralismo próprio às sociedades democráticas do século XXI.

Os formatos institucionais democráticos devem, portanto, possibilitar a mediação dos interesses coletivos e individuais na construção de um interesse público a ser implementado pelo poder público. Ele deve ser pautado de regras e procedimentos que, resultante de processos deliberativos impeçam a existência de limites e obstruções à efetividade decisória dos processos participativos.

A respeito da importância do formato institucional, Lüchmann (2000, p. 66) ressalta:

O formato institucional ou desenho institucional diz muito a cerca das possibilidades e limites participativos, na medida em que este não apenas deve ser capaz de oportunizar uma dinâmica participativa que obedeça os princípios da igualdade, da liberdade e da autonomia, como também deve operar no sentido de ampliar as oportunidades de participação e de capacitação dos cidadãos.[...] A democracia deliberativa configura-se portanto, como um processo de discussão e decisão política que articula Estado e sociedade civil através de um formato institucional que, por sua vez, torna-se esta deliberação possível.

Além de articular cidadãos plurais, desiguais e livres, tendo em vista a promoção de um debate público pautado no bem comum, a estrutura institucional deverá propiciar a construção de identidades e interesses para esse fim. A criação de formatos institucionais democráticos deve contar com uma atuação ativa e propositiva do Estado e da sociedade civil. Ressalta-se aqui o papel dos atores políticos-institucionais para efetivação deste modelo onde a vontade e o compromisso do Estado se tornam fundamentais, uma vez propositores destes espaços. Fala-se aqui de uma participação institucionalizada na qual cabe ao Estado a iniciativa de sua criação pressionada por uma sociedade civil articulada, proativa, mobilizada e organizada.

Assim, os desenhos institucionais resultantes dessas forças políticas apresentam um papel fundamental na operacionalização dos princípios deliberativos. Avritzer (2008) propõe uma conceituação que dê conta destes novos formatos institucionais pautados na relação participativa e paritária entre Estado e sociedade civil. Para ele, as conceituações sobre instituição existentes não conseguem dar conta dos espaços deliberativos constituídos no Brasil.

Por instituições participativas entendem-se formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p.45). Essa conceituação visa dar conta dos inúmeros espaços participativos existentes no País.

É possível identificar, ainda segundo Avritzer (2008), três formas de como são constituídas essas instituições participativas. Na primeira delas há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de “baixo para cima”, sem isentar, contudo, a iniciativa do Estado em implementá-lo – como, por exemplo, o orçamento participativo no Brasil.

O segundo caso refere-se à partilha do poder, isto é, Estado e sociedade civil participam simultaneamente, porém a entrada dos cidadãos no processo participativo é limitada por Lei e a sua instauração é garantida pela obrigatoriedade. Como exemplos dessas instituições participativas têm-se os Conselhos setoriais, como os de saúde, educação, assistência social. O terceiro caso ocorre em arranjos participativos em que os “atores sociais não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo” (AVRITZER, 2008, p. 46). Essa ratificação pública tem como exemplo a elaboração e revisão dos planos diretores participativos. Esse arranjo deliberativo será melhor aprofundado nesse trabalho. Será ressaltado aqui o envolvimento do poder público para efetivação de tal arranjo.

2.4 Estado, sociedade civil e participação – algumas considerações com referência ao caso brasileiro

O conceito de sociedade civil, segundo Gohn (2004), já passou por várias interpretações e significados no Brasil e na América Latina. Essas reformulações estão diretamente relacionadas com as conjunturas políticas e a trajetória das lutas sociais e políticas do país. Foi na década de 70, marcada pelas lutas contra o autoritarismo e pelo período de transição democrática, que houve uma ressignificação do termo, tornando-se sinônimo de participação e contestação dos regimes autoritários vigentes. Para Gohn (2004, p. 21),

Na linguagem política corrente, ele se tornou sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar. Este fato significou a construção de outro referencial para o imaginário político nacional, fundado na crença de que a sociedade civil deveria se mobilizar e se organizar para alterar o *status quo* no plano estatal, dominado pelos militares e por um regime não democrático com políticas públicas que privilegiavam o grande capital, considerando apenas as demandas de parcelas das camadas médias e altas da população que alavancavam o processo de acumulação das emergentes indústrias filiais das empresas multinacionais.

Segundo Costa (2005) este período representa um momento da entrada em cena de novos atores políticos advindo dos movimentos populares que irrompiam na cena pública reivindicando seus direitos. O impacto desses Movimentos Sociais Urbanos (MSU's) indicavam a emergência de novos atores coletivos que representavam setores até então marginalizados no cenário político nacional, e foram considerados pelos estudiosos e setores de esquerda como novos sujeitos de transformação social.

Nesse período o termo sociedade civil estava intrinsecamente relacionado a idéia de autonomia, em relação ao Estado, onde as práticas de organização da sociedade significavam um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político predominante. Há um radical distanciamento entre Estado e sociedade civil, onde esta, “de costas para o Estado” auto-organizava-se de maneira espontânea e autônoma.

Esse distanciamento não só significa que Estado e sociedade civil têm características e *modus operandis* diferentes, como também são dotados de um conjunto de qualidades que passam a ser identificadas como fazendo parte de sua “natureza”. Dessa forma o Estado assume o papel de corrupto, violento, autoritário, e a sociedade civil como democrática, progressista e ética. Essa visão maniqueísta e dicotômica esteve expressivamente presente na

literatura sobre movimento social elaborada nesta época. Conforme Moura e Silva (2008, p.47):

Esse dualismo que marca grande parte da literatura que procura estudar os processos participativos – sociedade civil versus Estado – não consegue dar conta de uma relação que é constitutiva de ambos os “pólos” e, em muitos aspectos, dos limites fluidos e imprecisos que separam sociedade civil e Estado. Em outras palavras, essa literatura encontra-se fragilizada para identificar e analisar a permeabilidade (MARQUES, 2004) intrínseca à sociedade civil e ao Estado, como também as relações entre atores sociais e atores e instituições político-administrativas.

A maneira espontânea e contra-hegemônica assumida pela sociedade civil foi adotada como exemplo a ser seguido para garantir o avanço do processo de democratização. Cohen e Arato (1994 apud LÜCHMANN, 2000) ressaltam que essa estratégia baseava-se na organização autônoma da sociedade, na reconstrução de laços sociais fora do Estado autoritário e na concepção de uma esfera pública independente e separada de toda forma de comunicação oficial, estatal ou controlada pelos partidos.

Inspirados nessa idéia vários teóricos deram sua contribuição, associando à sociedade civil a democratização participativa. Pautado no seu surgimento espontâneo e caracterizado pelos movimentos sociais populares urbanos reivindicatórios de bens e serviços públicos, a sociedade civil passou a ser o foco das propostas e das análises de arranjos institucionais participativos que marcaram a redemocratização brasileira.

Com a democratização da sociedade e a retirada do poder dos militares, começa a se alterar a compreensão da sociedade civil. Como ressalta Gohn (2004, p.22):

Com a progressiva abertura de canais de participação e de representação política, a partir das pressões populares, promovida pelos novos governantes, os movimentos sociais (especialmente os populares) perderam paulatinamente a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil. Passa a haver uma fragmentação do que denominou-se como “sujeito social histórico”, centrado nos setores populares, fruto de uma aliança movimento sindical + movimento popular de bairro (trabalhadores e moradores), até então tidos como relevantes para o processo de mudança e transformação social. Surge uma pluralidade de novos atores, decorrentes de novas formas de associativismos que emergem na cena política. A autonomia dos membros da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática porque, com a saída dos militares e o retorno dos processos eleitorais democráticos, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas.

A relação entre Estado e sociedade civil, mais especificamente os movimentos sociais, se divide em dois momentos específicos: o primeiro momento se caracteriza pela resistência e pela contestação. O Estado autoritário e opressor era duramente contestado pelos movimentos

de oposição. O segundo momento vai se caracterizar pela luta dos movimentos de democratização do Estado e da sociedade. O foco deixa de ser a autonomia dos movimentos frente ao Estado e passa a ser a cidadania (GOHN, 2004).

A nova relação Estado e sociedade civil daí decorrente é percebida como uma postura de negociação, assentada na idéia de uma atuação conjunta expressa sobre a idéia de participação da sociedade civil. Essa nova fase caracteriza-se em pelo menos seis eixos, de acordo com Oliveira (2003): uma maior disposição dos atores da sociedade civil negociarem com o Estado; uma tendência à institucionalização dos movimentos sociais e ONG's garantindo maior eficiência e eficácia dos resultados; a ampliação das temáticas abordadas pela sociedade civil; a manifestação mais clara da pluralidade de intenções e das demandas; maiores possibilidades de uma atuação dos atores em definições e decisões públicas e uma maior articulação dos movimentos sociais entre si e com diferentes atores sociais.

Ao deixar de ver o Estado como inimigo passa-se a adotar uma postura de disputa de políticas públicas e conquistas de direitos, interagindo através de diversos espaços públicos não – estatais de negociação. De acordo com Neves (2007) a participação deixa de ser um confronto ao Estado para se transformar como uma “participação negociada” na construção de uma cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão participativa da cidade, buscando a construção de uma cultura participativa.

Os esforços empreendidos no Brasil para fortalecer sua democracia, desde o início do processo de redemocratização, têm convergido para a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos, colocando na agenda o próprio significado da democracia e as formas de relação entre o Estado e a sociedade. Tais esforços encontraram ressonância em atores políticos, durante o processo Constituinte, que tinham como projeto político comum a ampliação da participação política. Disto resultou a inscrição constitucional da participação como princípio de organização e gestão do Estado Brasileiro, principalmente no âmbito local, inspirando a criação, nas últimas décadas do século XX, de práticas participativas na elaboração e na gestão das políticas públicas.

A Constituição de 1988 foi fruto de um processo de redemocratização do país, e de uma abertura política iniciada nos anos de 1970, período esse fortemente influenciado pelos movimentos de uma sociedade civil que imprimiu a democracia participativa como um dos princípios fundamentais da República. A constituição adota os princípios participativos onde o sistema representativo fica complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios.

No âmbito do planejamento urbano, com a aprovação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades, criaram-se as bases para a expansão das experiências de planejamento participativo (BRASIL, 2001). Os movimentos sociais urbanos impulsionaram o tema da Reforma Urbana, politizando o debate sobre a questão do solo urbano, da moradia e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos.

2.5 Participação e planejamento urbano no Brasil

Segundo Burgos (2007) apesar de existirem experiências pioneiras de participação popular no planejamento do espaço urbano, foi com a aprovação do Estatuto das Cidades que se criaram as bases para uma expansão das experiências de planejamento participativo.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 e a incorporação de um denso grupo de profissionais vinculados ao movimento da reforma urbana, potencializou e alargou as experiências de participação no desenho das políticas urbanas. Mas, foi a campanha dos planos diretores participativos atreladas à exigências do Estatuto das Cidades de revisão e elaboração dos Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes até outubro de 2006, que produziu uma verdadeira explosão de processos participativos. (BURGOS, 2007, p. 134).

A idéia de participação em torno da questão territorial é algo bem recente no Brasil. Ao analisar a história do planejamento urbano no Brasil é possível perceber que ele não caminhou de mãos dadas com a participação da sociedade.

Maricato (2000) deixa claro que o processo de urbanização brasileiro foi fortemente influenciado por lutas patrimonialistas e relações de favor (coronelismo) que remontam ao período colonial, embora o processo se dê sob o regime republicano. As postulações da autora são de que a esfera técnica sozinha não é capaz de dar conta dos inúmeros conflitos socioambientais verificados na sociedade e no território brasileiro. Há não somente demandas por serviços coletivos, mas também, pelo direito à liberdade de expressão, ao reconhecimento das diferenças, entre outros. Maricato (2000) enumera as seguintes características do processo de urbanização brasileiro:

i) Industrialização com baixa remuneração e reduzidos investimentos no mercado residencial para a classe operária. A oferta de residências para a classe trabalhadora sempre esteve aquém da ampliação do contingente de trabalhadores nas cidades, levando a que esta reposição de moradias se desse de modo espontâneo, em favelas, a partir da autoconstrução (mutirões) e outras formas.

ii) Direcionamento de investimentos públicos em atendimento à lógica da ampliação da acumulação capitalista muito mais do que da democratização do acesso à moradia. A administração estadual e municipal tem por tradição investir os recursos públicos muito mais em áreas que atendem aos princípios da valorização imobiliária do que em atendimento à reprodução da força de trabalho. O que tem levado a criação de assentamentos onde o Estado se faz ausente em termos de oferecer melhores condições urbanísticas.

iii) Arcabouço legal ambíguo e implementação da lei sem critérios de justiça social. O Estado intervém somente nos locais que lhe interessam: nas áreas mais nobres, dada a pressão dos lobbies imobiliários, há impedimento de ocupações ilegais. Nas demais áreas faz “vista grossa”, ou seja, age-se com leniência. Tal atitude leva à ocupação de encostas, baixadas, locais ambientalmente impróprios à habitação, expondo os moradores a riscos à sua saúde e mesmo à sua integridade física.

Segundo Maricato (2000) a matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas e socialistas atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego e promoveria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.).

Bebendo da herança positivista, o planejamento urbano modernista baseou-se em uma metodologia pautada em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas proposições para a cidade, ficando à mercê dos atores responsáveis pelo desenvolvimento urbano.

Conforme Gondim *et al* (2006), a institucionalização do planejamento urbano no Brasil começou a ganhar força a partir da década de 1960. Nessa época o Ministério do Interior lançou o Programa de Ação Concentrada que tinha como objetivo implantar o processo de planejamento nos municípios com ênfase nos projetos setoriais voltados ao saneamento básico, ao programa habitacional e à organização dos serviços municipais. Para viabilizar esse programa foi instituída uma linha de crédito no Banco Nacional de Habitação (BNH), destinada a 455 municípios com população de mais de 50 mil habitantes de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1968. A implantação deste programa foi atribuída ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964, juntamente com o BNH.

A política de planejamento local integrado, realizada pelo SERFHAU, foi fornecer assessoria técnica aos municípios interessados, e financiar, com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), a contratação de planos diretores. Em resposta, o setor privado

organizou grupos de técnicos e empresas de consultoria voltados à prestação de serviços aos municípios, estimulados pelo financiamento, e fascinados com o discurso tecnocrático da época.

Estes planos tinham por campo de intervenção os aspectos sociais, econômicos, físicos e institucionais - daí sua denominação de planos integrados. Seu método era o de aproximações sucessivas: começavam por um estudo preliminar, a seguir desenvolviam um plano de ação imediata ou nas situações mais complexas um plano de desenvolvimento local integrado. A primeira etapa tinha por conteúdo, o conhecimento geral e preliminar do município, a identificação dos principais problemas e dos agentes mais importantes do desenvolvimento local, as propostas para solução dos problemas locais mais urgentes.

A etapa subsequente, após um diagnóstico dos principais problemas levantados na etapa anterior, tinha por conteúdo: as alternativas de intervenção, a solução para os principais problemas e pontos de estrangulamentos, os instrumentos legislativos, a demanda de recursos, os programas setoriais relevantes. A etapa final tinha por conteúdo: os planos setoriais ou mesmo anteprojetos, o órgão local de planejamento, a determinação de projetos, o detalhamento dos instrumentos administrativos, o orçamento programa.

Nesta visão a idéia de neutralidade da atuação governamental é enfatizada. Valoriza-se o saber competente na elaboração das propostas de intervenção nas cidades, minimizam-se os conflitos políticos e excluem-se os segmentos populares do planejamento de seu espaço.

O instrumento que hegemoniza a prática do planejamento nesse período é o zoneamento, que significa a divisão do conjunto do território urbanizado em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação do solo. A adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade dos planos fazem parte de um quadro de hegemonia de uma visão tecnocrática na legislação urbanística. Isso significa o tratamento da cidade como um objeto puramente técnico. (BRASIL, 2005, p. 38).

A ditadura militar levou ao paroxismo a concepção tecnocrática do planejamento urbano. Somente os técnicos, os planejadores, detentores de conhecimento e saber especializados, seriam capazes de fazer diagnósticos e propor soluções adequadas. O pressuposto mais geral é de que os especialistas estariam acima dos interesses particulares, tornando desnecessário ouvir as pessoas comuns acerca de seus interesses.

O isolamento do planejamento e sua separação da esfera de gestão provocou uma espécie de discurso desconexo nas administrações – de um lado os planos reiteravam padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos. E assim, foram se configurando cidades caracterizadas pelo contraste entre um espaço contido no interior da cada vez mais minuciosa moldura da

legislação urbanística e outro, normalmente três vezes maior, eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal. (BRASIL, 2005, p. 39).

A crise do modelo tecnocrático-centralista-autoritário de cidade, a partir do final da década de 1980, é simultânea à ascensão dos movimentos urbanos e ao fortalecimento das organizações populares em praticamente todas as cidades brasileiras. Os movimentos impulsionaram o tema da Reforma Urbana, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos. O Movimento Nacional de Reforma Urbana tinha como proposta

[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado ao atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, forma e são, também, muito enfatizados). (SOUZA, 2006, p. 158).

Na década seguinte, comprovou-se a força dos movimentos urbanos que reivindicavam e lutava por moradia, saneamento, transporte, urbanização: na Assembléia Nacional Constituinte, a emenda popular sobre reforma urbana foi a terceira em número de assinaturas recolhidas.

A idéia da necessidade de reconhecer e legalizar a cidade real alcança diversos setores da sociedade e resulta em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Nela estavam contidas as propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle de uso do solo, para que pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso a terra, democratizando o acesso ao solo urbano. (BRASIL, 2005, p.40).

Diferentemente da concepção tradicional, que separa planejamento e gestão, o novo paradigma concilia-as, partindo do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada a partir de um pacto que corresponda ao interesse público da cidade.

É a primeira vez na história brasileira que o planejamento urbano é concebido como um processo simultaneamente técnico e político, contrapondo-se à visão convencional de planos diretores (GONDIM, 2006). Ao conciliar essas duas dimensões busca-se romper com a suposta idéia de neutralidade, que legitimou a prática tecnocrática do planejamento, e adequá-lo as aspirações daqueles que vivenciam os problemas ocasionados pelo distanciamento entre a cidade legal contida nos planos e a cidade ilegal que cresce à margem dos planejamentos.

Nesse novo paradigma de planejamento privilegiou-se o Plano Diretor enquanto instrumento de planejamento do desenvolvimento urbano, o que significou uma “derrota estratégica” (SOUZA, 2006). Ressalta-se ainda o fato deste instrumento não compor a pauta da Reforma Urbana:

De fato, o momento pós-1988, com a tentativa de captura, pelo campo da esquerda, dos planos diretores como um meio de promoção da reforma urbana assistiu a uma predominância crescente de certo ‘tecnocratismo de esquerda’ (SOUZA, 1998), aninhado na perspectiva do ‘plano diretor como instrumento de reforma urbana’, ou seja, a tendência a superestimar a importância das leis e dos planos, a se subestimarem as contradições sociais e a se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos ‘pactos territoriais’ e consensos (SOUZA, 2006, p. 163.).

Para Villaça (2005) o Plano Diretor não mereceria ter recebido tanto crédito como instrumento de participação, pois entre 1940 e 1990 não teria cumprido seu papel, ficando mais no âmbito do discurso sobre o planejamento do que na prática. Assim, o seu enfoque deveria estar muito mais sob o viés da ideologia que comporta do que pela eficácia de sua aplicação, realização.

Mas, todos concordam que o paradigma que orientou os antigos planos diretores difere do atual. Sobre isso afirma Villaça (2005, p. 244):

A década de 90 pode ser considerada como marca do fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque ela determina o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados nos Legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do País. No tocante à metodologia, cabe destacar a recusa ao diagnóstico técnico como mecanismo ‘revelador’ dos problemas. Os diferentes segmentos da população estão cansados de saber quais são seus problemas. Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades, são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre *a posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar, fundamentar ou viabilizar as propostas, que são políticas, nunca para revelar os problemas.

Nesse novo paradigma de planejamento, o plano diretor passa a ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Seu objetivo não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.

Segundo o texto Constitucional, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º). É através dele que se deverá por meio de normas imperativas aos agentes privados, garantir o alcance dos objetivos da política urbana expressos na garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, no cumprimento da função social da propriedade, e na garantia das condições dignas de vida urbana nos termos do artigo 182 da Constituição (BRASIL, 1988).

A política de desenvolvimento e de expansão urbana deve expressar segundo texto constitucional (art. 182) as exigências fundamentais de uma ordenação da cidade, onde estão inclusos, a habitação, o saneamento básico e os transportes urbano (BRASIL, 1988). Assim, o Plano Diretor deve dispor minimante sobre o uso do solo urbano, expansão urbana, parcelamento do solo urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

O Plano Diretor assume uma visão de que na cidade encontram-se diversos atores com concepção conflitantes. O desafio é construir uma cultura política que viabilize a mediação e negociação desses conflitos em esferas públicas e democráticas.

Nesse sentido, assume-se uma concepção de cidade que a compreende enquanto um “lugar por excelência do convívio involuntário e freqüente de pessoas e atividades heterogêneas – seja em decorrência da divisão do trabalho e conseqüente especialização funcional, seja pela necessidade de compartilhar equipamentos e espaços públicos” (GONDIM, 2006, p.65). A forma como essas pessoas se inserem no cenário social os possibilita ter visões diferentes da cidade e dos equipamentos públicos existentes, sua funcionalidade e utilidade.

O Estatuto da Cidade define no capítulo IV, os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

No município, a gestão democrática participativa deve incluir debates, audiências e consultas públicas ainda sobre o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias, (LDO), e Orçamento Anual (LOA), constituindo-se numa condição obrigatória para que a Câmara Municipal possa aprovar estes projetos.

As audiências públicas objetivam dar transparência ao processo de decisão e também garantir o direito de informação para as populações que serão atingidas pelos projetos

urbanos. O Estatuto da Cidade deixa a critério do município a possibilidade de criar outros instrumentos de participação e gestão democrática da cidade.

O Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), em conjunto com o Ministério das Cidades desenvolveram um guia para elaboração do Plano Diretor, sob a coordenação de Raquel Rolnik e de Otilie Macedo Pinheiro que define quatro etapas na elaboração do Plano Diretor (BRASIL, 2005).

A primeira deverá ser a leitura técnica e comunitária. Significa identificar a situação do município: a parte urbana e rural, problemas, conflitos e potencialidades. A leitura técnica ajuda a entender a cidade comparando dados e informações sócio-econômicas, ambientais e de infra-estrutura. Não se trata apenas de um olhar de especialistas, mas dos cidadãos das mais diversas áreas. Nesta leitura respeitam-se as memórias dos moradores e dos grupos sociais. Para a leitura comunitária é importante que os dados como mapas do município estejam disponíveis de forma sistematizada. Neste aspecto devem-se procurar mapear no território áreas de risco, de ocupação, áreas de preservação cultural e ambiental, a estrutura fundiária e outras.

Ainda nesta etapa é importante observar os mapas com a caracterização e a distribuição da população e seus movimentos, por bairro, faixa etária, renda, crescimento e evasão da população. Mapas de uso e ocupação do solo, infra-estrutura urbana disponível como água, energia elétrica, esgotamento sanitário, telefone, drenagem e outras, e a população atendida e não atendida. E também procurar mapear as atividades econômicas do município, sua distribuição espacial, e no contexto regional. Atividades que estão em expansão e em retração, participação na receita municipal, e as vocações econômicas de determinados bairros. Nestas leituras é importante analisar a legislação, os estudos já existentes, fazendo sempre uma confrontação dos dados entre as leituras técnicas e comunitárias.

Na segunda etapa do processo de elaboração do Plano Diretor, segundo o Guia do Ministério da Cidade, devem ser formuladas e pactuadas propostas prioritárias já definidas nas leituras técnicas. Para cada uma das propostas prioritárias devem ser definidas as estratégias e os instrumentos para implementá-las. Por exemplo: proteger as áreas do patrimônio ambiental degradadas, elaborar programa de moradias para as populações de menor renda. Estas prioridades devem ter objetivos a ser atingidos e estratégias de implementação (BRASIL, 2005).

A terceira etapa deve definir os instrumentos, ou seja, as ferramentas que estarão contidas no Plano Diretor, em consonância com os objetivos e estratégias dos projetos prioritários. A grande maioria destes instrumentos está prevista no Estatuto da Cidade, porém

devem ser definidos aqueles melhor adequados ao município. Os instrumentos incluem o parcelamento, o uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, planos setoriais, institutos tributários e financeiros, como impostos e contribuição de melhorias.

Também podem ser definidos instrumentos como a gestão democrática, envolvendo o planejamento participativo, com a realização de conferência e a implementação do Conselho da Cidade. E ainda instrumentos jurídicos e políticos, como desapropriação, servidões, tombamento de imóveis, usucapião, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto ambiental e de impacto de vizinhança entre outros.

A quarta etapa diz respeito ao sistema de gestão e planejamento do município. Na lei do Plano Diretor deve estar previsto como deve ser o processo participativo no planejamento objetivando implementar e controlar a execução do Plano Diretor. Esta etapa deve compreender avaliações, atualizações e ajustes já previstos na própria lei. Deverá estabelecer suas instâncias de monitoramento como o conselho da cidade, ou conselho de desenvolvimento urbano, com as competências, atribuições e quem o compõe. Também, segundo o próprio Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve prever as formas de revisão e atualização, prevendo-se uma revisão geral, pelo menos, a cada dez anos.

Diferentemente da concepção tradicional, que separa planejamento e gestão, o novo paradigma concilia-as, partindo do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada a partir de um pacto que corresponda ao interesse público da cidade.

3 MODERNIDADE E PLANEJAMENTO URBANO NO CEARÁ

3.1 Os “governos das mudanças”

No Ceará, a idéia de modernidade no discurso dos políticos locais emerge com a chegada ao poder nas eleições de 1986, de um grupo de empresários jovens, advindos de famílias ligadas à indústria.

Essa força política adveio do Centro Industrial Cearense (CIC), entidade existente desde o ano de 1919 e que com a abertura política continuada pelo Presidente Figueredo, transformou-se em um importante espaço de debate e discussão.

A reativação do Centro Industrial do Ceará (CIC) em 1978, de acordo com Acioly (1990 *apud* CAVALCANTE, 1994) deve-se a dois determinantes básicos:

- a) A existência de uma nova geração de empresários com enorme potencial de participação política que não encontravam espaço no interior da entidade de maior envergadura no Ceará, a Federação da Indústria do Estado do Ceará (FIEC);
- b) O estímulo recebido por parte dos dirigentes da própria FIEC, em exercitar a capacidade dos novos empresários através de uma entidade praticamente inativa.

Segundo Gondim (1998, p. 27), esses jovens empresários tinham “em geral idade inferior a 40 anos, formação universitária e haviam assumido a direção das empresas em suas respectivas famílias”, empresas estas ligadas aos setores industriais tradicionais com inserção no mercado regional e nacional.

Assim, o CIC, de 1978 a 1986 passa a atuar como um grande fórum onde os principais temas discutidos eram a questão nordeste e o modelo de política econômico brasileiro. Isso porque as discussões travadas ora com políticos de envergadura nacional ora com intelectuais com visão crítica sobre a atuação das elites regionais tinham como objetivo filtrar os elementos constitutivos de um novo discurso regional dos “novos empresários”.

A passagem do CIC para o cenário político se deu de forma a garantir a viabilidade de estruturação desse pensamento político que permeava as discussões no interior da instituição. A idéia de “atraso” cujas bases se assentavam nas práticas clientelistas dos coronéis que até então alternavam-se no poder por mais de 20 anos (GONDIM, 2006, p. 132) foi substituída pelos ideais de modernidade e racionalidade.

Para Gondim (2006) as bases sociais e políticas que sustentavam o coronelismo no Ceará já tinham sido fortemente fragilizadas desde a década de 1950 devido a mudanças na agricultura, aumento da urbanização e incremento da comunicação. Segundo a mesma autora,

[...] malgrado a persistência do clientelismo, desde a década de 1960 podem-se identificar tendências no sentido de modernização da administração pública, sendo que já no primeiro mandato de Virgílio Távora como governador do Estado do Ceará o planejamento foi adotado como método de governo, e foi criado o primeiro distrito industrial do Estado. [...] Assim a modernização da economia e da administração pública do Estado antecedeu à ascensão ao poder dos ‘jovens empresários’. (GONDIM, 2006, p.51).

Ainda na década de 1950, o discurso e a prática de planejamento foram adotados no Brasil como instrumento de desenvolvimento na escala federal, através do Plano de Metas do governo Juscelino Kubstchec; no plano regional, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), como também no âmbito dos estados (AMORA; COSTA, 2007, p. 349).

A Superintendência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (SUDEC) foi o primeiro órgão de planejamento criado em terras cearenses. Nesse período foi elaborado também o primeiro plano de governo, na administração Virgílio Távora (1963 – 1966). Mesquita (2007) ressalta a importância dessa ideia de planejamento introduzida no Ceará por Virgílio Távora para o surgimento no âmbito do governo estadual de uma burocracia mais racionalizada, especialmente em relação ao planejamento de políticas públicas.

Virgílio Távora governou o Ceará por duas vezes. O primeiro mandato ocorreu entre os anos de 1963 a 1966, e o segundo período foi de 1979 a 1982, com indicação do presidente Ernest Geisel. Nesse governo, implantam-se importantes obras infra-estruturais, a exemplo do sistema Pacoti-Riachão e da conclusão do I Distrito Industrial do Ceará e a energização rural. Além disso, Virgílio promove a construção de rodovias ligando cidades do interior, do Baixo Jaguaribe que, algumas décadas mais tarde, torna-se um “novo espaço da produção globalizada” no Estado do Ceará e atrai grandes grupos industriais como a Grendene (ARAÚJO, 2007, p.105).

Ainda como característica desse período, é possível citar a criação dos conjuntos habitacionais, iniciados a partir da década de 1970, devido à necessidade de suprir a demanda por habitação, intensificada pelas migrações. Em destaque inicialmente as cidades de Caucaia, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba, como as primeiras da região metropolitana a possuírem esta criação do capital para abrigar a mão-de-obra, diminuindo despesas com deslocamento e formando um mercado consumidor para os produtos, como destaca Bernal (2004).

Ainda na década de 1970, consolida-se a política de incentivos fiscais da SUDENE, relacionada com a criação de ideologia que coloca a indústria como elemento capaz de promover transformação da economia nordestina. Porém, as condições favoráveis para iniciar um novo patamar de modernização no Ceará só ocorrem após o processo de redemocratização com a eleição do empresário Tasso Jereissati em 1986.

A modernidade introduzida pelos “governos das mudanças”, contudo, deve-se muito mais do que à capacidade de incentivar a indústria, modelo já iniciado em outras gestões; Tasso Jereissati inaugurou um novo padrão de desenvolvimento – de início, pautado numa relação pactuada entre Estado e sociedade civil organizada, com o apoio de partidos políticos, movimentos populares, e partidos de tradição esquerdista como o Partido Comunista do Brasil (PC do B).

Entretanto, já no início de sua gestão, o novo governador entra em conflito com estes apoiadores, distanciando-se cada vez mais deles e fechando-se à idéia de participação. As práticas autoritárias e a negação do diálogo com a oposição continuaram no governo Ciro Gomes. Segundo Küster (2004), somente no segundo mandato do “governo mudancista”, período que vai de 1995 a 1998, foram estabelecidos arranjos participativos de forma sistemática, tornando-se inclusive elemento integrante do “Plano de Governo de Desenvolvimento Sustentável”, visando à eficácia das ações governamentais.

A idéia de sustentabilidade defendida no Plano estava pautada em preservar a capacidade produtiva dos recursos naturais, maximizando os seus efeitos sobre a criação de renda e emprego e assegurando apoio político capaz de garantir a continuidade administrativa (CEARÁ, 1995, p.35).

Como ressaltam alguns estudiosos, a idéia de desenvolvimento sustentável defendida no governo do Ceará está voltada à criação de um ambiente capaz de atrair investimentos, empresas e turistas, e não para melhoria da qualidade de vida da população. Há uma maior preocupação em configurar um novo modelo de desenvolvimento, capaz de garantir investimentos e o equilíbrio orçamentário do que propriamente estimular a participação (GONDIM, 1998).

A idéia de planejamento urbano, presente na Constituição de 1988, também foi ressaltada no terceiro mandato de Tasso Jereissati (1995 a 1998). Com forte apoio de organismos internacionais, foi iniciado um ambicioso programa de desenvolvimento urbano. Mesquita (2007) defende a idéia de que a criação de arranjos participativos no Ceará foi uma resposta às exigências e aos critérios das agências internacionais de financiamento, que financiaram o Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos

(PROURB) e o Programa de Apoio as Reformas Sociais (PROARES), bem como a formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) para obtenção de recursos públicos destinados à redução da pobreza.

Uma questão coloca-se como prioritária quando se fala em planejamento urbano principalmente nos moldes de uma cultura clientelista e patrimonialista que caracteriza grande parte dos municípios no Ceará: a novidade que representa para a sociedade civil discutir sobre o que seja planejamento, ainda mais planejamento da cidade. A idéia de planejamento urbano participativo introduzida através do PROURB, influenciou decididamente o discurso que a prefeitura passa adotar. Entretanto, o clientelismo foi se apoderando dessas idéias e revertendo-as à sua maneira. Parodiando Ermínia Maricato (2000), pode-se dizer que “a idéia estava fora do lugar”, ou o “lugar fora da idéia”.

Em Pacatuba essa política do governo incide fortemente, seja porque nesse período o prefeito era do mesmo partido do governo (PSDB), seja pela localização estratégica para o município. O governo de Pacatuba não só incentivou as indústrias a se instalarem no município, como ainda hoje continua realizando alguns tipos de concessão fiscal.

O planejamento urbano não só foi uma novidade, como se verá a seguir, como continua sendo um instrumento de gestão ainda sub-utilizado no município. Conforme declaração do atual Secretário de Governo, “o povo está acostumado a resolver da forma como foram acostumados. Lá [nas reuniões e oficinas para discussão das leis constantes no Plano diretor] eles aceitam tudo, depois vem aqui defender os seus interesses (Entrevista concedida em 25 de março de 2009).

3.2 O PROURB e seus planos diretores

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), o Ceará foi o primeiro Estado a realizar um programa de desenvolvimento urbano e gestão do território através da seleção e qualificação de cidades-pólo, visando a consolidação de uma rede urbana de cidades e regiões. Ainda de acordo com a Secretaria, o objetivo principal era a melhoria dos padrões de atendimento das populações urbanas com a requalificação das cidades cearenses e a redução da pobreza, através da geração de trabalho e renda, incluindo a participação da sociedade civil na elaboração dos trabalhos (CEARÁ, 2004).

A política urbana implementada pelo Governo estadual foi fortemente influenciada por três fatores: a perspectiva de um crescente processo de urbanização do Ceará, a exaustão do modelo urbano brasileiro que privilegiou as grandes cidades, especialmente as capitais e as

áreas metropolitanas e a necessidade de interiorização de um desenvolvimento urbano, consolidando as cidades-pólos e as regiões estratégicas.

O PROURB foi originalmente composto de duas vertentes: o componente urbano, que objetivava o fortalecimento das cidades-pólo, e o componente hídrico, que pretendia o fornecimento de água para o consumo humano a todos os núcleos urbanos. Ambos os enfoques ficaram sob a mesma coordenação até o ano de 1997. Após essa data foi realizada a separação gerencial das duas intervenções, dividindo-se o programa em duas partes: o PROURB/Cidades do Ceará e o PROURB/ Águas do Ceará.

As ações do PROURB/ Cidades do Ceará estavam voltadas para a realização de:

- a) Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, compostos de: Diagnóstico de situação, Planos Estratégicos, Planos de Estruturação Urbana e Legislação Urbanística, elaborados com a participação da sociedade civil organizada;
- b) Capacitação e Modernização da Gestão Municipal, através da inclusão de rotinas administrativas contemporâneas, cadastros técnicos e aquisição de equipamentos de informática;
- c) Planos de Desenvolvimento de aglomerados urbanos;
- d) Construção de habitação e dotação de infra-estrutura urbana adequada ao atendimento das principais necessidades da população em todos os municípios componentes do Programa, notadamente através do Programa de Qualificação Urbana de Micro-Áreas de Risco Social e Ambiental;
- e) Elaboração de Projetos estruturantes de Requalificação Urbana indicados pelos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano;
- f) Implementação de Obras Estruturantes envolvendo a melhoria das condições ambientais, de circulação e transporte, de revitalização de espaços públicos e áreas verdes, e da preservação de sítios históricos e culturais importantes;
- g) Elaboração do Plano Diretor de Habitação (PDH) para o Estado do Ceará;

De acordo com as ações acima elencadas, o governo de Estado estabeleceu uma parceria com as prefeituras municipais como forma de garantir a realização e execução das ações. Buscou estabelecer também, o que foi considerado pela gestão governamental de “nova gestão urbana”, fundamentada na participação popular na definição do futuro da cidade.

O PROURB, atuando em 44 cidades estratégicas do Ceará, beneficiou indiretamente uma população urbana de 2.012.910 habitantes, o que representa um percentual de 64% da população urbana total do interior do Estado (CEARÁ, 2004 p. 25). Foram elaborados 48

Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, isso porque, foram acrescentadas mais cinco cidades para comporem o rol de cidades estratégicas do Ceará.

O gerenciamento do Programa foi realizado pela SDLR, criada em 1997, através da Coordenação de Políticas Urbanas, responsável pelo desenvolvimento do Programa tanto no nível estadual como municipal. A SDLR ficou responsável diretamente pelos custos, licitações, contratações e acompanhamento da execução dos Planos, projetos e serviços de Cartografia e Fotografia, Cadastro Técnico Multifinalitário, Reestruturação de órgãos, Capacitação das equipes técnicas municipais, Planos de Desenvolvimentos Regionais e Planos Diretores de Habitação.

Em cada município foi nomeada uma equipe técnica do PROURB responsável pelas diversas áreas de atuação do Programa. As prefeituras municipais ficaram responsáveis pela licitação, contratação e acompanhamento da execução dos Planos Diretores, Projetos estruturantes, Ações de Gestão municipal e execução de obras de infra-estrutura, sob supervisão da coordenação Geral do PROURB.

4 POLÍTICA LOCAL E PLANEJAMENTO EM PACATUBA – CE

4.1 Um pouco de história

O município de Pacatuba³ tem sua origem relacionada com a formação de núcleos populacionais ao pé da serra de Aratanha, por volta de meados do século XVII, mediante a concessão de sesmarias nas terras férteis de suas encostas.

Segundo Amora (1972), o algodão e o café foram as primeiras atividades agrícolas do município e contribuíram para a elevação de distrito de Maranguape a Vila. As primeiras mudas de café a chegar no município vieram de Baturité, e logo se espalharam por toda a serra de Aratanha, tornando-se o povoado de Pacatuba uma das principais produtoras de café do Estado.

A cultura do café, movimentou a economia da Vila, tornando-a uma das primeiras vilas da Província a receber trilhos da estrada de ferro da Companhia Cearense da Via- férrea de Baturité, com um ramal para a sede da vila, então no município de Maranguape. Tal empreendimento visava o escoamento da produção serrana para porto de Fortaleza.

A elevação do povoado de Pacatuba à categoria de vila se deu através da Lei Provincial nº 1284 de 8 de outubro de 1869 e mais tarde à categoria de cidade através da Lei nº 2167 de 17 de agosto de 1889 (LOUREIRO, 2006).

Segundo descrição de Amora (1972), a recém criada cidade de Pacatuba era uma pequena urbe, mas tradicional e aprazível, que teve seu desenvolvimento explosivo na época da maior rentabilidade do café e “decaiu em consequência da supremacia de outras culturas agrícolas, da crescente aproximação com a capital e concorrência de localidades vizinhas”. Moradores mais antigos da cidade relatam que, na década de 1940, os plantadores de café receberam ordens expressas do governo federal em destruir suas plantações de café e se dedicarem ao cultivo de outras culturas como a banana.

Muita coisa mudou no cenário urbano desde a sua elevação de Vila de Pacatuba à Cidade, em 1889. Várias edificações foram surgindo como o prédio da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, a igreja matriz, a casa paroquial, uma sucursal da Legião Brasileira de Assistência, dois cartórios judiciais, o cemitério, um grupo escolar e seis sobrados que testemunharam os dias de prosperidade da lavoura cafeeira.

³ A existência em abundância de um pequeno mamífero conhecido pelo nome de paca conferiu-lhe o nome que, na língua tupi, significa: paca (animal) + tuba (lugar abundante), traduzindo-se, portanto como "lugar de muita paca".

A cidade foi-se desenhando tendo como ordenamento territorial o primeiro código de postura municipal, resolução nº 1555 de 9 de setembro de 1873 elaborado ainda quando Vila. Nesse documento encontram-se as primeiras tentativas de organização territorial do município.

Com 24.458 habitantes, concentrados, na sua maior parte na zona rural, Pacatuba em 1960, segundo Amora (1972), possuía seis distritos: a sede, Guaiúba, Pavuna, Itaçima Itapó e Água Verde e uma povoação denominada Jereraú. Nas décadas seguintes, a população municipal tem um expressivo crescimento impulsionado pelo processo de descentralização industrial iniciado pelo Governador Virgílio Távora e corroborado pelo Governo das Mudanças.

Atualmente, a população está mais concentrada na área urbana, confirmando o crescimento da taxa de urbanização que era de 89,16% em 1991, passando para 90,97% em 2000 (IPECE, 2004). Os núcleos urbanos localizam-se entre a estrada CE-060 e a Serra de Aratanha. O distrito de Pavuna encontra-se a 10 km de distância ao distrito Sede, enquanto Senador Carlos Jereissati está a 12 km e Monguba, a 5 km.

O Distrito Sede localiza-se no sopé da Serra de Aratanha, extremo sul do município. É composto por treze bairros: Centro, Pracinha, Carnaubinha, São José, Parque Aratanha, Forquilha, São Bento, Alto São João, São Luiz, Picada, São Joaquim, Parque Quandú e Cajazeiras. De forma geral é o distrito mais desenvolvido economicamente, devido ao número de estabelecimentos comerciais e institucionais tais como Fórum, Câmara, Prefeitura, Bancos, balneários etc. Concentra também estabelecimentos industriais, como Killing e Leppel.

O Distrito de Pavuna nasceu de loteamentos privados, de pequena extensão. É neste distrito que se encontram as principais indústrias geradoras de emprego: Kaiser e Marisol. O Distrito Monguba é o mais próximo da Sede, mas é pouco povoado. Situado ao pé da serra, apresenta grandes problemas ambientais devido às antigas pedreiras hoje desativadas. O Distrito Senador Carlos Jereissati resultou da implantação do Conjunto Jereissati pela COHAB-CE na década de 1980. A maior parte do Conjunto está em Maracanaú, cerca de 80%. A parte pertencente a Pacatuba corresponde à terceira etapa construída em 1987, composta por um único aglomerado com três conjuntos: Vila das Flores, Santa Marta e Planalto Benjamim.

A implantação das indústrias teve papel importante em relação à atual configuração espacial do município, estimulando a migração campo-cidade e a modificação das relações de trabalho. De acordo com Silva (2005, p.111),

O processo de industrialização [...] modificou as estruturas internas do Ceará, no que se refere à sua realidade espacial. A partir dos anos 80, o processo de fragmentação metropolitana, associado a uma descentralização e desconcentração da indústria, resultou na escolha de cidades menores, para receber novos investimentos. O grande atrativo repousava nos incentivos fiscais, fundado o pressuposto do maior distanciamento da capital, lócus preferencial dos investimentos. Já os empresários vislumbravam na política de interiorização da indústria, algumas vantagens, traduzidas em um maior distanciamento da luta sindical, redução dos custos de produção e, logicamente, maior lucratividade.

Em Pacatuba existem 25 indústrias; porém, segundo Araújo (2007) o grande contingente populacional atraído para o lugar não está apto a trabalhar em atividades industriais. Surgem então vendedores ambulantes e outras atividades informais, antes desconhecidas do lugar, se tornam cada vez mais comuns. Segundo dados do (2002), em Pacatuba o número de pessoas que estão na economia formal, ou seja, que trabalham com carteira assinada, diminuiu. Essa diminuição se deu expressivamente no setor terciário, mais especificamente no comércio, onde ocorreu uma redução da ordem de 41,96%.

A indústria modificou a base socioeconômica de Pacatuba. Ela assume o comando da economia local e configura-se como importante elemento da organização espacial, confirmando a idéia de Carlos (1992, p. 38), ao afirmar que “o rápido crescimento industrial traz à cidade mudanças significativas, tanto no que se refere ao modo de vida da população, quanto ao processo espacial. A atividade industrial assume o papel de comando na reprodução espacial.”

A criação de conjuntos habitacionais desde a década de 70 fazia parte, segundo Araújo (2007) da política de descentralização industrial e tinha como objetivo suprir a demanda por habitação, intensificada pelas migrações.

O distrito de Senador Carlos Jereissati, criado em 1989, tem características essencialmente urbanas, com configuração típica de conjunto habitacional que com o decorrer do tempo e pela sua dimensão (26 mil habitantes em 1996), já apresenta tipologia habitacional heterogênea, com casas residenciais e estabelecimentos comerciais situados ao longo das principais avenidas.

4.2 Política local, associativismo e clientelismo em Pacatuba

Segundo o ex-prefeito municipal Valter do Carmo Filho, em entrevista à autora, as primeiras associações de moradores existentes em Pacatuba localizavam-se período da sua segunda gestão (1996-2000) no Conjunto Jereissati. Segundo ele “quase em toda rua tinha uma associação de moradores onde funcionava uma creche”.

O programa a que se refere o ex-prefeito é o programa Creches Comunitárias. Segundo Cruz (2001), que nasceu com a finalidade de apoiar demandas populares quanto à construção, reforma, equipamento e manutenção de creches para crianças de zero a seis anos. A relação entre o governo e a comunidade seria de co-gestão para a execução do programa (CEARÁ/FEBEMCE/UNICEF, 1994).

A escassez de documentos e registros dessas associações impossibilitou que se chegasse a dados mais consistentes sobre as associações de moradores existentes nesse período.

A forma de governar pautada no poder personificado pelo prefeito, com quem os problemas são tratados diretamente, é percebida na fala do ex-prefeito municipal, quando afirma que as associações municipais no Conjunto Jereissati naquela época

Existiam para garantir o funcionamento das creches comunitárias. Eu mandava alimentação e pagava os professores. Eles vinham me pedir outras coisas e eu sempre dava, às vezes eram para alguma festinha da creche, essas coisas (Entrevista concedida à autora em 25 de fevereiro de 2009).

Esta declaração reforça a análise de Küster (2004, p.117):

Características da política local nos municípios do interior do Ceará são o clientelismo e o comportamento paternalista dos políticos. [...] Todos os problemas são tratados diretamente com o prefeito, seja uma ponte destruída, a casa inundada, os óculos quebrados, um medicamento necessitado ou outras dificuldades enfrentadas pelos munícipes no seu cotidiano.

O clientelismo constituía um dos traços marcantes do coronelismo, segundo Gondim (1998, p.15). Essa rede de relações pessoais e diretas deixava cada vez mais tênue a distinção entre o público e o privado.

As primeiras eleições municipais em Pacatuba ocorreram no ano de 1947. Desde então, alternaram-se no poder representantes dos partidos União Democrática Nacional (UDN) e Partido Social Democrático (PSD). Essa alternância das forças políticas é resultado da fragilidade da estrutura do poder local que marcou não só o município de Pacatuba, mas grande parte do Estado do Ceará, sendo uma peculiaridade cearense se comparada a outros estados da região Nordeste do País (MESQUITA, 2007, p. 66).

A partir de 1967 entra em cena o partido da ARENA (criado pelo governo militar) que se mantém no poder até o ano de 1982, bastante afinado com o governo federal e estadual. A vinculação partidária não tinha uma forte conotação ideológica, pois as lideranças locais estavam vinculadas historicamente ao partido do governo estadual.

A vitória de Valter do Carmo Filho, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) nas eleições de 1996 exprime essa ausência de vinculação ideológica partidária. Eleito pela primeira vez pelo partido da ARENA em 1977, ele tinha forte vinculação política com o Virgílio Távora, uma das lideranças oligárquicas derrotadas pelos “governos das mudanças” em 1986.

Lançado na política pelo Sr. Isaac Newton Campos, Sr. Valter do Carmo tinha sido seu Secretário de Administração e relata:

Virgílio (Távora) veio aqui escolher quem seria o nome mais adequado para substituir o Sr. Isaac. Eu fui apontado como o nome mais forte para combater a oposição [...] (Entrevista concedida à autora em 25 de fevereiro de 2009).

Mesmo essa forte vinculação não inviabilizaria que em 1996, o Sr. Valter do Carmo se filiasse ao PSDB, partido do governador Tasso Jereissati. Na verdade, o que pesou foi a forte tradição histórica do município de não se contrapor à política estadual. Não houve uma compreensão local do que representaria o “governo das mudanças” no município, no sentido de uma nova forma de fazer política: o acesso da sociedade civil à administração municipal através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS).

Como foi mencionado, os CMDS faziam parte do modelo de gestão participativa do segundo governo de Tasso Jereissati, com o objetivo de aumentar a eficácia no uso dos recursos públicos.

Em Pacatuba, não houve por parte da prefeitura uma reação negativa à criação do Conselho:

No CMDS as lideranças mais conhecidas participavam, seja de situação ou oposição, inclusive tinha muita gente de oposição. E foi assim que conseguimos junto a SEGOV a iluminação do Parque Quandú e a cozinha industrial da antiga Escola Agrícola (Entrevista concedida em 28 de março de 2009).

Ainda segundo o entrevistado, o prefeito não interferia nas reuniões e decisões do conselho, diferentemente do que acontecia em grande parte dos municípios no Ceará onde os políticos resistiam à aceitação dos conselheiros como parceiros na intermediação entre a população e o Governo do Estado (KÜSTER, 2004, p. 123).

Essa característica da administração municipal em relação a entidades comunitárias é percebida também por lideranças comunitárias opositoras. Segundo uma delas, ex-presidente da Associação das Agentes de Saúde,

Sempre fui oposição ao Valtim [prefeito municipal], mas ele tinha uma característica interessante, ele atendia o que a gente pedia. As maiores conquistas das agentes de

saúde foi na época em que ele foi prefeito. Ele não perseguia, nem se envolvia no CMDS para escolher esse ou aquele conselheiro. Diferente do Célio, que persegue, amedronta, ameaça quem não vota com ele (Entrevista concedida a autora em 25 de fevereiro de 2009)

Com características diferentes mas bebendo da mesma fonte clientelista, a gestão municipal do Sr. Célio Rodrigues apresenta uma característica específica do coronelismo baseado na “valentia”. A disputa que o trouxe a chefia do executivo se deu em 2000, e foi nessa eleição que se consolidou a fama de “véio macho”. Na ocasião Sr. Célio disputou as eleições

[...] Contra tudo e todos. Contra a máquina da prefeitura; contra a máquina do Governo do Estado e, também, contra as principais lideranças que o povo conheceu até então. Eu só tinha o povo do meu lado. A pobreza estava comigo. Era eu, Deus e o povo. Venci pela vontade da população carente que me queria ver outra vez dirigindo os seus destinos e do nosso município. Do meu lado eu tinha um grupo de veradores que muito me ajudaram, e na oposição, todos políticos fortes (Entrevista realizada em 2005 para o jornal de Pacatuba).

A fama da “valentia” do Célio espalhou-se no município, as histórias de suas façanhas, de sua bravura eram reforçadas cada vez que ouvia-se falar das discussões políticas. O “véio macho” passou a ser slogan que os seus corregilionários utilizaram para caracterizar sua gestão. Nos carros espalharam-se os adesivos fazendo alusão a essa sua característica.

Na realidade, contribuíram para sua vitória as alianças firmadas com grande bancada do poder legislativo. De acordo com os dados do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - TRE, dos dezessete vereadores eleitos, oito faziam parte dos partidos que cumpunham a sua base aliada, cinco vereadores eleitos eram de partidos que apoiaram o então prefeito municipal, Valter do Carmo Filho e os outros três apoiaram os dois outros candidatos a prefeito.

A construção dessa oposição se deu alicerçada na insatisfação dos vereadores com o Prefeito da época. A relação da Prefeitura com a câmara era uma relação de “cada um na sua, eu dava o que eles tinham direito por lei e só”.

Apesar do apoio da população e de grande parte dos vereadores, Célio não tinha o apoio de grande parte dos funcionários públicos municipais. E isso definiria mais adiante a sua política de relação com a comunidade.

O discurso do novo grupo político que assumiu a prefeitura em 2001, estava pautado na idéia de modernizar a política e a economia em Pacatuba. O modo de fazer política tinha como desafio principal, de acordo com Sr. Célio Rodrigues “dar voz ao povo pobre de Pacatuba”, que para ele foi o principal aliado na disputa eleitoral. E na economia, liderada

pelo Renato Célio Rodrigues, filho do prefeito municipal, tinha como objetivo principal superar o “atraso” legado pelas gestões anteriores.

Sr. Célio ao conquistar nas urnas a prefeitura municipal, criou um canal direto de interlocução com a comunidade: o disque denúncia, através do qual o cidadão que se sentisse mal atendido, mal tratado em algum órgão da prefeitura poderia fazer sua denúncia direto ao prefeito municipal. Essa tentativa de estabelecer o vínculo direto com a comunidade, reforçava o caráter clientelista de sua política.

Malgrado a persistência de práticas clientelistas, a política de Célio Rodrigues trouxe expressivas mudanças para o município. O crescimento econômico pode se exprimir pelo saneamento das dívidas assumidas nas gestões anteriores.

Do ponto de vista de indicadores sociais teve também importantes conquistas. Foi em seus dois mandatos que Pacatuba que obteve pela primeira vez o selo Unicef município aprovado; apresentou o melhor índice de desenvolvimento econômico, e saiu da 134ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), para 4ª posição. De acordo com dados do IPECE (2006), Pacatuba ocupa o 32º lugar na hierarquização dos municípios no IDM⁴. Quanto ao nível de escolaridade, o município possuía em 2006, 100% dos jovens em idade escolar matriculados em suas 37 escolas públicas e 11 escolas particulares. Porém, o número de repetência e abandono escolar é bastante alto.

No que se refere a taxa de escolarização o município apresentou em 2006 um percentual de 78,07% no ensino fundamental e 21,29% no ensino médio, abaixo da média estadual que é de 90,31 e 37,36 respectivamente. A taxa de escolarização, segundo o IBGE (2007), representa a porcentagem de estudantes numa faixa etária em relação ao total de pessoas, na mesma faixa etária.

Quanto aos indicadores de saúde, o município possuía em 2006, uma unidade mista de saúde, 11 centros de saúde e 01 unidade da vigilância sanitária. A cobertura do Programa de Saúde da Família (PSF), é de 84%. Em 2006, existiam atualmente 82 comunitárias de saúde (SECRETARIA DE SAÚDE, 2009).

Quanto à infra-estrutura urbana, em 2006 o município possuía uma taxa de cobertura de abastecimento de água urbana de 95%. Quanto a cobertura de esgotamento sanitário, o

⁴ Este indicador procura definir o nível geral de desenvolvimento dos municípios do Ceará, incorporando aspectos geográficos, econômicos e sociais dos mesmos. A elaboração do IDM utilizou um conjunto de 30 indicadores, abrangendo quatro grupos: i) Fisiográficos, fundiários e agrícolas; ii) Demográficos e econômicos; iii) Infra-estrutura de apoio; e iv) Sociais. A partir daí, foram calculados índices para esses grupos, sendo depois consolidados em um índice de desenvolvimento para cada município. Assim, torna-se possível hierarquizar os 184 municípios cearenses e compará-los, tanto em termos gerais como dentro de cada um dos quatro conjuntos de indicadores analisados.

município possui 100% de cobertura no distrito de Jereissati, 60% no distrito de Pavuna e 50% na sede do município (SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA, 2009).

4.3 Planejamento urbano

Em Pacatuba, a primeira experiência municipal no âmbito do planejamento territorial se deu em 2001, quando foi elaborado o Plano Diretor de Pacatuba – CE, através do Programa de Desenvolvimento Urbano e Gerenciamento de Recursos Hídricos (PROURB) financiado com recurso do Banco Mundial (BM).

Da mesma forma que o atual Plano Diretor Participativo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano proposto pelo Governo do Estado também aporta em Pacatuba sem contar, por parte da administração local com uma compreensão sobre o que se tratava, e muito menos sobre os benefícios que poderia trazer para gestão municipal.

Assim, pode-se afirmar que a elaboração do Plano Diretor não foi fruto nem de uma pressão da sociedade civil organizada, nem da vontade política do governo municipal. Ele representou uma proposta de um governo estadual que buscou implementar políticas públicas que incentivassem o empoderamento das comunidades locais frente aos chefes do poder municipal. Essa política de incentivar a participação no âmbito local visava também, a construção de uma hegemonia política favorável ao grupo tassista em nível estadual (MESQUITA, 2007, p.66).

O processo de elaboração do PDDU de Pacatuba estava centrado em um conjunto de agentes que, em parceria, conduziram a elaboração do Plano: a Prefeitura Municipal, por intermédio do Prefeito, Secretários Municipais e técnicos da secretaria de infra-estrutura do município, em particular os técnicos designados para o trabalho, como arquiteto, engenheiro civil e assistente social; técnicos do consórcio de consultores; e técnicos da SDLR, responsáveis pelo acompanhamento dos trabalhos.

Participaram, também, representantes do Poder Legislativo Municipal e de órgãos do Poder Executivo estadual com atuação mais relevante no município. O Plano contou, ainda, com a participação de representantes de conselhos municipais, associações comunitárias urbanas e rurais e sindicatos de trabalhadores e de empresários.

Para a elaboração do Plano Estratégico de Pacatuba, foram realizadas oficinas, técnicas de mobilização e de capacitação. De acordo com o documento do Plano Estratégico, parte integrante do plano Diretor, as oficinas eram conceituadas como

[...] atividades que se caracterizam pela utilização de técnicas de dinâmica de grupo e de visualização. As primeiras permitem que, simultaneamente, sejam trabalhados conteúdos e melhoradas as relações interpessoais no grupo, evitando-se, assim, uma ênfase excessiva nos aspectos intelectuais das atividades de planejamento e gestão. Afinal, o êxito destas depende não só do preparo técnico, como de qualidades pessoais, que se traduzam em capacidade de contribuir para o trabalho coletivo. Quanto à utilização de técnicas de visualização (cartões coloridos, painéis e outras), considera-se que a comunicação se torna melhor quando as informações audíveis são complementadas por informações visuais. A visualização aumenta as chances de que sejam considerados pontos de vista e opiniões que, de outra maneira, poderiam ser facilmente negligenciados (PDDU, 2001, p.12).

As oficinas eram realizadas com a participação de técnicos municipais de secretarias afins ao assunto em discussão e, principalmente, ligadas à força política municipal. Essa questão foi bastante intensa tendo em vista que as oficinas participativas ocorreram no período eleitoral de 2000. Neste período, o município de Pacatuba passa por uma disputa intensa das forças políticas municipais. Soma-se a esse fato outras fragilidades quanto à efetividade do processo participativo:

- a) falta de capacitação dos agentes técnicos e agentes comunitários a fim de garantir uma atuação mais crítica quanto aos assuntos tratados nas oficinas participativas;
- b) ausência de uma sociedade civil organizada, propositiva e atuante no município capaz de problematizar assuntos, politizando o debate sobre os problemas da cidade;
- c) oficinas foram realizadas somente na sede municipal;
- d) falta de publicidade sobre o PDDU que apesar de ser realizado de forma participativa foi pouco divulgado tanto para a população quanto para os técnicos municipais que não estavam diretamente envolvidos.

Apesar das fragilidades apontadas, o PDDU foi uma das poucas experiências no município capazes de propiciar uma ação conjunta entre instâncias do governo e sociedade local.

O PDDU enquanto instrumento de gestão não foi capaz, porém, de conter o avanço desordenado da cidade, nem de impedir o crescimento de partes da cidade não contidas no Plano. Na verdade, a cidade cresce e se desenvolve independente do PDDU, sem uma atuação efetiva da administração pública; o problema continua sendo que independente de planos, a população carente continua a morar em locais sem infra-estrutura urbana e com risco ambiental.

Outra constatação foi que a existência de um documento de planejamento urbano não foi suficiente para tornar a atuação do governo municipal mais racionalizada e técnica. Os improvisos, as trocas de favores subsistem, independentes de Plano.

Desde a sua aprovação, o Plano Diretor de Pacatuba foi pouco discutido e minimamente implementado. De acordo com a opinião dos técnicos que participaram da sua elaboração, houve falta de interesse da Administração Municipal em destinar recursos para garantir a execução do Plano. Na verdade, nos diálogos realizados com a equipe, percebi mesmo uma falta de conhecimento sobre o que é o PDDU.

“No papel cabe tudo, mas a prática é outra” – esta afirmação, feita por um técnico municipal, mostra a distância entre o mundo planejado e organizado constante no PDDU, e o que se verifica no cotidiano do município.

“A ilusão do Plano diretor” presente nos discursos dos consultores contratados e dos técnicos do PROURB, quase nada conseguiu produzir em termos de resultados concretos para a população municipal. De acordo com Villaça (2005), o poder atribuído aos Planos Diretores não tem nenhuma ressonância prática, sendo quase inexistente a experiência concreta de sua implementação. Assim, sem ainda conhecer o seu PDDU, o município de Pacatuba iniciou seu processo de revisão do Plano, atendendo à exigência legal de adequá-lo ao que estava contido no Estatuto da Cidade, lei nº 10.257.

5 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PACATUBA

De acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), todas as cidades brasileiras com mais de 20.000 mil habitantes têm a obrigação de elaborar ou revisar seus Planos Diretores e adequá-los às exigências da lei federal. Pacatuba, como mencionado anteriormente, já havia passado pela experiência de elaborar seu Plano através do PROURB, e do período de sua elaboração até a sua revisão, passaram-se pouco mais de cinco anos. O novo Plano Diretor Participativo de Pacatuba (PDPP), aprovado através da Lei nº 002 de 11 de dezembro de 2007, dentre outras coisas, institui a “gestão democrática por meio da participação da sociedade na formulação e execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (PACATUBA, 2007).

O plano diretor constituiu-se em um processo de experiência de participação direta da comunidade na elaboração do diagnóstico da cidade, bem como nas possíveis soluções dos problemas elencados. Processo esse, que iniciado desde o movimento de reforma urbana, teve repercussões em um município de feições tão tradicionais, como Pacatuba. A estrutura política local apesar de buscar cumprir uma exigência legal, acaba por produzir espaços participativos de diálogo e discussões com a sociedade civil.

O plano diretor sob os moldes atualmente propostos se afirma como uma nova roupagem de planejamento urbano, ao buscar instituir espaços institucionais alternativos que se propõem a romper com práticas históricas de gestão excludente do solo urbano, ao consagrar a participação da sociedade civil como uma importante aliada na luta contra planos inoperantes. A tentativa de romper com a tecnocracia existente na elaboração do plano se refletiu em Pacatuba na tentativa de criar uma relação alternativa entre Estado e sociedade civil na gestão da cidade.

Apesar de não partir de uma iniciativa da prefeitura, como coloca Avritzer (2008) e se configurar numa forma de “ratificação pública”, ou seja, a obrigatoriedade instituída por uma Lei Federal, o Plano diretor ainda pode provocar mudanças na concepção e no modo de se organizar a cidade através da publicização e coletivização no trato de questões que tradicionalmente tinham sido prerrogativas somente do Estado.

5.1 Estrutura do PDPP

O processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Pacatuba – PDPP foi oficializado através do Contrato de Repasse nº 0173.807-82, tendo como início de vigência a

data de 10 de agosto de 2005. Nesse contrato, assinado entre a Prefeitura Municipal de Pacatuba e o Ministério das Cidades, estão estabelecidas as normas para o repasse de recurso financeiro da ordem de R\$ 126.009,00 liberado através da Caixa Econômica Federal do Ceará – CEF.

Como agente financeiro e fiscalizador da realização dos trabalhos de elaboração ou revisão dos Planos Diretores, a Caixa Econômica Federal atua junto aos municípios para o cumprimento das exigências para realização do objeto do convênio. Dentre as exigências estabelecidas para garantir os repasses financeiros os municípios devem encaminhar os documentos produzidos para a CEF, seguindo as etapas estabelecidas pelo Ministério e de acordo com o *Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos* (BRASIL, 2005).

Os trabalhos de revisão do Plano Diretor em Pacatuba, dessa forma, foram realizados por etapas:

- a) etapa metodológica, onde foram pensados os desenhos institucionais para garantir a participação comunitária, o papel a ser desempenhado por cada uma das instâncias envolvidas no processo, prazos, cronogramas de atividades e a forma como seriam utilizados os recursos financeiros;
- b) etapa de elaboração do diagnóstico através da leitura da cidade, sob duas perspectivas: técnica, que diz respeito ao levantamento das principais questões relacionadas ao município, seus problemas, suas potencialidades, as forças políticas atuantes, a legislação básica existente, a forma como é utilizada a terra, a inserção regional do município; e uma leitura comunitária, onde se apontam elementos da cultura e da vivência dos moradores, os conflitos, problemas e potencialidades sob a ótica de quem vivencia os problema;
- c) etapa das estratégias de ação, onde se devem formular e pactuar com a sociedade civil as propostas para enfrentar os problemas elencados nas duas leituras realizadas nas etapas anteriores.

Assim, Pacatuba, em cada etapa acima descrita, encaminhava o documento produzido, bem como relatórios de atividades desenvolvidas, registros da participação comunitária como fotos, folhas de presenças de reuniões, atas, e demais instrumentos necessários para comprovar a realização da ação desenvolvida.

Nas reuniões realizadas entre a equipe técnica municipal e os representantes da Caixa Econômica Federal, percebia-se que a preocupação maior dos técnicos da CEF era com a garantia da participação da sociedade civil na realização de cada uma dessas etapas. De acordo com uma técnica da CEF, “os municípios não estão acostumados a discutir com a

comunidade seus problemas, eles não estão acostumados a desenvolver os trabalhos de forma participativa” (Entrevista concedida à autora em 27 de maio de 2007).

Vale lembrar que a participação popular no Plano Diretor é uma exigência do próprio Estatuto das Cidades, que prevê uma sanção legal caso os preceitos de uma gestão democrática e participativa não tenham sido realizados quando da revisão ou elaboração do Plano Diretor. A não realização da gestão democrática se constitui em:

[...] vício do processo, por desprezar os princípios democráticos constitucionais da participação popular, da democracia direta e da soberania popular e o fundamento do Estado democrático de Direito, que é a cidadania. [...] A existência de um vício formal configura inconstitucionalidade formal da lei e demais atos normativos, face à agressão ao texto constitucional. (BRASIL, 2005, p. 210).

Dessa forma, independente da vontade política ou da mobilização da sociedade civil, o governo municipal deve procurar efetivar a gestão participativa para realizar a revisão do Plano Diretor, por mais que essa não seja uma prática presente nos municípios.

Busco nesse espaço identificar o no caso específico de Pacatuba o envolvimento do poder público, o grau de associativismo existente em Pacatuba e o desenho institucional do processo utilizado na revisão do PDPP que podem incidir de forma positiva ou negativa no processo participativo e na experiência da participação municipal.

5.2 Modelo geral do processo de revisão PDPP

A estrutura de revisão do Plano Diretor assentou-se em duas instâncias participativas:

- a) executivo municipal: foi instalada nessa instância uma equipe municipal responsável pela condução dos trabalhos do PDPP. Essa equipe tinha como função garantir a condução técnica e política dos trabalhos, e as estratégias das discussões com a população. As secretarias representadas foram: Secretaria de Infra-Estrutura, a quem coube a coordenação dos trabalhos; Secretaria de Ação Social, Desenvolvimento Econômico, Finanças e Educação;
- b) instância de participação comunitária, em parceria com o poder público, fora dos espaços institucionalizados do Estado. Foram criados espaços de discussão e deliberação comunitária de onde saíam as escolhas das prioridades, bem como foram eleitos os representantes do Conselho responsável para implementação do Plano: oficinas regionalizadas, oficinas distritais, oficinas de capacitação e as audiências públicas (ver Quadro 1).

Os espaços de participação criados no interior da estrutural organizacional do executivo foram: as reuniões ampliadas das quais participaram técnicos das diversas secretarias que compõem a prefeitura, bem como alguns representantes da sociedade civil organizada.

Quadro 1 – Etapas do PDPP e instâncias de participação

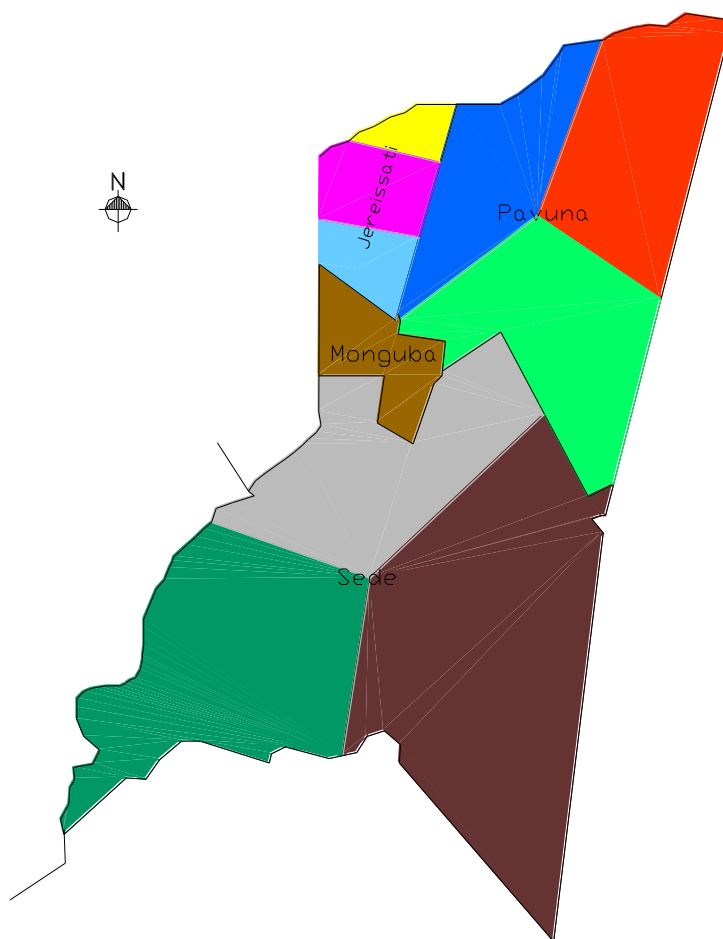
FASES	INSTÂNCIA DO EXECUTIVO	INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA
METODOLOGIA	Fórum de discussão – reuniões ampliadas;	Fórum de lançamento público, primeira aproximação com as lideranças comunitária
DIAGNÓSTICO	Fórum de discussão – reuniões ampliadas	Oficinas de capacitação voltadas para sociedade civil; Oficinas regionalizadas
ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	Fórum de discussão – reuniões ampliadas	Oficinas distritais Audiências públicas

Fonte: Elaborado pelo autor.

As reuniões ampliadas na instância do Executivo tinham caráter propositivo, deliberativo e de capacitação dos técnicos municipais. Nelas, eram discutidos temas como: a importância do planejamento, a importância da gestão democrática e participativa, os novos modelos de gestão, bem como apresentados filmes sobre a importância da cultura como forma de manifestação popular. Esse espaço permitiu também a manifestação de opiniões do corpo técnico municipal e nele aconteceram acaloradas discussões sobre a forma de gestar a participação comunitária.

A ampliação dos espaços participativos se consolidou a partir da divisão do município em dez regiões, nas quais foram criados espaços de debates e discussões com a comunidade local. As oficinas regionalizadas foram realizadas na etapa do diagnóstico e tornaram-se importantes instâncias deliberativas onde houve uma aproximação mais efetiva com a população. Tais oficinas foram distribuídas da seguinte forma: a Região 01 – Alto São João, Quandu, Cajazeiras, Quiobal, Pinga-Fogo; Região 2 – São Luís e São Bento; Região 3 – Sede, Centro, Pracinha, São José, Carnaubinha, Trilho, Piripau, Forquilha, Picada; Região 4 – Monguba; Região 05 – Pavuna; Região 6 – Timbó, Timbozinho e Alvorada; Região 7 – Alto Fechado e Macacos; Região 8 – Jereissate II, Região 9 – Jereissate III e Região 10 – Vila das Flores (ver Figura 1).

Figura 1 – Divisão de Pacatuba em dez regiões



LEGENDA - DISTRIBUIÇÃO DAS OFICINAS REGIONALIZADAS

- Região 01 - Alto João, Quandu, Cajazeiras, Quiobal e Pinga-Fogo
- Região 02 - São Luiz e São Bento.
- Região 03 - Sede, Centro, Pracinha, São José, Carnaubinha, Trilho, Piripau, Forquinha e Picada.
- Região 04 - Monguba.
- Região 05 - Pavuna.
- Região 06 - Timbó, Timbozinho e Alvorada.
- Região 07 - Alto Fechado e Macacos.
- Região 08 - Jereissati II
- Região 09 - Jereissati III
- Região 10 - Vila das Flores, Planalto Bejamin e Conjunto Santa Marta.

Fonte: Elaborada pelo autor.

5.3 Etapas e instituições participativas

A primeira instância de participação comunitária foi o fórum para lançamento público do PDP de Pacatuba. Essa instância propiciou a primeira instância de aproximação entre a comunidade e o poder público em torno do Plano. No fórum estiveram presentes moradores, entidades comunitárias, poder público, representante da Universidade Federal do Ceará (UFC), representantes da organização não governamental (ONG) Cearah Periferia e representante da Caixa Econômica Federal (CEF).

Na etapa do diagnóstico, com o objetivo de realizar a leitura comunitária da cidade foram realizadas as oficinas regionalizadas que representaram um momento de maior aproximação da população com o poder público no qual a população pode dialogar sobre seus problemas e suas necessidades dentro das diferentes temáticas apresentadas. O número de oficinas regionais excedeu o número de distritos existentes no município, ou seja, em alguns distritos foram realizadas duas oficinas como no caso do Jereissati e da Sede do município, que contaram cada uma com três. Puderam participar das oficinas regionais moradores, pessoas residentes nas localidades, entidades comunitárias, vereadores, lideranças comunitárias, técnicos municipais. Foi também nesse espaço que foram eleitos os representantes da sociedade civil para comporem o Conselho Municipal das Cidades (Concidades) responsáveis pela implementação do Plano. Os espaços participativos existentes no processo de revisão do PDPP foram constituídos de forma temporária e informal, apenas a formação do Concidades foi formalizado. Quanto ao conteúdo discutido nas oficinas, elas se dividiram em seis linhas temáticas: Os temas abordados foram:

Tema 01 A Formação do Capital Sócio-cultural e Desenvolvimento Humano dividida em dois momentos:

1º Momento: o pessoal e o global, tradição, modernidade e os desafios do Século XXI em territórios urbanos: os movimentos migratórios oriundos do sertão e o desafio de reconciliar estilos de vida, por vezes, conflitantes;

2º Momento - o resgate de uma tradição empreendedora? -, e Conselhos Municipais: a formação do capital social e humano, e a dimensão político-participativa como fundamento da inclusão social e econômica no Século XXI)

A partir da exposição do tema foram distribuídos em forma de tópico questões a ser discutidas em grupos formados pelos participantes.

Tópicos para discussão/Temas estruturantes

Quais as principais potencialidades/oportunidades da cultura, da arte, da educação e do desporto em Pacatuba, e principalmente no bairro?

Quais são os principais problemas da cultura, da arte, da educação e do desporto no bairro?

De que modo a cultura, a arte, a educação e o desporto podem contribuir para o desenvolvimento social e econômico do bairro? Por exemplo, capacitação de pessoas para uma vida MAIS AUTÔNOMA, e mais INDEPENDENTE nas cidades;

De que modo a cultura, a arte a educação e o desporto podem contribuir para uma promoção de eventos em espaços públicos que favoreçam não apenas o turismo, mas principalmente o fortalecimento das comunidades, através do fortalecimento dos laços de amizade e de identidade; capacitação das pessoas para a vida comunitária autônoma e mais fortalecida, formando as comunidades para a vida cívica, para o trabalho (turismo, agricultura, indústria, comércio e serviços) oportunidades de geração de trabalho e renda para as comunidades)?

Que tipo de escola será melhor para a comunidade?

A escola entre o passado e o futuro: para você, o que é uma escola que prepara as pessoas para pensar e agir no mundo e para o mundo?

A educação como preservação e renovação: além das aulas normais das escolas, que outras atividades deveriam ser incluídas para melhor atender às comunidades?

Para você, como deve ser uma escola modelo?

O que é mais importante em uma escola modelo, Infra-estrutura física e tecnológica, professores e servidores qualificados, definição de conteúdos curriculares de acordo com as necessidades do mundo atual (Século XXI)?

2º TEMA - Preservação e Utilização Contemporânea do Patrimônio Histórico Artístico Cultural e Ambiental: medidas reguladoras e Planejamento territorial, e inclusão social através dos benefícios econômicos, educativos e sociais em zonas urbanas de especial interesse social, cultural e ambiental, divididos em duas partes:

Parte 1: Capital simbólico, memória, inclusão social, e Planejamento do desenvolvimento urbano sustentável: o desafio de conciliar passado e futuro; Parte 2: Planejamento Físico Territorial em zonas urbanas de espacial interesse: qualidade de vida e bem-estar social.

Tópicos para discussão/Temas estruturantes

Preservação e renovação da memória das comunidades: quais os prédios e lugares naturais e urbanos considerados de valor sentimental, de memória, ou como um lugar de

referência simbólica e/ou marco identitário para as comunidades? Por exemplo, dos antepassados, das gerações passadas e que devem ser preservados, e valorizados no bairro?

Patrimônio artístico e cultural: quais as potencialidades de riquezas artísticas e culturais existentes (por exemplo, manifestações artísticas das comunidades locais, a diversidade cultural tais como a culinária local, os modos e modas de relacionamento e de estilos de vida das comunidades locais), e como fortalece-los e transforma-los em benefícios (sócio-culturais), e oportunidades de inclusão social para as comunidades locais?

Meio ambiente, qualidade de vida, bem-estar social, e inclusão social: quais as áreas/zonas de valor ambiental no bairro (por exemplo, serras, lagos, lagoas e riachos e rios) que devem ser preservados para valorizar o meio ambiente, e melhorar a qualidade de vida e bem-estar da população local?

Listar e mapear os prédios e áreas de valor ambiental mencionados acima, e fazer propostas de como devem ser utilizados de modo sustentável, para que possam também gerar benefícios econômicos e autonomia da comunidade (geração de trabalho e renda, inclusão social, lazer), e educativos para a comunidade?

3º TEMA - Habitação de Interesse Social, Mapeamento de Áreas de Risco e Planejamento Físico-territorial, assim divididos:

1º parte - (habitação de interesse social, mapeamento de áreas de risco, e inclusão social para a promoção da qualidade de vida, do bem-estar social, e do desenvolvimento sustentável);

2ª parte - (a nova visão da saúde hoje: o enfoque social em áreas rural, urbana, e de risco);

3ª parte (O novo assistencialismo para o fortalecimento da cidadania, e da inclusão social e econômica)

Tópicos para discussão

Áreas de risco: definição de critérios para seleção de famílias a serem reassentadas (por exemplo, laços de vizinhança/afinidades, parentesco, perfil social e econômico).

Adoção de ação social (novo assistencialismo em busca da sustentabilidade) de preparação das famílias e serem reassentadas, para uma vida comunitária;

Articulação interinstitucional em cada localidade (Secretaria de infra-estrutura, ação social e saúde) do governo municipal com a sociedade civil organizada para definir ações estratégicas para evitar invasões em áreas de risco (monitoramento, informação técnica e social);

Qual a avaliação dos programas de saúde e da Ação Social do município no atendimento das comunidades? Quais os principais problemas e carência na saúde pública e o que fazer para melhorar e promover qualidade de vida e bem-estar social;

Temas estruturantes

Estratégias para minimizar áreas de risco (físico, e psico-social: a dimensão humana);

Estratégias de revitalização e de reassentamento de habitações de interesse social em áreas de risco;

Definição de áreas institucionais para uso social, por exemplo, ZEIS para habitação de interesse social, e ZEIS para preservação ambiental;

Conclusão da oficina III: o relator de cada grupo de trabalho irá compartilhar as informações obtidas com os demais, em seguida serão definidos os temas estruturantes

4ºTEMA - Desenvolvimento Econômico e sustentabilidade: o resgate, fortalecimento e consolidação de uma tradição empreendedora na esfera Municipal, divididos em:

Parte I: (Desenvolvimento econômico, escola técnica, escola modelo e inclusão sócio-econômica: o desafio de fortalecer e consolidar uma tradição empreendedora na esfera local);

Parte II: (Desenvolvimento econômico, escola técnica, escola modelo e inclusão sócio-econômica: o desafio de fortalecer e consolidar uma tradição empreendedora no mundo cívico das cidades modernas);

Parte III - Zoneamento, planejamento físico-territorial, definição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e legislação municipal.

Tópicos para discussão/Temas estruturantes

Quais as potencialidades econômicas e produtivas (artesanato e indígena, agricultura, comércio e serviços) para fortalecer a comunidade e gestão local do bairro?

Quais as necessidades da infra-estrutura, da capacitação técnica e financeira para a promoção do desenvolvimento social e econômico do bairro?

Como promover desenvolvimento social e econômico da localidade para garantir sua auto-sustentabilidade e autonomia?

Qual o apoio necessário (parcerias para integração) para que se tenha uma ação compartilhada do município, da comunidade indígena, do estado e da união para alcançar efetivamente o desenvolvimento do bairro?

O que é desenvolvimento para a comunidade indígena?

Como promover a cultura indígena no município, na vida e na natureza?

Quais as potencialidades da cultura indígena para o desenvolvimento humano, visando o turismo na localidade?

Conclusão da oficina IV: o relator de cada grupo de trabalho irá compartilhar as informações obtidas com os demais, em seguida serão definidos os temas estruturantes.

5º TEMA - A Formação do Capital Físico e Planejamento Físico-territorial: Infra-estrutura, sistema viário, e regulação do uso e da ocupação do território, divididos em partes.

Parte 1: A relação entre Capital Físico, Legislação e Planejamento Físico-territorial, e Desenvolvimento Sustentável;

Parte 2: Sobre a formação do Capital Físico, e seus impactos e relevância na promoção da inclusão sócio-econômica e do Desenvolvimento Sustentável.

Tópicos para discussão/Temas estruturantes

Quais os principais problemas e carências com relação à pavimentação (ruas e calçamentos), ao saneamento (esgotos e escoamento de águas da chuva), e às calçadas no bairro?

De que modo uma rua pode ligar o São Luis a outras localidades (por exemplo, ao Município Sede) de modo a integrar, unir as localidades e facilitar a vida das comunidades?

De que modo uma rua pode favorecer o desenvolvimento social e econômico da comunidade? Por exemplo, facilitando o acesso ao trabalho, criando oportunidades de geração de trabalho e renda, melhorando a segurança, melhorando a circulação das pessoas, melhorando a qualidade de vida?

Quais são as localidades de difícil acesso/circulação que mais precisam de um planejamento para facilitar a circulação e bem-estar das comunidades?

Quais os principais problemas de transporte público para as comunidades do São Luis? O que fazer para resolver os problemas identificados?

Conclusão da oficina V: o relator de cada grupo de trabalho irá compartilhar as informações obtidas com os demais, em seguida serão definidos os temas estruturantes

6º TEMA - Em busca do fortalecimento e de uma maior eficácia na Gestão Pública Municipal: A Formação do Capital Social, Científico e Tecnológico, e do Desenvolvimento Político Institucional, (sobre Descentralização e Transparência dos Serviços Públicos, Novos Canais de Comunicação e de Prestação de Serviços Públicos à Sociedade Civil Local) - (Cadastro técnico Multifinalitário, Desenvolvimento Institucional: maior integração entre as Secretarias, participação e inclusão social). Planejamento físico-territorial: a relação entre a implementação de infra-estrutura urbana estratégica e o fortalecimento da gestão local, um enfoque sócio-cultural.

Tópicos para discussão/Temas estruturantes

Revisão e criação de ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) no bairro do São Luis;

Onde reservar zonas (ZEIS) para ASSENTAMENTOS URBANOS

Onde reservar zonas (ZEIS), para CRESCIMENTO URBANO?

Onde reservar Zonas (ZEIS) para INSTALAÇÃO INDUSTRIAL?

Onde reservar zonas (ZEIS) para reserva ambiental?

Que ZONAS DE TRANSIÇÃO devem ficar disponíveis para o desenvolvimento de atividades de características quase rurais, nas proximidades de áreas urbanizadas e/ou em processo de crescimento urbano?

. No período da manhã discutia-se os temas e seus respectivos sub-temas. Após essa explanação da equipe técnica a comunidade de sub-dividia em grupos e recebia uma série de questionamentos para orientar as discussões em grupo. Após essas discussões um relator de cada grupo apresentava os principais problemas levantados e as carências identificadas naquele grupo.

Assim foram realizadas oficinas regionalizadas nas localidades de Alto São Joao, São Luís, Sede, Monguba, Pavuna, Timbó, Alto Fechado, Vila das Flores, Jereissati II e Jereissati III.

Também realizadas na etapa do diagnóstico, as oficinas de capacitação antecederam as oficinas regionalizadas. Tinham como objetivo capacitar a comunidade para participar de forma ativa das referidas oficinas, bem como de todo processo de revisão do Plano Diretor Participativo. Foram realizadas quatro capacitações, obedecendo à distribuição territorial dos distritos. Toda comunidade pode participar dessas capacitações. Ao instituir espaços alternativos de discussão e deliberação entre a sociedade civil e o Estado torna-se necessário criar condições de igualdade no interior desses espaços a fim de garantir uma efetiva participação. As oficinas de capacitação abordaram os seguintes temas:

- a) elaboração de Planos Diretores no Brasil do Século XXI: significado histórico, institucional, gerencial, e político-social;
- b) aspectos práticos do Plano Diretor Participativo: a Constituição de 1988, a descentralização da gestão e do Planejamento do desenvolvimento do território; o fortalecimento da gestão Municipal;
- c) desenvolvimento sustentável, cidadania e inclusão social;
- d) o Plano Diretor Participativo e o Estatuto da Cidade: a gestão do Território, o Planejamento territorial e desenvolvimento institucional e consolidação do Cadastro Técnico Multifinalitário como estratégias para o fortalecimento da Gestão Local;
- e) Sociedade Civil e Planejamento Participativo do Desenvolvimento: a formação do capital social e cultural e resgate de uma tradição empreendedora na esfera local;

f) Sociedade Civil, Participação e Sustentabilidade: explanação da metodologia adotada para as oficinas-integradas tendo em vista a participação social no planejamento do desenvolvimento desejável (Diagnóstico e Temas Estruturantes).

Os temas acima propostos tinham como objetivo agregar conhecimento às comunidades para intervirem nas oficinas regionalizadas. Esses temas, até então acessíveis somente aos técnicos da área da gestão urbana, foram levados à comunidade como um importante instrumento para se garantir a efetivação da participação.

Participaram das oficinas de capacitação um total de 194 pessoas, das quais 93 eram técnicos do Executivo, 87 representavam a sociedade civil e quatro eram representantes do legislativo (ver Quadro 2).

Quadro 2 – Número de participantes das oficinas de capacitação

LOCALIDADE	GOVERNO	SOCIEDADE CIVIL	LEGISLATIVO	TOTAL DE PARTICIPANTES
Sede	25	31	1	57
Monguba	18	29	1	58
Jereissate	30	09	1	40
Pavuna	20	18	1	39
TOTAL	93	87	4	194

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com os dados do Quadro 2, pode-se concluir que o distrito que apresentou uma menor participação da sociedade civil foi o distrito de Carlos Jereissati. Nele, reside a maior parte da população do município e concentram-se os mais diversos problemas urbanos. Sua proximidade de Fortaleza e as feições essencialmente urbanas não contribuíram para garantir a realização de uma participação mais efetiva.

Na etapa das estratégias de ação ocorreu a seleção e pactuação de temas prioritários. O espaço utilizado para realização desse momento foi o das oficinas distritais, ou seja, foi utilizada uma territorialização diferente, tendo em vista tratar-se de um momento onde seriam escolhidas as prioridades de cada distrito dentre aquelas levantadas nas oficinas regionalizadas. As oficinas distritais contaram também com representantes da sociedade civil e do poder público municipal. O público participativo das oficinas distritais teve a mesma característica das oficinas regionalizadas, ou seja, moradores, lideranças comunitárias, técnicos municipais, representante do legislativo, associações de bairro.

5.4 Envolvimento do poder público na revisão do PDPP

Dos arranjos participativos surgidos no Brasil pós Constituição de 1988, o dos Planos Diretores é considerado como o que menos depende da vontade política do governo local para iniciá-los (AVRITZER, 2008). Porém, não se pode descartar a importância do comprometimento político local para garantir a realização do processo de revisão ou elaboração do PDPP.

Em Pacatuba, o processo de revisão do PDPP contou com a participação e o apoio do secretário de governo que ocupa dentro da administração municipal uma posição estratégica, e que muito contribuiu para que se efetivassem os espaços institucionalizados de participação da sociedade civil. A baixa influência de um projeto político-partidário no município fortaleceu o papel de um ocupante de um cargo importante no governo, o qual estava aberto à idéia de participação (DAGNINO, 2002).

A fragilidade político-partidária de Pacatuba, mencionada anteriormente, é corroborada pelos dados do Quadro 3, onde se percebem as mudanças partidárias ocorridas no período que vai de 1982 a 2008.

Quadro 3 – Partidos e gestões administrativas de Pacatuba

Partidos e gestões administrativas de Pacatuba	
Período	Partido
1989- 1992	PDS
1993- 1996	PDT/PDC/PPS
1997 - 2000	PSDB
2001 - 2004	PL/ PMN/PTB/PSD
2005-2008	PL

Fonte: TRE (2009).

Vale ressaltar na experiência de Pacatuba que dois elementos se constituíram como fundamentais para criar mecanismos de participação popular pautados numa relação de igualdade e pluralismo na revisão do PDDP: a existência de um corpo técnico municipal progressista, preocupado com a qualificação profissional e acadêmica e que foi responsável pela efetivação do plano; e a vontade política do então secretário municipal de governo, que adotava uma posição diferenciada dentro do grupo político do qual fazia parte e que respaldava politicamente a ação dos técnicos municipais.

O Secretário de Governo representava, dentro poder público municipal, o saber técnico “moderno”. Formado em engenharia civil pela Universidade de Fortaleza, o secretário exercia o poder conferido pela relação de parentesco com o prefeito municipal, de quem era filho. Devido a problemas de saúde do prefeito, o Secretário assumia informalmente a gestão municipal.

Foi através das iniciativas do secretário de governo que se efetivaram algumas experiências de participação popular e uma relação inovadora entre estado e sociedade civil no município. Dentre essas experiências pode-se citar a criação da 1ª Ação Total de Pacatuba, que consistiu numa parceria entre poder público municipal e o setor dos empresários para prestarem serviços diversos à comunidade. Outra experiência foi “Pacatuba planejando o futuro”, uma tentativa de implementar o Orçamento Participativo (OP) no município. A metodologia utilizada nessa experiência orientou a que foi utilizada no PDPP, como a divisão regionalizada do município e a escolha de delegados para estabelecimento de prioridades.

Algumas atitudes tomadas pelo Secretário contrariavam interesses de políticos locais e de famílias tradicionais existentes, devido ao trabalho técnico que, segundo afirmou, procurava desempenhar. Isso “era novidade num município com políticos acostumado no toma lá dá cá” (Entrevista concedida à autora em 25 de maio de 2009):

A pressão era sofrida de todos os lados, seja dos vereadores, seja da própria população em busca de benefícios pessoais, seja dos empresários, seja das lideranças comunitárias em busca de defender seus interesses particulares, e inclusive do prefeito, que era meu pai. Era difícil segurar isso. Muitas vezes o prefeito me ligou para atender alguns pedidos que mesmo não concordando tive que atender, afinal ele era quem mandava (Entrevista concedida à autora em 25 de maio de 2009).

Os órgãos que tinham uma relação mais afinada com o discurso do Secretário eram as secretarias de Infra-estrutura e Cultura. O Secretário de Governo, já havia ocupado a pasta de Infra-estrutura e estava muito envolvido na elaboração do PDPP. A idéia dele era que o Plano apontasse para duas questões: uma técnica, que seria discutir instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades e que possibilitassem a atuação do poder público na construção de uma cidade mais justa. A outra questão era política e seria efetivada através da participação da sociedade civil. Conforme entrevista à autora, o Secretário declarou que a revisão do plano seria uma oportunidade de discutir com a sociedade para respaldar ações do poder público garantindo que a vontade da maioria prevalecesse sobre os interesses particulares de alguns vereadores. Então, coube a ele criar as condições para efetivar a participação, como definir o perfil dos técnicos aptos a participar da equipe municipal, além da infra-estrutura necessária como uma sala de situação, computadores, contratação de consultores, estagiários e agentes

administrativos. Todos os problemas existentes eram conduzidos ao Secretário, que se encarregava de buscar soluções para garantir a viabilidade política e financeira do trabalho.

Nas oficinas regionalizados, capacitações da comunidade e oficinas distritais, a presença do Secretário gerava um sentimento de seriedade e comprometimento do poder público com a revisão do PDPP. Essa credibilidade junto à população tinha sido reforçada desde a realização da experiência “Pacatuba Planejando o Futuro”, pois a população já percebia que as demandas levantadas estavam sendo implementadas. Várias obras realizadas no município tinham sido uma concretização do trabalho realizado nas oficinas junto a comunidade.

Outro importante agente responsável por efetivar a participação foi a equipe técnica municipal. A existência no quadro técnico municipal de uma equipe de funcionários concursados que possuía um conhecimento da realidade municipal, possibilitou que fossem adotadas regras, critérios e mecanismos de participação adequados. As primeiras reuniões realizadas pelos técnicos municipais para iniciar a revisão do Plano Diretor Participativo de Pacatuba aconteceram em março de 2006. Esse primeiro contato com a equipe teve como objetivo definir a estrutura metodológica para direcionar os trabalhos a serem realizados junto com a comunidade. Nesse momento foram se desenhando os passos para garantir o formato institucional que proporcionasse a participação mais efetiva da comunidade.

Essa preocupação está presente em muitos registros de atas, e é colocada pelos técnicos municipais como fundamental para garantir que as leis que compõem o Plano Diretor Participativo de Pacatuba, sejam implementadas. Em determinadas falas percebe-se que essa preocupação estende-se não somente à participação da sociedade civil, mas também a outras secretarias que não estão diretamente envolvidas no processo de revisão. De acordo com os registros em ata, um arquiteto urbanista participante da equipe municipal solicita que as reuniões com os técnicos ocorram nas várias secretarias, a fim de engajar todos os técnicos e gestores municipais. Ele já havia participado da elaboração do 1º plano de Pacatuba, e guardava um certo ceticismo sobre a sua efetividade. Para ele, em conversas informais, uma das “saídas” para essa onda de descrédito com relação aos planos era o envolvimento mais efetivo da comunidade na sua elaboração. O fato de não conhecer as leis, não cobrar do poder público o cumprimento delas talvez dificultasse mais ainda a sua implementação.

Essa preocupação quanto a implementação do PDPP é visível nas falas de outros integrantes da equipe técnica municipal. A presidente do Conselho de Educação e colaboradora da equipe técnica ressalta que “não adianta construir ou elaborar leis do Plano Diretor sem pensarmos no modo como se dará a gestão do Plano, para que esta seja

implementada e realizada na prática” (ata da 13ª reunião do PDPP, em 11 de junho de 2006). Ainda nessa ata, a estratégia pensada para solucionar esse problema aponta para a criação de um conselho gestor de composição paritária entre Estado e sociedade civil. O conselho gestor foi criado na última etapa do PDPP como um órgão deliberativo, tendo 60% de representantes da sociedade civil e 40% do poder público municipal.

Através das atas, é possível perceber a preocupação da equipe técnica em buscar criar para o PDPP uma identidade local, investindo-se muito na divulgação e na criação de slogan, como: *Pacatuba uma cidade no caminho do século XXI, Pacatuba na rota do desenvolvimento sustentável, abrace essa idéia.*

Houve, também, a criação do símbolo do PDPP, representado pela figura de um catavento. Conforme o responsável pela criação do símbolo, a idéia do catavento fazia alusão à distribuição territorial do Município: cada hélice representava um distrito (ver Figura 2).

Figura 2 – Símbolo do PDPP



Fonte: Equipe PDPP – Pacatuba.

Vale destacar ainda o vídeo sobre o PDPP, as músicas que falam do que seja o Plano e a Revista do Plano Diretor Participativo. A composição das músicas ficou por conta de um artista local, integrante da equipe técnica da Prefeitura. A letra de uma delas retrata a idéia do novo se sobrepondo ao antigo, onde este é retratado pela submissão e o novo, pela construção coletiva, construção com o povo. A letra é de Lauro Jaia, também integrante da equipe técnica municipal:

Uma Pacatuba tão linda
 E seus prédios coloniais
 Da Moguba ao Jereissati, Velho Timbó, Alto Fechado e da Pavuna
 Nas serra da Aratanha
 O sol vai brilhar
 Na história do tempo na revisão do passado
 O positivismo só nos deu por homens endiabrados
 Guerra e guiza “benças”
 E há quem tem obediências a esse regime passado

Quando se procura uma coisa com certeza a gente acha
 Educação e cultura empreendedora se faça
 Quem reconhece o que é novo, vê que o modelo do novo
 Está no meio da praça
 Agora é o pós-positivismo
 A esperança do homem do século
 Fazendo tudo o inverso
 Prá construir com o povo
 A sociedade é agora
 A cultura não demora e o homem explora o novo

A identidade cultural do município também era uma preocupação constante, tanto que buscou-se agregar a todas as atividades participativas apresentações culturais. A cultura indígena, como uma parte importante da identidade de Pacatuba, expressou-se através da participação dos índios *Pytguaris*, que no fórum para o lançamento público do PDPP, fizeram uma dança para abençoar o início dos trabalhos.

A equipe técnica municipal que iniciou os trabalhos de revisão era composta na sua maior parte por funcionários concursados que trabalhavam na Secretaria de Infra-estrutura, profissionais graduados em arquitetura, engenharia civil, serviço social, saneamento ambiental, turismo, administração e pedagogia. Foram contratados ainda, uma estagiária em arquitetura e urbanismo e um arquiteto urbanista para o cargo de coordenador do PDPP. Toda a equipe se reunia semanalmente às terças-feiras, em horário de expediente. Nesse espaço de discussão participavam em caráter permanente, a equipe técnica municipal e os técnicos colaboradores de caráter extraordinário. Coube a essa equipe motivar, organizar, assessorar e divulgar a participação popular através de uma estratégia de mobilização da sociedade civil.

5.5 Papel da sociedade civil na revisão PDPP

O PDPP, como uma instância participativa introduzida no município por uma iniciativa do governo federal por força de uma lei federal que tornou obrigatória a sua realização, depende do governo municipal para a adoção de estratégias de participação que garantam um espaço de diálogo, pluralismo e igualdade. Dessa forma, torna-se fundamental a força associativa do Município.

Os poucos registros sobre a vida associativa municipal, complementados por informações coletadas em conversas com algumas lideranças locais, indicam que as associações existentes promovem atividades culturais, sendo poucas as iniciativas relacionadas a políticas públicas de caráter reivindicativo. De acordo com Mesquita (2007) a inserção de associações desse tipo nos espaços públicos se dá em momentos pontuais, quando seus interesses específicos estão em jogo. Foi assim no caso da Associação Cultural de

Pacatuba, que confrontou-se com o poder público na disputa pela realização da Paixão de Cristo.

Em vários espaços participativos criados pelo governo municipal, predominou o controle dos movimentos sociais pela administração pública fazendo com que antigas lideranças populares e militantes de entidades comunitárias abandonassem esses espaços:

Em Pacatuba, o conselho que conseguiu garantir-se como mais atuante e combativo e onde você ainda encontra o pessoal que sempre foi dos movimentos é o conselho de saúde. Os outros, é só mera formalidade, por isso deixei de participar deles (Agente de saúde, liderança comunitária; entrevista concedida à autora em 25 de março de 2009).

Esse descrédito com relação aos espaços institucionalizados é reforçado por uma atitude corporativa dos representantes do governo que participam desses conselhos. Ante a fragilidade da vida associativa municipal, procurou-se efetivar uma visão mais ampliada de sociedade civil, que não se restringiu à idéia de grupos organizados. A ampliação do que se entendia por sociedade civil levou à estratégia de mobilizar a população como um todo. As lideranças constituídas no município, em geral, são vistas como representantes de uma localidade mais do que uma entidade comunitária. O poder da liderança parece um poder personificado na figura do líder, mesmo que a associação não esteja mais atuando. Como bem expressa uma liderança comunitária local:

Eu sempre estou nas reuniões, porque mesmo que a associação nem se reúna mais, até tem associação que nem existe mais, o povo se acostumou em me procurar, ou procurar essas pessoas que de primeiro tinham uma associação. A gente é liderança mesmo que a associação tenha deixado de se reunir (Líder comunitário; entrevista concedida em maio de 2009).

A dificuldade que se coloca aqui é a questão da representatividade que algumas lideranças comunitárias têm junto a sua base associativa. Será que a comunidade se sente representada por essas lideranças? Sobre esse fato, tem-se a declaração de uma moradora da localidade do Alto São João:

Desde que a associação do Alto foi criada eles nunca reuniram a gente, eles criaram a associação só para fazer as casas do PROURB, mas eu mesma nunca soube de reunião aqui dessa associação.

O fato de envolver a população e não somente as lideranças trouxe um aprendizado importante para a efetivação da participação no município: nesses espaços despontaram novas lideranças, pessoas da comunidade, que devido ao conhecimento da realidade local tornaram-se interlocutoras da comunidade junto ao Concidades, conselho formado para garantir a

implementação do PDPP. Entretanto, o despontar novas lideranças não eliminou a fragilidade do associativismo de Pacatuba, o que dificultou a efetividade do processo participativo. A experiência associativa pautada em uma relação hierarquizada entre Estado e sociedade civil acaba por reforçar práticas clientelistas e manipuladoras de participação.

5.6 Desenho institucional do PDPP

O desenho institucional refere-se ao conjunto de critérios e regras, adotados nos espaços participativos do PDPP, que contribuíram ou dificultaram a realização efetiva dos princípios democráticos no interior desses espaços.

Estavam aptos a participar desses espaços todos os moradores do município e os residentes nas localidades de abrangência territorial das oficinas regionalizadas. As entidades comunitárias também participaram das oficinas comunitárias, como se pode ver no Quadro 4.

Quadro 4 – Participação por segmento nas oficinas para elaboração do diagnóstico

Localidade	Nº de participantes	Entidades Comunitárias	Funcionários Públicos Municipais	Comunidade em geral	Legislativo	Setor Empresarial	Conselheiros	Índios	Estudantes
Alto S. João	38	3	23	5	0	0	2	0	5
Sede	67	1	25	24	1	0	1	0	14
São Luís	69	1	22	32	1	0	2	0	11
Monguba	70	7	36	8	1	0	3	4	11
Pavuna	44	6	28	6	0	0	0	0	4
Timbó	69	0	30	23	0	0	2	0	14
Alto Fechado	73	0	21	24	1	3	2	1	21
Vale das Flores	63	11	20	18	1	2	1	1	9
Jereissati II	55	6	21	18	0	1	2	0	7
Jereissati III	64	3	20	11	0	1	1	1	27

Fonte: elaborado pela autora.

A regra da participação de todo tem funcionado como um fator de pluralização e ampliação de atores sociais. Nos espaços de discussão e deliberação do PDPP, têm participado segmentos que até então eram excluídos, como os indígenas. Pacatuba possui uma comunidade indígena no distrito de Monguba; ao pé da serra de Aratanha, em terras cedidas pelo governo federal para assentamento das famílias descendentes de índios Pitaguari. Houve resistência de parte de parte da administração municipal à participação dos indígenas nas oficinas, por serem “arredios, não respeitarem as autoridades”, conforme afirmou um funcionário municipal responsável pelos convites das oficinas aos representantes municipais e lideranças comunitárias.

Antecedendo aos trabalhos para realização das oficinas regionalizadas, a equipe técnica fez visitas ao grupo indígena e foi recebida pelo Pajé. Eles mostraram-se dispostos a participar das oficinas e demonstraram conhecer a forma de lidar com a participação, com espaços de diálogo e debate, que, segundo eles, é bastante enfatizada dentro do grupo.

Foram feitas visitas pela equipe técnica às escolas municipais convocando estudantes e professores a participar do evento na sua localidade. Daí a expressiva presença de professores e estudantes nas oficinas.

Quanto aos espaços participativos, privilegiou-se a relação direta com a comunidade, obedecendo a prioridades:

- a) as oficinas regionalizadas realizadas nas comunidades tinham como objetivo levantar os problemas, as carências e as soluções apontadas por aqueles que convivem com os problemas e as possíveis soluções. O caráter das oficinas era argumentativo e deliberativo. A divulgação das oficinas regionalizadas foi feita através do rádio local e de carro de som;
- b) as oficinas distritais, realizadas num segundo momento, após o levantamento de todos os problemas e suas soluções, explicitados na etapa anterior, visavam estabelecer prioridades para atendimento. Tinham também um caráter argumentativo e deliberativo. A forma de divulgação foi a mesma utilizada nas oficinas regionalizadas;
- c) composição do Conselho Gestor – foi realizada nas oficinas regionalizadas, onde foram eleitos dois representantes, sendo um titular e um suplente. A participação no Concidades está distribuída em: 60% de representantes da sociedade civil e 40% do poder público. O Conselho gestor do PDPP é inovador no município, pois até então não existia nenhuma experiência no âmbito do planejamento urbano municipal. É

uma instância de co-gestão responsável por garantir as prioridades estabelecidas pela comunidade nas fases iniciais do PDPP.

Uma fragilidade quanto à instituição do Concidades é a ausência de um regimento interno capaz de garantir a forma de funcionamento dentro da instituição municipal. Desde a sua aprovação, o Conselho ainda não se reuniu; o que indica ausência de pressão da sociedade civil.

5.7 Conquistas e impasses do PDPP

Diante da conjugação desses três fatores: envolvimento do poder público municipal, envolvimento da sociedade civil e o desenho institucional adotado para realização da revisão do PDPP, buscou-se estabelecer o papel que cada um teve no processo de efetivação da participação. Não é possível avaliar esse processo sem considerar a ação que esses três fatores exerceram bem como as fragilidades encontradas no âmbito municipal.

As limitações no âmbito municipal referem-se à falta de experiência em efetivar uma relação de parceria entre estado e sociedade civil na construção de soluções para os problemas municipais. Essas limitações estão situadas tanto no âmbito do poder público, devido aos limites estabelecidos pela própria dinâmica política municipal, quanto no âmbito da sociedade civil, pelas fragilidades associativas.

Mesmo que tenha havido vontade política de representantes do poder público em efetivar a participação, ela encontra limites no projeto político defendido no âmbito municipal. Segundo o Secretário de Governo, “as pressões foram várias”, e várias foram as tentativas de impedir a participação de um ou outro segmento, ou de lideranças de oposição ao governo municipal, como ocorreu com os indígenas.

A presença de representantes do poder público municipal afinados com o discurso da participação conseguiu produzir algumas conquistas, mas ainda não é possível afirmar que tais conquistas foram capazes de instituir uma democracia participativa tendo como base os princípios do pluralismo, da igualdade e da diversidade. Uma evidência disto é a falta de interesse em fazer funcionar o Concidades como conselho atuante e presente nas discussões sobre os rumos da cidade.

Apesar de criado, o Conselho não dispõe de regimento interno e de uma legislação que garanta seu poder de decisão, sobrepondo-se aos interesses particulares. Como declarou o então Secretário de Governo:

Nas reuniões participativas, os vereadores concordavam com todas as decisões da comunidade e agora, eles vêm aqui questionar e querer que as leis não sejam aplicadas para limitar seus interesses ou dos seus aliados. Tá acontecendo a mesma coisa [que acontecia antes do PDPP] (Entrevista à autora em 25 de março de 2009).

Na verdade, algumas secretarias municipais buscam alternativas de relações participativas no interior da máquina estatal, mas é como se fossem ilhas participativas dentro de um aparato institucional tradicional. Essas ilhas participativas vêm trazendo algumas conquistas como a realização do “Pacatuba Planejando o Futuro”, que se caracteriza por um primeiro esboço de experiência de orçamento participativo. Muitas obras de infra-estrutura realizadas pela administração municipal foram fruto dessa experiência, como foi mencionado anteriormente.

A ausência de uma forte tradição associativa no município contribui também para fragilizar esses espaços participativos e difundir uma idéia conservadora que afirma que “o povo não gosta de participar”. Isto contribui para criar uma relação acrítica entre participação e governo baseada em mecanismos de controle e manipulação (LÜCHMANN, 2000).

6 CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu analisar a revisão do plano diretor participativo do município de Pacatuba, localizado na Região Metropolitana de Fortaleza, no Ceará buscando identificar as diversas dimensões que se destacam na implementação e consolidação desse modelo participativo destacando nessa experiência os diferentes papéis desempenhados pelo poder público municipal, pela sociedade civil e o formato participativo adotado no interior desses espaços participativos. Numa análise relacional entre esses fatores buscou percebê-los como variáveis importantes na definição do sentido efetivo da participação na construção de uma democracia deliberativa.

Dentre os diversos tipos de arranjos participativos surgidos no Brasil após o processo de redemocratização, os dos planos diretores municipais tornaram-se obrigatórios para municípios com mais de 20.000 habitantes. O Plano Diretor foi consagrado pela Constituição Federal de 1988 como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, posteriormente regulamentado pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257 de 10/7/2001). Apesar da sua obrigatoriedade, os processos desencadeados pelo Ministério das Cidades através da Campanha dos Planos Diretores serviram para torná-lo um espaço de discussão e deliberação pública onde a comunidade foi chamada a intervir nos destinos da terra e na função social da propriedade. Além de consolidar-se na criação de um espaço participativo no âmbito do planejamento urbano. Enquanto espaço de deliberação e discussão sobre os problemas da cidade, a revisão do plano diretor consolida-se como mais um exemplo de espaços deliberativos, apesar das dificuldades e desafios encontrados no decorrer desse processo.

Embora o Plano Diretor não tenha composto a pauta da Reforma Urbana foi-lhe consagrado o papel de “definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social” (BRASIL, 2005). Para Villaça (1995), o plano diretor não mereceria tamanho crédito, pois entre 1940 e 1990 não teria cumprido seu papel, ficando mais no âmbito do discurso sobre o planejamento do que na prática. Assim, o seu enfoque deveria estar muito mais sob o viés da ideologia que comporta do que pela eficácia de sua aplicação, realização. Mas, todos concordam que o paradigma que orientou os antigos planos diretores difere-se dos atuais. Sobre isso coloca Villaça (1995, p.244):

A década de 90 pode ser considerada como marca do fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque ela determina o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados nos Legislativos e fora deles, em várias

idades importantes do País. No tocante à metodologia, cabe destacar a recusa ao diagnóstico técnico como mecanismo ‘revelador’ dos problemas. Os diferentes segmentos da população estão cansados de saber quais são seus problemas. Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades, são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre *a posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar, fundamentar ou viabilizar as propostas, que são políticas, nunca para revelar os problemas.

Nesse novo paradigma de planejamento, o plano diretor passa a ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, cujo objetivo não é o de resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.

Para cumprir este papel são apontados instrumentos jurídicos e a forma na qual esses instrumentos devem passar a estruturar as políticas públicas para as questões urbanas. Segundo a publicação da Câmara dos Deputados, “Estatuto da cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos” (BRASIL, 2005), o Estatuto das Cidades atua como uma “caixa de ferramentas” voltado à política urbana local, favorecendo o surgimento da “cidade que queremos”. Ele refere-se à gestão democrática, depositando no envolvimento da sociedade a responsabilidade pelo uso desta “caixa de ferramentas”, nos seguintes termos: “É, portanto, no processo político e no engajamento amplo da sociedade civil, que repousará a natureza e a direção de intervenção e uso dos instrumentos propostos no Estatuto” (BRASIL, 2002, p.22).

A criação do Ministério das Cidades em 2003 e a incorporação de um denso grupo de profissionais vinculado ao movimento da reforma urbana, marca de forma decisiva um compartilhamento de projetos políticos participativos e democratizantes entre estado e sociedade civil. Esse compartilhamento desencadeia todo um processo de difusão de elaboração e revisão dos planos diretores participativos em municípios brasileiros. Segundo Burgos (2007) houve uma explosão de processos participativos se efetivando em todas as regiões brasileiras. Essa experiência abriu uma larga frente de investigação na esfera da democracia participativa e da inovação democrática.

Ao se afastar dos contextos políticos que deram origem a esses espaços participativos no âmbito do planejamento urbano e ao encontrarem, nos diversos municípios brasileiros, uma configuração diferente dos contextos sociopolíticos que deram origem, pode ocorrer um

afastamento significativo dos sentidos atribuídos e/ou dos objetivos intencionalmente buscados pelos atores sociais e políticos envolvidos nestes processos.

Pacatuba é um município que está localizado na região metropolitana de Fortaleza, estado do Ceará. Foi possível perceber que esse município foi, desde sua origem, governado por uma pequena elite que se revezava no poder. As disputas políticas ocorriam dentro das próprias oligarquias. Pode-se perceber, ainda, que o revezamento entre o Partido Social Democrático – PSD e a União Democrática Nacional – UDN era a regra entre os anos de 1947, até os anos de 1966. As relações de poder que se assentavam possuíam traços marcantes do coronelismo, sistema que se desenvolveu na República Velha e que persistiu em muitos estados nordestinos por muitos anos.

O coronel era representado por alguém com capacidade para fazer os favores a população, alguém com condições financeiras e econômica, seja proprietários de terra, seja comerciantes e profissionais liberais, seja religiosos, mas que tinham sua base de sustentação no poder oligárquico do coronelismo (GONDIM, 1998). As práticas políticas do coronelismo são fortemente marcantes em Pacatuba, como foi dito nessa pesquisa. Como ressaltado por Amora (1972), os políticos dos municípios advinham das famílias abastadas e possuidores de terra. Homens letrados e ilustres.

Outra característica marcante do coronelismo e muito presente no cenário sociopolítico de Pacatuba, é o da relação constante entre o poder local e o governo estadual. Até as eleições ocorridas em 2000, o poder municipal tinha uma relação partidária com o governo estadual. A partir de 2000, com a vitória do Sr. Célio Rodrigues do Partido Liberal, o governo municipal rompe com a aliança com o governo estadual que era do PSDB, partido do prefeito municipal derrotado.

O declínio do coronelismo começa a se fazer sentir em Pacatuba com a forte intervenção estatal na economia e no desenho urbano do município. No governo de Virgílio Távora, Pacatuba como município da região metropolitana, sofre interferência com a construção do conjunto habitacional Carlos Jereissati. A criação de conjuntos habitacionais desde a década de 70 fazia parte, segundo Araújo (2007) da política de descentralização industrial e tinham como objetivo suprir a demanda por habitação, para abrigar a mão-de-obra, diminuindo despesas com deslocamento e formando um mercado consumidor para os produtos.

Porém, “a modernidade” introduzida por Virgílio Távora e continuada e intensificada pelo “governo das mudanças”, pode ter abalado as bases sociais do coronelismo, mas não

fragilizou as políticas clientelistas existentes no município. O clientelismo é compatível com o predomínio do modo de produção capitalista, se constitui:

[...] num mecanismo de cooptação política baseado na utilização de recursos do patrimônio público para fins privados dos detentores do poder, onde as relações entre o(s) patrono(s) e sua(s) clientela(s) assumem um caráter acentuadamente mercantil. (AVELINO FILHO, 1995 *apud* GONDIM, 1998, p. 27).

A expansão do capitalismo implicou ainda, em um processo de racionalização das relações políticas e administrativas, levadas à cabo pelo Programa de Urbanização e recursos hídricos – PROURB, que tinha como objetivo criar as bases para expansão da indústria criando uma infra-estrutura física e administrativa nos municípios do estado. Em Pacatuba, além da realização do PDDU, houve uma capacitação e modernização da gestão municipal através da inclusão de rotinas administrativas contemporâneas como cadastros técnicos e aquisição de equipamentos de informática. Esse impulso recebido através do PROURB foi fundamental para gestação de um modelo burocrático de administração que veio se consolidar no governo de Célio Rodrigues.

A idéia de modernidade desembarca em Pacatuba trazendo ainda uma proposta de construção de uma nova relação entre Estado e sociedade civil. Nessa nova relação a participação foi considerada essencial na definição de prioridades e no acompanhamento das ações governamentais para que o governo reagisse às necessidades da população e as ações do Governo encontrassem apoio político e tivessem continuidade (KUSTER, 2004).

Essa proposta de institucionalização da participação promovida pelo governo do estado, fez surgir um número significativo de associações, até então inexpressivo no município. Mas logo essas associações viriam a se extinguir. A dependência de financiamento público para a manutenção dos seus programas fragilizou o seu ideal associativo. A relação estabelecida entre estado e sociedade civil, para além desses espaços institucionalizados como conselhos, era bastante conflitante. A relação clientelista estabelecida durante anos se mantinha firme na política em Pacatuba, como retrata as relações em torno do evento da Paixão de Cristo.

Esses antecedentes de espaços participativos ditariam a tônica dos espaços que foram constituídos na revisão do plano diretor. A revisão do plano diretor em Pacatuba garantiu a construção de um espaço de discussão e deliberação das políticas públicas, trazendo para dentro desses espaços a sociedade civil, a população e grupos que tradicionalmente estavam excluídos das discussões públicas. De acordo com o estabelecido nessa pesquisa, centrei-me na análise relacional de três elementos: o comprometimento do poder público municipal, a

dimensão da sociedade civil e o desenho institucional adotado. Esses três elementos não foram tomados isoladamente, nem possuem características independentes às relações que estruturam o contexto sociopolítico de Pacatuba. Mas foram tomados como resultantes da dinâmica social, onde cada elemento é compreendido na sua relação com os outros que compõem a realidade. Dessa forma, não é possível compreender a cultura associativa de Pacatuba sem compreender as relações estabelecidas ao longo do tempo entre os agentes sociais e políticos locais.

A secretaria municipal responsável pela elaboração do plano diretor de Pacatuba foi a Secretaria de Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano que possuía em seu quadro um grupo de profissionais afinados com o discurso da participação e já tinha uma forte ligação profissional com o município. Esses profissionais já haviam participado de outras experiências participativas no município como, por exemplo, o evento: “Pacatuba planejando o futuro”, uma espécie embrionária de orçamento participativo. Ele se dá de quatro em quatro anos, onde é feito um levantamento das demandas da comunidade e incluída no orçamento municipal. Esse evento constituiu-se na primeira experiência de institucionalização autônoma de participação no município.

Essa equipe contou com o apoio do secretário de governo, Sr. Renato Célio Rodrigues. Por ser uma pessoa chave na administração municipal e compartilhar a idéia de um projeto político participativo e democratizante. Segundo Dagnino (2002, p.151):

[...] a existência em posições de destaque de pessoas que se comprometem individualmente com os projetos participatórios é visto pelos setores da sociedade civil envolvidos como um elemento decisivo na implementação bem-sucedido de várias experiências.

Foi possível também garantir a realização das oficinas participativas regionalizadas. A divisão do município em territórios possibilitou uma maior aproximação da gestão municipal com a comunidade. A participação de gestores municipais nesses encontros possibilitou gerar um sentimento de comprometimento do poder público com o Plano Diretor. Mas esse comprometimento de alguns gestores com um projeto político participativo e democrático não significa que é essa uma prática disseminada na administração municipal, e nem que é um projeto político-governamental. A prática do clientelismo é ainda a marca registrada. A existência de práticas participativas pontuais, em programas ou projetos federais para cumprimento de uma exigência legal não garante, por si, a reversão de uma lógica de poder em direção a um maior aprofundamento democrático. Mas, “alguma coisa está fora da

ordem”, algumas idéias apontam para a construção de uma estrutura de oportunidade política que possibilita ao cidadão participar das decisões públicas.

Essa mudança de percurso é uma construção histórica que pode ser sintetizada na seguinte afirmação de Thompson (2001, p. 140 apud Silva, 2007, p.493):

[...] olhemos a história como história – homens situados em contextos reais (que eles não escolheram) e confrontados perante forças incontornáveis com uma urgência esmagadora de relações e deveres, dispondo, apenas, de uma oportunidade restrita para inserir sua própria ação.

Ao inserir sua própria ação nessa oportunidade restrita que representa esses espaços participativos, os indivíduos vão desenvolvendo a capacidade de deliberar sobre assuntos que se sobrepõe a sua esfera privada. A participação política passa a ser vista como o melhor instrumento de preparação do indivíduo para o próprio exercício político.

REFERÊNCIAS

- AMORA, M. A. **Pacatuba**: geografia sentimental. Fortaleza: Henriqueta Galeno, 1972.
- AMORA, Z. B.; COSTA, M. C. L. Olhando o mar do sertão: a lógica das cidades médias no Ceará. *In*: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 343-378.
- ARAÚJO, N. G de. A industrialização no Ceará: breves considerações. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiás, v. 27, n. 2, p. 97-114, jan./jun. 2007.
- ARENDDT, Hanna. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls**. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da UFMG, 2000.
- BERNAL, M. C. C. **A metrópole emergente**: a ação do capital imobiliário na construção urbana de Fortaleza. Fortaleza: UFC: BNB, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Estatuto das cidades**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 3. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.
- BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 7 set. 2001.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. Brasília, DF: CONFEA, 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Pesquisa Plano Diretor Participativo**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo>. Acesso em: 10 de jan., 2008.
- BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. *In*: DAGNINO E.; TATAGIBA, L. (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 127-166.

CARLOS, A. F. A. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 1992. (Coleção Repensando a Geografia).

CAVALCANTE, M.S.V. **O redimensionamento do papel do Estado: o Ceará dentro desse novo contexto**. 1994. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 1994.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. **Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará**. Fortaleza: Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional, 2004.

CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995/1998**. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

CEARÁ. Fundação do Bem Estar do Menor. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Creche comunitária: gerenciamento: guia básico**. Fortaleza: [s. n.], 1994. n. 1.

CEARÁ. Secretaria Desenvolvimento Local e Regional do Estado de Ceará. **PROURB**. Fortaleza: SDLR, 2008. Disponível em: http://www.ceara.gov.br/sdlr/desenv_urbano/prourb. Acesso em: 25 mar. 2008.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. **Partidos e gestões administrativas**. Fortaleza: TRE, 2009. Disponível em: <http://www.tre-ce.gov.br>. Acesso em 23 de abr 2009

COHEN, J. L. sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COSTA, F. D. A. **Orçamento participativo: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento público: o município de Campina Grande-PB**. 2005. 176 f. Dissertação (Pós-Graduação em Planejamento Urbano) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

CRUZ, Sílvia H. V. A creche comunitária na visão das professoras e famílias usuárias. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 16, p. 48-60, 2001

CUNHA, Eleonora S. M. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. *In*: TATAGIBA, L. (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 25-44.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301

DAGNINO, E. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. *In*: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

ELIAS, Nobert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GONDIM, L. M. P. Entra em cena a participação popular. *In*: GONDIM, Linda M. (org.). **Plano diretor e o município: novos tempos, novas plásticas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. p.81-95.

GONDIM, L. M. P. O Plano Diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o quizzo no gato? **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 472- 490, 1995.

GONDIM, L. M. P. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas**: os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994). Ijuí: UNIJUÍ, 1998. (Coleção outros diálogos).

GONDIM, L. M. P. *et al.* Democracia, tecnocracia e política: encontros e desencontros na elaboração do Plano Diretor Participativo. **Interesse Público**, Porto Alegre, ano 7, n. 35, p. 269-289, 2006.

GONDIM, L. M. P. **O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna**: cultura, patrimônio e imagem da cidade. São Paulo: Annablume, 2007.

GONDIM, L. M. P. Requalificação urbana e estatuto da cidade: novas soluções para o velho problema das favelas. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 30., 2006, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2006. p. 01-30.

GONDIM, L. M. P. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**: revista brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.

GOHN, M. da G. Empoderamento e a participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago. 2004.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IBGE. **Contagem da população 2007**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidade>. Acesso em: 24 maio 2009.

IDT. **Desemprego e subemprego: Eusébio, Maranguape e Pacatuba**. Fortaleza: IDT, 2003. Disponível em: <http://www.idt.org.br>. Acesso em: 23 abr. 2009.

IPECE. **Perfil básico municipal**. Fortaleza: IPECE, 2004. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br>. Acesso em: 24 maio 2009.

IPECE. **Perfil básico municipal**. Fortaleza: IPECE, 2006. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br>. Acesso em: 24 maio 2009.

KUSTER, A. Experiência de participação na gestão do governo do estado do Ceará 1995-1998. *In*: HERMANNNS, K. (org.). **Participação cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 111-139.

LOUREIRO, P. **Pacatuba**: formação histórica e política: eleições 1873-2004. Fortaleza: Intergráfica, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidade e limites da democracia deliberativa**: a experiências do orçamento participativo de Porto Alegre. 2000. 216 f. Teses (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofias e ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MARCPHERSON, C. B. **A democracia liberal, origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARICATO, E. A idéia fora do lugar e o lugar fora das idéias. *In*: MARICATO, E.; ARANTES, O.; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MESQUITA, E. C. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará. *In*: AVRITZER, L. (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p.

MIGUEL, L. F. A democracia doméstica: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

MILL, J. S. **O governo representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1981.

MOURA, J. T. V. de; SILVA, M. K. Atores sociais em espaço de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, p. 43-54, ago. 2008.

NEVES, A. V. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. *In*: DAGNINO E.; TATAGIBA L. (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 395-420.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: NOBRE, M; COELHO, V. S. P. (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 21-40.

OLIVEIRA, F. M. de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PACATUBA. **Lei complementar nº 002**. Aprova as diretrizes do plano diretor participativo do município de Pacatuba e adota outras providências. Promulgada em 11 de dezembro de 2007. Pacatuba: Prefeitura Municipal de Pacatuba, 2007.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. [S. l.]: Ed. Ridendo Castigat Mores, 2002.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-81

SCHUMPETER, A. J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, J. B. da. A região metropolitana de Fortaleza. *In*: SILVA, J. B. da S. (org.) *et al.* **Ceará**: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SILVA, M. K. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. *In*: DAGNINO E.; TATAGIBA L. (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 477-487.

SOUZA, Marcelo José L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-226, 2006.

VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. *In*: SOUZA, M. A. de. **Metrópole e globalização**. São Paulo: Cedesp, 1999.

VILLAÇA, F. **Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje**. Campo Grande: [s. n.], 2000. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_gde.pdf. Acesso em: 12 maio 2008.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. *In*: DESENVOLVIMENTO físico-territorial. São Paulo: [s. n.], 1995. Disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf0>. Acesso em: 20 maio 2008.