



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

reflepol@bumanga.unab.edu.co

Universidad Autónoma de Bucaramanga

Colombia

Gomes Machado, Eduardo

Democracia e planejamento urbano na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008)

Reflexión Política, vol. 16, núm. 31, junio-, 2014, pp. 64-78

Universidad Autónoma de Bucaramanga

Bucaramanga, Colombia

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11031312007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Democracy and urban planning in the revised master plan of fortaleza (2002-2008)

Sumário:

Introdução. O Plano Diretor e a revisão. A revisão na gestão Juraci Magalhães. A Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD) e o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). A revisão na gestão Luizianne Lins. O núcleo gestor. O congresso. As audiências públicas legislativas. A democracia e a revisão. Uma revisão autoritária. Conquistas e limites de uma revisão democrática. Considerações finais. Bibliografia.

Resumo:

Entre 2002 e 2008 houve a revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Sob a gestão Juraci Magalhães, produziu-se um Plano que não chegou a ser votado, contestado por agentes que criticaram a ausência de democratização e de participação popular. A gestão Luizianne Lins reiniciou a revisão, gerando um Plano aprovado consensualmente. Este artigo analisa o desenho institucional, a formação das decisões e o potencial caráter democrático dessas experiências. A metodologia envolveu análise de documentos e de vídeos, observação direta e realização de entrevistas semi-estruturadas. Avaliou-se que houve inovações democráticas importantes, porém restritas. Incapazes de impactar estruturas institucionais e econômicas importantes, insuficientes para alterar duradouramente os equilíbrios, as correlações de força e as disposições sociais operantes no planejamento urbano na cidade.

Palavras-Chaves: Democracia. Planejamento Urbano. Plano Diretor.

Abstract:

Between 2002 and 2008 there was a revision of the Master Plan of Fortaleza. The Juraci Magalhães management produced a plan that was never voted, contested by agents who criticized the lack of democratization and popular participation. The management Luizianne Lins restarted the review, generating a plan approved by consensus. This article analyzes the institutional design, the formation of decisions and potential democratic character of these experiences. The methodology involved analysis of documents and videos, direct observation and conducting semi-structured interviews. It is estimated that there were important democratic innovations. However, the innovations non-impacted the institutional structures, making it insufficient to permanently change the correlations of strength, the rules and social behaviors in urban planning in the city.

Keywords: Democracy. Urban Planning. Master Plan.

Artículo: Recibido el 7 de Febrero de 2014 y aprobado el 29 de abril del 2014.

Eduardo Gomes Machado. Sociólogo. Professor Adjunto na Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, Ceará, Brasil¹.

Endereço eletrônico: edugomesmachado@gmail.com

¹Agradeço Felipe Franklin de Lima Neto, Francisco José da Silva Calixto e Joelia Marques de Carvalho as críticas e sugestões efetuadas durante a elaboração do artigo.

Democracia e planejamento urbano na revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2002-2008)

Eduardo Gomes Machado

Introdução²

Quando, em dezembro de 2008, a imprensa cearense anunciou a aprovação consensual da Lei do Plano Diretor na Câmara Municipal de Fortaleza (CE), encerrava-se um longo processo de revisão³, envolvendo mais de seis anos de disputas político-simbólicas e lutas sociais⁴. Provavelmente, grande parcela da população de Fortaleza não sabe o que é um Plano Diretor, não entende sua importância e funções e tampouco teve acesso a informações, instâncias, propostas e decisões do processo⁵. Apesar disto, alguns milhares de pessoas participaram das atividades, eventos e instâncias decisórias. Dentre essas, algumas dezenas tiveram presença mais ativa e sistemática, representando entidades civis, órgãos públicos e segmentos, grupos e comunidades da cidade. Dentre os agentes mais ativos, cabe destacar gestores e técnicos governamentais das áreas de planejamento, controle e desenvolvimento urbano, meio ambiente, transporte e turismo; o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (SINDUSCON/CE), com mais de 480 empresas associadas; o Núcleo de Habitação e Meio-Ambiente (NUHAB), uma rede com 13 entidades, e o Movimento dos Conselhos Populares (MCP) de Fortaleza⁶.

Nesse contexto, evidenciou-se um campo do planejamento urbano na cidade, entendido como um espaço social demarcado por estruturas e correlações de força, onde conviviam sistematicamente agentes, com disposições socialmente conformadas, trajetórias, recursos de poder e posições distintas⁷.

Durante as últimas décadas, o planejamento urbano vivenciou lutas e experiências democráticas no Brasil, por vezes com instâncias inovadoras de participação, representação e deliberação. Essas experiências democráticas vincularam-se ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que, articulado por um conjunto de agentes sociais, foi capaz de produzir uma concepção de produção social do espaço e de planejamento urbano que fundamentou importantes mudanças na legislação, nos sistemas e nas políticas urbanas⁸. Essa tradição da reforma urbana tem defendido formas inovadoras de

2 Este artigo rearticula teórica e metodologicamente dados gerados a partir da pesquisa que deu origem à Tese de Doutorado do autor, o que permitiu a produção de resultados e conclusões anteriormente não alcançados (Machado, 2011).

3 Foi revisado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, aprovado através da Lei Nº. 7.061 de 16 de Janeiro de 1992 e com vigência até 2002.

4 Alguns meses depois, no primeiro semestre de 2009, a Lei foi sancionada pelo Executivo Municipal e publicada no Diário Oficial do Município de Fortaleza.

5 Fortaleza, capital do estado do Ceará, no litoral nordeste do país, é a quarta cidade mais populosa no Brasil, possuindo 2.452.185 habitantes (São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador são as três mais populosas) (IBGE, 2010).

6 Para ilustrar a representatividade dessas entidades populares, apenas uma delas, o Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS), articulava e mobilizava dezenas de grupos, comunidades e entidades comunitárias e setoriais na região do Grande Bom Jardim. Trata-se de um território que engloba cinco bairros – Bom Jardim, Canindézinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira –, e possui população residente de 204.281 habitantes, aproximadamente 8,3% da população residente total de Fortaleza (IBGE, 2010).

7 Em outro trabalho, Machado (2011) desenvolve a reflexão sobre o campo do planejamento urbano em Fortaleza, indicando sua estruturação em três pólos: governamental, empresarial e popular.

8 Apenas para exemplificar, destaque-se os impactos na Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, a elaboração de Políticas Nacionais de Habitação, Saneamento e Transporte e os Planos Diretores municipais.

representação e enfrentamento da questão urbana, articuladas ao direito à cidade, à gestão democrática e à função social da cidade e da propriedade (Ribeiro & Cardoso, 1996, pp. 68-71). Nessa vertente, como indica Gondim (1995, p. 472), o “caráter político do processo de planejamento é assumido de maneira explícita e positiva”, além do urbano ser “reconhecido como um espaço de luta no qual se defrontam interesses divergentes ou mesmo antagônicos”.

Mas, como afirma Tatagiba (2006), vivencia-se uma “hegemonia do ideário participacionista”, onde a participação é um princípio hegemônico que pode ser defendido e afirmado sob diferentes filiações político-ideológicas. Neste sentido, pode variar bastante a compreensão de democracia e a de participação.⁹ em um continuum que vai da coerção à autogestão. Por isso, Tatagiba (2006, p. 145) avalia que a abertura de canais institucionalizados de participação pode assumir o significado de mecanismos através dos quais se realiza a despolitização do debate e das decisões públicas. Neste sentido, muitas vezes o que se efetiva “não é a partilha do poder de governar, mas a dissolução desse poder na gerência eficiente” (Tatagiba, 2006, p. 145). É o caso de experiências participativas sob o signo neoliberal, em que a participação é vinculada à reorganização da gestão pública, visando sua eficiência e eficácia, despolitizando-se ao ser entendida como uma ferramenta de gestão que detém vantagens competitivas e gera resultados superiores.

Em uma perspectiva distinta, Santos e Avritzer (2002, p. 26) reafirmam as potencialidades democráticas contemporâneas, destacando nos debates e lutas democráticas a “possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão”.

A partir das considerações anteriores, é possível perceber como variam bastante os sentidos e as potencialidades da democracia e da participação, em um espaço social demarcado por condicionantes estruturais e disposicionais capazes de bloquear ou dificultar conquistas e

inovações democráticas¹⁰. Nessa perspectiva, é significativo que mais de quatro anos após a aprovação do Plano, além deste ainda não ter sido regulamentado, não foram efetivamente constituídos o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e o Instituto de Planejamento Urbano do município, nem reformuladas políticas, planos e legislações essenciais à plena efetivação das decisões tomadas¹¹. Ao mesmo tempo, disputas territoriais e conflitos fundiários graves e complexos – envolvendo apropriação, uso, acesso, consumo, regulação e re-produção de diferentes territórios e áreas da cidade – seguem em aberto e vivenciam novas iniciativas e episódios, alguns dos quais pondo em xeque as decisões e as pactuações formadas no Plano Diretor.¹²

Diante de tudo isso, como avaliar essa experiência de planejamento urbano? Quais os resultados democráticos alcançados? Quais as potencialidades e limites do Plano Diretor? É possível falar em inovações democráticas e em conquistas processuais ou substantivas para os segmentos populares? Além disso, há elementos que tensionam e dificultam a efetivação do que foi aprovado, além da própria difusão e aprofundamento democrático? Este artigo pretende contribuir com os debates levantados por essas questões¹³, ao avaliar as revisões realizadas sob as gestões de Juraci Magalhães (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – 2001-2004) e Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores - 2005-2008; 2009-2012), em Fortaleza.¹⁴ Apesar de limites e contradições, como se discutirá, avalia-se que a revisão de Fortaleza foi uma experiência democrática de planejamento urbano.

O artigo discute o plano diretor no Brasil contemporâneo. Em seguida, apresentam-se aspectos político-institucionais da revisão sob as duas gestões, com destaque para as formas de participação e representação, os modos de formação das decisões e as ambigüidades deliberativas identificadas. Em seguida, problematizam-se as inovações e conquistas democráticas identificadas, evidenciando estruturas e disposições que impedem ou dificultam a continuidade da democratização –

9 Vide a classificação dos “graus de abertura à participação popular” elaborada por Souza (2006, p. 414).

10 A articulação entre estruturas e disposições sociais remete às referências teórico-metodológicas de Pierre Bourdieu (1996; 2001).

11 Grande parte dos prazos previstos no PDPFor para elaboração de instrumentos normativos, que variavam entre seis meses e dois anos, foram extrapolados e não cumpridos, destacando-se: Lei de Uso e Ocupação do Solo; Lei de Parcelamento do Solo; Lei municipal do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano; Código Municipal Ambiental; Código de Obras e Edificações; Plano Municipal de Habitação; Plano Municipal de Saneamento Ambiental; Lei Municipal do Sistema Viário Básico.

12 É o caso dos interesses, conflitos e ações articuladas à Praia do Futuro e ao território do Cocó.

13 Os dados aqui analisados foram coletados através de observação direta, entrevistas semi-estruturadas, análise de documentos e análise dos vídeos das Audiências Públicas Legislativas.

14 Para uma caracterização dos governos de Juraci Magalhães e de Luizianne Lins vide Gondim (2007) e Machado (2011).



processual e substantiva – no campo do planejamento urbano em Fortaleza¹⁵. A metodologia de coleta dos dados envolveu identificação e análise de documentos, observação direta, análise de vídeos das Audiências Públicas Legislativas e aplicação de entrevistas semi-estruturadas.

O Plano Diretor e a revisão

No campo do planejamento urbano do país, o Plano Diretor (PD) adquire importância crescente. Em 1988, foi constitucionalmente normatizado como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, tornando-se obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (Brasil, 1988, Capítulo 2, Art. 182). Treze anos depois, o Estatuto das Cidades (EC) institucionalizou exigências processuais de democratização no planejamento urbano, incluindo garantias de que na elaboração de planos diretores ocorressem audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas, além da publicidade e do acesso aos documentos e informações produzidos (Estatuto das Cidades, 2003). O EC também indicou que deveriam ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos para garantir uma gestão democrática da política urbana: órgãos colegiados e conferências nacionais, estaduais e municipais; debates, audiências e consultas públicas; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; referendo popular e plebiscito (Estatuto das Cidades, 2003). Além disso, o EC demarcou referências democráticas substantivas para o planejamento urbano e os planos diretores, vinculando instrumentos urbanísticos, fiscais, tributários e políticos à função social da cidade e da propriedade e ao direito à cidade (Estatuto das Cidades, 2003).

A partir da obrigatoriedade do Plano Diretor e da criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2004, foi se constituindo um cenário de mobilização em torno dos Planos Diretores nos municípios, confluindo nessa mobilização, o Governo Federal e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), além de outros agentes. Nesse período, o recém-criado

MCidades identificou 1.682 municípios no país com obrigatoriedade de elaboração ou revisão do Plano Diretor, sendo 108 destes no estado do Ceará. Nesse contexto, foi aprovada a “Campanha Nacional do Plano Diretor” pelo Conselho das Cidades, em dezembro de 2004, desenvolvendo-se um conjunto de ações para estimular e apoiar a elaboração desses instrumentos financeira, política e tecnicamente.¹⁶

Em Fortaleza, já antes do período da Campanha Nacional, no segundo semestre de 2002, a gestão Juraci Magalhães iniciou a revisão do Plano Diretor de Fortaleza, produzindo o Plano de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza (PDDUA/For). Este foi aprovado em agosto de 2004 pelos Conselheiros da Comissão de Avaliação do Plano Diretor (CCPD) e do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), e posteriormente enviado, na forma de Projeto de Lei Complementar, à Câmara Municipal. Porém, não chegou à votação. Sob forte pressão de agentes populares, a gestão Luizianne Lins, em 2005, retirou o Projeto da Câmara e reiniciou o processo, no ano seguinte, produzindo o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor). As duas revisões e as correspondentes propostas de Plano Diretor, o PDDUA-For e o PDPFor, tiveram desenhos institucionais e metodologias diferentes, como se verá, também gerando conteúdos diversos. Nesse contexto, a experiência de Fortaleza adquiriu visibilidade nacional no campo do planejamento urbano e a participação popular tornou-se questão essencial a polarizar lutas urbanas, debates e disputas democráticas.

A revisão na gestão Juraci Magalhães

A revisão do PD de Fortaleza sob a gestão Juraci Magalhães teve um desenho institucional simplório, considerando-se as instâncias decisórias e um possível caráter democrático e participativo. As peças técnicas, produzidas pela equipe da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF)¹⁷ e por técnicos do governo, foram debatidas e aprovadas em reuniões conjuntas da (CPPD) e do (COMAM). Além disso, foram realizadas reuniões, com a participação de instituições da sociedade civil, em

¹⁵ A categoria disposições sociais se articula às concepções de Pierre Bourdieu (1996; 2001), evidenciando uma perspectiva epistemológica e teórico-metodológica singular, em relação à teoria da ação social.

¹⁶ Somente em 2005 o Governo Federal destinou R\$ 55 milhões para a elaboração de Planos Diretois.

¹⁷ Entidade jurídica de direito privado, vinculada ao Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará (UFC), define como missão “criar, desenvolver e transferir tecnologia por meio de parcerias com instituições públicas e privadas, visando ao crescimento do CT da UFC, para melhoria da sociedade” (ASTEF, Acesso em 06/02/14 e Disponível em: <http://www.astef.ufc.br/>). Parte de uma universidade federal pública, paradoxalmente caracteriza-se como um espaço institucional para intervenção privada de funcionários públicos, através de articulações privilegiadas com governos e entidades públicas e privadas.

diversas áreas da cidade. Porém, essas reuniões não compuseram formalmente o desenho institucional e a metodologia da revisão, evidenciando sua informalidade e um caráter meramente informativo ou, no máximo, homologatório e de legitimação do processo.

A CPPD e o COMAM

A CPPD foi um espaço importante de afirmação das relações de poder e deliberação no planejamento urbano, em Fortaleza, durante a gestão de Juraci Magalhães¹⁸. Dentre as 20 pessoas componentes, dez eram membros natos, titulares ou representantes de entidades ou órgãos do executivo municipal, garantindo maioria ao gestor municipal nas votações, considerando-se a heterogeneidade dos outros membros. A Câmara Municipal, por exemplo, foi situada junto aos representantes da sociedade civil, e os demais nove membros representavam três entidades profissionais (Instituto dos Arquitetos do Brasil/Ceará, Associação dos Geógrafos do Brasil/Ceará e Associação Cearense dos Engenheiros Civis), quatro entidades empresariais (Câmara de Dirigentes Lojistas do Ceará, Associação Comercial do Ceará, Associação de Empresas Construtoras do Ceará, Sindicato das Indústrias da Construção Civil/CE)¹⁹, uma entidade acadêmica (Universidade Federal do Ceará) e duas entidades populares (em sistema de rodízio, Federação de Entidades de Bairros e Favelas da Grande Fortaleza e União das Comunidades da Grande Fortaleza; e a Associação Brasileira dos Engenheiros Sanitários/CE). Através da CPPD, a gestão promoveu a centralização do poder político no campo do planejamento urbano, no interior do aparelho de Estado, criando um espaço formal de debate público e de participação da sociedade, independente do Poder Legislativo e sob controle do Executivo municipal. Além disso, pretendendo gerar legitimação técnica e política para as mudanças e propostas defendidas, a CPPD assumiu o sentido de um espaço para intermediação das demandas e para a negociação direta entre segmentos privados e públicos²⁰.

O COMAM teve as mesmas características da CPPD, de órgão colegiado diretamente

vinculado ao Prefeito Municipal, atuando em “nível consultivo e de assessoramento”, no âmbito de “questões relativas à política municipal do meio ambiente na área do Município de Fortaleza”²¹. Também manteve a divisão entre membros natos e representantes, agregando os membros convidados (sem direito a voto)²². Os membros representantes, e seus respectivos suplentes, eram “designados por ato do Prefeito, através da indicação feita pelos dirigentes dos órgãos ou entidades representadas”²³. Além do caráter não decisório e do controle sobre os membros representantes – que seriam, em tese, a representação da sociedade civil – através da obrigatoriedade designação pelo Prefeito, destaque-se que a proposição do Regimento Interno também deveria ser feita através de Ato do Prefeito. Esses elementos, e a própria composição do Conselho, descrita na Lei, traduziam o controle firme do gestor municipal sobre esse espaço institucional. Desta forma, bloqueava-se uma possível autonomia, tornando o COMAM parte do aparelho do Estado municipal, formalmente destinado ao debate público e à legitimação das decisões e ações políticas.

Espaços estratégicos de formulação e decisão na revisão comandada pela gestão Juraci Magalhães, a CPPD e o COMAM já estavam previamente demarcados hierarquicamente, com uma correlação de forças amplamente desfavorável e excludente em relação aos segmentos populares. Além disso, a diferenciação entre entidades denominadas técnico-profissionais ou comunitárias demarcava graus e sentidos diferentes para a participação, predominando uma concepção de planejamento urbano que desqualificava aprioristicamente saberes e práticas populares, excluindo e deslegitimando capacidades propositivas e decisórias desses segmentos. Nesse sentido, a gestão Juraci Magalhães bloqueou a constituição de uma esfera pública democrática e a participação popular, como será desenvolvido em outro tópico deste artigo.

A revisão na gestão Luizianne Lins

A revisão do Plano Diretor de Fortaleza sob a gestão Luizianne Lins articulou um conjunto amplo de atividades, eventos e instâncias. No

18 Na Lei 7813 de 30 de outubro de 1995, a CPPD é caracterizada como órgão colegiado, consultivo e de assessoramento do Chefe do Poder Executivo, em questões relativas à política de desenvolvimento urbano.

19 Destaque-se que, no projeto inicial de criação da Comissão, o Prefeito não previu a representação de segmentos ou movimentos populares, agregada durante a tramitação da lei no poder legislativo.

20 Em 1997, houve duas mudanças na composição da CPPD, porém nenhuma alterou o seu caráter.

21 Criado em 24 de julho de 1997, através da Lei Nº. 8048/97.

22 Os membros convidados seriam “entidades representativas da sociedade civil, com reconhecida atuação em ecologia e meio ambiente”, sem direito a voto (Lei Nº. 8048/97).

23 Lei Nº. 8048/97.



início, além do lançamento público, houve capacitações e reuniões internas da Prefeitura, oficinas de leitura comunitária, com indicação de problemas e demandas em cada território da cidade, e capacitação da população, além das instituição do Núcleo Gestor responsável pela condução político-técnica da revisão. Em 08 de abril de 2006 foi realizado o I Fórum do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), com apresentação e debate do diagnóstico efetuado e definição dos eixos estruturais do Plano Diretor. Entre maio e junho de 2006 foram realizadas 14 Audiências Públicas Territoriais, uma em cada Área de Participação²⁴, elegendo 20% dos delegados ao Congresso Participativo do Plano Diretor de Fortaleza. Em 30 de julho de 2006 foi realizado o II Fórum – “A Cidade que queremos” –, que pretendia eleger os demais 80% dos delegados ao Congresso²⁵. Em seguida, foi realizado o Congresso do PDPFor, entre janeiro e fevereiro de 2007. Também foram realizadas várias Audiências Públicas Temáticas, por iniciativa da Prefeitura e abordando temas diferentes²⁶. Por fim, o Projeto de Lei foi entregue à Câmara Municipal em março de 2008. Na Câmara, foram realizadas 16 Audiências Públicas Legislativas, que discutiram todo o Ante-Projeto de Lei durante o ano de 2008, transmitidas através de Televisão e preservadas em arquivos digitais (Câmara Municipal de Fortaleza). Em dezembro do mesmo ano ocorreu a aprovação consensual no Plenário da Câmara²⁷.

O núcleo gestor

O Núcleo Gestor (NG) foi uma instância político-técnica importante na revisão, realizando diálogos político-técnicos substantivos, abordando temas diversos e gerando concepções e proposições que balizaram a formatação estrutural das peças produzidas. Além disso, definiu: critérios e objetivos da representação e da participação nas diversas instâncias decisórias; critérios para formação das decisões nessas instâncias; regimentos das instâncias; quantidade e forma de escolha dos delegados para os Fóruns e o Congresso.

24 A gestão Luizianne Lins estruturou a cidade em áreas de participação no orçamento participativo, divisão incorporada para algumas atividades da revisão do Plano Diretor. Para maiores informações sobre o Orçamento Participativo em Fortaleza, vide Camarão (2011).

25 Como alguns segmentos não preencheram suas vagas, o Núcleo Gestor “decidiu realizar uma nova votação” no dia 16 de agosto, contemplando organizações não governamentais, entidades empresariais e entidades profissionais, que não atingiram sua cota (Nuhab, 2006).

26 Para detalhamento, vide Machado (2011).

27 Para uma compreensão mais ampla sobre o desenho institucional e a metodologia do PDPFor vide Machado (2011).

28 O Planefor, iniciado em 1997 e desenvolvido durante 13 anos, tendo como principal animador o Clube de Diretores Lojistas de Fortaleza (CDL) pode ser considerado um pacto entre diversos agentes urbanos, que desenvolveu várias ações, estimulando o objetivo de pensar a cidade em diversos aspectos de seu desenvolvimento, como mobilidade, segurança e geração de emprego e renda.

29 A metodologia de debate e decisão envolveu apresentação de propostas nos GTs – inclusão, supressão ou alteração –, devendo obter a maioria de votos dos presentes para ir à Plenária. Na Plenária, os artigos não destacadados nos GTs seriam considerados automaticamente aprovados, enquanto as propostas apresentadas pelos GTs precisariam de maioria simples dos votos para ser aprovadas.

30 Os segmentos participantes do Congresso podem ser visualizados na Figura 1.

Comparando-se as composições da CPPD/COMAM e do NG, percebe-se uma significativa ampliação da representação dos movimentos e entidades populares, mantendo-se contingentes governamentais e empresariais relevantes. A composição do NG envolveu os seguintes segmentos e entidades: nove representantes governamentais, três do legislativo, nove do pólo popular, quatro do pólo empresarial e, além disso, 14 membros que, por sua origem, poderiam vincular-se a diferentes segmentos no campo do planejamento urbano: delegados do Orçamento Participativo, entidades profissionais, universidades e Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza (Planefor)²⁸. O NG promoveu a contestação pública, a competição e a inclusão política (Dahl, 1997, p. 28), dinamizando o campo do planejamento urbano, o que teve continuidade principalmente no Congresso do PD e nas Audiências Públicas Legislativas. O NG também fortaleceu o caráter processual na formação das decisões, com potenciais conquistas e perdas em todo o processo. A partir da convivência sistemática entre diferentes agentes sociais, fortaleceram-se aspectos enfatizados pelas tradições democráticas pluralistas, como as dinâmicas de integração e coesão social, a produção e difusão de consensos, a mediação e equacionamento de tensões e conflitos e o controle do poder pelo próprio poder (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1993; Tocqueville, 1979).

O congresso

O Congresso discutiu e deliberou sobre o anteprojeto de Lei do Plano Diretor.²⁹ Foram eleitos 547 delegados nas Audiências Territoriais, no II Fórum, na Audiência Especial para Criança e Adolescente e na Segunda Chamada Pública dos segmentos³⁰. O Núcleo Gestor definiu a composição percentual das delegações ao Congresso e também a composição relativa em cada GT, com o percentual máximo de delegados por segmentos. Nesse contingente eleito, a Figura 1 evidencia a maioria dos delegados da administração pública municipal, diante dos outros segmentos individualmente considerados.

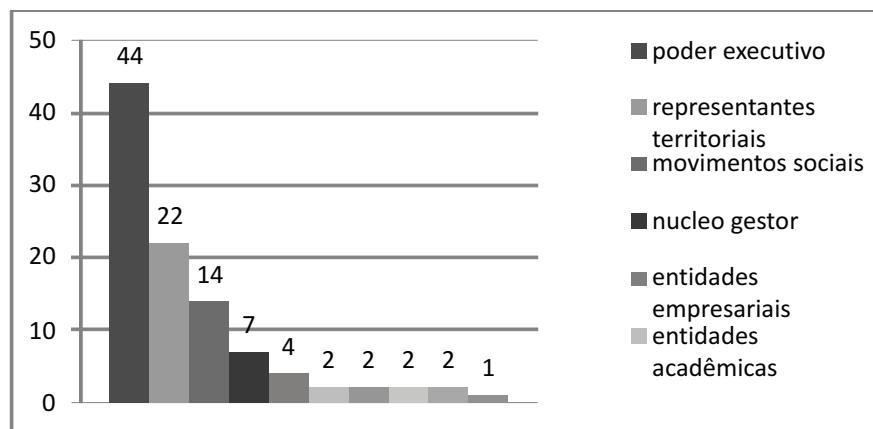


Figura 1. Composição por segmento dos delegados eleitos ao Congresso do PDPF or (%)

Os Grupos de Trabalho que discutiram o Ante-Projeto de Lei do PD foram os seguintes: **Grupo 1:** Título I (Dos Princípios da Política Urbana e Objetivos do Plano Diretor) e Título II (Das Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais) **Grupo 2:** Título III (Do Ordenamento Territorial, Capítulos 1 e 2); **Grupo 3:** Título III (Do Ordenamento Territorial, Capítulos III a VII); **Grupo 4:** Capítulo VIII Do Título III (Do Ordenamento Territorial); **Grupo 5:** Capítulo IX Do Título III (Do Ordenamento Territorial); **Grupo 6:** Título IV (Do Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e

Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável) e V (Das Disposições Finais e Transitórias).

Ao se verificar a lista de delegados que assinaram as listas de presença nos Grupos de Trabalho do Congresso, a maioria governista se mantém e até amplia. A lista apresentou discrepância em relação aos delegados eleitos (547, como indicado anteriormente), com apenas 409 participantes³¹. Como evidencia a Tabela 1, o poder público municipal deteve maioria, 205 delegados contra 204 delegados, somados todos os demais segmentos.

Tabela 1
Delegados participantes por segmentos, em cada GT e Totais

	Executivo	Territ.	Mov. Sociais	NG	Emp.	ONGs	Prof.	Acad.	Trab.	Total
GT1	37	7	4	8	4	-	1	2	1	64
GT2	32	18	4	5	6	2	1	2	70	
GT3	40	22	14	6	4	2	2	1	-	91
GT4	29	9	2	2	3	-	2	1	1	49
GT5	29	17	12	3	1	2	1	1	-	66
GT6	38	5	11	7	1	2	2	2	1	69
Total	205	78	47	31	19	8	8	8	5	409

Além disso, nos GTs, como indica a Tabela 2, o poder público municipal deteve maioria em três grupos (01, 04 e 06), mesmo sem agregar delegados vinculados ao Núcleo Gestor ou territorialmente eleitos. Após a bancada governamental, a bancada dos delegados territoriais teve o segundo maior contingente, com indivíduos de variadas origens e vínculos, assim como a bancada do Núcleo Gestor, o

quarto contingente. A terceira foi a dos movimentos sociais e populares, a quinta a das entidades empresariais e em sexto lugar, empatadas, as bancadas das ONG's, das entidades profissionais e das entidades acadêmicas e de pesquisa. Por fim, a menor bancada foi a das entidades dos trabalhadores e sindicatos.

³¹ Caracterizando uma abstenção relevante de delegados eleitos ou uma participação parcial (sem assinatura da lista de presença nos GT's ou somente na Plenária), em torno de 25% dos delegados eleitos.



Tabela 2
Delegados participantes no Congresso, Total, Poder Público Municipal e Outros Segmentos

	TOTAL	Poder público municipal	Outros segmentos
GT 1	64	37	27
GT 2	70	32	38
GT 3	91	40	51
GT 4	49	29	20
GT 5	66	29	37
GT 6	69	38	31
Total	409	205	204

No Congresso efetivou-se o debate substantivo das questões, temas e propostas apresentadas. Esta instância foi o grande espaço de conquista do pólo popular, o que não impediu derrotas parciais posteriores, tendo em vista que algumas das vitórias foram revertidas, em benefício de agentes empresariais, principalmente nas Audiências Públicas do Poder Legislativo e nas negociações posteriores, como se verá a seguir.

As audiências públicas legislativas

Após o Projeto de Lei ter sido entregue à Câmara Municipal, foram realizadas 16 Audiências Públicas Legislativas, entre maio e novembro de 2008³². Um primeiro elemento a destacar é o confronto reiterado entre dois discursos. Um deles, de caráter tecnicista, tentou sistematicamente desqualificar o pólo popular, sendo rebatido de forma persistente. Neste sentido, cabe citar Robert Dahl (2001, p. 49), ao afirmar que a democracia exige que todos possam ser tratados “como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões”, apesar de condicionantes sociais que re-produzem desigualdades políticas. O outro discurso defendeu a articulação entre técnica e política, contrapondo-se a uma visão dual e expondo uma aliança não orgânica entre o pólo popular e o segmento hegemônico no pólo governamental, principalmente através de técnicos da Secretaria de Planejamento de Fortaleza (SEPLA) e da Fundação Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Esse discurso defendeu o conflito como

mecanismo legítimo de conquista e usufruto de direitos, valorizando o enfrentamento da questão urbana através de legislações e políticas públicas capazes de equacionar as desigualdades e segregações sócio-espaciais, valorizando os saberes populares. Cabe registrar que essas articulações – entre política/técnica e entre saberes técnicos/saberes populares – é algo com o qual vêm se defrontando segmentos profissionais, entidades sociais e comunidades no cotidiano das lutas urbanas e em diferentes experiências e territórios da cidade.

Durante as Audiências Públicas Legislativas, os agentes populares buscaram a transparência e o controle social sobre as instâncias e as decisões legislativas. A fala a seguir, do Vereador Paulo Mindelo, na 2º Audiência Pública, evidencia as resistências dos vereadores ao controle popular, buscando preservar prerrogativas decisórias legislativas. Contrariando o que havia sido definido na 1º Audiência, a Comissão do Plano Diretor do Poder Legislativo decide vetar a participação de outros agentes em suas reuniões³³. O Vereador Paulo Mindelo, na segunda audiência pública legislativa, afirmou:

[...] o Presidente Carlos Mesquita, na Audiência Pública passada [...] disse, “Olhe, se vocês quiserem participar da nossa reunião terça-feira [reunião da Comissão do PD] vocês podem ir! Só que lamentavelmente, até o espaço físico não dá pra abrigar muitas pessoas! [...] Então nós decidimos que as reuniões de terça-

32 Entre novembro e dezembro, ocorreram negociações informais, que ratificaram as decisões formadas durante as Audiências Públicas Legislativas, mesmo que implícitas, entre agentes empresariais, governamentais e populares, o que permitiu a votação consensual na Câmara Municipal.

33 As Audiências Públicas eram sempre realizadas às quintas-feiras. Nas terças-feiras seguintes, reuniam-se os vereadores que formavam a Comissão Legislativa do Plano Diretor, debatendo as proposições apresentadas e as divergências havidas, como uma forma de preparar o que seria posteriormente apresentado e votado no Plenário da Câmara.

feira são reuniões internas, para que nós possamos deliberar, evidentemente até em função, como já disse, do espaço físico, não temos condição de receber. Porque senão se tornaria uma segunda audiência pública (Câmara Municipal de Fortaleza, 2008).

Ainda na segunda audiência, os vereadores Paulo Mindelo e Helder Couto defenderam uma metodologia de tramitação do Plano Diretor na Câmara. As audiências teriam o caráter de receber propostas e emendas da população, abrindo espaço para debate público. Essas emendas seriam avaliadas pela Comissão do Plano Diretor da Câmara Municipal e aquelas julgadas pertinentes subscritas pela Comissão e assumidas por sua Relatoria. Já as Emendas dos Vereadores seriam apresentadas e discutidas somente no Plenário da Câmara. Uma primeira consequência dessa metodologia refere-se ao caráter das Audiências Públicas, não se constituindo enquanto espaço institucional da CM para o debate legislativo e as decisões sobre o Plano Diretor.

Em outra Audiência Pública, um representante do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) retomou a tentativa de integrar a dinâmica legislativa às Audiências. O vereador Helder Couto contra-argumentou, afirmando que, regimentalmente, a tramitação na Câmara Municipal exigiria a apresentação de emendas por vereadores, os únicos que teriam essa prerrogativa. É importante destacar que, apesar da insistência dos agentes populares, não se conseguiu fazer que com o processo de tramitação legislativa ocorresse nas Audiências e sob o controle popular institucionalizado, de maneira transparente e pública. Apesar disso, a formação das decisões nas audiências públicas, originou pactuações e comprometimentos mútuos dentre os envolvidos que impactaram a votação no Plenário da Câmara, permitindo a aprovação consensual do Projeto de Lei.

A democracia e a revisão

A partir dessa sintética apresentação, serão discutidos aspectos democráticos e autoritários das revisões sob os governos de Juraci Magalhães e de Luizianne Lins, mobilizando referências conceituais no âmbito da Teoria da Democracia.

Uma revisão autoritária

A gestão Juraci Magalhães apenas utilizou uma institucionalidade já existente, agregando ações

e iniciativas formalmente participativas, mas que não compuseram uma metodologia e o desenho institucional da revisão. Não há nenhum indício de que proposições ou questões levantadas nessas reuniões informais tenham impactado a formatação do PDDUA-For. Nesse contexto, enquanto o Prefeito monopolizou grande parcela do poder e as decisões formaram-se no âmbito das elites econômicas e políticas, os segmentos populares foram restringidos em suas forças. Não se caracterizou uma situação de vários grupos em disputa pelo poder e não houve método participativo para a escolha das lideranças ou representações nas instâncias. Não ocorreu “partilha do governo”, com a abertura das prerrogativas de decisão dos sistemas políticos em favor de instâncias participativas, concebendo-se a participação em uma perspectiva formal, o que evidenciou uma visão de democracia situada entre a governabilidade e a despolitização (Dagnino, 2006, p. 14). Não houve proposta metodológica participativa consolidada, e estiveram ausentes instâncias como núcleo gestor, congressos, conferências, audiências ou assembleias, evidenciando a não articulação com a tradição da Reforma Urbana e com o Estatuto da Cidade.

Porém, contrariando esta análise, um membro da equipe da ASTEF avaliou que as críticas de ausência de participação não procederiam, e que a gestão municipal teria cumprido o seu papel. Em sua fala, enfatizou características da metodologia participativa e aspectos da concepção de participação, fazendo uma distinção entre a “agenda oficial” e a “agenda social”. O Entrevistado 1 afirmou em maio de 2006:

Você não pode colocar em debate todo mundo [...] as pessoas não compreendem que esse plano diretor é algo mais complexo [...] cada vez que ele vai, ele vai descendo pra essas instâncias, vai ficando com um grau de comprometimento técnico [...] a equipe fazia uma versão preliminar [...] e esse plano ia a debate [...] passou-se a fazer reuniões conjuntas da comissão de avaliação do plano diretor [CPPD] e do conselho municipal do meio ambiente [COMAM]. Então, feita a discussão [...] você recolhia as propostas, e fazia outra versão, uma versão dois. Aí você fazia uma audiência pública, isso é o que eu chamava [...] da agenda oficial. Essa aqui era uma Agenda Oficial que eu tinha que fazer! Que não tem nada de novo, é clássico de qualquer plano, você



tem que cumprir esses aspectos legais. Ai nós criamos o que eu chamava de agenda social. Então, o que era a Agenda Social do Plano? A equipe estava à disposição de qualquer instituição pra ir apresentar, debater [...] Pacto de Cooperação, CDL e PLANEFOR, (...) Pastorais Sociais, ali na Messejana onde tem o centro Dom Luis [...] CREA[...](Entrevistado1, 2006).

Avalia-se que, apesar de alguns gestores e técnicos insistirem em caracterizar o processo como participativo, não se constituiu coletivamente, em nenhum momento, no âmbito da equipe técnica ou da gestão municipal, uma concepção efetiva, transparente, pública e organizada de democratização e de participação. A “agenda social” deteve caráter informativo ou homologatório, não institucionalizado e não deliberativo, e a concepção defendida pelo técnico entrevistado evidenciou uma dualidade entre técnica e participação, com uma interpretação negativa para esta última. Assim, o número de pessoas que tomou as decisões foi restrito, sempre com maioria absoluta de agentes governamentais nas instâncias decisórias, enquanto a participação dos agentes populares foi mínima. No que se refere aos segmentos empresariais, profissionais e acadêmicos, houve presença diversificada e ampla, mas sempre minoritária – mesmo quando associados – em relação aos agentes governamentais.

Avaliando o caráter democrático a partir da concepção de poliarquia, de Robert Dahl (1997), a revisão da gestão Juraci Magalhães não foi democrática. Para Dahl (1997), esse caráter democrático associa-se, ao mesmo tempo, à: (I) ampliação da participação, entendida enquanto inclusão de diferentes segmentos, grupos e classes sociais no processo político-técnico de formação das decisões; (II) criação de condições que permitam a existência de oposição ou contestação pública, nos marcos de uma competição política e potencializando dinâmicas de negociação e geração de consensos. Essa revisão não ampliou os participantes nos processos de formação das decisões e, ao mesmo tempo, potencializou confrontos e antagonismos que não redundaram em pactuações, negociações e consensos.

Na Teoria da Democracia, vertentes das tradições pluralista e liberal-representativa valorizam a concorrência ou competitividade

entre vários grupos que disputam o poder, o que inscreveria um quociente de incerteza quanto aos resultados e interesses ou ideais favorecidos, além do controle do poder pelo próprio poder. Nesse sentido, sob a gestão Juraci Magalhães, a revisão vivenciou o confronto entre duas posições antagônicas, que em determinado momento se auto-excluíram, os defensores da participação popular e os defensores da técnica.³⁴ Neste momento, as lutas democráticas se deslocam das estruturas estatais/governamentais para se inscrever prioritariamente na agenda e nos espaços das atividades e atos populares.

Além disso, dois outros aspectos devem ser enfatizados, no que se refere à formação das decisões nessa revisão. Em primeiro lugar, o caráter formal da participação popular, posto que, a priori, este segmento foi excluído das deliberações, com seus interesses, demandas e propostas sendo amplamente desconsideradas e desqualificadas. Em segundo lugar, a dualidade entre técnica e política, a partir de dois processos ou dinâmicas que coexistem: (1) a técnica é utilizada discursiva ou processualmente para desqualificar, negar ou obstaculizar a participação popular; (2) a política das elites governamentais prevalece sobre a técnica. Desta maneira, a formação das decisões evidenciou tensões entre os políticos e os técnicos, articulações entre os políticos e os empresários e negociações entre o poder executivo e o poder legislativo. Em todo o processo, as estruturas institucionais transparecem como uma casamata avessa à presença e à interferência popular efetiva na tomada das decisões, bloqueando a democratização e a participação popular.

Conquistas e limites de uma revisão democrática

Na gestão Luizianne Lins, vários segmentos sociais competiram entre si, principalmente no Congresso do PDPFor e nas Audiências Públcas legislativas. A idéia de competição, nas vertentes democrático-liberais, envolve a aceitação das regras do jogo e uma participação que vincula os agentes aos mesmos processos, normas e procedimentos. Neste sentido, a luta política transcende o antagonismo ou a oposição, gerando práticas e espaços públicos que comprometem os participantes entre si e aos resultados decorrentes, evidenciando aspectos de construção coletiva e de pactuação dentre os agentes envolvidos. Desta forma, evidenciou-se a participação institucionalizada de todos os

34 Para maiores informações sobre essa dualidade, vide Machado (2011).

segmentos ou, pelo menos, a inexistência de grupos que defenderam ou assumiram publicamente posições de auto-exclusão no processo. Assim, há evidências importantes de constituição de uma esfera pública institucionalizada e com características dialógicas, interacionais e deliberativas.

Ao avaliar as novas experiências participativas no Brasil, Lüchmann (2007, p. 145) entende que essas experiências inauguram “novos mecanismos e relações de representação política” e combinam “mecanismos de representação com participação direta”. Avritzer (2007, p. 458), evidencia três tipos diferentes de representação política: eleitoral, advocacia e sociedade civil. A representação eleitoral tem autorização dada pelo voto e abrange monopólio político em determinado território, enquanto a representação da advocacia envolve identificação com a condição do grupo, segmento ou comunidade representada, e caracteriza representação de discursos e idéias. Por fim, a “representação exercida pela sociedade civil é pluralista” e, na maior parte das vezes, “é um processo de superposição de representações sem autorização ou monopólio para o exercício da soberania” (Avritzer, 2007, p. 444).

Na revisão sob a gestão Luizianne Lins, a participação popular, particularmente do NUHAB, efetivou duas formas diferenciadas de representação política: a advocacia e a representação da sociedade civil, com os militantes, entidades e a própria rede representando segmentos, grupos e comunidades específicas e, ao mesmo tempo, defendendo demandas e proposições de caráter geral ou universal. Nesse contexto, articularam-se participação e representação, com vínculos estáveis entre instituições, técnicos e segmentos, grupos e comunidades representados. Nessa perspectiva, Pinto (2004, p. 97) defende a articulação entre ambas, buscando uma radicalização dos princípios da democracia, a partir de uma perspectiva

[...] em que a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia e não caudatária de interesses construídos no seu interior, e inserida o bastante nesse campo para que não ocorra uma espécie

de divisão de trabalho entre sociedade civil e a esfera propriamente política.

Sob a gestão Luizianne Lins, e a partir da organização e das lutas populares, afirmou-se uma participação que incorporou segmentos historicamente segregados dos processos e dinâmicas decisórios no campo do planejamento urbano, com uma perspectiva ascendente de exercício do poder político e a relativização das posições e recursos de poder de elites tecnoburocráticas e políticas tradicionais. Neste sentido, a experiência transcendeu os limites da democracia liberal-representativa, extrapolando os arranjos institucionais existentes através de inovações representativas e participativas e vinculando a legitimidade das decisões à soberania popular.

Nesse contexto, é importante mobilizar as reflexões de Tocqueville (1979), quando problematiza a democracia através das tensões entre igualdade/liberdade, destacando a ambigüidade fragilização/reafirmação de barreiras ou fronteiras sociais entre indivíduos, classes e grupos sociais diversos. Nesse sentido, as lutas populares contestaram lugares diferenciados e diferenciadores – e as distinções correspondentes –, reivindicando acesso e igualdade e criando condições para que segmentos historicamente excluídos participassem da formação das decisões do Plano Diretor. Porém, paradoxalmente, ao tempo em que se fragilizavam barreiras e fronteiras estruturais e disposicionais, se constituíam dinâmicas de reafirmação dos lugares diferenciados e diferenciadores, dos privilégios socioeconômicos e políticos e dos símbolos de distinção inscritos no campo³⁵.

Sob a gestão Juraci Magalhães, o comando da revisão foi vinculado à Secretaria de Infra-Estrutura de Fortaleza (SEINF), enquanto na gestão Luizianne Lins esteve a cargo da Secretaria de Planejamento de Fortaleza (SEPLA). Essa distinção evidenciou dois pólos de poder, articulados em torno de diferentes segmentos gestores e técnico-burocráticos. Nesse sentido, a centralização do comando do processo na SEPLA buscou fragilizar parcela dos “antigos” técnicos, criando um espaço alternativo comandado por “novos” técnicos³⁶. As tensões e conflitos entre esses segmentos são relevantes, embora geralmente não visíveis, destacando-se a inexistência de interlocução e negociação entre eles. Cada segmento mantém e defende suas posições e espaço institucional,

35 Esses movimentos foram particularmente visíveis no Poder Legislativo municipal e em posições nas estruturas institucionais municipais (Machado, 2011).

36 Para maiores informações sobre essa dualidade, vide Machado (2011).



garantindo determinado monopólio de atuação e exigindo implicitamente a não interferência do outro.

A institucionalização de outro espaço de poder assumiu caráter provisório e influência restrita, em grande parte, à revisão. Embora os novos tenham comandado a revisão, os antigos mantiveram, através de variadas posições, uma monopolização de funções essenciais à reprodução do espaço urbano, através de ações de fiscalização, autorização, tributação, instituição, aprovação e sanção administrativa, dentre outras. Assim, as mudanças não atingiram a capilaridade das estruturas institucionais, não modificaram os comitês e as redes de poder presentes na Prefeitura³⁷. Indivíduos e coletividades com vínculos históricos com segmentos empresariais, e sem articulações relevantes com agentes populares, permaneceram ocupando posições chaves de poder nas estruturas institucionais estatais e governamentais, mediando relações entre poder público, proprietários de terra e capital, investidores e empreiteiros. Além disso, as inovações democráticas também não tocaram nas relações sociais de produção e de posse/propriedade da terra urbana e do capital imobiliário, que também compõem as estruturas do campo do planejamento urbano.

É importante também evidenciar a compreensão e os limites do plano diretor entendido como “pacto entre desiguais” (Gondim, 1995). Houve consensos procedimentais importantes, reciprocidades e processos de convivência e aceitação formal das regras para a formação das decisões. Contudo, em relação às questões substantivas, os proprietários de terra, o capital imobiliário e a indústria da construção civil não tiveram perdas amplas nos aspectos, demandas e territórios relevantes. Nas audiências públicas Legislativas e nas negociações informais que as sucederam, houve afirmação das demandas do SINDUSCON/CE, revertendo decisões substantivas formadas no Congresso do PDPFor, modificando parâmetros urbanísticos e elementos da classificação viária³⁸. A imprensa de Fortaleza, alguns meses antes da aprovação final do PD, logo após o Congresso, já

identificava resistências empresariais à proposta aprovada, particularmente em relação às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e aos índices e parâmetros urbanísticos para algumas áreas³⁹. O Diário do Nordeste (2007) informava:

[...] o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (Sinduscon-Ce) continua a discordar de muitos dos artigos aprovados. 'Na prática, esse reordenamento sugerido pela Prefeitura não vai acontecer. As discussões aqui (no Congresso) já foram encerradas. Mas continuarão na Câmara', adianta o presidente do Sinduscon-Ce, Carlos Fujita.

Nas questões mais conflituosas, a pactuação não se efetivou, revelando “zonas de conflito”, como os territórios da Praia do Futuro e do Cocó⁴⁰. Assim, a reconstrução das normas de sociabilidade e a obtenção de benefícios substantivos, apontadas por Gondim (1995) como potencialidades inscritas no Plano Diretor, foram decididas pelos agentes sociais economicamente mais poderosos, que lograram obter decisões majoritárias. Nesse sentido, a hipótese levantada para a compreensão dos limites da democracia, e que não é possível desenvolver nos limites deste artigo, envolve a articulação conceitual e empírica do campo do planejamento urbano à posse e propriedade da terra urbana e do capital imobiliário. Mais propriamente, as estruturas e disposições sociais que conformam o campo do planejamento urbano não se limitam às dimensões estatal e governamental, englobando também as forças produtivas e as estruturas/relações mercantis e capitalistas em operação na cidade, em suas cristalizações históricas, processualidades e articulações setoriais e interescalares.

Nesse contexto, as negociações e pactuações ocorridas a partir das Audiências Públicas Legislativas – em certa medida implícitas –, constituíram o que se denomina aqui de “mecanismo de divisão territorial”, permitindo a convivência entre interesses conflitantes, mas não através de decisões

37 Em relação à categoria de redes e sua utilização na pesquisa sobre o espaço e as políticas urbanas, vide Marques (2006).

38 Como pode ser visto em Machado (2011).

39 As ZEIS são definidas como “porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo” (Fortaleza, PDPFor, Art. 123).

40 A Praia do Futuro é ambiental e culturalmente importante na cidade, além de ser refúgio de famílias e comunidades expulsas de regiões mais valorizadas em termos mercantis e capitalistas. Além disso, é território bastante visado por empresários de turismo e lazer. A área do Cocó também é ambiental e culturalmente importante e representa um dos territórios de maior valorização imobiliária dos últimos anos.

majoritárias ou consensos construídos na esfera pública. Nessas negociações, os agentes mais importantes em cada pólo do campo (governamental, empresarial e popular), parecem ter formado decisões que garantiram benefícios específicos e territorializados para cada segmento. Assim, essa divisão territorial delimitou repartições funcionais entre os territórios destinados à população com renda familiar baixa e aqueles destinados à valorização da terra urbana, apropriação privada e reprodução do capital.

Essa repartição funcional foi balizada pela presença diferenciada e pelas projeções das entidades e movimentos populares e dos agentes empresariais nos/para os variados territórios da cidade, impactando as decisões sobre o Macrozoneamento ambiental e urbano, as zonas especiais, os parâmetros de uso e ocupação do solo e os instrumentos de planejamento urbano. De maneira concreta, o foco principal dessa divisão territorial parece ter sido a delimitação territorial de ZEIS para o segmento popular e a efetivação de mudanças nos índices e parâmetros das áreas importantes para os proprietários da terra urbana e do capital imobiliário. Para ilustrar o impacto dessas decisões, algumas informações são importantes. No Congresso, foram defendidas 32 propostas em consonância com os interesses do capital imobiliário, a maioria visando ampliar índices e parâmetros e, portanto, as potencialidades construtivas em determinadas áreas da cidade. Todas essas propostas foram derrotadas nessa instância. Porém, após essa derrota, o pólo empresarial conseguiu, entre as Audiências Públicas Legislativas e a aprovação na Câmara Municipal, modificar os parâmetros urbanísticos em 12 zonas ou trechos de zonas existentes na cidade, delimitando parâmetros mais permissivos para o uso e a ocupação da terra urbana.⁴¹

Considerações finais

Referenciado na tradição da Reforma Urbana, o NUHAB e outros agentes do pólo popular disputaram a hegemonia da revisão do Plano Diretor, dando centralidade à questão democrática – em seus aspectos processuais e substantivos – e à participação popular. Esse movimento foi capaz de negar concepções, proposições e práticas autoritárias, afirmando alternativas democráticas concretas e viáveis,

política e tecnicamente fundamentadas. Assim, efetivou-se uma democratização processual no campo do planejamento urbano em Fortaleza (CE). Mas essa democratização operou transformações duradouras e radicais nas estruturas e disposições sociais do campo do planejamento urbano? Além disso, até que ponto as mudanças foram capazes de alterar efetivamente e de forma duradoura os equilíbrios e correlações de força existentes?

Avalia-se que a partilha do poder e a alteração na correlação de forças parecem ter se limitado à revisão do Plano Diretor, não impactando as estruturas institucionais e sócio-econômicas no campo do planejamento urbano em Fortaleza, inclusas as relações de posse, propriedade e produção de terra urbana e capital imobiliário.⁴²

No decorrer da revisão, os agentes populares conformaram posições de poder relevantes, porém não efetivaram transformações estruturais e disposicionais na institucionalidade municipal, subsistindo agentes tradicionais que reproduzem aspectos de uma tradição modernista, funcionalista e tecnocrática de planejamento urbano. Essa tradição afirma uma concepção restrita e formal de planejamento urbano, desconsidera lutas sociais e dimensões sócio-espaciais, enfatiza a dualidade entre técnica e política, entre elites e povo e assume uma visão restrita de exercício do poder político e de democracia.

Entendendo-se o planejamento urbano como um campo de forças que abre espaço para atualizações de tensões, contradições e antagonismos inscritos na questão urbana, a experiência do Plano Diretor evidencia como a transformação efetiva desse campo exige mudanças nas estruturas institucionais, capitalistas e mercantis e nas disposições sociais hegemônicas.

Apesar dos limites, houve uma democratização na revisão, ocorrendo partilha do poder político e instituindo-se formas inovadoras de representação e de participação político-técnica. Particularmente, em relação aos aspectos deliberativos, as diferentes instâncias assumiram sentidos distintos, compreensíveis através de duas vertentes inscritas na teoria deliberativa da democracia. A primeira vertente articula deliberação à constituição de consensos possíveis, à formação de posições racionais que possam satisfazer maiorias e minorias, produzindo vinculações comunicativas e

41 Para um detalhamento dessas mudanças vide Machado (2001).

42 Este último aspecto é aqui apenas indicado, evidenciando uma hipótese analítica a ser desenvolvida.



também decisões, mas de forma indireta, ao pressionar publicamente os tomadores de decisão. Essa concepção discursiva afirma o espaço público enquanto local de “constituição democrática da opinião e da vontade coletivas” e de mediação entre a sociedade civil e o Estado. Neste sentido, os “procedimentos legais e políticos institucionalizados” buscam assegurar que os processos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias. O caráter deliberativo associa-se não à “aferição de vontades e sim [a] uma discussão racional entre indivíduos iguais fazendo uso das suas razões”, permitindo que se chegue a “uma posição racional no debate político”, que satisfaça maioria e minoria (Avritzer, 2000, p. 18). Nessa perspectiva, cabe destacar, no PDPFor: os debates no Núcleo Gestor, subsidiando e pressionando gestores e técnicos na elaboração das peças; os discursos evidenciando posições, valores e argumentos diferenciados; as negociações informais influenciando as dinâmicas decisórias. Na segunda vertente, a deliberação é entendida enquanto processo de formação das decisões, institucionalizando-se uma esfera pública que articula sociedade política e sociedade civil e possui caráter decisório (Avritzer, 2000, p. 21). Em diferentes instâncias, o caráter deliberativo democrático na revisão sob a gestão Luizianne Lins, assumiu um ou outro desses sentidos.

De forma geral, avalia-se que houve partilha parcial e provisória do poder político, com agentes do pólo popular interferindo nos processos de formação das decisões. Mais do que isto, e através de alianças não orgânicas entre agentes governamentais e populares, parece ter se constituído um bloco referenciado na Reforma Urbana, almejando a liderança política, simbólica e moral no campo (Gramsci, 2002). Contudo, não se constituiu uma institucionalidade alternativa no campo do planejamento urbano, o que fragilizou as conquistas e inovações democráticas e participativas efetuadas, bloqueando sua continuidade e expansão (Dias, 1996; Gramsci, 2002).

Referências Bibliográficas

Avritzer, L. (2000). *Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls*. Belo Horizonte: UFMG/DCP.

Avritzer, L. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS –*

Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 50 (3), 443-464.

Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (1993). *Dicionário de política*. (5nd Ed.). Brasília: Universidade de Brasília.

Bourdieu, P. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papirus.

Bourdieu, P. (2001). *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Acesso em: 06/02/14, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Camarão, V. do C. (2011). *O orçamento participativo de Fortaleza: é possível uma pedagogia da participação popular?* Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil.

Dagnino, E., Olvera, A & J., Panfichi, A. (org.). (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra & Campinas, SP: Unicamp.

Dahl, R. A. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP.

Dahl, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília.

Diário do Nordeste, Caderno Cidade (12/02/2007). *Participação popular, Plano aprovado com críticas*. Fortaleza: Grupo Verdes Mares, Ceará, Brasil.

Dias, E. F. (1996). *Hegemonia: racionalidade que se faz história*. In: Dias, E. F. et al., *O Outro Gramsci* (09-80). São Paulo: Xamã.

Entrevistado 1. (2006, Maio). Entrevista efetuada por Machado, E. G. Fortaleza, Ceará, Brasil.

Estatuto da Cidade. (2nd Ed.). (2003). Ministério das Cidades. Brasil: Brasília. Acesso em 06/02/14, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

Fortaleza, Prefeitura de (2009). *Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor)*. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza: Acesso em 06/02/14, Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/pdpfor>.

Gondim, L. M. (1995). O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato? In: *Ensaios FEE*, 16 (2). Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

Gramsci, A. (2002). *Cadernos do cárcere*, 2. (2nd ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010). *Censo Demográfico*.

Acesso em 06/02/2014, Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtml>.

Lüchmann, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, 70, 139-170.

Machado, E. G. (2011). *Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003-2008)*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010_Tese_%20EGMACHADO.pdf.

Marques, E. C. (2006). Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (60), fev.

Núcleo de Habitação de Meio Ambiente de Fortaleza (Nuhab) (2006, Julho). *Informativo do NUHAB*, 4 (28).

Pinto, C. R. J. (2004). Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19 (54) fev.

Ribeiro, L. C. de Q. & Cardoso, A. L. (1996). Da cidade à nação: gênese e evolução do

urbanismo no Brasil. In: *Cidade, povo e nação – a gênese do urbanismo moderno*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Santos, B. (org.) & Avritzer, L. (2002). Para ampliar a cânones democráticos. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Sartori, G. (1994). *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática.

Souza, M. L. de (2002). *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Tatagiba, L. (2006). Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: Dagnino, E., Olvera, A. & Panfichi, A. (Orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina* (137-179). São Paulo: Paz e Terra.

Tocqueville, A. de. (1979). *O antigo regime e a revolução*. Os pensadores. São Paulo: Abril.

Vainer, C. (2002). Pátria, empresa e mercadoria. In: Arantes, O., Vainer, C. & Maricato, E. (Orgs.), *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes.