



Gestão urbana e os planos diretores participativos: o que apontam os dados

Introdução

Este artigo trata do tema da governança urbana, enfocando a participação da sociedade civil no processo decisório a partir da experiência de elaboração do Plano Diretor do município de Teresina, capital do Estado do Piauí (Brasil). Toma-se como referência o debate travado no país sobre as experiências de gestão urbana que ganharam amplitude na década de 90, em decorrência de decisões constitucionais que definiram um novo padrão para as políticas públicas, estabelecendo-se, no que respeita à política urbana, que deve garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, tendo, que contar, para tanto, com o instrumento ordenador do Plano Diretor (BRASIL, 1988). A Lei do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que regulamentou esse marco legal, instituiu a participação social como princípio normativo da política urbana e determinou que os poderes executivo e legislativo municipais garantissem, no processo de elaboração e na implementação do plano diretor, uma ampla discussão com a sociedade e a publicização de documentos e informações que lhe possibilitasse a compreensão dos parâmetros orientadores.

Destarte, a incorporação do plano diretor participativo como instrumento de democratização da gestão urbana apontou para a possibilidade de ruptura com a tradição de planejamento distanciado das necessidades reais de cada cidade (GONDIM; LIMA; MOREIRA, 2005). Sob esse marco conceitual, a dimensão política do planejamento ganha proeminência, já que seu fundamento é a vinculação com a sociedade, a garantia do bem-estar dos cidadãos e o acesso ao uso da cidade de acordo com os direitos de cada indivíduo (TAVARES, 2005). Nesse suposto, a participação efetiva da população na elaboração dos planos leva à superação de reivindicações de interesses de grupos que desprezam as necessidades da maioria e, conseqüentemente, conduz à repressão de práticas nocivas, como a cooptação e o clientelismo. Mas como atingir tais objetivos com uma herança de atitudes avessas ao interesse público e à participação da sociedade no processo decisório?

Pesquisas empíricas mostram que a promoção de uma participação de qualidade é uma dificuldade ainda não superada. É que, além de o planejamento ser em si uma ferramenta complexa, com metodologia e terminologias próprias, boa parte da população está



desvinculada de associações que lutam por seus direitos e acaba distanciada do que realmente acontece. Ademais, não obstante a retórica participacionista, em muitas realidades locais há pouca vontade política dos gestores de difundirem a função dos instrumentos urbanísticos e de efetivarem a participação plena da sociedade na sua formulação e implementação.

O texto traz, inicialmente, uma breve análise sobre o contexto em que se elaboraram as diretrizes constitucionais aludidas e se regulamentou a política urbana, bem como uma discussão teórica sobre os modelos de planejamento urbano, apresentando, por último, reflexões sobre a experiência de elaboração do Plano Diretor de Teresina - Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável.

1. Gestão pública, democratização e governança urbana

Qualquer análise do padrão de intervenção pública no espaço urbano, no Brasil recente, remonta, necessariamente, à segunda metade década de 80, pois, conforme indica a literatura, surgem ali as primeiras iniciativas de gestão pública com a participação popular na produção de políticas urbanas (SOARES; GONDIM, 1998; FERNANDES, 2004). Tais experiências originavam-se do processo de mobilização da sociedade civil pelo fim do autoritarismo e pela democratização do Estado, da emergência de novos atores sociais e do surgimento de práticas coletivas que sinalizavam a construção de uma nova cidadania e um novo padrão da gestão urbana (DAGNINO, 1994).

Diversos fenômenos que marcaram essa década lhe conferiram um caráter extremamente singular, pois, ao tempo em que se assiste à mobilização da sociedade pela democratização do país, registra-se o ocaso do projeto desenvolvimentista, refletido na *débaçle* econômica e fiscal, cujo ônus recaiu de forma dramática sobre as metrópoles e as grandes cidades. Estas, com problemas sociais acumulados há décadas, se constituíram o principal cenário da crise social, expressa no aumento das favelas, da violência e da criminalidade urbana e no surgimento de novos fenômenos citadinos, como a privatização de espaços públicos e o isolamento social de determinados segmentos da sociedade como forma de distanciamento dos setores populares (CALDEIRA, 1997).

Por outro lado, assiste-se também à importante inflexão no cenário político, marcada pelo retorno, em 1985, de eleições diretas para as capitais e a conquista de prefeituras por grupos de esquerda e coalizões de centro-esquerda, o que abriu a possibilidade de os novos



gestores promoverem inovações na condução da administração local, as quais implicavam não só alterações na estrutura do governo, mas também na criação de condições de a sociedade participar na definição da agenda do município, contrapondo-se ao padrão anterior, centralizado, burocratizado e vincado pelo predomínio de relações hierárquicas, clientelísticas e assimétricas de poder (SOARES; GONDIM, 1998). No final da década, em 1988, a conquista de prefeituras pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ensejou outras iniciativas, como a do Orçamento Participativo (OP), que visava interferir na lógica de deliberação dos gastos públicos, restrita, antes, ao parlamento.

O legado dessas experiências e a forte mobilização social pró-democratização contribuíram para se inscrever na Constituição de 1988 um novo desenho de gestão pública, tendo como fundamento a descentralização e a participação da sociedade na formulação das políticas sociais. A Carta Magna também alterou o sistema federativo, redefinindo competências entre as esferas administrativas, com a distinta valorização dos municípios, que adquiriram condições legais de autonomia política e administrativa, maior participação no bolo tributário e, como efeito, mais responsabilidade com as políticas públicas, mormente as relativas à área urbana. Nesse particular, a Constituição consagrou um dos seus capítulos à política urbana (arts. 182 e 183), atribuindo-lhe o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e estabelecendo o Plano Diretor como seu principal instrumento.

Somente 13 anos depois, em 2001, esses dispositivos foram regulamentados pela Lei n. 10.257/2001, que criou o Estatuto da Cidade, o qual fixou como diretriz da política urbana a gestão democrática, subentendendo a participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento da execução dos planos, e estabeleceu, entre outros instrumentos participativos, os conselhos gestores, as audiências públicas e as consultas prévias. Com essa legislação, encerrava-se um ciclo de lutas, iniciado na década de 80, liderado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), pois com o Estatuto da Cidade configuraram-se as possibilidades de se operar a agenda de reforma urbana proposta pelos movimentos populares, que postulava uma gestão democrática das urbes e um novo marco regulatório urbanístico, ancorado na função social da cidade e da propriedade e na inversão de prioridades em direção às demandas coletivas (RIBEIRO, 2003).



Desse modo, voltava à agenda pública o planejamento urbano, que caíra em descrédito no Brasil por sua não aplicabilidade ou por distanciar-se dos problemas citadinos (MARICATO, 2002), e ganhava centralidade a dimensão política, por oposição ao padrão racional e tecnocrático, que caracterizou a história dos planos urbanísticos, impondo-se um desenho que sinalizava para a construção de cidades justas e igualitárias. Nesse sentido, politizava-se a questão urbana e o plano diretor passava a ser compreendido como gestão política da cidade, pressupondo uma nova metodologia de elaboração e contando com instrumentos capazes de refletir o conflito de interesses e um pacto territorial por garantias urbanas, tendo, como efeito, a redução das desigualdades sociais (RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

Sob tais premissas, tal instrumento não deveria ser visto apenas como o cumprimento de uma diretriz, mas como um processo que envolve distintos segmentos sociais em torno de compromissos, o que implicava a necessidade da participação da população na elaboração de planos, programas e orçamentos e no controle sobre a intervenção urbana. Mas a adoção dessa concepção de planejamento se apresentou como um grande desafio, em razão do caráter conservador e ideologizado que marcou, no país, a história dos planos urbanísticos, feitos sem nenhuma interferência da população. De acordo com Gondim, Lima e Moreira (2005), o planejamento tradicional aliava a dimensão técnica com a ideológica e, como não havia intervenção popular, legitimavam-se interesses que, em geral, não respondiam às necessidades do conjunto da população, o que tornava o planejamento ineficiente perante às grandes demandas do meio urbano.

Assim, como ressalta Maricato (2001, p. 72), num país com baixa tradição democrática “[...] construir um espaço de participação social que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato como algo que nunca admitiu: o contraponto) é uma tarefa difícil [...]” Correia (2003) destaca que, especialmente nos pequenos municípios, ainda predomina uma forte cultura clientelista e fisiológica que sustenta a máquina administrativa, na verdade, um constrangimento ao planejamento participativo. Alerta ainda a autora para a necessidade de se analisar com maior profundidade a concepção de participação, já que por encerrar ambiguidades, é muito comum vê-la tratada sob um viés reducionista (como cogestão ou autogestão) e, em alguns casos,

[...] usada como instrumento de legitimação, que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais. Nesse contexto,



através da participação induzida, visa-se à neutralização dos conflitos, ou seja, a sociedade é estimulada a cooperar, a fim de ‘integrar-se’ socialmente para mascarar o caráter excludente das políticas públicas (CORREIA, 2003, p. 160).

Aliás, não é aleatório o fato de contemporaneamente ao surgimento do paradigma do planejamento participativo tenha se difundido o discurso sobre o planejamento estratégico. Este, originado no debate sobre a reforma do Estado, apresentou-se também como um modelo alternativo ao tradicional, tendo influenciado várias experiências, caracterizadas como participativas, na América Latina (VAINER, 2000).

Com uma retórica de defesa da modernização administrativa, seus idealizadores passaram a defender a necessidade da adoção de um modelo mais flexível e mais eficaz para enfrentar os desafios das cidades globais, sendo o planejamento estratégico adequado a tais exigências porque, além de tornar mais ágeis as decisões dos gestores, “[...] propiciaria maior flexibilidade no trato de questões que levem ao desenvolvimento urbano e o crescimento econômico” (MEDEIROS JÚNIOR, 2004, p. 1). Propondo-se aliar as novas demandas oriundas do processo de descentralização a uma maior participação dos vários sujeitos sociais e a uma atuação voltada para resultados mais eficientes e rápidos, essa noção de planejamento conquista, entre muitos pesquisadores, o *status* de modelo ideal para substituir a matriz modernista, em resposta à realidade em que as cidades se inserem e que exige maior agilidade dos planejadores e dirigentes urbanos (MEDEIROS JÚNIOR, 2004).

Numa leitura crítica desse discurso, Vainer (2000) afirma que tal modelo de excelência para pensar o futuro das cidades, inspirado no “planejamento empresarial”, defende, na verdade, a competitividade urbana como um destino inelutável no mundo contemporâneo. Com efeito, a questão urbana que por largo tempo reportou-se aos temas do crescimento desordenado, dos movimentos sociais citadinos, da reprodução da força de trabalho e da produção de equipamentos de consumo coletivo, passa a ter como nexos centrais a competição intra e intercidades.

Assim, numa alegoria ao mercado, entendem os seus defensores que, em face aos desafios de um sistema globalizado, a gestão dos problemas urbanos deve seguir o modelo de uma empresa, sendo as cidades preparadas para competir com as demais quer por novos investimentos, quer por atração de novas indústrias, quer pelo status de mais desenvolvida. É



a partir do *marketing* urbano que os consumidores serão conquistados para o que as cidades têm a oferecer em termos de segurança, áreas verdes, turismo, empregos, etc.

Nesse sentido, conforme Medeiros Júnior (2004), o planejamento estratégico evoca a associação entre a sociedade civil, o empresariado e os poderes públicos, exercendo o Estado um papel de “animador”, e não de condutor do processo, cuja coordenação deve se dar mercados e contratos. Ressalta, porém, o autor que

[...] a ação pública conduzida por protagonistas heterogêneos pode tornar-se ambígua e fazer esquecer os objetivos de equidade. Ao procurar agentes que têm recursos para intervir no espaço urbano, arrisca-se que sejam os de maior poder e se abandone os menos poderosos. Ao perder as referências, a eficácia pode dominar sobre a equidade (MEDEIROS JÚNIOR, 2004, p. 2).

De fato, ao se propor que a cidade aja como uma empresa, muitas vezes se a nega radicalmente como espaço político, ou polis, como assevera Vainer (2000). A legitimação da estratégia posta precisa, assim, construir consensos a partir da ideia de cidade como unidade homogênea, sem conflitos nem dissenso. De acordo com Sánchez (2001), unifica-se-a, em nome desse processo, em uma imagem-síntese, carregada de uma leitura fantasiosa e reducionista das relações sociais. O estímulo à participação popular dá-se através da mídia, de campanhas de comunicação massiva e da realização de grandes eventos, supondo a adesão e aceitação dos programas e políticas propostos pelo poder público.

Mas, conforme Lopes (1998) e outros estudiosos, as iniciativas de planejamento estratégico enfrentam dificuldades para manter a legitimidade como processo participativo, principalmente em função dos interesses de quem, no seu interior, tem poder. Muitas vezes, o desenvolvimento dessa prática obedece à necessidade de *marketing* político de dirigentes municipais, e não raro as pessoas influentes das cidades, personificadas por seus empresários, utilizam essas estratégias para defender interesses próprios, deixando os demais atores sem benesses, já que enfatizam o aspecto econômico e secundarizam, por exemplo, o desenvolvimento sustentável.

No debate da governança e da democratização da gestão urbana, há um consenso entre os analistas de que a introdução de instrumentos legais, como o Estatuto da Cidade, abre perspectivas para a participação efetiva da sociedade no controle do planejamento das cidades. Não se deve, no entanto, olvidar que a sua materialização envolve conflitos entre forças sociais e políticas com interesses divergentes e até antagônicos.



2. Teresina e seus instrumentos urbanísticos

Teresina, na última década do século XX, embora com suas especificidades regionais e locais, traz em sua formação um elemento, comum a todas as cidades brasileiras, especialmente as metrópoles e os grandes centros: os contrastes sociais, que têm um efeito perverso sobre a vida cotidiana dos habitantes. Na verdade, como ressalta Rolnik (1997), essas largas fronteiras mais do que representarem diferenças econômicas e sociais, produzem alterações profundas no funcionamento das cidades, gerando uma tensão entre espaços de não-cidades e centralidades concentradoras de emprego e oportunidades econômicas e culturais.

Em Teresina, essa dinâmica desigual está enraizada na sua própria formação histórica, já que cresceu sob assimetrias profundas, expressas, de forma dramática, na década de 80, quando aumentaram os conflitos pela apropriação e uso do solo urbano. Para isso concorreram, entre outros fatores, a inadequação dos instrumentos urbanísticos perante a complexa realidade social, forjada na urbanização acelerada registrada desde os anos 70, sem mencionar a ausência de políticas públicas para o enfrentamento da questão urbana.

Num cotejamento sobre a legislação urbana, constata-se que a Capital recebeu a primeira proposta de planejamento em 1969, com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), que se vinculava a uma estratégia nacional de implantação de uma política urbana baseada nessa concepção de integração (TERESINA, 1970). Surgiu, assim, a primeira Lei de Zoneamento Urbano e se desenvolveram alguns projetos de infraestrutura, mas com reduzido impacto na melhoria do padrão de vida (LIMA, 2009). Aliás, a não materialização da maior parte desse Plano trouxe consequências drásticas para a Capital, que crescera sem instrumentos de regulação de seu espaço. Somente no final da década de 70 aparece novo instrumento de planejamento urbano, o Plano Estrutural de Teresina (TERESINA, 1977), cuja regulamentação resultou em leis que instituíram a figura jurídica do aforamento de terrenos do patrimônio municipal, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano e o Código de Edificações do Município.

Como tentativa de atualizar a legislação, produziu-se, em 1983, um exaustivo diagnóstico para subsidiar a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina – PDDU (TERESINA, 1983), mas tais dados se perderam no tempo, pois somente em 1988, onze anos após o Plano Estrutural, iniciaram-se as discussões para a formulação do



II Plano Estrutural de Teresina - PET (TERESINA, 1988). Este surgiu das fortes pressões urbanas provocadas pela expansão da cidade e pelo crescimento das favelas e do movimento de luta pela moradia.

O agravamento da questão urbana era, porém, de tal ordem que, em princípio dos anos 90, o II PET sofreu a primeira atualização pela modificação das leis relativas à ocupação e uso do solo urbano e a obras e edificações. As novas medidas, na verdade, deixavam entrever a insuficiência dos instrumentos urbanísticos para responder às exigências da dinâmica espacial e social. É que a forma desigual em que se forjou a expansão da cidade engendrou o aumento dos conflitos urbanos, particularmente os pela moradia, resultando na multiplicação dos assentamentos com ocupações coletivas, marca expressiva dos dramas vividos por Teresina, que já registrava, em princípio dos anos 90, 141 favelas, com 14.077 domicílios e 14.542 famílias (TERESINA, PMT, 1993a).

Apesar dos dispositivos constitucionais que instituíram a participação e a descentralização como base da gestão pública e tornaram obrigatório o plano diretor para os municípios com mais de 20.000 habitantes, até princípio da década de 2000 Teresina ainda se regia por uma legislação produzida em 1988. Esta estava, pois, ultrapassada em face das intensas transformações ocorridas no tecido urbano, marcadas pela expansão territorial, aumento de vilas e favelas e acelerado processo de verticalização, além do surgimento de fenômenos típicos das metrópoles, como os *shopping centers*, que lhe modificaram de forma profunda a dinâmica e o cotidiano da população.

Apenas em agosto de 2001, após a edição do Estatuto da Cidade, a administração municipal convocou a sociedade e instalou o Congresso da Cidade, evento que abria a discussão para a elaboração da chamada Agenda 2015 - Plano de Desenvolvimento Sustentável, encerrada um ano depois, em agosto de 2002, com a aprovação do documento final. Não obstante a intensa campanha publicitária e os inúmeros eventos realizados, o conjunto de debates recebeu severas críticas de representantes dos movimentos sociais, que alegaram o não cumprimento dos princípios do Estatuto da Cidade no que respeita à participação popular e ao acesso democrático às discussões dos distintos segmentos da sociedade. O Estatuto determina como uma das diretrizes da política urbana a “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de programas



e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001) e estabelece que deve ser ela garantida pela realização de audiências e consultas públicas e debates sobre temas concernentes ao urbano.

A despeito das controvérsias, em dezembro de 2002 o documento foi aprovado pelo poder legislativo como Plano Diretor, transformando-se no novo instrumento normativo e orientador da gestão urbana.

3. A trajetória de construção da Agenda 2015 e os desafios à participação

Apesar da exigência constitucional, dos 1.501 municípios com mais de 20 mil habitantes, em 2001, apenas 573 (38%) tinham Planos Diretores (STEPHAN, 2007). Mas, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que estabeleceu o ano de 2006 como marco para que todos enquadrados no critério elaborassem seus planos, houve um redimensionamento do processo no país. Os formatos de elaboração variaram segundo a capacidade política de mobilização da sociedade, a natureza ideológica do partido à frente da administração local e, no caso daqueles municípios cuja iniciativa partiu do poder público, da concepção de participação partilhada por gestores e técnicos.

Na experiência de Teresina, a exemplo de outras cidades como Vitória, administrada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o então prefeito Firmino Filho resolveu aplicar a mesma metodologia de trabalho, contratando consultoria externa, especializada em planejamento estratégico, para conduzir a elaboração do Plano. Conforme uma das coordenadoras, o gestor resolvera adotar o modelo de Vitória, porque se mostrara eficaz (processo com etapas bem definidas e objetivas) e já apresentava resultados positivos. Tratava-se de uma metodologia “[...] que foi considerada adequada para Teresina, porque era prática, como uma forma relativamente simples de trabalho, e valorizava a participação e o envolvimento de outras instituições”¹.

Segundo esse depoimento, os trabalhos até julho de 2001 os trabalhos consistiram na formação do grupo de coordenação e do de especialistas, os quais participaram de treinamento promovido pela consultoria contratada, estes sendo considerados o núcleo básico do processo, uma vez que conduziram os debates nos grupos temáticos. Nessa fase preparatória, não

¹ Entrevista concedida em julho de 2008.



houve representação da sociedade, somente convocada quando da instalação do Congresso da Cidade, etapa de deflagração do processo e de apresentação da metodologia a ser empregada.

Seguiram-se ao evento as etapas de elaboração de diagnóstico, com a formação de grupos temáticos para a discussão dos problemas da cidade, os Seminários Temáticos I e II, para a consolidação das sínteses dos trabalhos de grupos, e o II Congresso da Cidade, momento em que foi aprovado o documento final. O processo de discussão, como aludido, norteou-se pela metodologia do planejamento estratégico, simplificada na fórmula de um diagnóstico do município (como está Teresina?), a partir do qual se montaram dois cenários (para onde vai Teresina?): o Inercial – “prospecção sobre o futuro da cidade sem as intervenções necessárias e desejáveis” – e o Desejável – “prospecção sobre o futuro da cidade refletindo o ideal de cidade que queremos e sonhamos” (TERESINA, 2002). Do segundo cenário emergiriam as propostas que condensariam a agenda urbana do município.

O evento inaugural, o Congresso da Cidade, realizado nos dias 30 e 31 de agosto de 2001, foi objeto de ampla campanha publicitária por meio de *outdoors* e matérias veiculadas na mídia, convocando a sociedade para participar do grande debate. Segundo os organizadores, o Congresso visava mobilizar “[...] os atores sociais para vivenciarem o processo de discussão e formulação de um Plano para o desenvolvimento integrado e sustentável de Teresina” (TERESINA, 2001).

Como já mencionado, não houve nem na fase preparatória, nem durante o processo, nenhuma estratégia de mobilização das comunidades e suas associações, restringindo-se o convite apenas às federações dos movimentos sociais e entidades profissionais, por meio postal, recurso limitado para uma iniciativa que tinha como pressuposto a participação popular. Não é, pois, de surpreender o fato de grande parte dos que compareceram ao evento não ter conhecimento de seus reais objetivos. No desenho proposto, o processo de discussão da Agenda 2015 teve a seguinte estrutura formal:

- *Conselho Estratégico*: considerada a sua base política, era composto por representantes de entidades associativas, lideranças empresariais, comunitárias, sindicais, estudantis, religiosas, políticas, judiciárias, artísticas, intelectuais e outros interessados, com o poder de deliberar em todas as fases;
- *Grupo Consultivo*: um subgrupo do Conselho Estratégico que tinha a tarefa de discutir e aprovar os documentos-síntese do diagnóstico, cenários e propostas para apreciação e aprovação final do referido Conselho;



- *Grupo de Coordenação*: composto por técnicos da Prefeitura, tinha a função de organizar o processo, constituir as estruturas previstas, coordenar o trabalho dos especialistas e participar da redação dos documentos-síntese.
- *Grupo de Especialistas*: composto de dezessete coordenadores temáticos, que formaram grupos de trabalho, com o fito de compilar as contribuições e preparar os documentos para os debates, em seminários temáticos, com a comunidade e membros do Conselho Estratégico.
- *Grupos Temáticos*: concebidos pelos organizadores como a “alma” do processo, eram compostos por especialistas, que conduziram os estudos e reuniões com os envolvidos.
- *Grupo de Patrocinadores*: formado por representantes de empresas, visavam ao financiamento do projeto.

O Congresso da Cidade se iniciou com a apresentação pelo consultor da metodologia de trabalho para a construção da Agenda 2015. Durante o evento, apresentaram-se os 16 temas que ordenariam a discussão e os especialistas incumbidos de conduzir cada eixo temático: Revitalização do Centro, Meio Ambiente, Trabalho e Inclusão Social, Saúde, Habitação, Energia e Telecomunicações, Educação, Assistência Social, Segurança, Teresina e seu espaço, Saneamento, Cultura, Esporte e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Rural, Transporte, Trânsito e Sistema Viário e Saúde e Polo de Saúde (TERESINA, 2001a). Os participantes foram distribuídos nos 16 Grupos Temáticos, que deviam, no prazo de um ano, discutir as potencialidades da cidade, os seus entraves futuros, e as tendências presentes e suas vocações.

Estava, assim, constituída a estrutura participativa da construção da Agenda 2015 e todos os que compareceram e assinaram a lista de frequência, mesmo sem adesão, tornaram-se membros do Conselho Estratégico, não importando o seu grau de envolvimento ou de compromisso. Na verdade, o Congresso da Cidade foi marcado por um tom de enaltecimento do planejamento estratégico e da competitividade urbana, não sendo aleatório o destaque de temas como “Polo de Saúde” e “Desenvolvimento Econômico e Potencialidades do turismo no desenvolvimento de uma cidade”.

Os eixos centrais das discussões sinalizavam para as prioridades da Agenda 2015, o que se mostrava congruente com a metodologia adotada, já que uma característica do planejamento estratégico é explorar os potenciais econômicos das cidades. Também se revelou recorrente nos discursos e nos textos publicitários e documentos-síntese, a



necessidade de se afirmar o caráter participativo do processo, o que parecia uma estratégia de tentar legitimá-lo perante a sociedade, uma vez em plena vigência o Estatuto da Cidade.

O prefeito de Teresina lançará nos dias 30 e 31 de agosto, durante o Congresso da Cidade, o projeto que pretende transformar completamente Teresina ao longo de 14 anos, com inevitáveis conseqüências econômicas, políticas e sociais sobre o restante do estado. Trata-se de um plano estratégico de Teresina, que prevê o envolvimento da sociedade civil organizada na discussão e definição das ações e estratégias que serão executadas [...] (FIRMINO..., 2001).

Encerrados os trabalhos do Congresso, os Grupos Temáticos lançaram-se à produção de um diagnóstico, orientados pelas ideias-chave “Teresina que temos”, “Teresina que teremos”, “Teresina que queremos” e “Teresina que faremos”, mediado por dois seminários temáticos, culminando no II Congresso da Cidade, realizado em agosto de 2002. A construção desse processo seguiu acompanhada de críticas de lideranças dos movimentos sociais à metodologia adotada para a discussão, que se mostrara refratária à participação da sociedade civil, pois contrariava um preceito básico do Estatuto da Cidade. Com base nisso, questionavam a legalidade e a validade do Plano Diretor.

A primeira crítica dirigiu-se à forma de divulgação do Congresso inicial que, numa estratégia de *marketing* político, privilegiou os *outdoors* e matérias pagas na imprensa, em detrimento do chamamento direto das comunidades. De fato, em consulta à mídia escrita e a documentos institucionais, constatou-se uma intensa divulgação jornalística dos trabalhos e a forma fantasmagórica e burocrática que assumiu o debate.

A partir de hoje Teresina vivenciará um processo de planejamento estratégico envolvendo amplamente a sociedade civil [...]. A elaboração do plano estratégico deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades que implicam mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões sócio-econômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade (CIDADE ESTRATÉGICA..., 2001).

Outra crítica dos representantes de movimentos sociais e de especialistas da área assenta-se no formato das discussões nos congressos, seminários e grupos de trabalho. É que, ao se priorizar o perfil técnico dos participantes, afastou-se do debate não apenas o cidadão comum, mas também lideranças com acúmulo de experiências, que se perceberam preteridas no seu direito de participação:

Eu estive presente, porém não tivemos direito a falar. Eu me lembro muito bem, eu e outros companheiros da FAMCC e da sociedade civil, todos



estiveram presentes e como a gente viu que não era permitido a nossa intervenção, inclusive as falas foram cortadas, nos retiramos [...]. Nossa participação era no sentido de instrumentalizar até os técnicos, para que a gente tivesse uma agenda que contemplasse os interesses da cidade e nós fomos impedidos de participar, tanto que nós nos recusamos; eu me lembro que houve uma posição nossa de não assinar a lista de presença, porque para nós o que serviria a nós estar registrado era a presença do movimento social lá na construção do movimento social, quando, de fato, a gente não pôde intervir.²

Além disso, a elaboração do Plano Teresina Agenda 2015 devia cumprir do Estatuto da Cidade, que prevê a participação comunitária em todas as fases do processo. Ora, não bastasse o uso de uma metodologia que limitativa as discussões, não se realizaram audiências públicas, uma das exigências da referida Lei. Sabe-se que essas audiências não têm caráter decisório, porém a experiência mostra que o instrumento se tem constituído num espaço importante para o estabelecimento do debate democrático entre o poder público e a sociedade.

Para os organizadores, as atividades efetivadas durante a discussão da Agenda 2015 atendiam àquele requisito, entendimento divergente dos representantes de entidade associativas e parlamentares de oposição, que paralelamente convocaram audiências públicas na Câmara Municipal. Estas sem efeito imediato, pois somente em 2006 procedeu-se à revisão do Plano Diretor, ajustando-o ao Estatuto da Cidade, sem promover ainda um grande debate com a população. Na verdade, como ressalta Maricato (2001), essa é uma característica do modelo de planejamento estratégico, que traz uma concepção de participação restrita.

No caso de Teresina, a propaganda estimulava a população a se sentir parte do processo, mas na prática era chamada apenas para homologar o já priorizado. Como argumentam alguns representantes, a discussão não se descentralizou da prefeitura para os bairros, sem dizer que, além da ausência de canais abertos para partilharem das decisões e da falta de domínio técnico dos assuntos tratados, os trabalhos se realizaram em lugares de difícil acesso.

Conclusões

O presente estudo permitiu concluir que, apesar da retórica participacionista, o processo de elaboração da “Teresina Agenda 2015” não teve esse caráter, uma vez que os espaços de decisão se limitaram a momentos pontuais e restritos à participação de

² Entrevista concedida em 25 de junho de 2008.



especialistas e representantes de categorias profissionais e empresariais ligadas às atividades urbanas. Isto denota que houve uma subestimação da capacidade dos movimentos sociais de contribuir na formulação do planejamento urbano, o que evidencia uma visão tecnocrática e autoritária na condução da gestão pública.

Explicado fica então o fato de em muitas realidades locais haver pouca ou nenhuma vontade política dos gestores de difundirem o sentido do Plano Diretor e de efetivarem a participação da sociedade na sua discussão. Além da velha recorrência de práticas conservadoras e tecnicistas, constata-se uma resistência à inclusão dos distintos segmentos da sociedade nos debates e decisões sobre a cidade, ficando a elaboração dos planos diretores, a despeito das prescrições constitucionais, restrita a poucos, notadamente técnicos e especialistas, assumindo a participação um caráter meramente consultivo.

Referências

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

CORREIA, Claudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política. In: RIBEIRO, LUIZ C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 153-162.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: Arantes, O.; VAINER, Carlos B. ; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEDEIROS JUNIOR, Hécio de. Plano Estratégico do Rio de Janeiro: Uma idéia dois processos. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, X, Rio de Janeiro, set, 2004. p 1-9.



RIBEIRO, Luiz César Q. A. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, LUIZ C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 11-26.

_____; CARDOSO, Adauto L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, LUIZ C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 103-118.

SANCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 16, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000100004&lng=pt&nrm=iso doi: 10.1590/S0104-44782001000100004. >. Acesso em: 19 Mar. 2008.

STEPHAN, Ítalo I. C. Planos diretores e leis do uso do solo: sua aplicação em cidades de médio porte. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XII, Belém (PA), mai, 2007, p. 1-19.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *Teresina: Agenda 2015 - Plano de Desenvolvimento Sustentável*. Teresina: PMT, 2002.

_____._____.Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *II Plano Estrutural de Teresina*. Teresina: PMT, 1988.

_____._____.Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *I Plano Estrutural de Teresina*. Teresina: PMT, 1977.

_____. _____. Secretaria de Planejamento. Programa Especial Cidades de Porte Médio. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina (PDDU)*. Teresina: PMT, 1983.

_____._____. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. Congresso da Cidade – Teresina Agenda 2015. Folder. Teresina, PMT, 2001.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico. In: ARANTES, O.; VAINER, C. ; MARICATO, E. (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 75-103.