ARTHUR FELIPE MOLINA MOREIRA

O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA

Rio de Janeiro
2008

ARTHUR FELIPE MOLINA MOREIRA

O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Regional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior
Doutor em Planejamento Urbano e Regional/ UFRJ

Rio de Janeiro
2008

M838p Moreira, Arthur Felipe Molina.
O processo de participação popular do Plano Diretor de Fortaleza / Arthur Felipe Molina Moreira. – 2008.
35 f. ; 30 cm.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Junior.
Trabalho de conclusão de curso (especialização) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.
Bibliografia: f. 34-35.

1. Política urbana – Fortaleza (CE). 2. Plano diretor – Fortaleza (CE) – Participação do cidadão. 3. Participação política. I. Santos Junior, Orlando Alves dos. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 711.4098131

A minha mãe
Jeanne Marguerite Molina Moreira
e a meu pai
Francisco Hilton de Queiroz Moreira
sempre apoiaram todos os meus sonhos
e acreditaram na minha capacidade.

AGRADECIMENTOS

Ao longo do caminho que trilhei durante toda a especialização em Planejamento Urbano e Regional tive a chance de conviver em um ambiente completamente novo, uma metrópole completamente diferente e de conhecer novos amigos e colegas.

Agradeço antes de tudo ao professor Luiz César Queiroz Ribeiro que acreditou no meu trabalho e me deu a chance de somar a sua equipe e realizar pesquisa junto ao Observatório das Metrópoles. Também sou grato ao professor Orlando Alves dos Santos Junior, orientador e também parceiro no núcleo do Observatório, pelas contribuições e sugestões à criação científica deste trabalho, pela paciência, objetividade e método com que realiza sua produção.
Aos professores que fizeram parte da minha formação durante a Especialização e mostraram-se muito solícitos e compromissados com o ensino superior de qualidade.

Agradeço os novos amigos que fiz no Rio de Janeiro, tanto da especialização quanto da pesquisa no Observatório das Metrópoles e também aos velhos amigos que deixei em Fortaleza e que hoje estão espalhados pelo Brasil e pelo mundo.

Sou grato, sobretudo, aos meus pais e minha irmã por terem me apoiado e ajudado de todas as formas que podiam para que eu realizasse meus sonhos.

Obrigado.

O processo de formulação participativo de um plano pode ser mais importante que o plano em si (Ermínia Maricato, 2000, pg. 180).

RESUMO

MOREIRA, Arthur Felipe Molina. O Processo de Participação Popular do Plano Diretor de Fortaleza. 35 f. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

O município de Fortaleza, Ceará, além de ser o pólo de uma região metropolitana, ter mais de dois milhões de habitantes e estar vinculado a várias políticas de desenvolvimento regional, sejam eles turísticos ou não, possui um plano diretor que, na época da aprovação do Estatuto da Cidade, 2001, estava em vias de completar seus 10 anos de existência, tempo limite de abrangência. Além disso, a lei 10.257 obrigava a "promoção de audiências públicas e debates com a participação da população", inédito na história brasileira. O plano foi revisado entre meados de 2006 e o inicio de 2007 através de uma metodologia de participação sob consultoria do Instituto Polis. Este trabalho tem por objetivo por objetivo analisar uma experiência real de processo participativo do plano diretor, no caso em Fortaleza, e tentar avaliar sua efetivação para a democratização da gestão e do planejamento público em benefício da reforma urbana. A metodologia é baseada na classificação da participação de SOUZA (2002) chamada de "grau de abertura para com a participação popular" onde foram demarcados oito tipos, organizadas em três grupos que vai das "situações de não-participação" a "graus de participação autêntica" passando por "graus de pseudoparticipação". Todos os momentos e procedimentos realizados durante o processo participativo do plano diretor de Fortaleza foram analisados a partir desta escala. Ao final fazemos uma avaliação da totalidade e verificamos em que ponto está da efetiva participação popular na gestão e planejamento das políticas públicas municipais.

Palavras-Chave: Plano diretor, Participação Popular, Política Urbana.

ABSTRACT

MOREIRA, Arthur Felipe Molina. O Processo de Participação Popular do Plano Diretor de Fortaleza. 35 f. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

The city of Fortaleza, Ceará, besides being the hub of a metropolitan region, having more than two million inhabitants and bounding various policies for regional development, whether in tourism or not, has a director plan, that at the time of approval of the Statute of the City, 2001, was in the process of completing its 10 years of existence, 'limit expiry date. Moreover, the law 10,257 required the "promotion of public hearings and debates with the participation of the population," unprecedented in Brazilian history. The plan was revised between mid-2006 and the beginning of 2007 through a methodology of participation under the advice Polis Institute. This study aims to examine a actual experience of participatory process of the director plan, in the case in Fortaleza, and try to assess their effectiveness for the democratization of public management and planning for the benefit of urban reform. The methodology is based on the classification of the participation by SOUZA (2002) called the "degree of openness towards popular participation" which were enlighted eight types, organized into three groups that goes from "non-participation" to "degrees of authentic participation" passing by "degrees of pseudoparticipação". All moments and procedures performed during the participatory process of the director plan of Fortaleza were analyzed from this scale. At the end we make a final assessment of the totallity and see where it is in the path of the effective popular participation in the management and planning of municipal public policies.

Key-Words: Director Plan, Popular Participation, Urban Policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Quantidade de participantes no Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza por grupos temáticos 25

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

SUMÁRIO

Introdução 11
Gestão democrática, a reforma urbana e as escalas de participação popular. 14
A natureza da participação social/popular no Plano Diretor de Fortaleza 26
Conclusão: limites e possibilidades da democratização do planejamento e da gestão urbanos em Fortaleza. 33
Bibliografia 34

O Processo de Participação Popular do Plano Diretor de Fortaleza

"O processo de formulação participativo de um plano pode ser mais importante que o plano em si" (Ermínia Maricato, 2000, pg. 180).

Introdução

Durante os anos 1960 e nas décadas subseqüentes, o país ficou sob o julgo dos militares após o golpe de 1964 e passou por uma sensível transformação, especialmente em razão do grande e veloz desenvolvimento industrial pelo qual passava, deixando de ser eminentemente rural, transformando-se em urbano. As lutas no campo transferem-se para as cidades. Nesse período, os movimentos sociais começaram a organizarem-se. A luta por uma política urbana focada no desenvolvimento social é o mote dos movimentos, que buscam canais de negociação com o Poder Público.

O período da ditadura militar no Brasil foi caracterizado, principalmente em seus últimos anos, por uma usurpação do direito de expressão e da democracia. Apesar deste período ser bastante aclamado pelos conservadores como um período marcado pelo planejamento, principalmente através de seus Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), hoje existe uma crítica mais consciente e menos ufanista do quão equivocado tornou-se aquele dito modelo. Com a volta para o regime democrático, paulatinamente a concentração de atribuições de deveres que anteriormente cabia exclusivamente à União foi dispersa ao nível estadual e principalmente municipal.

As reivindicações do movimento social começaram a ser materializadas na Constituinte de 1988, que trouxe à nova Constituição Federal um capítulo sobre a política urbana e cuidou de traçar diretrizes gerais a uma política pública de desenvolvimento urbano que primasse por resguardar a função social da propriedade, determinando como principais agentes da implantação de tais políticas os Municípios.

Acompanhando o processo de descentralização da política urbana no Brasil, têm-se multiplicado os canais de participação da sociedade na gestão de políticas públicas

no âmbito do poder local. No entanto, apesar de todos os avanços, há diversos bloqueios e dificuldades para o efetivo funcionamento da esfera pública democrática destacando-se os problemas de capacitação e ausência de instrumentos de gestão e monitoramento de políticas públicas e principalmente no que diz respeito à difusão de informações. A descentralização flagrou as frágeis condições em que a administração pública municipal se encontrava. Um organograma administrativo jurássico de órgãos que emperrava os processos burocráticos, isso quando existiam. Em outras palavras, o município não estava preparado para receber suas novas atribuições.

Apesar de todas as vitórias conseguidas via Constituinte no campo da reforma urbana os anos que se sucederam revelaram um completo marasmo e situação de crise. A década de 80 e a posterior ficaram conhecidas como décadas perdidas. O cidadão brasileiro acostumara-se com sua situação precária de sujeito apolítico instaurada a partir da ditadura. Situação a qual acredito que até hoje não tenha se recuperado.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, traz novo fôlego ao planejamento urbano e aos teóricos e profissionais ligados a esta temática. Espera-se a possibilidade de desenvolver um planejamento em longo prazo e principalmente com o enfoque positivista e anti-tecnocrático trazidos pela lei.

Claro que a novidade não foi aceito prontamente por todos, principalmente pelas estruturas mais arcaicas que se encontram no poder. O Estatuto da Cidade é uma afronta ao velho modo tecnocrático de fazer planejamento.

Entretanto, vencidas as barreiras iniciais, nos deparamos com outras questões: como delegar à população a feitura do planejamento de uma cidade inteira quando isso nunca foi, até então, discutido publicamente? Como delegar à população tal atividade quando ela nunca foi posta em prática mesmo por letrados nessa especialidade? Ou antes, o que significa delegar esta atividade a estes atores políticos?

O presente texto perpassa por vários temas relacionados à participação popular em planejamento urbano sem, no entanto, se aprofundar de fato em cada assunto, pois o foco principal está pautado na questão da participação no novo plano diretor para o município de Fortaleza iniciado em 2005. Para isso, faço um recorte temporal a partir

do ano de 1990 até o presente. Este recorte faz-se necessário na medida em que o plano diretor atualmente vigente foi aprovado nessa época. Não serão comentados neste texto nada que tenha acontecido anteriormente a esta data, muito menos, temos a pretensão de esgotar os possíveis ângulos relativos ao tema. Para suprir tais lacunas serão citados alguns autores que se debruçaram com mais afinco em cada uma das temáticas. Contudo é comum acontecerem generalizações de modelos vindos principalmente do eixo São Paulo – Rio de Janeiro. Mesmo em relação a autores de grande referência. O fato é que, para um país tão heterogêneo quanto o Brasil, é fácil incorrer ao erro quando teorias mais abrangentes são formuladas. Várias vezes o exemplo/estudo de caso aqui elucidado foge do que temos dito e escrito por realidade brasileira.

Temos por objetivo analisar uma experiência real de processo participativo do plano diretor, no caso em Fortaleza, e tentar avaliar sua efetivação para a democratização da gestão e do planejamento público em benefício da reforma urbana.

Abstenho-me de analisar o conteúdo final de tal plano ou mesmo a sua utilidade enquanto instrumento prático de planejamento urbano, ou, quais caminhos são abertos para efetivar a participação por sua consolidação. Razão devida ao fato de que, na data de criação deste artigo o plano ainda não ter sido aprovado e tão pouco efetivado propiciando algum resultado passível de análise. O enfoque analítico deste trabalho é apenas no processo Plano Diretor Participativo - PDP enquanto participação popular.

No próximo item pretendo fazer um debate em torno dos conflitos em torno dos canais de participação popular e as instituições representativas liberais nas esferas do planejamento e da gestão urbanas. Para isso pretendo utilizar uma escala de participação criada por SOUZA (2002).

No item seguinte tratarei do formato assumido no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza fazendo um resgate histórico e apresentando o formato assumido. Depois faço um comparativo quanto aos meios de participação social alcançados neste processo. Finalizo o trabalho com conclusões acerca dos limites e possibilidades da democratização do planejamento e da gestão urbanos em Fortaleza.

Gestão democrática, a reforma urbana e as escalas de participação popular.

Quando duas formas democráticas são postas em prática ao mesmo tempo é impossível não termos uma concorrência entre elas. Ora, o Plano Diretor Participativo é um exemplo de democracia direta, pelo menos em parte, onde o povo está exercendo seus direitos de opinião e debate. Logo mais discutiremos os limites participativos em cada instância, mas por hora poderíamos assumir que se trata de uma democracia direta. Contudo, o mesmo plano é submetido à aprovação da câmara de vereadores, que foi escolhido pelo povo como seus representantes em democracia indireta. A decisão final acaba competindo aos vereadores, pois, para tornar-se lei, a minuta passa obrigatoriamente pela câmara. Aprovam-se terminantemente as decisões tomadas em nível executivo com a participação popular ou entra em choque com as resoluções "do povo"? É uma questão difícil.

A prática é bem menos complicada. Mesmo o dito plano participativo não é em toda a sua extensão composto por participação direta nem os atores que a compõem representam a totalidade de uma população.

É histórica a influência do setor mais rico nas decisões dos membros da Câmara municipal. Ou seja, já existia participação da população (rica). É o que VILLAÇA (2005) chama de participação do Quadrante Sudeste (no caso de São Paulo onde se encontra a burguesia paulista).

Abrir esta arena de debates foi extremamente interessante neste aspecto: trouxe para os holofotes aqueles que participavam veladamente. Mas, por que se mostrar quando poderiam continuar em suas confortáveis posições de controle na instância seguinte? Claro que existe um certo medo. Frente à mídia e à população, um plano diretor com referendo popular possui muito mais força política que um plano simplesmente elaborado pelos técnicos do executivo e submetido à câmara. O poder de barganha dos vereadores limita-se virtualmente com o peso da expressão participação popular. Claro que, como foi dito, é apenas virtualmente. Caso a elite dirigente seja derrotada nesta arena, nada impede de uma segunda participação com o seu vereador favorito. Por outro lado uma vitória nesta arena significa uma obrigatoriedade de aceitação muito maior. O problema é que, obviamente, os recursos estão a favor deles e há uma facilidade maior de aliança entre eles. O

capital sempre se alia na defesa de seus interesses.

Quando explicitei o uso das escalas de participação de Marcelo de SOUZA (2002) na introdução deste trabalho me referi ao que o autor chama de classificação alternativa baseada em uma outra chamada "'escala de participação popular' de Sherry Arnstein" (Ibid, pg. 202). Ela é utilizada como suporte para uma de suas variáveis de mensuração com a finalidade de criar uma "tipologia das abordagens atuais do planejamento e da gestão urbanos", título do capítulo em foco. Esclareço que neste trabalho utilizaremos apenas parte da metodologia de Souza. Apenas a variável referente a que Marcelo de SOUZA chama de "grau de abertura para com a participação popular" é o enfoque deste trabalho. Destarte teremos condições de nos debruçar com mais detalhe nesta temática em vez de dar conta de oito variáveis.

Souza, na referida escala, enumera oito situações de participação organizadas em três grupos que vai das "situações de não-participação" a "graus de participação autêntica" passando por "graus de *pseudoparticipação*". O autor, contudo, ressalva que não se trata de um tipo ideal weberiano apesar de podermos transplantar facilmente os tipos clássicos de dominação de Weber.

O primeiro grau na escala descrita é a (0, zero) **coerção** – é uma repressão. O indivíduo é obrigado a realizar determinada ação ou é resignado a aceitar a decisão alheia. É característico de regimes ditatoriais ou totalitários onde a opinião comunitária de nada vale. Mas, podemos classificar todos os planos sem participação aqui neste grau. É a absoluta não-participação. SOUZA (Ibid, pg. 203) classificou como grau 1 em sua escala, mas aqui estarei reordenando como zero para simbolizar a ausência da participação.

A (1) **manipulação** é o grau seguinte. Tem por significado radical "preparar com a mão" ou perverter, manobrar, forjar, orientar. "Corresponde a situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço da propaganda ou de outros mecanismos" (Ibid, pg. 203). É uma forma mesquinha, pois envolve falsas expectativas e uma falseamento da participação onde os indivíduos estão lá apenas para legitimar uma ação que na realidade foi decidida por poucos.

No caso da (2) **Informação** há apenas disponibilização das informações sobre as

intervenções planejadas. "Dependendo de fatores como cultura política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais 'ideologizadas'" (Ibid, pg. 204).

Na (3) **Consulta** existe o inicio do que podemos chamar de participação. "O Estado não se limita a permitir o acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada" (Ibid, pg. 204). O problema é que não temos nenhuma garantia de que a opinião da população será respeitada. Contudo, em um processo tão explicito e público, torna-se mais difícil negar e ir contra esta opinião. Na própria constituição Federal estão previstos instrumentos como o referendo e o plebiscito que podemos classificar neste grau.

A (4) **Cooptação** significa cooperação e segundo Marcelo SOUZA pode se dar de várias formas, mas cita uma em específica: "cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos (ativistas), convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado "canal participativo" ou a uma determinada "instância participativa". Essa cooptação individual ou de um segmento da sociedade serve, menos ou mais intencionalmente, à cooptação de uma coletividade mais ampla" (Ibid, pg. 204). O grande risco é "o de domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil". Torna-se muito difícil ser oposição e brigar por demandas da comunidade quando é absorvido pela gestão em cargos administrativos.

A (5) **parceria**, como o próprio nome diz, torna a comunidade parceria nas decisões. Seria o primeiro grau de participação de fato real. "Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção" (Ibid, pg. 205).

A (6) **delegação** de poder é um estágio mais elevado da participação. O Estado abdica de sua exclusividade de decisão em determinadas áreas da gestão. "A parceria e a delegação de poder consistem em situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil".

Finalmente temos a (7) **autogestão**: "implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

sociedade a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido". É a forma mais elevada de participação, e como o autor comenta "o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa".

Aproveito aqui para inserir outro teórico da democracia, Robert DAHL (1997) que em seu trabalho "Poliarquia: participação e oposição" faz uma distinção entre os governos hegemônicos fechados, e por lógica não-democráticos e as poliarquias que poderíamos simplificar como governos democráticos. Ele levanta alguns critérios para avaliar esta escala dos quais os principais são: a (i) liberalização enquanto contestação pública e (ii) a inclusividade enquanto participação.

Poderíamos simplificar o segundo aspecto com uma pergunta: quanto da população participa? E ainda que estratos sociais participam? Estes dois aspectos não são captados pela escala participativa apresentada por Souza. Assim poderíamos estar num processo participativo nalgum grau elevado desta escala mas quando vemos os participantes são alguns poucos escolhidos numa população reduzida e também escolhida. Seria válido este tipo de participação?

Não estamos aqui pregando a necessidade de plena participação política aos moldes da polis grega para validar o processo. Numa cidade com mais de 2 milhões de habitantes é impossível fazer o planejamento com participação plena de todos os cidadãos. Aliás, tomando por base a escala de Dahl, este exemplo estaria bem perto de uma Oligarquia competitiva uma vez que só quem participava eram cidadãos dentro de um molde de castas estamental. Contudo existem procedimentos adequados de participação que permitam mesclar a participação direta com a participação representativa. De fato é o que a maioria das metodologias de participação atuais fazem, ou pelo menos, tentam fazer.

Baseado no exposto acima podemos assumir, pela lógica, que um instrumento pretensamente participativo não se enquadraria necessariamente em apenas um dos graus da escala de participação. Cada etapa pode ser caracterizada tanto por um grau específico quanto por uma **inclusividade** específica. Isso é bem mais complexo que classificar uma ferramenta como participativa ou não-participativa (ou *pseudoparticipativa* para honrar as 3 categorias).

Dahl refere-se à variabilidade proporcional da população habilitada a participar. Claro que ele se refere especificamente à democracia representativa. Nesta temos os momentos de decisão amplamente divulgados e a obrigatoriedade do voto impõe uma decisão (seja votar nulo ou em um candidato desconhecido).

Quando tratamos da Democracia Participativa, deve ser redobrada a necessidade de divulgação e esclarecimento do assunto a ser debatido e decidido. Primeiro, porque este tipo de participação não é obrigatório, o que leva a facilmente ser ignorado; segundo, por se tratar de um modo de democracia novo, há desconhecimento quanto às formas de participação e o método empregado durante todo o processo; e terceiro porque, aplicado ao Plano Diretor, se trata de um assunto delicado no sentido de ser um planejamento a longo prazo. Não é algo que poderíamos ver os resultados até o ano seguinte como é o caso do Orçamento Participativo.

O processo de revisão do Plano Diretor em Fortaleza

Foi em 1818, há exatos 190 anos, que Fortaleza fez sua primeira tentativa no sentido de criar um planejamento urbano baseado em normas e diretrizes. O plano ficou conhecido pelo nome de seu principal autor, o coronel de engenheiros Silva Paulet. Em 1875 foi criado pelo engenheiro Adolfo Herbster um outro plano, desta vez utilizando instrumentos topográficos de precisão, fato considerado bastante avançado para a época. Entretanto foi na década de 30 do século passado que um plano mais completo para a cidade, desenvolvido pelo urbanista Nestor Figueiredo, onde delimitava um zoneamento localizando as diferentes atividades e baseado em novos usos. Este plano, contudo, não foi aprovado pelo Conselho Consultivo da Prefeitura de Fortaleza, que o considerou uma obra dispendiosa. Podemos citar esta década como marco histórico do inicio da inversão populacional do campo em relação à cidade.

Em 1947, outro plano foi apresentado e aprovado pelo prefeito Clóvis de Alencar Matos: era o plano Saboya Ribeiro. Finalmente, em 1961, às vésperas do golpe militar e ao fim do planejamento municipal, foi criado o Plano Hélio Modesto.

Nos anos 70, Fortaleza com 857.980 habitantes figurava como a 7a maior cidade do Brasil. Também nesta década que juntamente com outras oito cidades foram

instituídas as primeiras metrópoles no Brasil criando assim a Região Metropolitana de Fortaleza. O simples fato de que estas áreas urbanas juntas concentravam, em 1970, 45% do total da população urbana brasileira[1], e 25% da população total do país, justifica a sua escolha.

Dentre as razões estabelecidas para instituir tais municípios em cada RM destaca-se a tentativa de promover o crescimento econômico pautado nas políticas desenvolvimentistas na escala nacional, visando a industrialização do país onde as regiões metropolitanas assumiriam papel de destaque. Além disso, o quadro da urbanização brasileira, na forma como vinha se processando, já tornava visível uma série de problemas associados ao crescimento desordenado diretamente vinculado às disparidades inter-regionais.

Apenas dez anos depois a população da cidade de Fortaleza já havia ultrapassado 1,3 milhões de habitantes e ela já se encontrava em 5o lugar. Em 2000 ultrapassamos a marca de dois milhões de habitantes[2] apesar de permanecemos no mesmo lugar atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte. Segundo estimativa do IBGE para 2007, Fortaleza conta com 2.431.415 habitantes tendo já ultrapassado Belo Horizonte. Isso só mostra o quanto Fortaleza apesar de seu desacelerado crescimento enquanto pólo de uma metrópole (apesar de a metrópole como um todo continuar crescendo) precisa de uma boa regulação para o crescimento urbano. Além disso, Fortaleza é a capital mais densa do Brasil e figura em 10º lugar considerando todas as cidades.

O primeiro Plano Diretor de Fortaleza data de 1992 e foi realizado justamente em consonância com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Várias outras grandes cidades seguiram a mesma lógica e tiveram seus planos aprovados naquela década. Para o Ceará em especial este planejamento ganhou um maior destaque desde 1995 – logo, antes da instituição do Estatuto da Cidade – pois a administração estadual na época criou um programa de urbanização de municípios chamado Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (Prourb). Os critérios adotados para eleger os 44 municípios beneficiados, segundo a própria administração pública eram baseados na "densidade populacional, função regional da cidade e projeção de atividades de industrialização, turismo e agricultura

[1] Dados do Censo Demográfico de 1970 do IBGE.
[2] Dados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE.

irrigada na área de influência do município" (Agência Ceará[3]).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza de 1992 (PDDU) possuía um diferencial em relação aos demais: já apresentava diversos instrumentos de efetivação da função social da propriedade em seu corpo, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Contudo, tais instrumentos eram apenas citados, não se explicitava meios de aplicá-los de fato, e nem eram espacializados no território fortalezense. Outra questão é que ele já previa sua revisão em 10 anos.

Em 2002, o prazo estipulado para revisão acabou e após aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001) isso se tornou obrigatório. Foi realizado uma parceria entre a Prefeitura Municipal e a ASTEF – Associação Técnico-Científica Eng.° Paulo de Frontin – vinculado a UFC – Universidade Federal do Ceará – para realizar a revisão do Plano Diretor. Esta associação foi contratada sem licitação por justificativa de notório saber. O projeto desta parceria foi chamada de LegFor. O novo plano seria chamado de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA.

Não obstante o aporte de mais de 1 milhão de reais terem sido gastos nesta empreitada, os resultados do diagnóstico era extremamente limitado com muitas informações desatualizadas. Além disso, não seguiu preceitos básicos instituídos pelo Estatuto como a obrigatoriedade da participação popular. De um modo geral podemos dizer que poucas novidades compunham o novo plano. Na verdade o texto original permanecia em grande parte com pequenos adendos sem grandes efeitos. Repetiu-se o mesmo erro do plano anterior onde vários instrumentos importantes são elencados e instituídos, mas não são espacializados tornando-os supérfluos.

Apesar de todos os impasses, a minuta de lei do PDDUA foi enviada para avaliação e aprovação da Câmara municipal em meados de 2004.

Graças a uma grande campanha realizada pela Rede Nuhab, encabeçada pela ONG CEARAH Periferia a problemática, da falta de participação deste processo de revisão do plano diretor não passou incólume. O projeto foi denunciado ao Ministério Público o qual até hoje se encontra em julgamento.

---

3 http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias_detalhes.asp?nCodigoNoticia=8063

Com a nova gestão executiva municipal a minuta da lei, que foi eleita com bases populares, a minuta foi retirada da câmara em meados de 2005 deixando um hiato de tempo até a consolidação efetiva de uma nova equipe para desenvolver um projeto considerado participativo.

Com o pretexto de tornar a gestão mais cidadã a prefeitura trouxe para si as lideranças populares, muitas que apoiaram a candidatura da prefeita Luizianne Lins, em contratação de cargos comissionados. Esta ação poderia *a priori* significar um caminho de mudanças, mas, além de ter se tornado mera ilusão, enfraqueceu o poder dos movimentos populares. Estes perderam sua autonomia, pois não conseguiam ir contra seus próprios colegas. E pior, muitas das lideranças continuavam atuando nas duas frentes.

Novamente foi contratada por R$ 481 mil uma consultoria nos mesmos moldes da anterior[4], desta vez, o Instituto Polis, donde a base estrutural principal de profissionais compôs o gênesis do Ministério das Cidades quando dirigida pelo ex-ministro Olívio Dutra.

Cabe citar aqui o momento onde as ONG's que militam pela Reforma Urbana passaram a ter uma visão mais empresarial e serem contratadas como consultoras principalmente para planos diretores. Podemos dizer que o próprio Ministério das Cidades encorajou essa atividade ao criar um cadastro de técnicos e organizações para consultoria à prefeituras.

Em fevereiro de 2006, iniciou-se oficialmente o processo participativo do plano diretor de Fortaleza. Foi definido um Núcleo Gestor[5], o qual deveria aprovar a metodologia participativa e onde todas as decisões deveriam ser tomadas para o bom funcionamento do processo. Este núcleo era formado por 9 membros do poder público executivo, 6 conselheiros do orçamento participativo representando cada uma das secretarias executivas regionais[6], 10 representantes de movimentos sociais

4 Dispensa de licitação por notório saber. Ressalto que em 2002 o Instituto Pólis assessorou o Nuhab na denúncia ao Ministério Público onde este procedimento foi amplamente criticado.

5 O núcleo gestor só foi oficializado por decreto municipal em 30 de maio de 2006.

6 Fortaleza é dividida administrativamente em seis secretarias executivas com o intuito de descentralizar as ações e diminuir as diferenças territoriais existentes em cada uma. Infelizmente isso provoca o oposto pois cada secretaria tem orçamentos separados e diferenciados provocando segregação do mesmo modo. Cabe ressaltar que os conselheiros citados também são membros da prefeitura.

e ONG's, 6 representantes profissionais, 3 representantes de sindicatos e órgãos de classes e 4 representantes de órgãos de pesquisa.

Para iniciar o processo o poder público realizou várias Audiências Públicas Regionais. O território municipal de Fortaleza foi dividido em 14 áreas de acordo com a delimitação dos 114 bairros. Seguindo uma metodologia proposta pelo Instituto Pólis, foram realizadas 4 sessões para cada área avaliando moradia, área comercial, segurança, transporte público, equipamentos urbanos, lugares de risco a moradia, lugares de preservação, lazer, atividades econômicas, turismo, serviços urbanos, vazios urbanos, atividades incômodas e principais vias e caminhos.

Do mesmo modo foram realizadas Audiências Públicas Temáticas divididas em 5 temas: Mobilidade, Habitação, Desenvolvimento Econômico e Social, Meio ambiente, Infra-estrutura.

Todas as audiências públicas foram realizados em sábados e nas escolas de ensino público e eram abertas a qualquer cidadão que quisesse participar. Contudo a publicidade dada aos eventos foi praticamente nula e as informações de datas foram constantemente trocadas promovendo confusão na população. Ressalto mais uma vez a importância de vários movimentos de base e a Rede Nuhab em divulgar fazendo as vezes de assessoria de imprensa.

As Audiências Públicas tinham por objetivo final eleger seus delegados para o Congresso do Plano Diretor. A primeira das audiências tinha por objetivo ambientar o cidadão à temática referente ao assunto. Os organizadores deram-se por satisfeitos no que diz respeito à formação dos participantes, o que obviamente não foi suficiente.

Faz-se necessário comentar que foi a primeira vez que este processo de participação da população aconteceu e também foi nesta mesma gestão que ocorreu pela primeira vez o processo de orçamento participativo. Isso acabou impulsionando uma falta de clareza para com os cidadãos que, quando eram encorajados a manifestar o que achavam ser necessário incluir no planejamento, objetavam coisas que diziam respeito ao Orçamento Participativo. Acredito este ser um bom indicador de que a formação dos cidadãos estava deficiente.

Mesmo com todas as deficiências, mas com o movimento popular enfraquecido o suficiente para não contrapor, foram feitas audiências específicas para eleger os delegados para o Congresso final. Cada área deveria eleger no mínimo 8 delegados (para audiências com até 100 pessoas) e no máximo 12 delegados (para aquelas com mais de 300 pessoas). Qualquer pessoa participante da audiência poderia se auto-candidatar e a eleição seria feita por voto indireto em urnas.

Os outros delegados eram eleitos segundo indicação de suas entidades conforme cotas abaixo:

> Art.15º – Os Delegados ao Congresso totalizarão, no máximo, 840 membros, sendo distribuídos na seguinte proporção:
>
> I- Gestores, administradores públicos e legislativos num total 40% do universo de representantes;
> II - movimentos sociais e populares, através de suas entidades legalmente constituídas, contabilizando 13% dos representantes gerais;
> III – Entidades empresariais, em 7% dos delegados;
> IV – Entidades profissionais também, com direito a 7% do universo representativo;
> V – Organizações não-governamentais (Ongs), com 7% do total geral;
> VI – Crianças e Adolescentes, com direito a 1% proporcionalmente;
> VII – Entidades trabalhadoras, através de suas entidades sindicais, com 3% do montante representativo;
> VIII – Entidades acadêmicas e de pesquisas, com 2%;
> IX – Delegados territoriais, com 20%.
> (Regimento interno das audiências públicas territoriais e temáticas, 2006)

Todo esse processo ocorreu "a toque de caixa", pois o prazo estipulado para que todos os municípios brasileiros estivessem de acordo com o Estatuto da Cidade terminaria em outubro de 2006. Logo não havia tempo hábil para um procedimento mais organizado e fundamentado em uma formação básica para os participantes.

Às margens de expirar, o prazo foi questionado junto ao Ministério Público se era possível um alargamento desta data e o Congresso final que seria em meados de setembro foi desmarcado para dar lugar a mais audiências, desta vez, de capacitação dos delegados eleitos.

A partir deste momento não se falou mais em prazos apesar dos jornais jogarem sempre com esse dado a cada prorrogação da data do Congresso. Finalmente, a data proposta e aceita para o Congresso foi nos dias 26, 27 e 28 de janeiro de 2007.

Sendo o dia 26 apenas abertura e os dois dias subseqüentes a discussão culminando em plenária de votação final.

A metodologia do congresso seria dividir os delegados habilitados em 5 grupos para leitura e intervenção de trechos da minuta, artigo por artigo. Estes grupos fariam a triagem das propostas aceitas, as propostas descartadas definitivamente e das quais não se obteve consenso. Estas seriam debatidas na plenária final com todos assim como as propostas aceitas seriam homologadas. Os grupos foram divididos segundo estes tópicos da minuta:

- Grupo 1 - Princípios da política urbana; os objetivos do plano diretor e as diretrizes e ações estratégicas das políticas setoriais princípios da política urbana; os objetivos do plano diretor e as diretrizes e ações estratégicas das políticas setoriais.
- Grupo 2 - Disposições gerais e macrozoneamento
- Grupo3 - Zonas especiais, sistema de mobilidade, o parcelamento do solo, o uso e ocupação do solo, os condomínios.
- Grupo 4 - Instrumentos da política urbana
- Grupo 5 - Regularização fundiária
- Grupo 6 - Sistema municipal integrado de planejamento e gestão democrática

O dia 26, uma sexta-feira de trabalho para a população normal, que deveria começar às 18hs teve seu início apenas 21hs. E começou com uma proposta inusitada: quebrar o regimento do congresso para prorrogar a plenária final para dali a 15 dias. Motivo: o empresariado não teve tempo de analisar o documento da minuta a tempo. A proposta ganhou por votação de todos os delegados, não sem protestos dos movimentos sociais. É verdade que o documento final da minuta só havia sido entregue uma semana antes do início do congresso, mas se pessoas das comunidades ajudadas pelas ONG's do Nuhab se apressaram a entender e tecer propostas para a minuta, porque não o empresariado? Foram definidos mais dois dias de congresso nos dias 10 e 11 de fevereiro e a plenária foi adiada para este 5o dia.

No Congresso havia um total de 431 membros inscritos (pouco mais da metade predefinida) distribuídos segundo a tabela abaixo:

Tabela 01 – Quantidade de participantes no Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza por grupos temáticos

Participantes	Grupos												Total	
	1		2		3		4		5		6			
Territoriais	7	(1,62%)	18	(4,18%)	22	(5,10%)	9	(2,09%)	17	(3,94%)	5	(1,16%)	78	(18,10%)
Entidades profissionais	1	(0,23%)	0	(0,00%)	2	(0,46%)	2	(0,46%)	2	(0,46%)	2	(0,46%)	9	(2,09%)
ONGs	0	(0,00%)	2	(0,46%)	2	(0,46%)	0	(0,00%)	2	(0,46%)	2	(0,46%)	8	(1,86%)
Sindic. e Ent. trabalhistas	1	(0,23%)	2	(0,46%)	0	(0,00%)	1	(0,23%)	0	(0,00%)	1	(0,23%)	5	(1,16%)
Mov. Socais e Populares	4	(0,93%)	4	(0,93%)	14	(3,25%)	2	(0,46%)	12	(2,78%)	11	(2,55%)	47	(10,90%)
Poder Público Municipal	37	(8,58%)	32	(7,42%)	40	(9,28%)	29	(6,73%)	29	(6,73%)	38	(8,82%)	205	(47,56%)
Núcleo Gestor	8	(1,86%)	5	(1,16%)	6	(1,39%)	2	(0,46%)	3	(0,70%)	7	(1,62%)	31	(7,19%)
Entidades Empresariais	4	(0,93%)	6	(1,39%)	4	(0,93%)	3	(0,70%)	1	(0,23%)	1	(0,23%)	19	(4,41%)
Ent. Acadêmicas	2	(0,46%)	1	(0,23%)	1	(0,23%)	1	(0,23%)	1	(0,23%)	2	(0,46%)	8	(1,86%)
Total	**65**	**(15,08%)**	**72**	**(16,71%)**	**94**	**(21,81%)**	**53**	**(12,30%)**	**72**	**(16,71%)**	**75**	**(17,40%)**	**431**	

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza – site: http://www.sepia.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor/

Sabendo do que cada grupo trataria é fácil entender a maior quantidade de pessoas de movimentos sociais e de territoriais no grupo 3. Lá se discutia a formação das ZEIS[7] e, finalmente, a sua espacialização. O grupo 2 teve uma maior quantidade de entidades empresariais obviamente devido às discussões do zoneamento. E foi justamente nestes dois grupos que houveram as principais celeumas. Além disso, apenas o artigo 219 referente ao cálculo da contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir recebeu uma discussão acalorada que deveria ser discutido no grupo 4.

Não é foco deste trabalho discutir o conteúdo da proposta, nem da prefeitura nem de nenhuma das partes, mas é necessário tirar como exemplo algo que aconteceu no grupo 2 referente ao zoneamento, sem entrar no mérito de avaliar os seus impactos no município. Existia a proposta da prefeitura através da minuta, e, tanto os movimentos sociais e as ONG's de forma integrada quanto o empresariado submeteram uma contra-proposta. Por serem muitos os índices e coeficientes, e uma discussão sobre cada um acabaria tornando infindável foi acordado que as duas propostas seriam encaminhadas diretamente para a plenária. Claro que esta decisão resultou numa grande perda na riqueza de discussões. Acontece que na plenária resolveu-se não fazer a leitura dos índices assumindo que todos sabiam do

[7] Zona Especial de Interesse Social – Instrumento previsto no Estatuto da Cidade.

que tratava cada proposta e foram postas em votação as 3 propostas. Verificando mais uma vez o quadro 1, fica obvio que cada lado só ganharia com o apoio da prefeitura, e esta votou por permanecer como estava na minuta.

Na plenária todos os artigos foram lidos e aqueles que eram mudados, eram homologados pelos delegados como havia sido pré-definido. Aqueles que tinham mais de uma proposta seguiam o padrão descrito acima.

Até a data de fechamento deste trabalho, o projeto de lei do plano diretor enviado para a Câmara não havia previsão para ser votado. Logo também não podemos avaliar a "participação" na instância da Câmara.

A natureza da participação social/popular no Plano Diretor de Fortaleza

Santos Junior cita que em 2006 foi feito um balanço pelo Ministério das Cidades os quais

> "mostravam que apenas 24% dos processos, isto é, 362 planos, foram ou estão sendo participativos, enquanto que em 64% dos municípios (951), os procedimentos de elaboração do plano diretor não incorporam procedimentos participativos, na opinião dos próprios participantes, ou seja, dos gestores e representantes da sociedade civil entrevistada. Há ainda 11% de situações (174 planos), onde gestores e representantes da sociedade civil divergiram quanto ao caráter participativo ou não do processo" (SANTOS JUNIOR, no prelo, pg. 6).

Convenhamos que é um grande avanço na democracia e reforma urbana brasileira verificar que quase ¼ dos processos de criação de plano diretor do Brasil sejam participativos, uma vez que trata-se de uma grande novidade em termos jurídicos e sem precedentes. Mas antes de contarmos vitória, temos que analisar como de fato se deu essa participação. Sabemos que não é fácil nem realizar um processo dessa magnitude nem avaliar sua eficácia; mas, uma vez ultrapassada a primeira dificuldade, mesmo que com limites, nos incubemos de tentar resolver a seguinte.

Voltamos aqui a discussão iniciada anteriormente sobre os graus de participação

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

popular, para analisar como este se deu no processo participativo (ou não) do Plano diretor de Fortaleza.

Primeiramente precisamos nos deter no quesito formação educacional dos atores envolvidos no processo. Neste sentido, o município de Fortaleza tem uma característica *sui generis*, pois desempenha uma discussão bem avançada no que diz respeito à reforma urbana. Várias organizações trabalham esta temática e fazem parte de uma rede chamada Núcleo de Habitação e Meio Ambiente – NUHAB – criada desde 2002. Além disso, já há 13 anos existe a Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular organizada pela ONG CEARAH Periferia. A Escola já formou centenas de lideranças comunitárias na temática urbana.

No ano em que foi iniciado o processo do PDP, a Escola promoveu um curso de capacitação para as lideranças que já haviam passado com a temática específica relacionada ao Plano Diretor. Como não era possível trabalhar todas as ferramentas do Estatuto da Cidade com profundidade, foi escolhido como foco principal a criação de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social).

Se fossemos aqui avaliar também a metodologia aplicada neste curso, facilmente situaríamos no último grau da escala participativa, a autogestão. Os participantes realizaram pesquisa em todo o território municipal, dividido em grupos conforme suas localidades e cada um demarcou e analisou diversas áreas passíveis de utilizar a ferramenta de ZEIS.

O resultado deste curso serviu para os participantes utilizarem como propostas durante a primeira fase do processo do PDP. Boa parte destas foram aproveitadas na minuta do PDP, apesar de, pela parte da prefeitura, pouco estudo ter sido realizado em relação a tais áreas. Foram adicionadas aos mapas sem conhecimento da realidade que se configurava o solo urbano, logo não se arriscou propor nenhum índice urbanístico. Alias, até o final do processo a prefeitura não possuía nenhum panorama sobre a situação dos assentamentos subnormais/favelas, dos loteamentos irregulares ou clandestinos, dos terrenos vazios e sujeitos a IPTU progressivo, preempção, e nem mesmo dos conjuntos habitacionais que ela própria construiu. Esta situação de total falta de diagnóstico do solo urbano fortalezense só corroborou para a superficialidade dos alvitres do plano.

Em nenhum outro evento sobre o Plano Diretor promovido pela prefeitura de Fortaleza a elite dirigente participou a não ser na assembléia final. Tendo inclusive coagido a gestão a adiar a data em 15 dias sob justificativa de não terem tido tempo de analisar a minuta a contento. Mostraram que mesmo em destaque sob holofotes mantinham a posição de controle. Este grupo era basicamente representado pelo Sinduscon, CREA e IAB[8]. Em outras palavras, aqueles que estão interessados em construir sob maior ganho financeiro. Mesmo os delegados eleitos de áreas que abrangiam bairros de elite não tinham representantes dessa classe. Como o espaço urbano de Fortaleza, apesar de seus processos segregativos, ainda constitui uma heterogeneidade os eleitos eram basicamente procedentes de locais mais pauperizados.

Se por um lado, em São Paulo, pelo relato de Villaça, houve uma participação significativa da burguesia para que seus territórios não perdessem o valor nem seu *status* e que a participação das camadas populares foi incipiente, a realidade em Fortaleza foi extremamente oposta. O cidadão de classe média e acima desta simplesmente não deu o devido valor a este processo (com exceção do grupo citado anteriormente) e no outro extremo as camadas populares se organizaram para participar conscientemente deste processo.

Antes de analisar a participação do processo aberto à população precisamos avaliar o Comitê Gestor. Poderíamos imaginar que o fato do aparente maior número de representantes de movimentos sociais e ONG's outorgaria mais poder para estes nas decisões tomadas, contudo os seis conselheiros do orçamento participativo também são da prefeitura concedendo a esta uma maioria simples de quase 40% dos membros. Não há paridade entre os grupos. Contudo, mesmo com a discrepância ainda seria possível ter uma decisão contrária a prefeitura se os outros membros se aliassem. Apesar das dificuldades poderíamos caracterizar esta arena em específico como **parceria**, grau cinco na escala de participação apesar de quase nenhuma **inclusividade** segundo Dahl. Não podemos esquecer que o Comitê Gestor foi formado por alguns membros indicados.

Para uma melhor compreensão didática além de entendermos tratar-se de partes

8 Sinduscon é o Sindicato da Construção Civil, CREA é o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia e o IAB é o Instituto dos Arquitetos do Brasil.

diferentes de um mesmo processo, dividiremos o processo participativo que aconteceu em Fortaleza em quatro etapas. O primeiro tem seu enfoque a partir do inicio do procedimento, ou seja, da chamada da prefeitura para as audiências até a eleição dos delegados.

Esta etapa poderíamos chamar de sensibilização para a participação. Seria o mais importante de todos os momentos, pois é aqui que precisamos convencer o cidadão que esta discussão diz muito respeito à sua vida. Que além de sua jornada de trabalho (as vezes jornada dupla ou tripla) vale a pena participar destes momentos políticos. Logo hoje em dia em que ela está tão desacreditada.

Para isso seria necessário um trabalho midiático de esclarecimento da importância deste instrumento e de seus avanços e limites. Um maior gasto nesta fase seria facilmente justificável frente a elitização de tais meios de comunicação.

Apesar do grande aporte financeiro que foi dito gasto nesta rubrica, pouco efeito teve. Foi veiculada propaganda televisiva em horário nobre apenas uma vez e algumas poucas notas de jornal noticiaram o evento. Por outro lado várias organizações supra-municipais[9] noticiaram o evento como um exemplo de como realizar o processo.

Como já foi dito, temos em Fortaleza uma rede de ONG's dedicada a levantar a bandeira da reforma urbana. E foi este esforço conjunto que acabou por fazer o trabalho de divulgação dos eventos relacionados ao PDP, e com seus próprios recursos.

Mesmo nas assembléias pouco se explicou. Foram jogados vários dados sobre o município, muitos antigos, e sobre o que eram os planos anteriores, mas a definição da proposta atual não foi explicitada. Houve muita confusão em relação a outra ferramenta participativa, o Orçamento Participativo, que fora implantado recentemente nesta gestão.

Ao final realizou-se a eleição dos delegados. Citamos aqui um acontecimento ocorrido na área de participação onde concentram os principais bairros de elite: os membros do sindicato dos recicladores de lixo se fizeram presente em grande

9 Em especial o Ministério das Cidades

número (aproximadamente 70% dos participantes daquela assembléia) para eleger a sua advogada. Alegavam que ela participaria com maior conhecimento em prol da causa deles. O resultado foi que apenas os oito delegados mínimos foram eleitos (de uma assembléia com no máximo 50 pessoas) e poucos destes receberam mais de dois votos com exceção da advogada. Os sindicalistas poderiam ter eleito vários representantes, mas apostaram tudo em alguém que não fazia parte de fato da sua comunidade mas possuía o "benefício" da técnica.

Atitudes como essa torna patente a deficiência formativa da comunidade. Além de que poucas foram as assembléias que ultrapassaram a marca de 100 pessoas. Mais uma vez poderíamos caracterizar esta fase como pouco **inclusivo** apesar de um alto grau de **liberalização** enquanto contestação pública. Se por um lado a população foi chamada a participar e a dar seu diagnóstico sobre a cidade, pouca resposta obteve sobre o aproveitamento de suas opiniões e mesmo sobre o desenrolar do processo. Dentro da escala de participação facilmente classificaríamos na pseudo-participativa **consulta**, grau 3. Deixo claro aqui como limite metodológico a incapacidade de quantificar tais escalas dando um caráter abstrato de adjetivos de intensidade como pouco ou alto.

Superado (ou ignorado) as deficiências anteriores, temos o segundo estágio com uma quantidade de membros bem menor. Temos aqueles escolhidos por áreas de participação, os da prefeitura que foram eleitos por auto-indicação, não sem coação dos funcionários por parte dos secretários; e os indicados por entidades diversas. A lista final deste último saiu apenas para o congresso.

Como foi dito, neste ponto o prazo para entrega do plano foi alargado e voltou-se a preocupação com o desenvolvimento formativo daqueles integrados ao processo. Convenientemente diminuiu-se uma população de mais de 2 milhões de habitantes para pouco mais de 100 delegados territoriais.

Voltamos com várias assembléias e fóruns para discutir e apresentar o plano diretor de Fortaleza. Desta vez houve uma apresentação mais detalhada das novas propostas do plano diretor e várias comparações com o plano anterior. Ainda assim careceu de apresentar e explicar mais amiúde e detalhadamente os novos instrumentos que podem ser utilizados no plano diretor. Uma capacitação mais

tutorial.

Podemos caracterizar este estágio como **informação**, grau 2 em nossa escala; e, por que não, explicitar mais uma vez a pouca **inclusividade** da população.

A terceira etapa se inicia com o Congresso contendo apenas o período de discussões pré-plenária. Este momento deveria se caracterizar como um filtro dos debates para a plenária. Contudo, pouca função neste sentido teve esta fase, pois basicamente todos os principais debates foram resgatados na plenária. Ainda assim foi o momento para apresentação e conhecimento das propostas de cada grupo de entidades e delegados. Neste caso, apesar de não haver deliberações foi um espaço democrático. Pela escala de participação classificamos este momento como **parceria**, grau 5.

O quarto e último estágio é a plenária em si. Onde temos o confronto de todos os delegados de todos os grupos e entidades.

Apesar de a iniciativa popular saber o que quer para si, ela carece de conhecimentos técnicos necessários a um debate deste tipo, mesmo com a formação citada. Por mais que se tente simplificar (e a bem da verdade a realidade é bem mais simples que o que está grafado em lei) os opositores sempre apelarão à tecnocracia. Aos populares resta clamar pelos técnicos do terceiro setor[10]. Tais forças que apesar de boas intenções de trabalhar a capacitação e educação popular tentando aparelhar as camadas populares acabam por não conseguir tornar estas totalmente independentes. Acaba sendo exigido sua presença. Se trouxéssemos mais uma vez as categorias de dominação weberiana estes atores seriam dominadores por afetividade. Em uma decisão por votação todos olham para ele esperando sua escolha. Claro que isso não invalida a força da comunidade enquanto classe, mas levanta a necessidade de estabelecer um novo paradigma de educação de base voltada para a cidadania. É justamente a questão que Dahl levanta sobre todos estarem em um mesmo patamar.

---

10 Mesmo as ONG's que já foram consideradas a solução para as políticas sociais vivenciam hoje seus dias negros onde cada vez mais a concorrência por financiamentos e os serviços de consultorias para o estado deturpam seus princípios. Esta competição mercadófila está, no meu entendimento, na contramão de tudo que as ONG's deveriam e até chegaram a representar por um curto espaço de tempo, mesmo que ilusório.

Dentro da prefeitura existem algumas semelhanças nesse sentido. Há um movimento interno aparentemente nobre: "pela unidade da administração" todos deveriam votar em bloco. Uma grande falácia assumir que dentro do governo formado por várias facções partidárias de várias ideologias persiste o pensamento único. A realidade são duas: a falta de entendimento do que é a discussão por grande parte dos técnicos envolvidos como delegados; e a simples e mesquinha coação empregador-trabalhador. Liberdade de pensamento aqui não. Resgatando mais uma vez a dominação segundo Weber, constatamos uma violência de caráter racional extremamente maléfico para a democracia.

Mesmo em uma gestão dita progressista como foi esta última de Fortaleza, houve vários técnicos fantochizados pela maquina estatal. Em especial cito uma cena ocorrida na plenária onde uma pessoa caudatária ficava na frente levantando ou baixando o crachá para mostrar aos outros qual seria a "decisão da gestão". Como num nado sincronizado todos os técnicos da prefeitura deveriam seguir o líder.

Mais uma vez não temos a paridade entre os grupos. O poder público abarcava sozinho 47,56% de todos os participantes sem contabilizar aqueles que faziam parte do Comitê Gestor. Assim qualquer assunto posto em discussão era basicamente decidido pelos membros da prefeitura. Visualizando este quadro só podemos classificar esta prática como **manipulação**, no 1o grau de nossa escala de participação. A arena estava montada para exercer a teatralidade da falsa participação. As mais de 400 pessoas estavam lá apenas para legitimar decisões que já haviam sido tomadas. Não é surpresa saber que nas discussões mais conturbadas foram mantidas o original da minuta do plano, ou seja, o que já havia sido decidido via gestão.

No projeto de lei foi contada pelo menos a proposta de criação de mais de 30 planos, sendo que apenas três deles explicitavam a participação popular e a grande maioria não estipulava prazo para sua criação.

Conclusão: limites e possibilidades da democratização do planejamento e da gestão urbanos em Fortaleza.

Verificando os resultados vemos que chegamos em níveis participativos aceitáveis contudo com pouca capacidade decisória final e pouca inclusividade da população como um todo. No último momento, onde de fato as deliberações seriam tomadas, regredimos para um estágio de não-participação absurdo além de manter a inclusividade. Além disso, mesmo que não houvesse manipulação, estaríamos apelando para um outro nível de democracia representativa, talvez mais sincera sem partidos (aparentemente), mas ainda assim representativa. Os dois últimos níveis da participação, em especial o 7o, é um sonho a ser perseguido.

A princípio a análise feita aqui pode ser facilmente taxada como maniqueísta, mas a conformação que se deu entre as correlações de forças foi exatamente esta. De um lado temos o capital tentando achar a melhor relação de lucro possível, do outro as comunidades pobres na briga por tornar suas práticas habitacionais em algo legal e, porque não, procurando se manter e adicionar novas áreas para moradia. No meio poderíamos dar lugar à prefeitura, mas que é preciso uma análise mais apurada de cada proposta para sabermos de que lado ela fica em cada disputa. Pretendo em outra ocasião me deter mais neste aspecto.

Ainda verificando isso, a localização de cada entidade em maior número em determinados grupos caracteriza os seus interesses. Referendando o que o VILLAÇA diz sobre a elite em manter o piano diretor como simples regularizador do solo urbano vemos a localização da maior parte dos representantes de entidades empresariais e dos sindicatos e entidades trabalhistas no grupo referente ao macrozoneamento. Em contrapartida, a maior parte dos movimentos sociais e populares se concentrou no grupo referente à criação de ZEIS.

A empresa consultora foi contratada apenas para desenvolver o plano. Sua gestão é tarefa para a prefeitura como um todo que pode ou não aceitar estas decisões. Mesmo que o trabalho tenha sido realizado em parceria com a Secretaria de Planejamento da Prefeitura, temos uma grande perda no fato de a fonte criativa deste processo não estar dentro da gestão e sim ter sido contratada e ainda por cima de outro estado. Não estamos aqui protegendo um bairrismo sem significados.

Defendemos a criação de um orgão de planejamento urbano municipal permanente e com real autonomia. Daí sim podemos pensar na prática do que foi posto em papel. Daí sim podemos pensar num planejamento continuado.

Apesar de todas as críticas e análises feitas a todo o processo terem uma conclusão negativa temos de concordar que o Estatuto da Cidade não veio com um manual de metodologia participativa pré-definido e com resultados consagrados. Ainda estamos em meio a uma fase de tentativa e erro. "Cremos, inicialmente, que é necessário reconhecer que a nova concepção de planejamento urbano ainda não se traduziu em metodologias e instrumentos de um planejamento politizado, e os avanços, quando existentes, ainda são fortemente dependentes da existência de um corpo técnico no interior das administrações comprometidas com sua proposta" SANTOS JUNIOR (no prelo, pg. 8).

Acredito que ainda sofremos dos males provocados pelos 21 anos de ditadura onde os direitos de cidadãos foram mutilados. A "abertura lenta e gradual" ainda não se consolidou. Voltando a citação que introduz este trabalho: "O processo de formulação participativo de um plano pode ser mais importante que o plano em si" (Ermínia Maricato, 2000, pg. 180). Apesar dos passos dados aqui em direção a democracia plena serem falsamente exagerados eles foram realizados. Ainda que com algum prejuízo.

Vemos que o grande limitante para a participação política popular está na educação cidadã. Enquanto não houver um empoderamento das bases em questões básicas de cidadania não há meios de trazer as decisões para a comunidade. Precisamos exercitar a tarefa de delegar e criar mais parcerias Estado-comunidade. Necessitamos que estes canais participativos estejam sempre abertos não só para os líderes como para a população toda. A educação é a chave para esta revolução.

Bibliografia

Agência Cearense. **08/01/2003 - PROURB investe na estruturação urbana de 44 municípios.**
<http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias_detalhes.asp?nCodigoNoticia=8063>.

Fortaleza, acessado em 10/03/2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo**. Brasília: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos, 2004.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

LOUREIRO, Joisa Maria Barroso; PINHEIRO, Valéria; SAID, Polyne de Almeida. **Luta da sociedade civil pela democratização do processo de elaboração do plano diretor de Fortaleza**. <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/ceara/fortaleza/Luta%20da%20sociedade%20civil%20pela%20democratizacao%20do%20processo%20de%20elaboracao%20do%20plano%20diretor_Fortaleza_CE.pdf/view> Site do Ministério das Cidades. 2006.

MARICATO, Erminia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: o planejamento urbano no Brasil.** *In*: VAINER, Carlos B.; ARANTES, Otilia & MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único : desmanchando consensos.* Petrópolis: Vozes, 2000.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. ***Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora*** . No prelo.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos.** Ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** Livro em arquivo PDF www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. São Paulo, edição do autor, ago. 2005.