

REVISÃO DO PLANO DIRETOR EM JUAZEIRO DO NORTE (CE) NA GESTÃO DO PARTIDOS DOS TRABALHADORES (2009-2012): OBSTÁCULOS E DESAFIOS

MASTER PLAN REVIEW OF JUAZEIRO DO NORTE (CE) IN PARTIDO DOS TRABALHADORES GOVERNMENT (2009-2012): OBSTACLES AND CHALLENGES

David Melo van den Brule
IPEA/PNPD
naturezageografia@gmail.com

Recebido em 03 de Agosto de 2020, Aceito em 10 de novembro de 2020

Resumo

Com o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001), as cidades ganharam um conjunto de instrumentos para elaboração da política de desenvolvimento urbano, a serem implementados na esfera local através dos Planos Diretores Participativos. A referida lei passou a obrigar cidades com mais de vinte mil habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas a elaborarem Planos Diretores e efetuarem sua revisão pelo menos a cada dez anos. O município de Juazeiro do Norte-CE (estudo de caso em questão) elaborou pela primeira vez seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano na gestão (1997-2000) do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e uma tentativa de revisão do Plano Diretor ocorreu na gestão (2009-2012) do Partido dos Trabalhadores (PT). Sem partir de uma visão ingênua – de que os Planos Diretores são soluções para as cidades – este artigo pretende evidenciar, através de entrevistas semi-estruturadas, a percepção daqueles que ficaram incumbidos de efetuar a revisão do referido plano, quais foram as principais ações e os principais obstáculos. Os principais problemas encontrados foram a descrença da população com as políticas públicas, a morosidade no processo licitatório, a falta de recurso municipal, a ausência de qualificação técnica, a proximidade com o período eleitoral, a diminuta vontade política, a ausência de prioridade da gestão para a revisão do plano e as desigualdades sociais. No entanto, houve mais avanços, do ponto de vista pedagógico, para as pessoas envolvidas no processo, do que nos resultados externos. Podemos citar alguns deles: elaboração da proposta metodológica de revisão do Plano Diretor; composição e capacitação da equipe técnica municipal; recomposição e capacitação do conselho municipal do Plano Diretor.

Palavras-chaves: Revisão do Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Partido dos Trabalhadores (PT).

Abstract

With the City Statute (Federal Law 10.257 of 2001), cities gained a set of instruments for the elaboration of urban development policy, to be implemented at the local level through the Participative Master Plans. That law started to oblige cities with more than twenty thousand inhabitants and/or members of metropolitan regions to prepare Master Plans and carry out their review at least every ten years. The municipality of Juazeiro do Norte-CE (case study in question) prepared for the first time its Master Plan for Urban Development in the management (1997-2000) of Partido Democrático Trabalhista (PDT), and an attempt to revise the Master Plan took place at management (2009-2012) of Partido dos Trabalhadores (PT). Not starting from a naive view – on that master plans are solutions for cities - this article intends to highlight, through semi-structured interviews, the perception of those who were tasked with revising that plan, what were the main actions and the main obstacles. The main problems encountered were the population's disbelief with public policies, the slowness in the bidding process, the lack of municipal resources, the absence of technical qualifications, the proximity to the

electoral period, the diminished political will, the lack of management priority for reviewing the plan and social inequalities. However, there was more progress, from the pedagogical point of view, for the people involved in the process, than in the external results. We can mention some of them: preparation of the methodological proposal for reviewing the Master Plan, composition and training of the municipal technical team; recomposition and training of the municipal council of the Master Plan.

Keywords: Master Plan Review, City Statute, Partido dos Trabalhadores (PT).

Introdução

No curso das políticas públicas, foi com as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), iniciadas nos anos oitenta (em alguns municípios), que houve registros dos maiores avanços, no que diz respeito à participação popular na gestão das cidades (AVRITZER, 2010; LEAL, 2003; SANTOS JUNIOR, 2006; SOUZA, 2006). Naquelas experiências se destacaram práticas de descentralização territorial, aumento da participação e atendimento às demandas populares. “No Brasil, os projetos de gestão participativa iniciados nos anos oitenta, se situam no momento histórico vivenciado pelo Estado brasileiro quando da democratização do país” (LEAL, 2003, p. 26). Segundo Leal (2003), esse foi o resultado do processo de ampliação legítima da municipalização (maiores poderes logrados aos municípios) e da descentralização política, sob o incremento das relações intergovernamentais de nível nacional.

Sob a proposta da Reforma Urbana se chegou ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), que é composto por cinco capítulos, um deles dedicado ao Plano Diretor e outro à Gestão Democrática. A mencionada lei estabeleceu diretrizes para a política urbana do país nos níveis federal, estadual e municipal e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Essa lei obrigou os municípios, que já apresentaram seus Planos Diretores, a elaborarem a sua revisão. O art. 40. § 3º do Estatuto diz que: “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (BRASIL, 2011). Dessa forma, o município de Juazeiro do Norte, que publicou seu primeiro Plano Diretor no ano 2000, assim como os demais municípios nas condições citadas na lei, necessita proceder à revisão do Plano Diretor. Caso isso não seja realizado, o Prefeito incorre em improbidade administrativa conforme a lei citada.

Este trabalho, de certo modo, nasce de uma experiência obtida entre os anos de 2011 e 2012, quando estive como servidor público à frente da Coordenadoria de Planejamento Urbano da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplad) da Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte-CE. Naquela época, em um momento oportuno, reunido com alguns subprefeitos para apresentar a proposta participativa de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), um dos subprefeitos exclamou: “por que você não faz

uma tese? Pois o que vejo é que as pessoas vão para as reuniões porque o Prefeito vai estar lá, se o prefeito não estiver quase ninguém vai”.

Neste artigo, apresento algo que faz parte de um trabalho maior¹, no entanto, trago para o leitor o seguinte recorte: identificar (através de entrevistas qualitativas) os principais desafios ou entraves enfrentados e apontados pelos atores envolvidos no processo de revisão do PDDU (prefeito, vice-prefeito, secretários, técnicos concursados e técnicos com cargo comissionado). Para isso, indagamos: quais foram os obstáculos da participação naquela época e como as pessoas perceberam as principais dificuldades para fazer a revisão? Observou-se que, mesmo com um corpo técnico favorável à participação popular, a política participativa implementada na gestão do Partido dos Trabalhadores pouco conseguiu avançar no que a lei preconiza.

Uma tentativa para revisão do Plano Diretor ocorreu na gestão supracitada, por meio da Coordenação de Planejamento Urbano, que fez parte da estrutura organizacional da Seplad, criada em março de 2011. Essa coordenadoria assumiu como objetivo revisar o PDDU do município em questão e abraçou a diretriz de transformá-lo em Plano Diretor Participativo.

O trabalho está estruturado em duas partes. A primeira parte discorre sobre as principais ações da Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Econômico (Seplad) na tentativa de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Juazeiro do Norte (CE) e, a segunda parte, revela a percepção dos nossos entrevistados sobre os principais obstáculos à incorporação da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor², tais partes serão antecedidas de uma pequena introdução acerca do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor no contexto da participação no planejamento urbano.

Plano Diretor e o Estatuto da Cidade

O planejamento aplicado ao Estado surgiu devido aos problemas gerados em decorrência do processo de Revolução Industrial e do vertiginoso crescimento urbano. No caso europeu, nasceu no século XIX, primeiramente na Inglaterra, ligado a três aspectos: à busca da

¹ Trabalho elaborado a partir dos resultados obtidos e divulgados na tese de doutorado intitulada “Justiça socioespacial e a participação popular no planejamento e gestão urbanos no município de Juazeiro do Norte-CE”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco em 2020.

² Como esse trabalho oferece um recorte de um trabalho maior (como já mencionamos) é preciso ressaltar que do ponto de vista da gestão, outras ações foram efetuadas, das quais destacamos: elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), Implementação do Programa Minha Casa Minha, elaboração do primeiro orçamento participativo, descentralização territorial com a criação das subprefeituras, ou seja, aqui estamos tratando apenas dos avanços e obstáculos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico para implementar a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Juazeiro do Norte, Ceará, e não da gestão como um todo.

resolução dos problemas concernentes à crescente cidade industrial – quando recebeu o nome de planejamento urbano; ao planejamento social com vias à conquista do bem-estar proposto pelo Estado; à base econômica, sob a formulação da economia política clássica (ESCOBAR, 2000).

No Brasil, Villaça (2010) classifica o planejamento urbano em três grandes períodos: 1875 a 1930; 1930 até década de 1990; e após 1990. Segundo ele:

O primeiro período é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento [...] O segundo, que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. Finalmente, o último, que mal está começando, é o período marcado pela reação ao segundo. (VILLAÇA, 2010, p. 182)

Quanto ao terceiro, é marcado pelo processo de politização. O autor vincula o traçado do planejamento urbano no Brasil à figura dos Planos Diretores, e defende a tese que só é possível compreender o planejamento urbano enquanto ideologia³ inserida nos Planos Diretores. Esse último foi difundido no Brasil após a década de 1940, porém, é possível apontar como um dos primeiros registros o Plano Agache, no Rio de Janeiro, ainda nos anos de 1930 (VILLAÇA, 2010).

Este terceiro período (planejamento politizado) visava estabelecer condições e formas de controle popular sobre o processo de construção das políticas públicas, de acordo com Ribeiro e Cardoso (1990, p.112), “a promoção da participação das entidades de representação das camadas populares na elaboração dos planos diretores pode ser não apenas um instrumento para que expressem seus interesses, mas também um importante momento de construção deste projeto”.

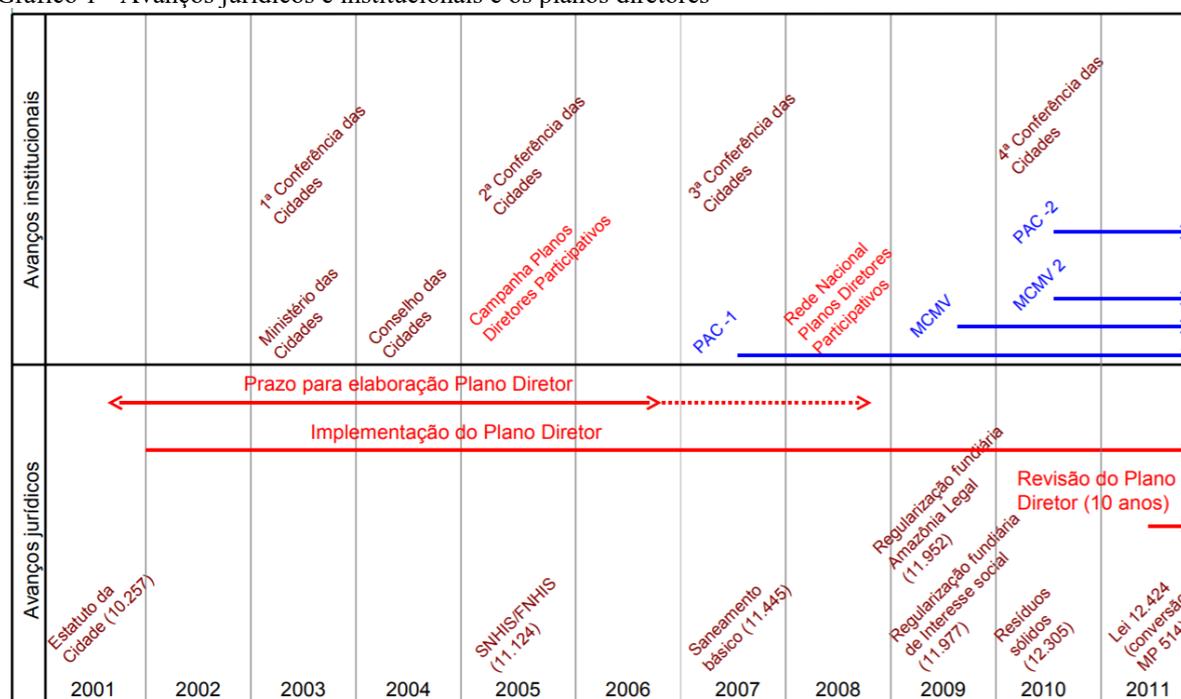
Tendo em vista que é através do Plano Diretor que o Estatuto da Cidade (EC) ganha vida na esfera local, podemos observar que a aprovação do EC ampliou a elaboração e/ou revisão dos planos diretores, na busca por transformá-los em Planos Diretores Participativos. A possibilidade de participação foi preconizada através do Capítulo IV (Da Gestão Democrática da Cidade) do Estatuto da Cidade.

Muitos municípios passaram a ter alguns desses instrumentos regulamentados pelos Planos Diretores. Essa ampliação na quantidade de Planos Diretores se deu principalmente após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do Conselho Nacional das Cidades, em 2004

³ “Entende-se a ideologia como o conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação” (VILLAÇA, 2010, p. 183).

(FERREIRA, 2011). O gráfico a seguir é uma ilustração dos avanços jurídicos e institucionais sobre o assunto em pauta.

Gráfico 1 - Avanços jurídicos e institucionais e os planos diretores



Fonte: MUNIC/IBGE, 2011.

É preciso possuir uma visão crítica (VILLAÇA, 2005) acerca dos planos diretores e perceber que esses mecanismos são apenas alguns dos necessários para legitimar a diminuição das injustiças sociais no espaço urbano, mas não se trata, por si só, de uma lei de transformação e modificação profunda do *status quo*.

A participação torna-se condição essencial para a efetivação da democracia, cumprimento da lei e construção da mesma. “A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p.60-61). É importante salientar que a participação também pode servir como elemento de dominação, ou seja, não estamos defendendo que necessariamente a participação provocará avanços.

Aqui a ideia de participação popular é de que todos podem participar, não há um sujeito privilegiado, como, por exemplo, prefeitos, especialistas ou elite local. O que se precisa saber é que participação popular exige a ampliação da capacidade decisória. Neste sentido, esse artigo considera a relevância da participação popular como possibilidade para diminuir as

injustiças socioespaciais, devido ao seu papel na construção do conhecimento das diferentes condições socioespaciais.

O *locus* da pesquisa

O município de Juazeiro do Norte, localizado no sul do estado do Ceará, apresentava nos anos 2000, segundo o IBGE, um total populacional de 202.227 – naquele ano havia sido publicado o seu primeiro Plano Diretor. Tal Plano foi compreendido como instrumento básico da política urbana que visa promover o desenvolvimento de acordo com as necessidades de seus habitantes (CEARÁ, 2000).

Juazeiro do Norte é o município polo da Região Metropolitana do Cariri, institucionalizada em julho de 2009. Conurbado com Crato e Barbalha, Juazeiro do Norte construiu, em 1997, o primeiro shopping da região e, posteriormente, em 2012, foi ampliado. Esse empreendimento ajudou a impulsionar novos padrões de investimentos. A década de 2000 em diante também é marcada pela chegada de Instituições do Ensino Superior (IES). Atualmente, a cidade conta com mais de cinquenta cursos universitários, ganhando notoriedade como maior centro universitário do interior cearense. Vale menção às quatro instituições públicas de Educação Superior: URCA, UFCA, IFCE e Fatec.

O levantamento realizado por Amora e Nascimento (2011) tem por base a movimentação das pessoas que se deslocam em transportes coletivos de cidades vizinhas para Juazeiro do Norte. Os autores observaram que 36% das pessoas procuram educação do ensino superior, em segundo lugar aparece a procura por serviços de saúde, com 33%. Em 2011, foi inaugurado pelo Governo do Estado o Hospital Regional do Cariri, o qual passou a oferecer exames complexos, o que anteriormente era feito apenas na capital (Fortaleza), distante 514,3km via BR-116.

Somado a isso, grandes lojas povoaram a terra de Padre Cícero (como popularmente é chamada), como a inauguração das Lojas Americanas, em 2006, e a chegada de hipermercados, como Atacadão (2009), Hiper Bompreço (2011), Maxxi Atacado (2012) e Assaí (2013) – fatores que aqueceram o mercado imobiliário e a construção civil e deram suporte a novas formas de consumo – o que faz essa cidade ser não apenas um polo de franca religiosidade (como normalmente é conhecida devido à forte presença de milhões de romeiros que vêm anualmente para celebrar sua fé, em torno da figura mítica do padre Cícero Romão Batista).

Outro exemplo da reestruturação do espaço urbano é a ampliação da dinâmica da construção civil. Duas matérias jornalísticas evidenciam esse crescimento, uma da Revista Exame, de circulação nacional, sobre o “novo mapa do consumo⁴”, e a outra elaborada por Thiago Aguiar⁵, ambas publicadas em 2012. No entanto, no período citado, o Plano Diretor local já não atendia os anseios da população e necessitava de revisão (seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista das novas mudanças espaciais).

Na cidade de Juazeiro do Norte, a primeira vez que o PT assumiu a gestão municipal foi no ano de 2009, com a eleição de Manoel Raimundo de Santana Neto (médico) como prefeito, e de José Roberto Celestino (empresário) como vice-prefeito. Manoel Santana, apoiado pelo ex-prefeito Raimundo Macêdo, contabilizou 67.156 votos. Em matéria publicada pelo Diário do Nordeste em outubro de 2009, encontra-se:

Para o candidato Manoel Santana, as críticas relacionadas ao apoio que recebeu de Raimundo Macêdo, de que sua gestão seria o continuísmo político da cidade, ele disse que o que fosse bom continuaria, mas iria corrigir o que fosse necessário fazer na administração. Santana afirmou que uma das prioridades do seu governo será criar os Conselhos Populares, por bairros, para construir o orçamento participativo. Um Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) Municipal também será adotado pelo prefeito eleito para a cidade, voltado para todas as áreas da economia do município. Dentro desse plano está o turismo religioso e as romarias, com construção do anel viário e Centro de Apoio aos Romeiros⁶ (SANTOS, 2008).

Embora tenha sido eleito com o apoio de Raimundo Macêdo, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a eleição de Manoel Santana, do PT, representou um fato novo e significativo na história da política local, o que pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 1: Cronologia dos prefeitos por ano e partido em Juazeiro do Norte

| ANO | PREFEITO | PARTIDO |
|-----------|-----------------|--|
| 1983-1988 | Manoel Salviano | Partido Democrático Social (PDS) |
| 1989-1992 | Carlos Cruz | Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) |
| 1993-1996 | Manoel Salviano | Partido Social Trabalhista (PST) |
| 1997-2000 | Mauro Sampaio | Partido Democrático Trabalhista (PDT) |

⁴Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/o-novo-mapa-do-consumo/>> Acesso em: 13 set. 2017.

⁵Disponível em: <<http://www.vejajuazeiro.com.br/boom-imobiliario-mais-aquecido-do-que-nunca-em-juazeiro-do-norte/>> Acesso em: 13 set. 2017.

⁶ Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/politica/santana-e-eleito-para-prefeitura-de-juazeiro-1.395759>>

| | | |
|-----------|-----------------|--|
| 2001-2004 | Carlos Cruz | Partido da Frente Liberal (PFL) |
| 2005-2008 | Raimundo Macêdo | Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) |
| 2009-2012 | Manoel Santana | Partido dos Trabalhadores (PT) |

Organizado pelo autor⁷.

Principais ações da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico na tentativa de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

Primeiro é preciso frisar que a tentativa de revisão do Plano Diretor não foi algo exclusivo da gestão do PT. Nailê⁸ nos conta que em outra administração foram realizadas reuniões, mas sem sucesso efetivo.

Só após dois anos de gestão, em 31 de março de 2011, foi criada com a Lei Complementar nº 73 a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplad), com um de seus objetivos realizar a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Juazeiro do Norte, a partir de instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (2001), com o propósito de torná-lo um Plano Diretor Participativo (PDP). Marta⁹ entende que a Seplad deveria oferecer uma espécie de Atlas Urbano do município, traçando um panorama do uso e ocupação do solo, contribuindo para pensar Juazeiro do Norte a médio e longo prazo. Sob essa perspectiva, a Secretaria pensava em elaborar uma central de inteligência, na qual disponibilizaria indicadores que pudessem servir de informações para construir políticas públicas, visando o desenvolvimento econômico e social da cidade (Entrevista realizada com Marta, secretária da Seplad, em outubro de 2018).

Essa iniciativa da gestão foi valiosa, pois entende-se que não se faz planejamento sem pesquisa. Nesse intento, a Seplad realizou o projeto “Rua a rua”, que buscou identificar os imóveis, bens e serviços existentes no município para construir um banco de dados sobre o uso do solo. A pesquisa também procurou identificar o ordenamento e a estruturação dos espaços públicos urbanos (ruas e calçadas) que, apoiada por uma equipe de estagiários, catalogou um total de 19 bairros (de 36).

Foi ainda ação daquela Secretaria a criação do IPTU progressivo por meio da Lei Nº 3.916 de 2011, que “incentiva” o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a promover o seu adequado aproveitamento. As atividades deste trabalho ficaram restritas à demarcação das áreas passíveis de aplicação do instrumento, à catalogação e à

⁷ Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_prefeitos_de_Juazeiro_do_Norte>

⁸ Secretária de Planejamento e Desenvolvimento Econômico nos últimos seis meses da gestão de Manoel Santana), também trabalhou na administração de Manoel Salviano, Carlos Cruz e Raimundo Macêdo.

⁹ Foi a primeira secretária da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplad).

construção do banco de dados (o qual contém fotos e os endereços dos imóveis e/ou terrenos). Essa tarefa foi realizada em três bairros: Centro, Socorro e Salesianos. Neste sentido, a pesquisa “Rua a rua” se mostrou relevante, servindo de base para identificação dos imóveis e/ou terrenos subutilizados. O objetivo deste trabalho era evitar a especulação imobiliária na cidade de Juazeiro do Norte e buscar uma forma mais justa do uso e da ocupação dos espaços.

No que toca à estrutura organizacional para a revisão do Plano Diretor, a secretaria criou o Núcleo Gestor, a Equipe Técnica Municipal e restaurou o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano¹⁰. A equipe do Núcleo Gestor ficou como pivô do movimento de revisão do Plano Diretor e era constituída por profissionais com formações diversas, contando com a colaboração de alguns estagiários de nível universitário e estudantes do ensino médio.

Marta, quando a interrogamos sobre a revisão do PDDU, afirmou: “quando eu cheguei na prefeitura, já estava em andamento com o secretário de infraestrutura. Só que a gente estava assim meio que com dificuldade de caminhar, então o prefeito passou a responsabilidade para a nossa Secretaria”. Destaca, ainda, que foi necessário procurar um corpo técnico perene, que já estivesse na prefeitura e fosse concursado para realizar tal missão. Sobre esse processo de revisão, acrescentou: “a gente estava se baseando no Estatuto da Cidade” (Entrevista realizada com Marta, secretária da Seplad, em outubro de 2018).

Augusto Capibaribe (que participou da elaboração do primeiro PDDU de Juazeiro do Norte) relatou ter sido convidado pela gestão para prestar uma consultoria, chegando a proferir palestra: “eu lembro de ter ido ao Juazeiro com essa missão, incutir os instrumentos mais adequados do Estatuto da Cidade. Na época eu falei de vários”. Esse momento citado por Capibaribe foi o início da preparação para iniciar o processo de revisão do PDDU.

Em entrevista, o então vice-prefeito Celestino relembrou e questionou o não uso do dinheiro disponível na Caixa Econômica Federal (CEF) para a revisão do Plano Diretor e reconhece que aquele montante era insuficiente para essa tarefa, ao mesmo tempo em que destacou a dificuldade da licitação. Celestino ainda relatou que a empresa que realizaria a revisão, argumentava que o dinheiro em caixa era insuficiente e o município não estaria disposto a entrar com mais recursos. O fato é que, gestão após gestão, o dinheiro disponível na CEF não foi utilizado. Segundo ele, “esse dinheiro ainda passou para a gestão de Raimundo Macêdo (2013-2016) e a revisão não foi feita [...]”. Não justifica você ter um valor

¹⁰ O processo de restauração do conselho foi bastante desgastante e conflituoso. Sobre a escolha dos principais representantes do conselho, podemos dizer que se revelou pouco democrático, com predomínio decisório por parte da gestão (vice-prefeito, secretária e secretário adjunta da Seplad e o núcleo gestor).

para uma finalidade, inclusive que é necessária, e você não ter licitado” (Entrevista realizada em março de 2018). Portanto, a equipe local ficou com a missão de realizar a revisão e a possibilidade de contratar uma empresa ficou em suspensão.

A Proposta Metodológica de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Juazeiro do Norte/CE

O Núcleo Gestor elaborou, entre o final do ano de 2011 e início de 2012, a proposta metodológica¹¹, documento que norteia e detalha as ações a serem desenvolvidas no processo de revisão do PDDU. Anterior à Proposta Metodológica previamente aprovada pela CEF¹², havia sido elaborada uma outra versão, que por motivo de seu conteúdo não detalhar e definir como seria realizada a participação popular, foi rejeitada pela Caixa Econômica Federal. O documento aprovado contou com a experiência e destreza de Joelmir Pinho¹³, que a partir daquele documento anterior preparou uma nova proposta. O novo documento já pontua como seria o passo a passo da revisão do PDDU, revela o papel de cada equipe de trabalho (atribuições e responsabilidades), insere como a população poderia participar e delinea o cronograma de atividades, totalizando 18 meses para a revisão do PDDU.

O Núcleo Gestor criou como estratégia de comunicação um blog¹⁴ do Plano Diretor Participativo (PDP), que, além de divulgá-lo para que “qualquer” cidadão tivesse acesso e pudesse efetuar sua leitura, estabeleceu naquele sítio um canal ativo entre a sociedade civil e a administração pública. Por meio deste canal, era possível responder enquetes, saber sobre as atividades a serem desenvolvidas, ajudar a divulgar e conhecer como participar. Foi criado também o perfil no Facebook¹⁵, ferramentas essas que possibilitariam uma maior divulgação dos trabalhos realizados.

¹¹ Disponível em: <<http://pdpjuazeiro.wordpress.com/docstecnicos/>>

¹² Esta proposta ainda seria debatida com a comunidade local e aguardava o resultado do processo licitatório para aprovação final.

¹³ Ver perfil profissional em: <https://pdpjuazeiro.wordpress.com/equipes-do-pdp/nucleo_gestor/>.

¹⁴ <http://pdpjuazeiro.wordpress.com>

¹⁵ <https://www.facebook.com/pdpjuazeiro>

Figura 1 - Logomarca do Plano Diretor Participativo (PDP)



Figura 2: Estratégia de divulgação do PDP

Como participar?

Além das reuniões de trabalho e oficinas com os membros do Núcleo Gestor, da Equipe Técnica Municipal e do Conselho Municipal, serão desenvolvidas várias atividades visando assegurar a participação da sociedade política e civil locais no processo de revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte, conforme se vê a seguir:

Etapa 1:

Evento de lançamento.

Seminário para apresentação da Proposta Metodológica.



Etapa 2:

Oficinas comunitárias de leitura da realidade, por região administrativa do município.

Audiência Pública para diálogo sobre o documento preliminar de leitura da realidade municipal.

Etapa 3:

Encontros universitários para apresentação da leitura da realidade e diálogo sobre as diretrizes e propostas para o PDP de Juazeiro do Norte.

Oficinas comunitárias para diálogo sobre os temas prioritários, as propostas e estratégias para o novo PDP de Juazeiro do Norte, por região administrativa do município. Audiência pública para diálogo sobre o documento final do PDP.

Etapa 4:

Após o envio dos projetos de lei para a Câmara Municipal a população poderá acompanhar a discussão e votação dos mesmos naquela casa.

Fonte: Seplad/PMJN: Núcleo Gestor, 2014.

Para a construção do ideário participativo nas atividades, o Núcleo Gestor se utilizou do documento “Plano Diretor Participativo – Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, elaborado pelo Ministério das Cidades¹⁶, que estabelece princípios e diretrizes para revisar os Planos Diretores Municipais. Segundo ele, temos:

[...] a democratização do processo de planejamento é fundamental para romper esse círculo vicioso e transformá-lo num processo compartilhado com os cidadãos e assumido por todos os atores. A participação no processo de planejamento se coloca como um insumo fundamental para formular políticas públicas e para que os instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano possam ser implantados. O planejamento deixa de ser solução apenas técnica e é convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 52).

¹⁶ Esse “guia” para revisão dos planos diretores foi instrumento utilizado por diversos municípios (PEREIRA e SANTOS, 2015). Publicado na época do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, teve Raquel Rolnik como Secretária Nacional de Programas Urbanos e coordenadora geral. Contou também com a participação de Erminia Maricato como Secretária Executiva. O texto específico utilizado foi “Instrumentos e metodologia de participação popular no Plano Diretor”, com texto-base de Renato Pequeno e Olinda Marques e colaboração de Reina Maria Pozzobon, Grazia de Grazia, Alexandra Reshke, Evaniza Rodrigues e Rodolpho Cascão, e com texto final de Otilie Macedo Pinheiro. Isso demonstra uma linha intelectual comprometida com o ideário da reforma urbana.

Em outro momento, o documento publicado pelo Ministério das Cidades indica a necessidade de composição do Núcleo Gestor com representantes do poder público e da sociedade civil. Segundo o texto, o Núcleo Gestor “[...] deve expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no município” (ROLNIK e PINHEIRO, 2004, p. 46). Porém, destaca-se que não contemplava a participação da sociedade civil, sendo composto apenas por pessoas da própria administração.

O Núcleo Gestor, como estratégia de participação da sociedade civil na revisão do Plano Diretor, realizou uma pesquisa (nas diversas secretarias e com líderes comunitários) e encontrou mais de 120 organizações da sociedade civil (sindicatos, associações, grupos culturais, ONGs, dentre outros), construindo assim um rico banco de dados dos diversos grupos sociais existentes na cidade. Na Proposta Metodológica encontra-se:

A participação da sociedade civil no processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juazeiro do Norte dar-se-á, na maioria das vezes, de maneira indireta através de representações de organizações locais ou segmentos da população (grupos ou territórios), doravante denominados representantes da sociedade civil organizada (Seplad/PMJN, 2012, p. 14).

A proposta metodológica delineou três etapas com diversos eventos, considerando a participação da sociedade civil para a realização da revisão do PDDU, assim como demonstrado a seguir:

Figura 3 - Eventos com a sociedade política e civil no processo de revisão do PDDU

| ETAPA | EVENTO | C. H. | Nº PARTIC. |
|-------|---|---|--|
| I | Lançamento oficial do processo de revisão do PDDU de Juazeiro do Norte. | 2 horas | 300 pessoas |
| | Seminário Metodológico para apresentação e discussão da Proposta Metodológica. | 3 horas | 300 pessoas |
| II | Oficinas comunitárias de apreciação situacional (leitura comunitária), por região administrativa do município. | 06 oficinas x 8 horas por oficina 48 horas | 06 oficinas x 120 pessoas por oficina 720 pessoas |
| | Audiência pública para discussão do documento preliminar de leitura da realidade municipal. | 3 horas | 300 pessoas |
| III | Ciclo de encontros universitários para apresentação da leitura da realidade municipal (apreciação situacional) e discussão de diretrizes e propostas para o PDP de Juazeiro do Norte. | 5 encontros x 2 horas por evento 10 horas | 5 encontros x 70 pessoas por encontro 350 pessoas |
| | Oficinas comunitárias para discussão dos temas prioritários, das propostas e das estratégias para o novo PDP de Juazeiro do Norte (documento básico), por região administrativa do município. | 06 oficinas x 8 horas por oficina 48 horas | 06 oficinas x 120 pessoas por oficina 720 pessoas |
| | Audiência pública para discussão do documento final (Plano de Ação) do Plano Diretor Participativo de Juazeiro do Norte. | 3 horas | 300 pessoas |
| | | | |

Fonte: Seplad/PMJN: Proposta Metodológica.

Todo o processo seria marcado por audiências públicas (termo que aparece trinta e sete vezes no documento). A proposta vislumbrava também oferecer uma cartilha para facilitar a divulgação daquelas ideias, que seria entregue nas escolas, associações, entidades de classes, entre outros grupos sociais. A descentralização territorial passava a ser característica desse novo momento.

Entretanto, quando perguntamos ao ex-prefeito Manoel Santana como foi realizada a tentativa de revisão do PDDU, ele comentou: “aí é o pessoal lá da secretaria de Desenvolvimento Econômico que acompanhava isso tudo, eu realmente não me lembro detalhe disso” (Entrevista realizada com Manoel Santana, prefeito, em fevereiro de 2018). Depoimento que faz crer que a revisão do PDDU não era algo prioritário para aquela gestão. Todavia, no plano da construção das ideias, a gestão do PT buscou incorporar elementos do Estatuto da Cidade, por meio da construção da Proposta Metodológica, na qual vislumbrou a realização de oficinas comunitárias, a participação e colaboração com centros universitários, a existência de audiências públicas, a formação e capacitação dos agentes.

Capacitações da Equipe Técnica e do Conselho Municipal do Plano Diretor

Naquele período, como citado, houve a capacitação da equipe técnica municipal com um curso básico sobre Planejamento Territorial e Gestão Democrática da Cidade, totalizando 124 horas, realizado no período de 24 de agosto de 2011 a 21 de março de 2012, ministrado por Joelmir Pinho. A proposta do curso tinha como principal objetivo capacitar os servidores municipais de Juazeiro do Norte-CE para o melhor desempenho de suas funções nas áreas de planejamento territorial e gestão democrática da cidade, com ênfase no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo.

Naquela atividade, estiveram presentes 24 pessoas de diversas secretarias¹⁷ da prefeitura de Juazeiro do Norte. O curso primou pelos seguintes conteúdos: planejamento territorial; Estatuto da Cidade; orçamento público municipal; Plano Diretor Participativo; avanços, entraves e desafios na implementação do Plano Diretor de Juazeiro do Norte; regularização fundiária urbana; Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana; Proposta Metodológica para revisão do Plano

¹⁷ Secretaria de Cultura (SECULT); Secretaria de Turismo e Romaria (SETUR); Secretaria de Infraestrutura (SEINE); Secretaria de Habitação (SEHAB); Secretaria de Finanças (SEFIN); Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania (SEASTC); Secretaria de Educação (SME); Secretaria de Meio Ambiente, Serviços Públicos e Agricultura (SEMASP); Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplad); Departamento Municipal de Trânsito e de Transportes (DEMUTRAN).

Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juazeiro do Norte; e o papel da Equipe Técnica Municipal nesse processo.

Foi revelado naquele momento para as pessoas que faziam o curso, que o PDDU de Juazeiro do Norte, segundo Joelmir, “fazia referências a equipamentos que não existiam em Juazeiro, que existiam na cidade vizinha do Crato. Porque foi uma cópia e não se percebeu que tinha de ajustar, e o mais grave: a Câmara aprova este texto com essas incongruências” (Entrevista realizada com Joelmir, técnico do Núcleo Gestor na gestão do PT, em setembro de 2016).

A formação de Joelmir Pinho conta com uma forte influência do pedagogo Paulo Freire, cuja base teria favorecido uma capacitação menos tecnicista/mercadológica e mais humanista/cidadã. Na visão do proponente, as atividades desempenhadas visaram:

[...] privilegiar a troca de ideias e informações, associando as questões técnicas apresentadas pelos facilitadores ao conhecimento da realidade trazido pelos participantes, respeitando o princípio pedagógico da troca de conhecimentos, saberes e ideias. Prevaleceu nesse processo o uso de ferramentas multimídia e rodas de conversa como recursos didáticos facilitadores de aprendizagem, entremeadas por aulas de campo que incluíram a visita a espaços da cidade marcados por aspectos urbanísticos discutidos nas atividades em sala de aula (PINHO, 2011, p. 2).

A perspectiva de Paulo Freire observa que, na teoria antidualógica, as características fundamentais são: a conquista; dividir para manter a opressão; a manipulação e a invasão cultural. A teoria da ação dialógica tem como principais características: colaboração, a união, a organização e a síntese cultural (FREIRE, 1987). Teria sido este último o espírito que Joelmir Pinho se pautou para trabalhar conteúdos que dizem respeito ao aperfeiçoamento da cidadania, mas, ao que parece, apenas ele tinha uma formação mais sólida do ideal freiriano, enquanto os demais integrantes do Núcleo Gestor pareciam apenas simpatizantes da ideia.

Diferente do que Souza (2008) constatou em Recife, com a existência de pós-graduação referência para o Nordeste, Juazeiro do Norte não tem uma tradição acadêmica e de pesquisa sobre a temática estudada. Entretanto, com a chegada da Universidade Federal do Cariri (UFCA) esse cenário começa a mudar, em especial em 2010, com a criação do curso de Administração Pública e, em 2011, com o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável.

A seguir, fotografias que revelam os diversos ambientes durante a capacitação, que durou, aproximadamente, sete meses de encontros.

Fotografia 1 – Encontro na Seplad



Fonte: Seplad; PMJN, 2011.

Fotografia 2 - Aula de campo



Fonte: Do autor, 2011.

Após essas atividades, foi publicado o decreto nº 545, de 05 de junho de 2012, que dispõe sobre a composição da equipe técnica para a revisão do Plano Diretor, trazendo em seu texto elementos da proposta metodológica. Em seguida, foi publicada a portaria nº 1.511/2012 da equipe técnica, nomeando novos membros em sua composição. Assim, o Núcleo Gestor definiu que a equipe técnica seria promotora e multiplicadora das principais ações (DECRETO 545, 2012). Como resultado mais concreto desse processo, se deu a discussão e a aprovação da proposta metodológica em nível administrativo. O curso contou, ainda, com a entrega de certificados e CD multimídia, contendo material para estudo e aprofundamento dos temas abordados.

A recomposição e a capacitação do Conselho Municipal do Plano Diretor também foram ações desenvolvidas por meio da Seplad. O Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) foi instituído através da Lei nº 2.572, de 8 de setembro de 2000, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Juazeiro do Norte. Essa legislação o coloca como um órgão de deliberação¹⁸ superior que pode analisar e propor medidas, bem como fiscalizar as diretrizes do Plano Diretor. Esse conselho deve possuir composição paritária, sendo integrado por órgãos e entidades governamentais e não governamentais. Suas decisões terão caráter deliberativo e seus membros deverão ter mandato de dois anos, podendo ser reeleitos, com participação não remunerada.

A redação do Decreto¹⁹ 1.455, de 29 de junho de 2001, nos artigos 12 e 13, visa o comprometimento com a participação e a atividade contínua do CMPD e, posteriormente alterado pelo Decreto nº 1.584, de 1 de outubro de 2003, conferindo-lhe outras atribuições, bem como inserindo novos instrumentos advindos do Estatuto da Cidade. Quando no período

¹⁸O conselho sempre esteve com condições normativas para atuar de forma deliberativa.

¹⁹ Decreto que regulamentou o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

de revisão do Plano Diretor, em 2012, o Núcleo Gestor publicou o Decreto nº 601, de 4 de setembro, que lhe confere outra composição (haja vista que este conselho estava desativado havia alguns anos), respeitando a divisão igualitária entre poder público e sociedade civil.

Segundo a equipe técnica, foi pouco tempo para maturar a ideia da recomposição do CMPD. O Conselho estava inativo e a equipe buscou ativá-lo sob nova composição, para tanto, era preciso gerar autonomia do Conselho. O fato é que existiu a recomposição (mesmo com alguns conflitos sobre quais representações iriam ter o direito de compô-lo) sem muita ousadia e sem a sua capacitação. O que ocorre é que em algumas experiências a sua composição não é paritária, em alguns casos obtém-se 60% representantes da sociedade civil e 40% do governo local. Em relatos de alguns de seus integrantes, após a mudança de gestão, o Conselho não se reuniu mais.

A estratégia utilizada para contar com a participação das pessoas na primeira reunião da recomposição do CMPD foi a entrega dos convites pessoalmente, explicando o objetivo da reunião e ressaltando a importância da participação. Poucos dias antes, realizou-se o contato por telefone com as instituições e solicitou-se a confirmação da presença na reunião. Assim, compareceram todos à reunião de apresentação do processo de revisão do PDDU.

A recomposição do CMPD buscou promover a articulação do Conselho com pessoas da gestão e da sociedade civil. A primeira reunião teve um número significativo de participantes devido à motivação peculiar da “novidade” e, quiçá, pela estratégia de convite, contudo, não obteve tanto sucesso no momento seguinte: o da capacitação.

Figura 4 - Convite entregue ao CMPD



Fonte: Seplad/PMJN, 2012.

A capacitação com os membros titulares e suplentes do CMPD ocorreu em fevereiro de 2012. O curso teve duração de 16 horas, ministrado por Joelmir Pinho assessorado pelo Núcleo Gestor e versou sobre os seguintes temas: Estatuto da Cidade, Plano Diretor

Participativo e Proposta Metodológica de Revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte. A seguir, exibição de algumas fotos da capacitação do Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) ocorrida nos dias 09 e 14 de fevereiro de 2012.

Fotografia 3 – Aula inaugural



Fonte: Seplad/PMJN, 2012.

Fotografia 4 – Equipes de trabalho



Fonte: Seplad/PMJN, 2012.

No texto “Dificuldades e limites da participação na elaboração do Plano Diretor do Recife” (1991), Jan Bitoun destaca que uma das dificuldades no caráter participativo no Plano Diretor de Recife decorreu do fato que:

[...] vários representantes não comparecem ou comparecem de modo bastante irregular. Estas ausências dificultam os trabalhos obrigando a “nivelamentos” periódicos da informação e tornam cada vez mais difícil a inserção de debates sequenciados no quadro da elaboração de um projeto de plano que deverá ser encaminhado à apreciação da Câmara dos Vereadores [...] (BITOUN, 1991, p. 3).

Fato esse também constatado nas capacitações da equipe técnica e do Conselho Municipal do Plano Diretor. Há uma dificuldade temporal e espacial apontada por diversos cidadãos para deixar seus compromissos e se fazerem presentes em questões públicas.

Principais obstáculos à participação popular

Os obstáculos para se realizar uma participação popular são muitos, porém, o que nos importa é verificar quais foram os principais para efetuar a participação popular na revisão do PDDU, segundo a percepção das pessoas que participaram da gestão. Algumas objeções à

democracia direta, por parte dos defensores da democracia representativa, foram sistematizadas por Souza. Vejamos:

- 1 A maioria das pessoas não deseja o fardo de uma participação política que vá além da escolha de representantes mediante eleições [...]
- 2 Os cidadãos comuns não estão tecnicamente preparados para opinar e decidir sobre assuntos complexos, envolvendo interesses de grandes coletividades [...]
- 3 Mesmo do estrito ponto de vista quantitativo da democracia direta, é inviável em coletividades de grandes dimensões [...]
- 4 A “democracia dos antigos” estava longe de ser perfeita: basta lembrar a existência da escravidão e a exclusão das mulheres da vida política. Nesse sentido, a democracia representativa contemporânea é muito superior, intrinsecamente (moralmente) [...] (SOUZA, 2006, p. 395-399).

Em outro momento, o autor considera os seguintes obstáculos à implementação dos instrumentos: imediatismo; conservadorismo das elites; ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados; ação dos lobbies e grupos de pressão de setores da elite local; a frequente ausência de continuidade entre as administrações; as dificuldades econômico-financeiras com que se debatem a maioria dos municípios brasileiros; ausência de cadastro fundiário e de planta de valores atualizados; ausência de informatização do serviço de planejamento (SOUZA, 2008).

Quanto aos obstáculos à participação, Souza (2008), baseado em Abers, apreciou três: “problemática da implementação (deficiências técnicas e organizacionais, boicotes externos, boicotes internos), problemática da cooptação e problemática da desigualdade” (SOUZA, 2008, p. 387). Esses são alguns, dentre tantos outros obstáculos para efetuar uma democracia direta.

A democracia participativa, seria uma mescla, com elementos da democracia direta e da democracia representativa (SANTOS JUNIOR, 2004). Tal modelo, segundo Sousa (2002; 2016), ao incorporar movimentos sociais, conselhos, associações e poder descentralizado, apresenta um conteúdo participativo mais intenso. Em uma demonstração empírica, Azevedo (2016; 2018) problematiza essa questão com base no conceito de escala política e espaço político. No entanto, sem adentrarmos na polêmica da “insuficiência” ou “aperfeiçoamento” da democracia participativa para o modelo democrático, nosso estudo de caso, com base em observações e entrevistas, sistematizou alguns entraves à participação.

Quanto aos seus obstáculos, do ponto de vista dos nossos entrevistados, seguem os depoimentos. De acordo com o prefeito Manoel Santana, o primeiro obstáculo:

É a descrença da população, de que posso ir para reunião e possa de lá sair com a solução das demandas que são apresentadas. Uma outra situação que ocorre é [...] o município que não tem uma renda própria boa. [...] A grande maioria dos projetos requer uma parceria com o governo do estado ou do governo federal, então isso demanda tempo e faz com que o imediatismo da população, que tem suas demandas que são justas e necessárias e já tão reprimidas há tanto tempo. É essa demora para resolver, o que desmotiva a população a participar. [...] (Entrevista realizada com Manoel Santana, ex-prefeito, em fevereiro de 2018).

O que vimos em entrevista com o prefeito (à época) foi muito mais um esforço de ordem prática e imediata do que pensar a questão do planejamento participativo na busca por revisar o PDDU. O prefeito citou o movimento das subprefeituras como forma de descentralizar administrativamente a gestão e possibilitar uma maior participação. Ele designou um representante direto para dialogar com a população. Em suas palavras: “foi uma experiência que teve dificuldade de funcionar porque não existia nenhuma estrutura anterior que permitisse ao subprefeito desenvolver com autonomia algumas atividades” (Entrevista realizada com Manoel Santana, prefeito, em fevereiro de 2018).

Conforme Marta revelou, inexistiria uma cultura participativa. Na realidade, para ela, a perspectiva existente é de uma participação através de reuniões ou do voto, no entanto, pontua que deve fazer parte da participação a condição de decidir os caminhos da cidade, o que, por sua vez, “envolve um acompanhamento diário”. A secretária ainda aponta que as limitações culturais de exercício da cidadania vêm da falta de educação e da desigualdade, também reveladas através do comportamento “apolítico”. Para Marta, a participação é uma construção que leva muito tempo e trabalho e deveria ser ensinada nas escolas. Questiona, ainda, se a nossa sociedade estaria apenas preocupada com o problema do indivíduo, pois, em sua opinião, inexistiria uma preocupação central com o que é público, bem como faltaria integração entre os setores da gestão. De acordo com ela, o trabalho na prefeitura teria outro agravante: a possibilidade de construir um bom projeto e saber que, se mudar a gestão, o projeto também mudaria, pois, provavelmente, o novo gestor não efetivaria um projeto anteriormente idealizado.

Segundo Joelmir, “aquele ano acabou que coincidiu de ser um ano de eleições de 2012 e o processo acabou sendo abortado antes que ele fosse concluído”. O entrevistado ainda relata outras dificuldades, entre elas cita como sendo a maior, a ausência da percepção da importância daquele processo por parte da gestão, visto que havia vontade por parte do

Núcleo Gestor, mas “faltou vontade política para respaldar e garantir o que a gente estava construindo”. Outro aspecto citado por ele foi o setor da licitação, cuja morosidade não respondia a contento e, como consequência, houve atraso das atividades a serem desenvolvidas com a comunidade (dentre elas, providenciar camisas, alimentação, material gráfico, etc). “Então, eu acho que um dos principais gargalos foi a gente não conseguir sensibilizar a própria equipe e as demais equipes da Prefeitura” (entrevista realizada com Joelmir Pinho, técnico do Núcleo Gestor, em setembro de 2016).

Rosane²⁰ citou a ausência de um corpo técnico qualificado para a elaboração de mapas, que na maioria das vezes, haveria falta de interesse e dedicação com a coisa pública, pouca organização, ausência de participação e de cobrança do povo. A técnica relatou sua experiência em Fortaleza: “eu participei da mobilização, a gente ia em cada distrito, chamava, ia nas associações, escolas, a gente entregava panfleto, explicava, né? E na hora o pessoal não ia”. Quando perguntada sobre o porquê dessa ausência, Rosane apontou a descrença, pois “a população pensa que não vai dar em nada e não comparece” (entrevista realizada com Rosane Moraes, em setembro de 2018).

Nailê, que foi secretária da Seplad nos últimos seis meses da gestão, destacou a ausência de vontade política e o real interesse da população. De acordo com Dênia (da equipe técnica), a participação não acontece porque muitas vezes a própria população não teria conhecimento das ações públicas: “tem direito a essa participação, mas não é informada [...]. A dificuldade é que a administração não quer a participação popular” (entrevista realizada com Dênia Rocha, tecnóloga da construção civil e assistente social, em junho de 2018).

Em suma, segue a síntese dos obstáculos na visão de quem participou da gestão.

Quadro 2 - Síntese dos obstáculos para efetuar a participação popular na gestão e na revisão do PDDU

| VISÃO DAS PESSOAS QUE ESTAVAM NA GESTÃO | |
|---|--|
| ENTREVISTADOS | OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO |
| Santana | Descrença da população no atendimento às suas demandas, por parte dos governantes; Morosidade das políticas públicas, devido à falta de recurso municipal |
| Marta | Descrédito com o poder público Falta de educação e cidadania Desigualdade social (vulnerabilidade social) |
| Joelmir | Período eleitoral Calendário apertado |

²⁰ Técnica concursada que trabalhou na equipe do Núcleo Gestor.

| | |
|--------|---|
| | Falta de vontade política Licitação Falta de sensibilização da própria gestão A revisão do PDDU não era uma prioridade |
| Rosane | Ausência de um corpo técnico Descrédibilidade política Politicagem ²¹ |
| Nailê | Ausência de vontade política; Falta de esclarecimento da população |
| Dênia | Vontade política (a administração não quer a participação popular); Falta conselho independente; Desinformação por parte da população (população não é informada) |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Somado a isto, notou-se que faltou uma melhor consciência do que é público – manifestada através da falta de dedicação de alguns servidores ao trabalho e esmero com a coisa pública; faltaram também recursos materiais, desde a ausência de impressora para imprimir o PDDU, à falta de papel higiênico, passando pela pequena quantia disponibilizada para efetuar a revisão do PDDU); e houve desarticulação e competição entre as secretarias, além da ausência de cobrança do Legislativo para com o Executivo.

Apesar de certos “avanços”, uma gestão foi marcada por experiências muitas das vezes ambíguas e inconclusas, algo também destacado por Leal (2003), quando observou que

a maior parte das experiências de gestão democrática seria marcada por um caráter embrionário e difuso. Foram inconclusas, descontínuas, fragmentadas em termos dos modelos adotados, além de terem-se caracterizado pelo limitado alcance da participação da sociedade civil (LEAL, 2003, p. 314).

A experiência analisada nos faz supor que no transcurso da gestão do PT na administração municipal de Juazeiro do Norte, não se chegou, ao menos, no que denominou Souza (2006) por “tecnocratismo de esquerda”, ou seja, “superestimação de marcos legais e instrumentos e documentos técnicos, aí se destacando os planos diretores” (SOUZA, 2006, p. 222), ficando essa lacuna da revisão do Plano Diretor, com participação popular, para as gestões futuras.

Avritzer (2010), ao fazer uma análise do Estatuto da Cidade e da democratização das políticas urbanas no Brasil em quatro capitais (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador), observou que instrumentos como o Estatuto da Cidade, para serem

²¹Política de troca de favores pessoais em detrimento da atuação com base no bem público.

operacionalizados e implementados, dependeriam da relação do governo local, da força e da pressão exercida por parte da sociedade civil, além do partido político no Governo enfrentando as forças dos interesses imobiliários. Aspectos estes não evidenciados no município de Juazeiro do Norte, especialmente no que se refere à pressão da sociedade civil organizada e à efetiva cobrança do Legislativo ao Poder Executivo. Quanto aos interesses imobiliários, vimos a procura sobre os aspectos legais de forma pontual, no entanto, maior do que em outros seguimentos da sociedade.

A respeito de uma das dificuldades acima citada (“o fardo da participação”), Lefebvre (1999) considera que tal passividade advém do urbanismo – enquanto ideologia – e das instituições colocando freios no pensamento frente a uma possível mudança criativa. Em outro momento, fala da passividade advinda da sociedade do consumo.

Milton Santos também trata do tema, pois, para ele, “progredir na sociedade de consumo é, frequentemente, regredir na escala de valores” (2007, p. 98) e, em outro momento, assegura que “o consumo é o verdadeiro ópio, cujos templos modernos são os shopping centers e os supermercados [...]” (SANTOS, 2007, p. 48). Na obra *Por uma outra globalização*, o geógrafo voltou a trazer conotações sobre o consumo, que, segundo ele, “o consumo comanda nossas formas de inação” (SANTOS, 2006, p. 46).

Considerando as observações dos entrevistados, estimam-se as possíveis ações: desenvolver a cultura participativa nas escolas; promover campanhas educativas; realizar capacitações; informar, convidar e sensibilizar a sociedade para participar das políticas públicas; ampliar recursos; cumprir a lei; diminuir a vulnerabilidade social (desigualdade social e infraestrutura); ampliar a cultura do diálogo e estimular a preocupação com o social em detrimento do individual.

Considerações Finais

No escopo do presente artigo, vimos que a possibilidade participativa foi vislumbrada na proposta metodológica de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, abertura esta oferecida pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, que possuía um quadro técnico favorável ao planejamento e gestão participativos. No entanto, houve mais avanço (do ponto de vista pedagógico) para as pessoas envolvidas no processo do que em decorrência de resultados externos.

Embora na gestão do Partido dos Trabalhadores (2009-2012) houvesse a presença do ideário da Reforma Urbana, visualizado através da Proposta Metodológica, e a tentativa de

revisão buscase incorporar uma ideia diferente do que ocorreu no primeiro momento – quando da elaboração do PDDU na gestão do Partido Democrático Trabalhista (1997-2000) –, a participação popular apareceu (nas ações da gestão) por meio da tentativa de descentralização territorial, sob a criação das subprefeituras.

Observamos também que ganhos na legislação são válidos, porém sua autenticidade é corroborada quando a ação é posta em prática. Vale ressaltar que, no processo de criação de leis, até sua institucionalização em atos cotidianos, a cultura política local e regional desempenham significativa e preponderante influência. De toda forma, uma pergunta significativa para futuras pesquisas pode ser formulada da seguinte maneira: qual o papel da cultura política local para o avanço na consolidação de práticas participativas no planejamento e na gestão urbanos? No entanto, o que de fato ocorre é que a sociedade juazeirense ainda aguarda a revisão do seu primeiro e único Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que foi aprovado como lei no ano 2000.

Neste trabalho, vislumbrou-se que as principais dificuldades enfrentadas na revisão do Plano Diretor e da participação na gestão, de modo geral, foram: a realidade de que no serviço público predomina a alta rotatividade dos servidores; a não continuidade de planos e programas; a morosidade nas ações (sendo uma constante a ausência de qualificação técnica e de conhecimento das leis do Plano Diretor); a insuficiente cobrança do Legislativo para com o Executivo (sendo, por vezes, a fiscalização comprometida por acordos políticos); o Conselho Municipal do Plano Diretor pouco articulado e havendo pouca habilidade para resolver questões coletivas. Além disso, soma-se um grande número de indivíduos que estão desacreditados dos políticos e das políticas públicas, a ausência de fiscalização, a falta de vontade política e a escassez de recurso. Tudo isso fez com que o tema da revisão do PDDU não se consagrasse como uma prioridade de governo.

Os resultados deste processo ficaram restritos à composição da equipe técnica (registrada em decreto oficial) para a revisão do Plano Diretor, elaboração e aprovação parcial da proposta metodológica, curso de capacitação, implementação da lei do IPTU Progressivo no tempo e a pesquisa “Rua a rua” (que buscou identificar os imóveis e infraestrutura de alguns bairros do município). A proposta metodológica elaborada pelo Núcleo Gestor não contou com consultoria externa e a participação de associações de base comunitária ficou apenas no ideal, algo a ser realizado.

Em síntese, a análise indica a necessidade de se aprofundar na ampliação da autonomia do CMPD, dos grupos sociais e uma maior incorporação dos Centros Universitários, ao passo

que a rotatividade de pessoas (interesses e valores) na gestão não prejudique o andamento das questões públicas. Portanto, se não houver uma dinâmica com pressão social, a participação no planejamento urbano se transforma em técnica, e os indivíduos buscarão realizar seus objetivos nas condições das quais operam, enquanto outros vão suportando as desigualdades, desde que não os impeçam de esperar por dias melhores.

Referências Bibliográficas

- AMORA, Z. B.; NASCIMENTO, W. I. do. Mobilidade e centralidade: um novo enfoque das dinâmicas urbanas na cidade média de Juazeiro do Norte-CE. In: III FÓRUM BRASILEIRO DO SEMI-ÁRIDO, 2011, Sobral: Fortaleza, 2011. Anais [...]. Sobral, 2011. 1 CD-ROM.
- AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil, Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 91 | 2010.
- AZEVEDO, D. A. A democracia participativa como sofisma: uma interpretação geográfica da democracia. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- _____. Os limites da democracia participativa: uma análise a partir dos Conselhos Municipais no Rio de Janeiro. GEOGRAPHIA (UFF), v. 20, p. 54-70, 2018.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Tradução Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BITOUN, J. Dificuldades e limites da participação na elaboração do Plano Diretor do Recife. In: IV Encontro Nacional da ANPUR, 1991, Salvador. Anais [...]. Salvador: ANPUR UFBA, 1993. p. 121-127.
- _____. Estatuto da Cidade e Planos Diretores: Possibilidades para a Melhora das Cidades e Importância da Mobilização da Cidadania Local. In: BITOUN, J.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. Â. A. (Org.). Recife: Cadernos Observatório PE, 2007.
- BRASIL, Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 160p.
- BRASIL, Governo Federal. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 17 jan. 2011.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320p.
- CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte. Lei 2.572 Lei do Plano Diretor, 2000c.
- ESCOBAR, A. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 211-228.
- FREIRE, P. Pedagogia do oprimido. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- LEAL, S. Fetiche da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife: Ed. do Autor, 2003, 351p.
- LEFEBVRE, H. A revolução urbana. Tradução de Sérgio Martins, Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- _____. O direito à cidade. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- PDP, Plano diretor participativo. Blog do PDP. 2014. Disponível em: https://pdpjuazeiro.wordpress.com/equipes-do-pdp/nucleo_gestor/. Acesso em 09 set. 2019.

- RIBEIRO, L. C de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.
- ROLNIK, R. Plano Diretor participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidadania e a Questão Urbana no Brasil. In: Maria Helena de Lacerda Godinho; Mônica Abranches. (Org.). Assistência Social & Cidade. Belo Horizonte: PUC Minas/Proex, 2006, v., p. 13-50.
- SANTOS JÚNIOR, O. AL dos; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. 1 CD-ROM.
- SANTOS, M. Espaço do cidadão. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
- _____. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 13ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SOUSA, S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SOUZA, M. L. de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2008.
- _____. de. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.
- VILLAÇA, F. As Ilusões do Plano Diretor. São Paulo: 2005, 94 p. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 05 de nov. 2012.
- VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. Revista Perspectiva, v. 9, n.2, abr./jun. 1995. Disponível em: http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%C3%A7a.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.