





UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

ANA PAULA DA SILVA PEREIRA

O PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE  
MARACANAÚ – CE:

EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR?

FORTALEZA – CEARÁ

2011

Ana Paula da Silva Pereira

O PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE MARACANAÚ - CE:  
EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR?

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosemary de O. Almeida

Fortaleza – Ceará

2011

P436p PEREIRA, Ana Paula da Silva  
A participação popular na Revisão do Plano Diretor de Maracanaú: o olhar do Conselho Gestor/ Ana Paula da Silva Pereira. — Fortaleza, 2011.  
123 p.:il.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosemary de Oliveira Almeida.  
Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados.  
1. Participação Popular. 2. Políticas Públicas. 3. Política Urbana. 4. Plano Diretor. 5. Conselho Gestor. I. Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados.

CDD:320.6

Ana Paula da Silva Pereira

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas

Aprovada em: 28/02/2011.

#### BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rosemary de Oliveira Almeida (Orientadora)

Universidade Estadual do Ceará – UECE

---

Prof. Dr. Domingos Sávio Abreu

Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Dr. João Bosco Feitosa dos Santos

Universidade Estadual do Ceará - UECE

À Deus pelo sentido da vida.  
Aos meus pais pela força e exemplo.  
À Socorro Andrade pelo companheirismo.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível devido à participação direta e indireta de diversos sujeitos que colaboraram com sua construção, reporto-me aos que em nome de tantos representam essa construção:

Agradeço aos professores do Mestrado Acadêmico de Políticas Públicas e Sociedade que me trouxeram possibilidades de potencializar a leitura do real, elucidando as questões colocadas no cotidiano de minha prática;

Em especial à minha orientadora professora Rosemary Almeida pela paciência dispensada durante o processo de elaboração deste trabalho;

Aos colegas da turma 2009 do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, pelo aprendizado, em especial a Valesca Lima Holanda;

O convite inesperado de Ada Raquel Texeira Mourão para que eu fizesse parte da equipe técnica do Projeto de Revisão do Plano Diretor de Maracanaú, dessa forma surgiu o ensejo de trabalhar o tema desta dissertação;

Ao apreço da equipe técnica do Projeto de Revisão do Plano Diretor de Maracanaú pela gentileza em disponibilizar documentos e depoimentos para a consolidação da pesquisa de campo;

Pela dedicação na pesquisa da querida Sara Guerra que sem sua ajuda não seria possível a conclusão e o resultado a contentos;

Pela colaboração e estímulo de Juliany Rhein que, como estagiária do Projeto de Revisão do Plano Diretor contribuiu efetivamente no repasse de informações determinantes para elaboração de minhas observações;

Aos representantes do Conselho Gestor do PDP por suas disponibilidades em conceder entrevistas, despendendo tempo valioso;

Ao povo de Maracanaú, quantas histórias, tantos versos, pelo apreço e acolhida;

Aos amigos que me incentivaram durante todo o processo de formação no mestrado. São tantos, que fica difícil elencá-los. Aos próximos e mais presentes, minha gratidão mais profunda.

“Este mundo é impermanente. É como o reflexo da lua na água.  
Todas as nossas realizações serão devastadas pelos ventos da mudança.”

Buda.



## RESUMO

A dissertação tem como proposta compreender a experiência de participação popular na política urbana de Maracanaú – CE, durante revisão do Plano Diretor do Município, enfocando as manifestações dos representantes do Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo (PDP) sobre esse processo. O Conselho é uma instância de monitoramento e controle social do projeto de revisão do plano diretor do município, criado a partir da metodologia definida por uma equipe de profissionais integrantes do poder público municipal, em cumprimento às determinações do Ministério das Cidades (Guia das Cidades 2004). Portanto, esses profissionais e outros sujeitos políticos também foram se revelando importantes no processo de pesquisa para a compreensão da experiência política de Maracanaú, em especial na esfera da política urbana, que culminou com a institucionalização do Conselho Gestor. A revisão do plano diretor de Maracanaú estabeleceu-se devido às exigências legais do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a partir do qual os municípios brasileiros são obrigados a redefinir sua normatização urbana com base no conceito de *função social da cidade*. Os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, replicados a partir da Política Urbana Nacional do Ministério das cidades, vão configurar a gestão urbana das cidades a partir da inserção do debate democrático participativo. É devido a esse critério que o Município estabeleceu o Conselho Gestor como instância que representa a sociedade local. A escolha por Maracanaú ocorreu a partir do meu processo vivencial nessa experiência. As reflexões se iniciam com a temática da participação popular nas políticas públicas no Brasil e as experiências que se replicaram nas cidades sem uma devida apropriação das sociedades locais que são chamadas a estar inseridas nessas dinâmicas. Maracanaú é uma delas, e é sobre sua experiência e seus sujeitos que aqui delimito esta análise.

Palavras-Chave: Participação Popular; Políticas Públicas; Política Urbana; Plano Diretor; Conselho Gestor.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- ABERT – Associação Brasileira de Rádio Difusão
- ABONG – Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais;
- ADL – Área de Desenvolvimento Local;
- AEDI – Associação das Empresas dos Distritos Industriais de Maracanaú
- CONFEA – Conselho Federal de Engenharias e Arquitetura;
- CNC – Conselho Nacional das Cidades;
- CEARAH Periferia – Centro de Estudos Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos;
- CESE – Coordenadoria de Serviços Ecumênicos;
- DED – Serviço Alemão de Cooperação Técnica;
- FAPEMA – Frente de Apoio e Promoção à Emancipação de Maracanaú
- FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana;
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- LGBTT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros;
- MIDEMA – Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú
- MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana;
- PT – Partido dos Trabalhadores;
- PP – Partido Progressista;
- PDP – Plano Diretor Participativo;
- PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano;
- MCidades – Ministério das Cidades;
- ONG – Organização não-governamental;
- RMF – Região Metropolitana de Fortaleza;

- SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano;

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO</b>	21
<b>2.CAPÍTULO I - PARA ALÉM DO VÔO DAS MARACANÃS</b>	29
2.1.A política urbana no Brasil – O movimento das ruas ecoou na ação do Estado: O Plano Diretor Participativo	30
2.2. Maracanaú – A cidade em questão	45
<b>3. CAPÍTULO II - MARACANAÚ E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA - O LUGAR DOS SUJEITOS</b>	52
3.1. O Lugar da Participação	52
3.2. Maracanaú - Lugar dos Sujeitos	60
<b>4. CAPÍTULO III - A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO EM MARACANAÚ: O CONSELHO GESTOR DO PDP</b>	69
4.1. Conselhos – A Participação Popular Instituída	69
4.2. Conselho Gestor do PDP – Sua Gênese	76
<b>5. CAPÍTULO IV CONSELHO GESTOR PDP- O OLHAR DE DENTRO PARA FORA</b>	90
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	110
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	114
<b>ANEXOS</b>	122

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como proposta compreender a experiência de participação popular na política urbana de Maracanaú – CE, especialmente durante a revisão do Plano Diretor do Município, tendo como foco pesquisado o Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo (PDP), sua gênese e representantes com suas percepções e práticas elaboradas nesse processo. O Conselho é uma instância estabelecida para monitoramento e controle social do projeto de revisão do plano diretor, criado de acordo com metodologia definida pela equipe de profissionais da Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano do Município – SEINFRA, denominada equipe técnica, em cumprimento às determinações do Ministério das Cidades (ROLNICK & JÚNIOR, 2001). Portanto, esses profissionais e outros sujeitos políticos também foram se revelando importantes no processo de pesquisa, para a compreensão da experiência política de Maracanaú, em especial na esfera da política urbana, que culminou com a institucionalização do Conselho Gestor. A revisão do plano diretor de Maracanaú estabeleceu-se devido às exigências legais do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a partir do qual os municípios brasileiros são obrigados a redefinir sua normatização urbana com base no conceito de *função social da cidade*. O Estatuto da Cidade e as normas da Política Nacional Urbana conduzidas pelo Ministério das Cidades estabelecem que a revisão ou elaboração dos planos diretores municipais (que é uma norma urbana) seja configurada de forma participativa, com a inserção da população nos espaços de controle e deliberação. Em Maracanaú, é o Conselho Gestor a instância que representa a sociedade local.

A escolha do município de Maracanaú está associada à minha vivência na condição de técnica no projeto de revisão do plano diretor, em seu início. A experiência vivencial proporcionou questões relevantes que, durante a observação simples do cotidiano no trabalho, não foram respondidas. Assim, a inquietação surgida pela constatação de elementos intrigantes naquele processo me conduziu a buscar uma investigação mais qualificada, que pudesse elucidar, pelo menos em parte, a questão que perpassa por inúmeros processos na condução das políticas públicas, que é a participação popular.

O Conselho Gestor PDP, sua dinâmica e formas de manifestação, expressam a representação política da sociedade de Maracanaú, por ser formado de representantes das diversas categorias sociais do município. É uma instância constituída em número de trinta

e sete (37) membros, sendo composto por representantes da sociedade civil e do poder público municipal, inseridos no processo de revisão do plano diretor. Nesse processo pretendo compreender a visão de dentro para fora, o olhar, os sentidos desses representantes sobre a participação popular na revisão do plano diretor de Maracanaú.

Para compreender melhor o significado do que seja a revisão de Plano Diretor e a existência do Conselho Gestor PDP em Maracanaú, apresento o processo de reformulação da política pública de planejamento urbano no Brasil em uma política de desenvolvimento urbano que se estabeleceu após a promulgação do Estatuto da Cidade. Essa lei estabeleceu as diretrizes da política urbana no país, as quais apresentam instrumentos para que os municípios brasileiros possam intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). Dentre os instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade está o Plano Diretor dos municípios brasileiros, que de agora em diante deverá ser formulado ou reformulado a partir da participação popular na política de planejamento urbano.

A participação popular na condução das políticas públicas no Brasil é um dos temas transversais a serem apresentados e que desponta como nova configuração da formulação da política urbana, segundo o Estatuto da Cidade (2003), que define o *modus operandi* do planejamento nas cidades brasileiras, reformulando os antigos planos diretores, por isso a proposta do Ministério das Cidades se reporta à revisão/elaboração, alterando a antiga denominação de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU para Plano Diretor Participativo – PDP.

O debate sobre a participação popular nas políticas públicas no Brasil foi delimitado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A inserção desse tema na Constituição é considerada uma das grandes conquistas dos movimentos sociais brasileiros no período dos anos de 1980, quando se estabelecem as instâncias de *controle social*, que são os Conselhos gestores das políticas públicas, um espaço plural de formulação e fiscalização das políticas públicas, de constituição paritária com representantes dos segmentos da sociedade civil e do poder público. Segundo MARICATO (2001) trata-se de um dos importantes movimentos de resistência ao neoliberalismo no Brasil, na medida em que os diversos segmentos da sociedade se articularam para participar do processo de formulação das políticas públicas em nível nacional, chegando, por exemplo, à marca de 29 conferências realizadas durante o ano de 2006.

Assim como as demais políticas públicas que se estruturaram no Brasil neste período, a política urbana apresenta em sua proposta interventiva a inclusão de Núcleos gestores ou Conselhos gestores, que envolvam todos os segmentos sociais no processo de discussão do planejamento das cidades brasileiras, sendo estruturado o Conselho Nacional das Cidades em 2003 e, logo depois, o Ministério das Cidades, órgão específico da temática urbana.

A abordagem deste trabalho estabelece distintas categorias de representação de conhecimento e da prática social, sendo as principais: Cidade; Urbano; Política Urbana; Movimentos Sociais; Controle Social; Participação Popular.

Quanto às categorias *cidade* e *urbano*, suas significações na contemporaneidade parecem representar o olhar sobre as configurações do espaço físico onde estão inseridos os sujeitos sociais. Neste trabalho, repensar este espaço, seus conflitos e as relações sociais intrigantes que o compõem é um tema estruturante a ser tratado. Por estarem contidos na discussão sobre a política urbana, *cidade* e *urbano* são aqui tratados à luz das referências de Castells (1983) e Lefebvre (2008), os quais apresentam em suas concepções o sentido amplo das duas categorias, abolindo a ideia restrita de concebê-los apenas como espaço geográfico.

A abordagem contempla a crise urbana mundial dos anos de 1970 e sua intrínseca relação com a crise do capital, tendo como resultado deste processo os conflitos urbanos ampliados com o surgimento de grupos sociais coesos que deflagraram a crise mundial urbana. No Brasil, essa leitura é apresentada por Marcelo Souza (2008) e Ermínia Maricato (2000), expoentes da representação intelectual que se manifesta contra o uso do urbano e da cidade como mercadoria. Os mesmos autores brasileiros são referências para a categoria *política urbana*, trabalhada como elemento constituinte da intervenção do Estado, e sua expressão nas intervenções das cidades. Souza (2008 - 2001) e MARICATO (2001) analisam de forma ampliada a política urbana no Brasil e o processo de planejamento urbano sob a nova referência do Estatuto da Cidade.

As categorias *participação popular e movimentos sociais* são analisadas a partir do conceito gramsciano de Estado e sociedade civil, dialogando com COUTINHO (1992), DAGNINO (2004) e GOHN (2001) numa abordagem que se desdobra em uma série de produções que se estendem ainda às elaborações de 1990 e de 2002. DAGNINO (2006) em sua análise da “construção democrática” no Brasil amplia a possibilidade de compreensão

da dinâmica vivenciada no processo de inserção da participação da sociedade brasileira nas esferas de decisão públicas.

Complementando a compreensão da prática dos movimentos sociais na conjuntura histórica do processo de globalização em que estamos na atualidade, utilizo a referência de Boaventura Sousa Santos (2002) que construiu um tratado sobre a democracia participativa, apontando os desafios e avanços desta perspectiva democrática, trazendo elementos elucidativos para as questões apresentadas nesta dissertação.

A compreensão da prática dos movimentos sociais oportuniza analisar a experiência da participação popular em Maracanaú, expressa na prática dos representantes do Conselho Gestor PDP, que foi construída a partir dos *sentidos* de participação dados por esses representantes ao processo vivenciado naquela realidade social. Essas manifestações de sentido criam condições de diferenciar as dinâmicas dos grupos sociais que em primeira leitura parecem ser iguais em termos de receptividade da ideia da inserção da participação popular nas políticas públicas.

Para compreender as expressões dos sentidos de participação elaborados pelos representantes do Conselho Gestor PDP, busquei apoio no pensamento de Pierre Bourdieu (2008) que em sua essência elaborou uma definição ampliada das representações simbólicas manifestadas pelos grupos sociais, permitindo compreender aspectos sobre a temática urbana que, na maioria das vezes, priorizavam os aspectos estruturais econômicos responsáveis em boa parte pela estratificação social na atualidade. Os sentidos e práticas na referência bourdiesiana são as construções cognitivas e vivenciais dos indivíduos no processo de sociabilidade em que eles são submetidos na pertença de um dado campo social, ou grupo social.

Os autores apontados são os que posso chamar de “referências principais”, não obstante foram utilizados ainda muitos que contribuíram com a elucidação da análise do processo investigativo, os quais serão devidamente citados na referência bibliográfica deste trabalho.

Sobre o método de pesquisa utilizado, tomei como base as referências teóricas que me levaram a decidir por um processo investigativo que buscasse a compreensão da realidade, considerando a natureza complexa desta, sendo a pesquisa qualitativa a que mais favorece alcançar o intuito do proposto nesta dissertação. Definido o método qualitativo, estabeleci as técnicas da observação direta, grupo focal, entrevistas abertas e



semiestruturadas, sendo uma abordagem diversificada, tomando como referência a característica de cada momento da pesquisa (MINAYO, 2009). Esta se baseou em analisar os principais fatores que influenciaram a existência do objeto em si, a experiência de participação na revisão do plano diretor de Maracanaú, em especial aquela concretizada pelo Conselho Gestor em sua maneira própria de pensar e se manifestar.

A observação direta ocorreu a partir do momento em que precisei identificar a dinâmica presente no cotidiano no qual está inserido o Conselho Gestor do PDP de Maracanaú. Lembro aqui que, anterior à construção da proposta investigativa, eu estava inserida no processo como elemento integrante desta dinâmica, sendo então necessário me despir do olhar de profissional da equipe técnica e ver com um olhar de investigadora.

O grupo focal foi utilizado como forma de abordar a *equipe técnica*, responsável pela elaboração da metodologia da revisão do plano diretor e consequentemente responsável pela construção do espaço de participação que é o Conselho Gestor PDP. Desta forma, entendo que a experiência de participação e leitura dos sentidos e práticas do Conselho tem fundamento na forma como a equipe técnica conduziu o processo, sendo relevante compreendê-lo. Outro fator foi a necessidade de conferir a existência de discordâncias quanto à autonomia da equipe na condução da revisão do plano diretor, em se tratando da relação com a gestão pública. Também percebi a dificuldade de alguns profissionais da equipe das áreas de atuação das ciências exatas (arquitetura, geografia, cartografia), quanto à dinâmica de inserção da população nas decisões da revisão do plano diretor, pois acreditavam que a população teria apenas uma participação pontual, sendo informada do processo como um todo, sem o poder de deliberação.

A técnica do grupo focal foi propícia por oportunizar a fluência nas informações existentes nas entrelinhas da expressão grupal. Percebi que era mais favorável pela minha convivência com alguns profissionais que compunham o grupo quando eu ainda era membro da equipe. Os aspectos sutis quanto ao sentido dado ao processo de participação do PDP, a expressão coletiva dos sentidos era para mim mais simbólico, porque favoreceria o debate de ideias entre os profissionais, oportunidade ainda não vivenciada entre eles no que diz respeito à compreensão da inserção da participação popular na revisão do plano diretor, sendo com isso “[...] a ‘fala’ que é trabalhada nos Grupos Focais não é meramente descritiva ou expositiva; ela é uma ‘fala em debate’, pois todos os pontos de

vista expressos devem ser discutidos pelos participantes.” (NETO, MOREIRA e SUCENA, 2002, p. 4)

Com o intuito de compreender a cultura política existente no município de Maracanaú, procurando uma gênese da ideia de participação, procurei personagens da história política do município e em minhas incursões de campo encontrei uma das lideranças do movimento de emancipação do município. Com este representante decidi pela entrevista aberta, na tentativa de captar a expressão livre e natural do entrevistado, já que se tratava de uma liderança política reconhecida no município, cujo discurso era geralmente construído em articulação com a política local o que o fazia se esquivar de informações que expusesse sua forma natural de pensar. A técnica da entrevista aberta facilitou, pois permitiu que sua expressão fosse mais desenvolvida, porém, mesmo assim, as suas considerações foram comedidas. O importante foi captar bem mais sobre a formação política de Maracanaú.

Com os membros do Conselho Gestor PDP, a técnica utilizada foi a de entrevistas semiestruturadas, por ser preciso direcionar os temas abordados e facilitar a expressão das falas dos representantes, para não se perderem as principais pistas que expressam os *sentidos* construídos pelos atores sobre a participação popular na dinâmica da revisão do Plano Diretor de Maracanaú. Para serem realizadas as entrevistas com os representantes do Conselho Gestor PDP, foram feitos contatos prévios estabelecendo-se horários e locais adequados para os entrevistados, mesmo assim as entrevistas foram adiadas diversas vezes por motivos de impedimento dessas pessoas.

Pelo caráter proposto na investigação, direcionei as entrevistas em maior número para os representantes da sociedade civil, no caso foram realizados 07 (sete) entrevistas para esse segmento. E considerando a importância de se ter o contraponto ao olhar da sociedade civil, foram entrevistados 03 (três) representantes do poder público, complementando assim as 10 (dez) entrevistas. Considerei também o fato de que, no período de realização da pesquisa, as reuniões do Conselho Gestor encontravam-se bastante esvaziadas, sendo que dos 37 (trinta e sete) membros integrantes, a média de participação era de 15 (quinze) representantes, e apenas 10 (dez) eram mais frequentes, por isso decidi por realizar as entrevistas com esse número.

A estrutura da dissertação está dividida em quatro capítulos.

O capítulo I tem como título *Para além do voo das maracanãs* e se subdivide em dois tópicos: o primeiro tópico, denominado **O movimento das ruas ecoou na ação do Estado: O Plano Diretor Participativo**, busca tratar a cidade e sua dinâmica, a inserção da participação popular na política pública a partir das lutas dos movimentos sociais urbanos, apresentando um olhar sobre política urbana no Brasil e a nova configuração do planejamento das cidades com enfoque na participação popular na instância das políticas públicas; no segundo tópico, **Maracanaú – A cidade em questão**, o espaço físico da pesquisa é contextualizado, é formatado um retrato da instância política administrativa denominada município de Maracanaú, buscando apresentar suas características sociopolíticas.

O capítulo II denominado *Maracanaú e a Participação Política - o lugar dos sujeitos*, tem como objetivo fazer uma reflexão sobre os espaços de participação da sociedade civil nas políticas públicas no Brasil, abordagem dividida no primeiro tópico **O Lugar da Participação** - afunilando essa análise para o município de Maracanaú e no segundo tópico **Maracanaú - Lugar dos Sujeitos**. Neste percurso tomei um fato histórico da política de Maracanaú que foi a experiência de mobilização da sociedade local em busca da emancipação política nos anos de 1980. Trata-se de um dado que elucida a cultura política do município expondo claramente os aspectos constitutivos das referências sociais que compõem o Conselho Gestor do PDP, encerrando com a abordagem da origem no processo de revisão do plano diretor de Maracanaú.

O capítulo III, *A Construção de um Espaço Participativo em Maracanaú - o Conselho Gestor do PDP*, apresenta dois tópicos: o primeiro tem como tema **Conselhos – A Participação Popular Instituída** que apresenta um histórico da constituição dos espaços de participação da sociedade civil brasileira no período dos anos de 1980 até agora e os conflitos existentes, como a possibilidade de fragilização dos movimentos sociais; no segundo tópico, o tema é **Conselho Gestor do PDP – Sua Gênese** onde abordo o processo de constituição do Conselho Gestor PDP e a relação com a equipe técnica, em que são apresentadas a compreensão dos profissionais sobre os elementos que constituem o processo de revisão do plano diretor de Maracanaú, destacando a ideia da participação popular. Também analiso as manifestações dos membros do Conselho Gestor PDP sobre o espaço de participação existente e a relação com o poder público. A temática

oportunamente traça o percurso que me conduzirá ao cerne da investigação proposta, pois apresenta manifestações que estão externas à dinâmica dos representantes do Conselho Gestor que é a expressão da equipe técnica coletada durante a realização do Grupo Focal.

Por fim o capítulo IV *Conselho Gestor PDP - O Olhar De Dentro Para Fora* apresenta as manifestações dos representantes do Conselho Gestor por meio de seus depoimentos. O capítulo contém as análises realizadas sobre cada manifestação oral, além das expressões contidas no uso dos sentidos e práticas dos representantes do Conselho Gestor PDP de Maracanaú. As análises realizadas à luz do referencial teórico que embasou o processo investigativo possibilitaram mais clareza na compreensão das manifestações expressas sobre a experiência de participação popular dos atores envolvidos no projeto de revisão do plano diretor participativo de Maracanaú.

A ideia deste trabalho é possibilitar a elucidação de questões que perpassam pela dinâmica existente na realização da política pública urbana no município de Maracanaú que por muitas vezes não são explicitadas, mas que permeiam as falas e ações dos indivíduos chamados a estarem presentes por ocasião da manifestação do Estado que provoca esse movimento da sociedade. A inserção dos diversos segmentos da sociedade do município de Maracanaú na política pública urbana de sua cidade, a partir das diretrizes da Política Nacional Urbana, é um fato. Porém, em se tratando de uma discussão que irrompe no debate da efetiva participação popular nas políticas públicas, a experiência da revisão do Plano Diretor de Maracanaú expressa um processo legítimo?

Nas considerações finais procuro apontar como os atores sociais de um grupo específico de Maracanaú se percebem num processo participativo de uma política pública, apresentando semelhanças com alguns exemplos espalhados pelo país que vivenciaram processos mais oportunamente democráticos, até pela conjuntura em que essas experiências estavam inseridas. Não pretendo estabelecer uma análise conclusiva fechada, mas lançar questões que possam ser aprofundadas em outros processos investigativos que busquem continuar elucidando o intenso processo que é a relação do Estado contemporâneo e a sociedade, na atualidade.

## 2. CAPÍTULO I - PARA ALÉM DO VÔO DAS MARACANÃS

O debate sobre política urbana no Brasil é recente, especialmente no que se refere à inserção da sociedade nas decisões sobre os rumos que uma cidade tem de tomar como forma de superar seus problemas estruturais:

E entender corretamente a cidade e as causas de seus problemas é uma condição prévia e indispensável à tarefa de se delinearem estratégias e instrumentos adequados para a superação desses problemas. Só que informar-se sobre essa temática não deve ser visto como tarefa somente para especialistas: ainda que apenas em um nível muito aproximativo e genérico, os indivíduos não versados no assunto precisam conhecer corretamente as causas dos problemas dos espaços onde vivem e as linhas gerais dos debates correntes sobre como superar os diversos problemas. Essa é a única maneira de participar mais ativamente, como cidadão, da vida da cidade, não se deixando tutelar e infantilizar tão facilmente por políticos profissionais e técnicos a serviço do aparelho do Estado. (SOUZA, 2008, p. 22).

Essa afirmação corresponde à referência conceitual vivenciada atualmente na condução da política urbana no Brasil, sendo a participação popular nas políticas públicas um dos aspectos que compõem essa referência conceitual, neste caso, na política urbana brasileira pós-Estatuto da Cidade (lei nº 10.257 de 10.07.2001).

Da mesma forma, é necessário alçar vôo na busca de compreender qual o sentido da inserção da população do município de Maracanaú-CE, no debate da participação popular, na condução da política urbana deste município da Região Metropolitana de Fortaleza. Mas considero ser necessário, em princípio, estabelecer a clareza conceitual da categoria *cidade*, esta que permeia a discussão acerca da *política urbana* nos moldes como se referencia na nova condução no Brasil.

Tomando como parâmetro a política urbana do Brasil a partir do Estatuto da Cidade e do Programa de Desenvolvimento e Gestão Urbana do Ministério das Cidades, segue a análise desse processo para, enfim, compreender a cidade como espaço dessa política e, mais especificamente, o município de Maracanaú e seu processo de inserção na política urbana.

## **1 - A política urbana no Brasil – O movimento das ruas ecoou na ação do Estado – O Plano Diretor Participativo.**

Quando se fala em política urbana, o que geralmente ocorre é que se associe automaticamente à ideia de cidade, compreendendo-a como urbano. Mas afinal, urbano e cidade têm o mesmo significado? Procuo esclarecer essa questão inicial para que posteriormente possa detalhar que categoria é utilizada na abordagem do tema em questão.

Inicialmente para compreender o que é a cidade, é preciso absoluto despojamento da ideia estática de ver a cidade como um bloco monolítico, como um elemento atemporal:

A cidade é um objeto muito complexo e, por isso mesmo, muito difícil de se definir. Como não estou falando de um determinado tipo de cidade, em um momento histórico particular, é preciso ter em mente aquilo que uma cidade da mais remota Antiguidade e cidades contemporâneas[...] mas também uma pequena cidade do interior brasileiro[...], têm em comum, para encontrar uma definição que dê conta dessa imensa variação de casos concretos. (SOUZA,2008, p.24)

Conceituar o que é cidade para SOUZA (2008) é procurar uma *aproximação* do complexo de definições no meio da generalidade conceitual, principalmente a partir do século XX. Considero então um conceito inicial o de *localidade central*, do ponto de vista do macro econômico e do ponto de vista das decisões políticas. As cidades como o círculo do comando do fluxo humano, desde as mais rudimentares sociedades às mais complexas como o que temos na atualidade.

CASTELLS (1983, p.42) afirma que a cidade constitui uma expressão espacial complexa, como ele descreve a seguir:

[...] a cidade é o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada de força de trabalho, chegando a um sistema de distribuição de troca, que supõe a existência: 1. De um sistema de classes sociais; 2. De um sistema político permitindo ao mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe; 3. De um sistema institucional de investimento em particular no que concerne à cultura e à técnica; 4. De um sistema de troca com o exterior.

Cidade e espaço urbano constituem o mesmo significado? Em CASTELLS (1983) encontrei distinções, sendo que cidade revela uma concentração espacial de uma população, enquanto urbano reporta-se a uma difusão de um sistema de valores, atitudes e comportamentos denominados de cultura urbana.

A distinção é também defendida por LEBFEVRE ao afirmar que as duas expressões dispõem sobre conceitos distintos, em que cidade não consegue dar conta do significado real do urbano ou espaço urbano:

[...] fenômeno urbano ou o ‘urbano’. Esses termos são preferíveis à palavra ‘cidade’, que parece designar um objeto definido e definitivo, objeto dado para a ciência e objetivo imediato para a ação, enquanto que a abordagem teórica reclama inicialmente uma crítica desse objeto e exige a noção mais complexa de um objeto virtual ou possível. (2008, pág. 25)

O urbano ou espaço urbano agrega o tecido das relações sociais dando conta de sua complexidade, sendo este espaço urbano o berço do processo de industrialização da sociedade:

Aqui, reservaremos o termo ‘sociedade urbana’ à sociedade que nasce da industrialização. Essas palavras designam, portanto, a sociedade constituída por esse processo que domina e absorve a produção agrícola. Essa sociedade urbana só pode ser concebida ao final de um processo no curso do qual explodem as antigas formas urbanas, herdadas de transformações descontínuas. (LEFEBVRE, 2008, p. 13)

O *urbano* é uma categoria compreendida como a expressão da evolução gradual da complexidade das estruturas sociais humanas em suas mais distintas manifestações. Engloba em sua essência a configuração do processo produtivo industrial que paulatinamente substituiu formas anteriores de produção, como ocorreu com a produção artesanal. Enquanto que a categoria *cidade* está relacionada à definição dos agrupamentos humanos historicamente, em seus aspectos geográficos, estruturais e identitários dos povos.

Ao me reportar então à política urbana no Brasil, estou de fato buscando relatar sobre o processo de produção de capital e seu reflexo na constituição da vida das pessoas que vivem nas cidades brasileiras. Bem como procuro identificar as manifestações dessa “sociedade urbana” brasileira e o produto de suas manifestações, e por que o uso do termo “sociedade urbana”?

A expressão ‘sociedade urbana’ responde a uma necessidade teórica. Não se trata simplesmente de uma apresentação literária ou pedagógica, nem de uma formalização do saber adquirido, mas de uma elaboração, de uma pesquisa, e mesmo de uma formação de conceitos. Um movimento do pensamento em direção a um certo concreto e talvez para o concreto se esboça e se precisa. Esse movimento, caso se confirme, conduzirá a uma prática, a prática urbana, apreendida ou re-apreendida. Sem dúvida, haverá um umbral a transpor antes de entrar no concreto, isto é, a prática social apreendida teoricamente. Não se trata, portanto de buscar uma receita empírica para fabricar este produto, a realidade urbana. (LEFEBVRE, 2008, p.16)

A realidade urbana brasileira é o ponto de partida para o estudo, pois a intervenção do Estado na realidade urbana ocasionou reações diferenciadas dos indivíduos inseridos nessa realidade que, não sendo homogênea, exige esforço em compreendê-la e desvendá-la.

Percebendo o caráter amplo da categoria *urbano*, o termo será utilizado nesta análise, considerando ser uma instância permeada de configurações e determinações de relações que em seu cerne estão as instâncias da sociedade, do público, do conjunto de indivíduos que se relacionam nesse meio, neste emaranhado está a esfera de representação dessa coletividade: o Estado. Esta pesquisa busca perceber melhor a dinâmica da ação do Estado intervindo na vida da coletividade, da esfera da sociedade, tendo como pano de fundo a política gestora urbana.

Para empreender o estudo do espaço urbano, centrando a análise na realidade do espaço territorial do Brasil, é preciso retomar historicamente a evolução desse espaço, representado a partir das cidades brasileiras. As transformações ocorridas no Brasil, quando passa de uma colônia portuguesa com produção econômica baseada nos moldes feudais para a sede do reino de Portugal, e por fim em um país livre conduzido por um regime republicano, num período de tempo que margeia quase cinco séculos de duração, trouxeram toda uma complexa herança na construção dos espaços de sociabilidade superior ao que se estabeleceu quanto aos aspectos infraestruturais e econômicos do país.

A passagem de um modo de estrutura social existente em padrões pré-capitalistas, para uma estrutura social mais complexa em que o processo econômico é reestruturado a partir da criação de outras formas de produção. Por exemplo, o Brasil no período imperial caracteriza-se por uma produção econômica forte no interior do país, com os grandes engenhos de açúcar no nordeste e produtores de café no sudeste. A Região norte nos fins do Século XIX desponta na produção da borracha, consolidando o país como uma grande potência agrária até o período que se estende até a primeira metade do século XX (OLIVEIRA, 1981).

O processo de produção estritamente agrário existente no Brasil sofre abalos a partir da segunda metade do período denominado “Primeira República” (1889/1929). A crise da Bolsa de Nova Iorque, conhecida como “crash” dos anos de 1929, atingiu os países de tradição agroexportadora, pois o ainda grande comprador dessa produção, os Estados Unidos da América, passava por uma crise econômica. Nesse mesmo período, os



países europeus como Inglaterra e França (também potências compradoras da produção brasileira) restabeleciam-se da I Grande Guerra num processo interno de recuperação de suas estruturas econômicas (IBDEM). O Brasil passa a vivenciar então um processo inverso em sua estrutura social, ocasionado pelos efeitos do modo de produção capitalista que contribuiu significadamente no processo de inversão de papéis entre campo e cidade:

A cidade, que durante o feudalismo tinha expressão econômica limitada e expressão política em regra limitadíssima, lutando para preservar sua autonomia (enquanto ‘cidade livre’ ou ‘burgo livre’) perante os senhores feudais, passaria ser, gradualmente, ‘senhora’ do campo submetendo este. No decorrer dos séculos XIX e XX o campo mostrar-se-á cada vez mais dependente das cidades, e em particular das grandes cidades: dependente das máquinas e ferramentas produzidas nos centros urbanos; dependente dos conhecimentos técnicos e tecnológicos gerados em universidades, laboratórios e centros de pesquisa situados, via de regra, em cidades; (Marx e Engels apud SOUZA, 2008, p. 35.)

Tardiamente ao processo vivenciado nas potências européias (Inglaterra, França e Alemanha) e nos Estados Unidos da América, o Brasil sofreu a inversão da centralidade político-financeira do campo para o espaço urbano somente na segunda metade do século XX. A chamada inversão só ocorre após o período denominado de Segunda República (1930/1936) quando o avanço da industrialização ocorreu de fato, após um conturbado processo político em 1932 com a “Revolução de 30”<sup>1</sup>. Trata-se da inversão do processo produtivo antes centrado na produção agrícola para o processo voltado para a indústria nascente. Surge uma nova estrutura nas relações sociais que se desenvolvem em curso do processo produtivo das indústrias crescentes, a configuração da classe trabalhadora e sua relação com a classe patronal, divergente das relações de trabalho escravo ou de vassalagem existentes no campo até então.

Como o crescimento da economia industrial centra-se no espaço urbano, o processo de urbanização do Brasil ocorreu de forma vertiginosa. Como demonstra RIBEIRO e AZEVEDO, nos anos de 1940, 68,8% da população brasileira morava na área rural e 31,2%, nas cidades, no urbano. Em 40 anos, estes índices inverteram-se e passam a ter 67,6% dos habitantes vivendo nas áreas urbanas. O maior problema não era o fato do aumento da densidade populacional nas cidades, mas a forma como essa concentração estava ocorrendo (RIBEIRO e AZEVEDO, 1996).

Essa realidade não é de forma alguma fato isolado que atingiu apenas o Brasil como afirma SOUZA (2008, p.20):

---

<sup>1</sup> Na verdade um golpe de Estado dado por militares descontentes com a condução política do país entregue a políticos comprometidos com as forças produtivas que estavam mergulhados nessa intensa crise econômica que respingou no país.

O grau de urbanização do planeta como tem também crescido sem cessar: estimativas apontam o percentual da população mundial vivendo em núcleos com mais de 5000 habitantes (o que, muito simplifica e generalizadamente, pode-se tomar como a parcela da população do globo vivendo em espaços urbanos) como sendo de apenas cerca de 3% em 1800, um pouco mais de 6% em 1850, entre 13% e 14% em 1900, um pouco mais de 28% em 1950 e um pouco mais de 38% em 1970. Hoje em dia, cerca da metade da população do globo vive em espaços urbanos, e a proporção aumenta incessantemente.

A concentração populacional cria a demanda de se ter uma infraestrutura no lotes territoriais ocupados, em que estejam previstos os chamados serviços básicos para a condição de vida humana dentro de padrões considerados dignos. Saneamento básico, atendimento médico hospitalar, escolas e demais serviços de atendimento primário para a vida humana são o desafio para o Estado que por função social deverá garantir aos cidadãos sob sua estrutura. Quando isso não ocorre, surge o que se denominou de *questão urbana*, ou seja, a concentração populacional passa a buscar a partir de improvisos suas condições básicas de vida.

A primeira grande questão urbana que o Brasil enfrenta é a questão da habitação da população operária e dos excluídos do processo produtivo; surgem as chamadas moradias precarizadas ou assentamentos subnormais, posteriormente assim denominados (RIBEIRO e AZEVEDO,1996). No Brasil, deu-se o nome de *favelas* a um esses tipos de ocupações; para efeito de curiosidade, a origem do nome favela tem várias versões:

Durante muito tempo a história da origem da favela resumiu-se à narrativa do surgimento da favela da Providência, sobre o morro do mesmo nome, situado entre o centro e o porto da cidade do Rio de Janeiro [...] no clássico *Os Sertões*, de 1901, por Euclides da Cunha, que, como correspondente, descreveu não apenas a guerra, mas o sertão, o vilarejo e o reduto rebelde: o morro que contornava Canudos, conhecido como o Morro da Favela. Em 1897, os soldados retornam à capital do país, Rio de Janeiro, onde permaneceram acampados em praça pública, reivindicando sua re-incorporação ao exército. As autoridades militares permitiram a ocupação do Morro da Providência, situado atrás do quartel geral. Vários barracos de madeira foram construídos e os novos moradores passaram a chamar o morro de “Morro da Favella” em alusão àquele de Canudos. A palavra favela passa do estatuto de nome próprio ao de substantivo nos jornais locais por volta de 1920. A palavra designa a partir de então todos os “conjunto de habitações populares toscamente construídas (por via de regra nos morros)” que se espalhavam pelo Rio de Janeiro e depois pelo país inteiro. (SILVA, 2009)

De acordo com LEFEBVRE (2008) a explosão urbana, o fenômeno urbano, deixou às claras que a representação desse espaço, a cidade, não era uma cidade de todos. As cidades passaram a ter valor de uso e valor de troca e passaram a existir como forma de

consolidação do produto valioso do capital, determinando a configuração da teia social existente.

A intervenção do Estado no Brasil como enfrentamento da explosão urbana foi conduzida de forma departamental e com caráter pontual, numa perspectiva de mascarar os conflitos existentes, quanto ao formato diferenciado de trato das necessidades das camadas pobres da população e da classe detentora do poder econômico, sendo que ambas ocupam o mesmo espaço urbano. No entanto, o olhar do Estado favorece os detentores do capital e instituem uma política urbana baseada na valoração do espaço urbano a partir do interesse mercantil, ou da rentabilidade do mercado imobiliário.

Nessa visão urbanística, as intervenções públicas na infraestrutura das cidades estão atreladas aos empreendimentos privados nas áreas comerciais, industriais e de serviços. Destaco um exemplo específico da ação do Estado, as ações de remoção de favelas situadas próximas aos centros comerciais, financeiros e de serviços (as chamadas áreas nobres). Nestes espaços, os moradores foram forçosamente transferidos para áreas distantes de sua comunidade de origem para serem fixados em regiões limítrofes das capitais em condições infraestruturais totalmente precarizadas (BRAGA e BARREIRA, 1991).

Esses fatores demarcaram profundamente as políticas de atendimento à questão urbana, consolidando um traço forte da cultura brasileira que é a estratificação social, expressa na segmentação da cidade em de ricos e de pobres, tendo como instrumento dessa proposta os planos de regulamentação urbana.

Diante de tal quadro, como se portava a sociedade brasileira na época? No Brasil, no período dos anos de 1970 as manifestações públicas de caráter político foram censuradas. Manifestações que apontassem discordância com o sistema político implementado eram reprimidas em nome da segurança nacional. As lideranças de oposição ao regime militar tiveram seus direitos políticos cassados e as organizações de esquerda foram tolhidas, seus integrantes utilizavam espaços clandestinos para expressão de suas ideias. Com um quadro conjuntural desfavorável à contraposição ao sistema vigente, de que forma poderia a sociedade expressar a contraposição à formatação do espaço urbano de modo estratificado?

Os *movimentos sociais* são a expressão de uma sociedade quando esta se encontra de alguma forma alijada das suas propriedades fundamentais. Dessa forma, verificamos experiências de grupos sociais que, não encontrando respaldo nas respostas do Estado, passam a mobilizar-se, ir às ruas, de forma espontânea ou organizada.

Quanto ao trato da realidade latino-americana e mais especificamente da realidade brasileira, GRAMSCI é o autor que mais serviu de referencial para a compreensão dos movimentos sociais dos últimos trinta anos de nossa sociedade:

O debate abrange perspectivas que vão do poder paralelo e da via revolucionária pela luta armada no acesso ao poder do Estado à transição gradual para o socialismo por meio da democracia e de uma visão ampliada do Estado. Na América Latina, Gramsci foi um autor de referência básica para a análise dos movimentos populares e a leitura destacada e mais utilizada de seus trabalhos adveio de interpretações da filosofia humanista contidas em sua obra. (GOHN, 2000, p.187)

Nesse sentido, também assumo a referência teórica gramsciana por considerar ser a que mais possibilita o desenho dos movimentos sociais no Brasil. A categoria gramsciana *sociedade civil* agrega a si a representação da relação dos movimentos sociais e o Estado. Como movimentos sociais representam inúmeras determinações e se distinguem por sua característica de abrangência reivindicatória, no caso da análise deste trabalho, serão reportados os movimentos sociais urbanos que são assim definidos:

Denomina-se por movimentos sociais urbanos os processos de organização e contestação efetivados por moradores que agregam um conjunto amplo de lutas sociais, cujo objetivo básico é a posse é a posse é a posse mediata e imediata de bens de consumo individual e coletivo, compatíveis com a inserção no ‘habitat’ urbano e com os padrões culturais e coletivos de reprodução da força de trabalho (BRAGA e BARREIRA, 1991, p. 33)

Os movimentos sociais urbanos surgem de modo mais visível no Brasil pós-abertura democrática, ou seja, no final da década de 1970, sua expressão expôs a realidade brasileira apontando duas dimensões: a pobreza urbana e o caráter excludente do Estado autoritário. As manifestações tinham caráter reivindicativo em especial para a melhoria das condições de vida, evidenciando os processos espoliativos de base urbana.

Além desse quadro estrutural amplo, expressão do que CASTELLS (1974) denominou contradições urbanas, surgiram críticas às formas tradicionais de exercício de poder que tornavam o objeto urbano, espaço privado de benefícios pessoais, haja vista as articulações com o capital imobiliário e a grandiosidade das obras com objetivos implícitos de promoção política. (IBDEM)

O avanço do olhar político dos movimentos sociais urbanos transforma os discursos destes em expressão crítica frente à conjuntura autoritária brasileira, com a inserção de atores sociais, especialmente aqueles ligados aos partidos políticos

considerados de esquerda, que atuavam em espaços institucionais como igrejas e entidades de moradores por terem seus espaços originários restringidos pela repressão do Estado autoritário.

Os movimentos de ida às ruas para exigir *esgoto, água e pão*, tomaram dimensões mais consistentes quando passaram a exigir, além do direito à moradia, o direito à cidade. Os movimentos de bairro perceberam que o uso da cidade era desigual ao experimentar o fluxo de deslocamento das aglomerações pobres para longe de áreas que apresentavam vocação para o uso comercial, turístico e de moradia para consumidores de alto poder aquisitivo.

A ampla articulação do conjunto de atores sociais urbanos fez coro com outros segmentos até então não mencionados que foram os intelectuais, profissionais ligados à área do urbanismo e de outras categorias que atuavam nas frentes de apoio aos moradores das áreas urbanas que estavam na condição de excluídos, inclusive dos segmentos religiosos voltados para o apoio às camadas populares. A articulação materializou-se em um movimento estruturado denominado de Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU:

[...] surgiu de iniciativas de setores da Igreja Católica, como a CPT - Comissão Pastoral da Terra, que se dedicava à assessoria da luta dos trabalhadores no campo e passou, a partir de uma primeira reunião realizada no Rio de Janeiro, no final dos anos de 1970, a promover encontros destinados a auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos (MARICATO apud BASSUL, 2002, p. 01).

Estruturando o debate sobre as políticas para as cidades brasileiras, apontando a urgente substituição do modelo tecnocrático voltado para o mercado, principalmente por seu caráter excludente e de estratificação social, para a proposta democrática de inserção da sociedade na construção de pensar as cidades brasileiras de forma justa e igualitária. O referencial teórico de cidade defendido pelo Movimento estava vinculado ao pensamento acadêmico, social e urbanístico de LEFEBVRE e Manuel CASTELLS. Esse aspecto cunhou definitivamente o direcionamento do movimento que passou a traçar estratégias para inserir, na condução das políticas públicas, a referência de cidade numa visão coletiva do usufruto dos seus potenciais.

O MNRU esteve presente nas diversas manifestações políticas dos movimentos sociais que reivindicavam a abertura política no Brasil. Mais tarde, com o restabelecimento dos direitos políticos no país, os movimentos sociais passaram a exigir a revisão da

Constituição Federal que impedia a efetiva participação da sociedade na esfera política do país.

Dentre estas manifestações, está o confronto inicial da década de 1980 que foi a luta pela aprovação da proposta de emenda constitucional (PEC nº 5/1983) de autoria do então Deputado Federal Dante de Oliveira (PMDB – MT) que reestabelecia eleições diretas para presidente da República no país<sup>2</sup>. Após a significativa perda dos movimentos sociais no embate para as eleições diretas para presidente (movimento “Diretas Já”), a sociedade brasileira irá festejar apenas em 1988, com a aprovação no texto da nova Constituição Federal, onde constam dispositivos legais de representação legislativa popular e a participação da sociedade como forma de efetivação das políticas.

Dentre esses dispositivos, está a inserção na Constituição Federal de 1988 do capítulo que trata sobre a política urbana no Brasil, com o artigo 182. Fruto da articulação dos movimentos sociais urbanos a partir do MNRU<sup>3</sup> que no ano de 1986 apresentou e negociou a Emenda Popular pela Reforma Urbana, dentro do processo de participação da Assembléia Nacional Constituinte.

Com a inserção na Constituição Federal de 1988 de uma política urbana voltada para um viés de cidade definido a partir da *função social da cidade*, ou seja, o espaço urbano definido como cidade, via-se um dispositivo contra sua limitação ao processo espoliativo e mercantil e a possibilidade de repensá-la como esfera de inserção dos interesses da coletividade: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (Constituição Federal, 2004, p. 196)

---

<sup>2</sup>A enorme pressão popular para que a emenda fosse aprovada transformou-se num dos maiores movimentos político-sociais da história do Brasil e logo recebeu o nome de **Diretas Já**. Mesmo com o movimento, a emenda constitucional foi rejeitada pela Câmara dos Deputados no dia 25 de abril de 1984, precisava dos votos de dois terços da Casa (320 deputados) para prosseguir ao Senado. O resultado da votação foi o seguinte: 298 deputados votaram a favor, 65 contra, três abstiveram-se e 113 não compareceram ao plenário.

<sup>3</sup>MNRU trabalhou a proposta de emenda popular localmente em cada movimento envolvido, pressionou constituintes, aprofundou contatos com setores que se incorporaram a campanha durante a passagem do abaixoassinado e montou um plantão em Brasília centralizando informações, entre outros meios de luta. A citada proposta de emenda popular contou com mais de 160 mil assinaturas constituindo-se de 23 artigos divididos em cinco títulos: Dos direitos urbanos, Da Propriedade Imobiliária Urbana, Da Política Habitacional, Dos Transportes e Serviços Públicos e Da Gestão Democrática da Cidade. (<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas>, 2011)

Entretanto a garantia constitucional e a efetivação de uma política urbana que contemplasse uma prática social nos espaços urbanos, voltada para o desenvolvimento pleno das necessidades das massas populares, só poderia ser definitivamente operacionada com a regulamentação através de lei complementar<sup>4</sup>.

Fruto da reivindicação dos movimentos sociais que buscavam consolidar o acesso ao desenvolvimento da cidade como direito para todos, a lei nº 10.257 de 10.07.2001, o Estatuto da Cidade, estabelece em suas diretrizes a *Função Social da Cidade e da Propriedade*:

Parágrafo único - Para todos os efeitos, essa lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Lei Nº 10257 de 10 de julho de 2001).

O Estatuto da Cidade consolida a conquista legal do Movimento Nacional de Reforma Urbana - MNRU que posteriormente conta com outra esfera do movimento que é o Forum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, compreendendo a cidade como algo mais amplo do que o traçado urbano e a ordenação das ruas. Essa conquista corresponde ao que foi destacado anteriormente quanto ao papel da cidade, no sentido de regular e inibir a utilização da cidade como mercadoria:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, [...] (IBDEM).

Contudo, ao longo da história dos movimentos, fica claro que a conquista da lei não significou paralelamente a efetivação dos propósitos dos movimentos sociais urbanos. A reestruturação das cidades brasileiras nos moldes conquistados na lei continuou sendo alvo de ações dos movimentos sociais e do Estado por meio da criação de outros instrumentais e de outras formas de mobilização social baseadas no Estatuto da Cidade.

Uma ferramenta existente que estabelece a configuração do espaço urbano nas cidades é seu Plano Diretor Urbano. É um instrumento de planejamento em que se estabelecem as diretrizes de ordenamento urbanístico e espacial de uma cidade, sendo de

---

<sup>4</sup> Chama-se Lei Complementar o texto legal destinado à regulamentação dos textos constitucionais. Desde modo, quando a Constituição cria situações que exigem o estabelecimento de condições de aquisição ou exercício de direitos, a legislatura tem de estatuir os requisitos e a forma de efetivação, baixando o diploma regulamentar. (BUSTO, Cristiano V.F., <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=302>, em 20/12/2010, 15h00min).

competência dos municípios o estabelecimento desse instrumento através de um projeto de lei enviado ao legislativo municipal e posteriormente referendado pelo gestor municipal.

§1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (Constituição Federal, 2004, Art. 182, §1º e §2º, p.197)

Como eram estabelecidos os planos diretores anteriormente ao Estatuto da Cidade? Eram projetos elaborados em escritórios de planejamento sem a oportuna participação da sociedade, a qual deveria se condicionar ao que fora instituído como ordenamento urbano:

A visão tecnocrática dos planos e do processo de elaboração das estratégias de regulação urbanística [...]. Isto significa o tratamento da cidade nos planos como objeto puramente técnico, no qual a função da lei é estabelecer padrões satisfatórios, ignorando qualquer dimensão que reconheça conflitos, como a realidade da desigualdade de condições de renda e sua influência sobre os mercados urbanos. [...] importante apontar que os modelos de política e planejamento urbanos adotados pelas cidades nos anos 70 em princípio dos 80 também foram marcados por uma visão bastante estadista da política urbana. Formuladas e implementadas durante o período do milagre brasileiro, estas práticas foram marcadas pelo autoritarismo do regime militar em vigor e por uma forte crença na capacidade do Estado em financiar o desenvolvimento urbano então praticado (ROLNIK e JÚNIOR, 2001, p.15).

O Estatuto da Cidade, que em suas diretrizes aponta a garantia da elaboração de instrumentos de regulação urbana com a efetiva participação social, estabelece que todos os municípios do país com mais de vinte mil habitantes, realizem a revisão dos planos diretores a partir da nova ótica urbana. E para os municípios que ainda não haviam elaborado seus planos, que a partir da lei o façam em caráter de prioridade.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivos municipais garantirão: I - A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade [...]. (Estatuto da Cidade, 2007, Art. 40, §4º, inciso I, p.33).

Os movimentos sociais urbanos tendo à frente o Forum Nacional pela Reforma Urbana – FNUR lança a campanha nacional pela revisão dos planos diretores no período posterior à instituição do Estatuto da Cidade. Com o lema “Por um Plano Diretor Participativo, vamos participar da construção de nossa cidade”, difundiu pelo país uma campanha para que os Planos Diretores de todos os municípios fossem revisados a partir das novas diretrizes do Estatuto da Cidade, assim como nos municípios com população a partir de 20.000 habitantes fosse exigido o cumprimento do dispositivo legal que determina a existência de um Plano Diretor. Neste sentido, buscava difundir um intenso debate



popular sobre a nova possibilidade de construção de espaços urbanos mais justos e democraticamente vivenciados. Seria como se estruturasse várias assembleias com debates permanentes, construindo de forma participativa um documento que responderia pelo ordenamento urbano ideal das cidades. (ROLNICK e JÚNIOR, 2001).

A campanha firma-se em vários estados e municípios com o apoio de organizações não-governamentais – ONG's, partidos políticos de esquerda, associações de moradores, entidades de representação das categorias profissionais<sup>5</sup> de arquitetura e urbanismo, além da engenharia e geografia, universidades e demais representações sociais. Estruturando comitês para a coordenação das ações da campanha em cada estado, aqui no Ceará a representação ficou com a ONG CEARAH Periferia<sup>6</sup>.

No que se refere ao debate com o poder público, verifica-se a existência de fortes conflitos, já que em alguns municípios os documentos eram elaborados em escritórios de urbanistas e consultores arquitetos *encomendados* pela gestão pública. Na capital do estado do Ceará, Fortaleza, a maior repercussão da campanha foi o impedimento da aprovação do Projeto de Lei que estava tramitando na Câmara de Vereadores sem a devida inserção da população nos debates.

A campanha nacional da revisão/elaboração dos planos diretores “Por um Plano Diretor Participativo, vamos participar da construção de nossa cidade”, desde seu início foi direcionada pelas entidades representantes do FNUR e demais entidades dos movimentos sociais dos diversos municípios que se agregavam à causa. Até então o poder público nas esferas federal e estadual não sinalizava a possibilidade de uma ação efetiva para garantir o cumprimento do Estatuto da Cidade, exceto os municípios brasileiros que tinham à frente o Partido dos Trabalhadores – PT, como era o caso de Santo André – SP e Porto Alegre – RS. Ambos já vivenciavam a proposta de gestão participativa e que neste ínterim, naturalmente conduziram a política urbana em seus municípios a partir do viés democrático participativo do Estatuto da Cidade. Era o final dos anos de 1990, já a campanha nacional estabeleceu-se no período de 2004 a 2005.

---

<sup>5</sup>Os Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura – CONFEA e CREA's; Associação dos Arquitetos do Brasil dentre outros.

<sup>6</sup>O Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos - CEARAH Periferia - é uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 1991, que atua principalmente em Fortaleza e Região Metropolitana (CE-Brasil). Tendo como missão dotar o Movimento Popular Urbano de instrumentos que contribuam para uma intervenção propositiva no processo de Desenvolvimento Urbano Integrado e

Os rumos da campanha nacional sofreram significativas mudanças com um fato político que mobilizou todos os segmentos dos movimentos sociais do país: a vitória de Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, na eleição presidencial de 2002 e o início do governo em 1º de janeiro de 2003. Dentre essas mudanças está o convite aos articuladores da campanha de revisão dos planos diretores e ao próprio MNRU para fazer parte de uma frente de governo composta de forças partidárias aliadas ao governo, militantes dos movimentos sociais urbanos; em destaque está o de estabelecer um órgão que estivesse à frente da política urbana no Brasil.

A criação de uma instância deliberativa e executiva que tivesse autonomia financeira e institucional, uma instância com porte de um ministério, estava na pauta da campanha nacional de revisão/elaboração dos planos diretores promovida pelo FNRU. O movimento mais uma vez tem êxito em suas reivindicações com a criação do Ministério das Cidades:

[...] podemos dizer que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, de ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de apontar para um projeto de cidades mais sustentáveis e mais democráticas. Por isso, a criação desse Ministério expressou o reconhecimento por parte do governo federal da questão urbana como uma questão nacional a ser enfrentada por macro políticas públicas (MARICATO, 2003, p. 04).

A equipe que foi nomeada para liderar o Ministério das Cidades era formada pelos mesmos sujeitos políticos que estavam à frente do FNRU e que iniciaram a militância ainda no MNRU no início dos anos de 1980. Como por exemplo, o ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra – PT, quando ocorreu uma das primeiras experiências de gestão participativa no Brasil, inclusive realizando a revisão do plano diretor participativo; foram nomeadas também para ocupar a gestão do Ministério das Cidades, Ermínia Maricato (secretária executiva) e Raquel Rolnik (secretária nacional de programas urbanos), estas expositoras influentes e de representação intelectual do MNRU e FNRU.<sup>7</sup>

Destaco que uma das primeiras ações do novo ministério foi a realização de uma campanha pela revisão/elaboração de planos diretores participativos nos municípios brasileiros, a partir das diretrizes do Estatuto das Cidades. Os representantes dos movimentos urbanos MNRU *absorvidos* pelo Ministério das Cidades para compor seus quadros na estrutura institucional, levaram a campanha “Por um Plano Diretor

---

Solidário. Filiado à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e membro do Conselho Nacional das Cidades.

Participativo, vamos participar da construção de nossa cidade” como proposta de planejamento das ações do ministério, sendo considerada ação de destaque institucional, a campanha passa a ser, a partir de então, uma política de governo.

Assim o Governo Federal incorporou a campanha, tornando-se obrigatória para os municípios da Federação a revisão/elaboração de seus planos diretores, denominando-os então de planos diretores participativos, chamados de PDP. Para garantir seu cumprimento, o Ministério das Cidades instituiu sanções para os municípios que não realizassem a revisão/elaboração de seus Planos Diretores Participativos. As penas constam de vetos no repasse de verbas advindas do orçamento da União, como por exemplo as emendas parlamentares, além de demais subsídios que possam estar previstos para o município que transgrida o prazo estabelecido, o prazo inicial era até outubro de 2008 alterado para 2010.

Os municípios da Federação têm atualmente a obrigação legal de realizar revisão ou elaboração de seus planos diretores numa perspectiva participativa. Ou seja, é condição fundamental a inserção da sociedade em todo o processo de revisão (ROLNIK & JÚNIOR, 2001). Durante a campanha institucional do Ministério das Cidades, diversos materiais educativos e de sensibilização são repassados para os municípios, dentre eles um *guia* de elaboração dos planos diretores participativos, distribuído por todo país por meio de eventos com a temática da revisão/elaboração dos planos diretores que chegou aos municípios como um manual operacional para guiar o processo de revisão/elaboração dos planos diretores.

O município de Maracanaú – CE foi um deles, ao ser informado através dos órgãos financiadores das novas determinações para concessão de financiamento (no caso a CAIXA ECONÔMICA – instância responsável pela aplicação dos recursos do Ministério das Cidades). A gestão municipal estabeleceu então uma equipe de profissionais do quadro próprio ou prestadores de serviço que conduziram o projeto da cidade.

Como perceber o processo de passagem das ações reivindicativas dos movimentos sociais para a condição de política pública de uma gestão de Estado?

Certamente os ganhos para os movimentos sociais urbanos são considerados, quando se tem à frente da equipe de governo representantes desses movimentos, tomando o conceito gramsciano de sociedade civil: “[...] como portadora material da figura social da

---

<sup>7</sup>Ressalta-se que os nomes citados já não estão à frente da gestão do Ministério.

hegemonia, como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito.” (COUTINHO, 1992, p.75).

Percebe-se que não se trata necessariamente de cooptação dos movimentos sociais urbanos pelo Estado, mas, sim, a inserção da representação da sociedade numa estrutura reconhecidamente ampliada de Estado, em que os ganhos políticos para os movimentos sociais urbanos ocorreram a partir de uma maior aproximação destes movimentos com seus representantes que participam atualmente na esfera do Estado. Entretanto, questiona-se: até que ponto essa aproximação Estado e Movimentos sociais urbanos se efetivou para avançar a política urbana? Em que medida o fato da campanha de revisão/elaboração dos planos diretores ter sido incorporada como uma determinação de gestão pública, sendo os municípios obrigados a direcionar sua política urbana a partir desta determinação, conseguirá de fato ter efeito efetivo na visão dos gestores públicos municipais e população quanto à nova configuração da política urbana no Brasil?

Anterior a tudo isso, a luta dos movimentos sociais urbanos estava centrada na construção da ideia de uma cidade com função social, ou cidade de todos, e considerava que o maior impeditivo para que essa ideia se concretizasse era a estrutura capitalista edificante de espaços urbanos estratificados e injustos. O surgimento do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades não alteraram o sistema econômico em que estão situadas as realidades urbanas brasileiras, portanto os sujeitos sociais vinculados ao ideário do capitalismo permanecem com suas posições iniciais.

Outra questão é que a então ação política do Ministério das Cidades ao impor a revisão/elaboração aos municípios passa a se configurar como uma ação coercitiva, o que não ocorria com a campanha encampada pelos movimentos sociais urbanos, antes de se fazer política pública que procurava atuar numa linha de sensibilização da sociedade em geral e de capacitar lideranças que pudessem multiplicar o ideário.

Os municípios brasileiros, como é o caso de Maracanaú, tiveram seus gestores colocados frente ao desafio de efetivar como responsabilidade de seus governos a garantia da elaboração da regulamentação urbanística de seus municípios de acordo com os princípios do Estatuto da Cidade, com destaque a inserção da participação da população no planejamento urbano. Como foi observado, o formato proposto pelo Ministério das Cidades foi desenvolvido a partir de experiências vivenciadas por segmentos dos

movimentos sociais urbanos com origem e histórico de luta popular. Maracanaú teve formatação similar a esta experiência?

Para refletir sobre esses questionamentos, faz-se necessário, antes, conhecer Maracanaú e descortinar, por exemplo, o formato como se estruturou a sociedade desse município, as vivências políticas do seu povo, para perceber semelhanças e distinções que possam apontar perspectivas na proposta implementada pelo Ministério das Cidades.

## 2. Maracanaú – A cidade em questão:

Nesse processo complexo de formação das cidades está o cenário da trama desta pesquisa, o município de Maracanaú – CE, ponto de partida para a análise da participação popular inserida na condução de uma política pública.

Maracanaú é um município que forma a Região Metropolitana de Fortaleza, possui 111,33 quilômetros quadrados de extensão territorial e tem população de 209.748 habitantes, de acordo com os dados do censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE/ 2010). Limita-se ao norte com Fortaleza, ao sul e leste com Pacatuba e Maranguape e a oeste com Maranguape e Caucaia.

A cidade de Maracanaú reportando à sua identidade, sua gênese, estende-se um histórico remoto à colonização do estado do Ceará, das marcas do que ficou da presença indígena, do nome que lhe é bem sonoro e que por trás diz muito sobre o que ocorreu durante a ocupação do lugar. O topônimo *Maracanaú* vem do tupi-guarani e significa *lagoa onde os maracanãs bebem*. Dos territórios habitados pelos índios Pitaguary, Jaçanaú, Mucunã e Cágado, surge o povoamento da lagoa de Maracanaú e depois das lagoas de Jaçanaú e Pajuçara, sua denominação original era **Vila do Santo Antonio do Pitaguary**, passando depois 1890 para *Maracanaú*. O lugar já era rota de quem procurava se embrenhar pela Serra de Maranguape; já no século dezessete os índios relatam a passagem de estrangeiros em busca das minas de prata na Serra de Maranguape e Taquara (MARINHO, 2010).

Vinculado ao município de Maranguape, passou a ser povoado a partir da inauguração de sua estação ferroviária em janeiro de 1875. O movimento do trem deu ao lugar a categoria de Vila, isso foi em 04 de dezembro de 1933 pelo Decreto nº 1.156, o

povoado era parada para quem seguia viagem no trem metropolitano ramal Maranguape/Fortaleza. A vila tinha pequenos armazéns e mercearias onde se comercializavam gêneros de primeira necessidade. A riqueza local estava nas grotas d'água que saíam do sopé da Serra, de suas lagoas e rios, espaço oportuno para o plantio de hortaliças e a criação de aves, que representava o marco referencial da economia local até metade dos anos de 1970 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, 1998, arquivos da Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano de Maracanaú.).

O local foi escolhido pelo poder público em meados dos anos de 1940, como adequado para a instalação do Sanatório para doenças respiratórias (atendia em maior número doentes acometidos pela tuberculose)<sup>8</sup>; para lá foi também a Colônia Antônio Justa (local de isolamento para portadores de hanseníase) e o Instituto Carneiro de Mendonça – Centro de Reabilitação de Menores (popularmente conhecido como Santo Antônio do Buraco). Ao que consta, foram decisões que partiram do foco decisório do poder público central no período das décadas de 1940 a 1960, com a anuência do governador do estado do Ceará.

Para alçar à condição de município, Maracanaú passou por alguns percalços: a primeira tentativa ocorreu em 19 de dezembro de 1963 pelo decreto nº 6.964, mas, com a instauração do governo militar após o golpe de 1964, todos os municípios criados nesse período foram extintos, ficando o decreto de criação de Maracanaú suprimido antes mesmo de ser instalado, segundo a lei nº 8.339, de 14 de dezembro de 1965.

Ao traçar rapidamente esse “trem histórico”, observa-se que longe de qualquer possibilidade de intervenção da sua população, o aglomerado humano denominado Maracanaú, passou a ser *locus* de determinação de um poder centrado no espaço externo do seu vivencial.

Na década de 1970, o regime militar busca concretizar o chamado *milagre brasileiro*, em busca de consolidar a entrada do país na era da industrialização. Os estados nordestinos mais pobres foram escolhidos para receber em suas terras a implantação de indústrias de áreas diversas que antes estavam centradas apenas na região sudeste (OLIVEIRA, 1981). O Ceará foi um dos escolhidos para estar inserido no processo de aceleração industrial e criar divisas econômicas que atendessem às referências financeiras dos detentores do capital. Foi elaborado um plano de implantação do polo industrial do

---

<sup>8</sup> Atualmente é o Hospital Municipal que atende todas as áreas médicas.

Ceará, denominado I Distrito Industrial, para um empreendimento de porte significativo. Mais uma vez Maracanaú é escolhido como espaço local para instauração de empreendimentos de interesse do Estado.

A localização adequada em termos de proximidade com a capital Fortaleza (15 quilômetros indo pela CE-060) acomodaria de forma oportuna os empreendimentos industriais, desafogando o espaço urbano de Fortaleza que, já em 1970, era considerado metrópole, com representativo contingente populacional devido ao processo migratório iniciado nos anos de 1950, devido às secas sazonais. Durante toda a década de 1970, a expansão industrial fez do distrito de Maracanaú a maior fonte de divisas do estado do Ceará (BRAGA e BARREIRA, 1991).

O governo do estado criou uma infraestrutura no entorno do pólo industrial com edificações de rodovias complementares e implementou algo em torno de seis conjuntos habitacionais com média de duas mil casas por cada empreendimento. Trouxe, assim, uma quantidade significativa de famílias oriundas dos diversos pontos do estado para residir na área onde antes havia apenas o pequeno grupo populacional povoado e as maracanáes.

Maracanaú surge como cenário ideal para a implantação desses conjuntos, justificado ainda, pelo fato de que o Distrito Industrial necessitava de mão-de-obra. Foram, então, projetados os conjuntos habitacionais: Distrito Industrial (1978); Timbó (1979); Acaracuzinho (1980); Jereissati I(1984) e II (1985) Foram projetados também os conjuntos Novo Maracanaú e Novo Oriente (PDDU – Prefeitura Municipal de Maracanaú, 2000).

Mesmo com toda a ebulição que sofria o lugar, com a instalação e ampliação do Polo Industrial e com a chegada dos moradores dos conjuntos habitacionais, Maracanaú permanecia como um apêndice do município de Maranguape. A ausência de autonomia política e financeira fazia com que as divisas econômicas oriundas do Polo Industrial fossem controladas pela gestão política da prefeitura de Maranguape. Desta forma, como a maior arrecadação provinha das atividades industriais, a prefeitura de Maranguape teria de dividir os recursos oriundos do usufruto do espaço físico do distrito Maracanaú com as demais localidades que estavam sob seu território.

A demanda por autonomia na gestão dos recursos oriundos das atividades econômicas do distrito fez surgir em 1980 uma mobilização de setores políticos existentes em Maracanaú criando grupos como “Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú – MIDEMA” e a “Frente de Apoio e Promoção a Emancipação de Maracanaú – FAPEMA” que tinham como objetivo principal a autonomia do distrito de Maracanaú (isso ocorreu no início dos anos de 1980). A primeira tentativa de emancipação de Maracanaú

foi frustrada devido ao processo político vivenciado no país, como já abordado anteriormente, era o ano de 1965. Contudo, o processo de mobilização encampado pelos MIDEMA e FAPEMA garantiu o resultado positivo através de plebiscito<sup>9</sup> e finalmente o distrito de Maracanaú foi reconhecido como município através Lei nº10.811, de 4 de julho de 1983, sendo finalmente instalado em 31 de janeiro de 1985.

O processo de formação das cidades está intrinsecamente associado ao processo histórico-social da humanidade. A cidade é o produto das relações sociais dos agrupamentos humanos a partir da sua complexidade. Antes do processo de produção industrial, as cidades detinham distintos significados que legitimavam a tônica ao seu redor, como afirma CASTELLS:

O desenvolvimento do capitalismo industrial, ao contrário de uma visão ingênua muito difundida, não provocou o reforço da cidade e sim o seu quase desaparecimento enquanto sistema institucional e social relativamente autônomo, organizado em torno de objetivos específicos. (1983, p. 45)

É importante essa compreensão para que se dissipe a ideia de que cidade surge apenas em resposta à determinação do capital econômico. Também há, mas existe frente a um processo natural da configuração de um agrupamento humano e expressa a cultura social de um povo. Assim Maracanaú não foi uma cidade criada para responder às demandas da capital do estado do Ceará, ela já existia antes com sua dinâmica própria, mas foi transformada em “cidade industrial” perdendo sua autonomia em nome do progresso do Estado capitalista.

Maracanaú apresenta uma configuração administrativa que divide a cidade em áreas de desenvolvimento local (ADL) onde são delimitadas por bairros<sup>10</sup>. A divisão foi realizada pela prefeitura para efeito do planejamento urbano, instituídas através da lei de diretrizes orçamentárias nº 557 de 26/05/1997 (Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano de Maracanaú).

---

<sup>9</sup> O processo de emancipação do município será devidamente apresentado a partir da exposição do II capítulo quando será apresentada a fala de um dos líderes do MIDEMA.

<sup>10</sup> São esses os bairros definidos em cada área: ADL 1 – Santo Antonio do Pitaguary, Horto, Olho D’Água, Escola de Menores, Bela Vista, Boa Vista, Alto da Mangueira, , Picada, Centro, Coqueiral, Piratininga, Conjunto Novo Maracanaú, Jenipapeiro); ADL 2 – Conjunto Jereissati I e II, Conjunto Timbó; ADL 3 – Distrito Industrial, Jardim Bandeirante, Menino Jesus de Praga, Parque Progresso, Alto da Bonanza, Jardim Paraíso, Boa Esperança e Pajuçara; ADL 4 – Distrito Industrial III, Novo Mondubim, Planalto Cidade Nova, Esplanada do Mondubim, Novo Mondubim II, Conjunto Industrial, Alto Alegre II; ADL 5 – Alto Alegre I, Vila Buriti, Novo Oriente, Acaracuzinho, Santo Sátiro e Jardim Maravilha; ADL 6 – Jatobá, Parque São José, Siqueira II, Jarí, Santa Maria, Parque Nazaré, Jaçanaú, Mucunã, Parque Tijuca, Cágado, Parque Luzardo Viana e Pau Serrado.



Nas chamadas ADL's, estão definidos os bairros que compõem o espaço de convivência da população e, portanto, sua interação com a dinâmica social e política do espaço urbano. Destarte, centrei a caracterização do município no que se refere às instâncias de participação social existentes, afinal o caráter dessa informação refletirá diretamente na compreensão do tema central da pesquisa que é a participação popular.

A partir de dados coletados na Secretaria de Assistência Social de Maracanaú, o município tem inscrito o número de 181 (cento e oitenta e uma) organizações da sociedade civil. Foram identificados os seguintes números no município: associações de moradores e organizações governamentais somam 97 (noventa e sete) e 47 (quarenta e sete), respectivamente; entidades ligadas à cultura e esporte 15 (quinze) e, finalmente, entidades dos trabalhadores 08 (oito). Todas as entidades estão organizadas e inscritas no cadastro da Secretaria de Assistência Social do Município.

Em termos espaciais, onde se localizam essas organizações no município? Estão assim distribuídas: 33 (trinta e três) na ADL 1; 39 (trinta e nove) na ADL 2; 39 (trinta e nove) na ADL 3; 19 (dezenove) na ADL 4; 19 (dezenove) na ADL 5; e 32 (trinta e duas) na ADL 6. As áreas que contam com maior número de organizações são as ADL's 2 e 3 com maior frequência das categorias Associações de Moradores e Organizações Não Governamentais – ONG's<sup>11</sup>.

Muitas entidades do movimento popular surgiram em consequência de projetos de moradia popular (mutirões), as conhecidas “sociedades habitacionais”. Sabe-se que muitas passaram por uma série de mudanças quanto à composição das lideranças, perdendo um pouco da identidade do grupo que iniciou o processo de organização comunitária. Também é de amplo conhecimento que essas entidades sofrem a influência de representantes do Legislativo como forma de garantir privilégios dentro da área que eles se encontram.

Além das organizações sociais, os conselhos municipais são outros importantes espaços de participação no município, são instâncias que atuam no controle das políticas públicas, formulando-as, deliberando-as e fiscalizando-as<sup>12</sup>. Em Maracanaú, existem 14

---

<sup>11</sup>Os fatores que influenciaram nessa distribuição espacial das organizações sociais por área não foram analisados por quem coletou as informações. Seria necessário uma abordagem que procurasse resgatar o histórico constitutivo de cada bairro para que fosse possível entender, por exemplo, por que as ADL's 2 e 3 tem mais em número de organizações.

<sup>12</sup> A gênese e definição das estruturas dos Conselhos serão abordados de forma mais detalhada no capítulo II.

(quatorze) conselhos de políticas públicas implementados<sup>13</sup>. A gestão pública municipal através da Secretaria Municipal de Assistência Social mantém uma estrutura física com equipe de profissionais para serviços administrativos de nível médio e para assessoria jurídica e social (profissionais de nível superior) onde são desenvolvidas as atividades dos conselhos, cujo espaço é conhecido como Casa dos Conselhos.

Os dados apresentados sobre as organizações sociais do município foram coletados através dos registros existentes na Casa dos Conselhos. Quanto à existência de avaliação sobre o desempenho dos membros dos conselhos, a equipe de profissionais da referida Casa avisou que, segundo consta, há informação de que os processos de avaliação dos conselhos são realizados internamente entre cada conselho.

Num questionamento direto aos profissionais da Casa dos Conselhos, sobre se estas instâncias funcionam efetivamente, a resposta foi de que elas existem, pois foram criadas nos trâmites legais (cada conselho tem uma lei municipal estabelecendo sua criação), no entanto a pergunta tinha o sentido de saber se são efetivos. A resposta dada é que a Casa dos Conselhos tem um expediente que se restringe a dar suporte infraestrutural para a realização das atividades dos conselhos apenas. Certamente os profissionais se resguardaram em tecer comentários sobre a efetividade das instâncias de controle social.

Importante é enfatizar a cultura de participação que reflete a expressão da sociedade quanto ao modo de perceber o seu espaço urbano. As relações sociais, as chamadas teias de relações sociais é que configuram a existência e a estrutura das instâncias de participação. Como afirma LEFEBVRE (2008):

Redes intrincadas, relações que se afirmam interferindo-se mutuamente, ocupam esse espaço. Sua homogeneidade corresponde a alguma coisa: Por um lado, vontades, estratégias unitárias, lógicas sistematizadas; por outro, representações redutoras e, conseqüentemente, simplificadoras. Ao mesmo tempo, porém, acentuam-se as diferenças no povoamento desse espaço que como espaço abstrato, tende ao homogêneo (o quantitativo, o espaço geométrico e lógico). Daí resulta um conflito e um curioso mal-estar. Esse espaço de um lado, de um lado, tende para um código único para um sistema absoluto, o da troca e do valor da troca, da coisa lógica e da lógica da coisa. Ao mesmo tempo, ele se torna pleno de subsistemas, de códigos

---

<sup>13</sup> São os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência - CMDPD; Conselho Municipal dos Direitos do Idoso - CMDI; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA; Conselho Municipal de Educação; Conselho Municipal de Alimentação Escolar; Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; Conselho Municipal da Saúde; Conselho Municipal de Moradia Popular - CMMP; Conselho Municipal de Políticas Públicas de Juventude; Conselho Municipal de Cultura de Maracanaú; Conselho Municipal em Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA; Conselho Municipal do Trabalho - COMUT; Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas - COMAD.

parciais, de mensagens e de significantes que não entram no procedimento unitário que esse espaço estipula, prescreve; inscreve de todas as maneiras (p.151)

Para esta pesquisa, o espaço desse processo é a cidade de Maracanaú, a cidade em questão, sua caracterização socioespacial, a caracterização do “modus vivendi” de sua população, sujeitos do processo de intervenção do poder público, ente que determina o plano da cidade, mas que agora é levado a discutir essa cidade conjuntamente com esses sujeitos. As entidades sociais, as representantes da sociedade, definidas na sua caracterização, serão atores principais nesse palco de debate e contradições que a cidade de Maracanaú se insere, a participação da sua população na revisão do seu plano diretor, agora plano diretor participativo.

Maracanaú, lugar onde se banham as maracanãs, lugar de pouso e de alçar vôos. Das aves às pessoas que procuraram pouso em Maracanaú, criando vínculos, terão clareza de que tomarão vôo novamente e precisarão demarcar a direção do vôo? Enfim, o momento que a população vivencia na participação da revisão do seu plano diretor determinará de fato qual rumo que se dará ao vôo das maracanãs?

### 3. CAPÍTULO II - MARACANAÚ E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA - O LUGAR DOS SUJEITOS.

#### 3.1. O Lugar da Participação

O tema participação popular abordado aqui, fundamenta-se a partir da perspectiva da democracia participativa no debate sobre as políticas públicas e da ampliação do conceito de participação cidadã nos espaços políticos. A experiência de participação da sociedade civil nas políticas públicas no Brasil tem-se mostrado, diferentemente, relacionada ao modelo representativo de democracia, ou seja, um sistema articulado entre governos e instâncias representativas dos cidadãos, que tomam decisões e fiscalizam o exercício de governo, o modelo representativo de participação da sociedade DAGNINO (2006).

A pretensão deste capítulo é a de analisar o percurso de inserção dos espaços de participação instituídos no Brasil a partir da consolidação do Estado democrático de direito a partir dos anos de 1980. Oportunamente serão mencionadas as duas propostas referenciais democráticas que se discute na contemporaneidade: a democracia participativa e a representativa. No Brasil, esse debate é recente e ainda não tinha grande repercussão entre anos de 1980 a 1990, devido à fragilidade democrática do país que se restabelecia de um longo período de regime ditatorial (SOUSA SANTOS, 2002).

No processo de construção dessa reflexão, é mister compreender o que significa *lugar da participação* para, assim, compreender as instâncias institucionais criadas no interior das políticas públicas como *os conselhos e*, em especial, o Conselho Gestor da Revisão do Plano Diretor de Maracanaú aqui analisado. Aponto os Conselhos como primeiros exemplos do que denomino lugares da participação dentro do espaço urbano Maracanauense em sua recente história política pós-emancipação.

Inserido na condição de cidade, o município de Maracanaú adentra o debate da participação política em um espaço e tempo definidos. Trata-se do tempo da participação da sociedade nas políticas públicas no Brasil a partir da década de 1980, com as lutas e conquistas dos movimentos sociais que sacudiram as sociedades latino-americanas pela instituição de Estados democráticos (SANTOS SOUSA, 2006). Com o Estado brasileiro em pleno processo de reestruturação democrática e no controle de tensões resultantes das

relações entre os distintos segmentos sociais posicionados em polos opostos centrados em um mesmo espaço urbano.

O processo de transição democrática no Brasil ocorreu a partir de um arco de alianças entre sociedade política e sociedade civil, esferas distintas que compõem o processo de sociabilidade, a diferenciação entre a esfera da sociedade civil e a da política é composta por uma série de fatores. Contemplando uma das primeiras diferenças, existe a função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder (SIMIONATO, 1997), pois enquanto na sociedade política o exercício do poder ocorre sempre através de uma dominação mediante coerção, na sociedade civil esse exercício do poder acontece através da direção política e do consenso. Esses meios podem se tornar terrenos para o encaminhamento de uma ação transformadora ou de uma ação conservadora. No Brasil, ocorreu um processo de transformação conservadora, pois a ditadura militar deu vez à instituição de uma democracia representativa indireta.

A ação mediadora antecipou-se à perda do controle na condução dos processos sociais, cujo termômetro para essa leitura estavam sendo os embates promovidos pelos movimentos sociais urbanos que agiam através das ocupações de terrenos urbanos ociosos e, em alguns casos, das manifestações de ocupação às sedes de prédios públicos. Tratava-se do confronto com a autoridade do Estado numa perspectiva de que este reagisse recuando das posições centradas na defesa do patrimônio do capital político e econômico em especial e ampliasse sua ação para o atendimento das demandas emergenciais da população que vivenciava a *pobreza urbana* (BRAGA e BARREIRA, 1991).

A sociedade civil no Brasil é expressa a partir de uma ampla configuração dos movimentos sociais DAGNINO (2000), no período de 1980, percebendo a urgência de reformular as estruturas políticas, cumprindo seu papel de mantenedora da superestrutura do sistema político (COUTINHO, 1992). Buscou a negociação para a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte em 1986<sup>14</sup>, com fins de reestruturar a regulamentação jurídica de acordo com um Estado democrático de direito.

---

<sup>14</sup>A Assembleia Nacional Constituinte foi instaurada em 1º de fevereiro de 1987, presidida pelo deputado Ulysses Guimarães (1916-1992). Após 18 meses de trabalho, os congressistas promulgaram em 5 de outubro de 1988 a oitava Constituição brasileira, batizada por Ulysses de Carta Cidadã. (<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2007/02/01/287649553.asp>)

A participação da sociedade brasileira na dinâmica das políticas públicas estabeleceu-se a partir da Constituição de 1988, a chamada *Constituição Cidadã*, tendo como perspectiva teórica a democracia liberal que tem como essência a defesa da democracia representativa, que para vários constituintes era a única forma de assegurar a estrutura de Estado democrático. Era a demonstração do entendimento do processo participativo como vinculado ao aspecto do pleito eleitoral e às escolhas de representações corporativas dos segmentos sociais, sendo, inclusive, essa a defesa do que é cidadania, nesta vertente (GOHN, 2005).

Boaventura de Sousa Santos refere-se a esse entendimento como demonstrativo dos limites existentes na democracia liberal, opondo-se a ela e considerando a fonte da democracia essencialmente relacionada ao processo sócio-histórico que é instituinte e não meramente instituído, mas que se cria e se renova na gramática da história social.

O problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica. Não se trata nesse caso, como em Barrington Moore, de pensar as determinações estruturais, para a constituição dessa nova gramática. Trata-se sim, de perceber, que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipo de leis naturais. Explorando esse veio, Castoriadis nos fornece elementos para pensarmos a crítica à concepção hegemônica de democracia: ‘alguns pensam hoje que a democracia ou a investigação racional são algo evidentes, projetando, assim, de maneira ingênua e excepcional situação de sua própria sociedade para a história em seu conjunto’ (Castoriadis, 1986: 274). A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição, de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática em vez, apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder. (SANTOS SOUSA, 2002, p. 51 e 52).

Essa reflexão está diretamente relacionada ao conceito de participação popular a partir da perspectiva democrática participativa, criativa e instituinte, o que não se constitui no processo social brasileiro. As instâncias de debate e deliberação das políticas públicas não se inserem em espaços mais ampliados como as assembleias populares por exemplo, limitando a conquista de um Estado democrático de direito efetivamente no Brasil. A explicação para isto, segundo CHAUI (2000), tem relação com a forma como o processo histórico, com forte viés centralizador e autoritário, configurou-se durante a reestruturação democrática no país que inibiu a possibilidade de compreensão de uma perspectiva ampla da democrática participativa.

A perspectiva democrática participativa fundamenta-se principalmente a partir da participação ampla da sociedade no processo de inserção nos diversos espaços públicos existentes, que é compreendida como percepção plena da condição de cidadania (SANTOS SOUSA, 2002). A plenitude da cidadania é compreendida como o acesso aos bens e serviços produzidos pelo conjunto da sociedade, fator que não se constitui no Brasil até os dias atuais.

Dado o formato como se estabeleceu o desenho democrático no país e o acesso à participação da sociedade no debate político, tomando como referência o texto constitucional de 1988, utilizo o conceito de *cidadania mediada*, termo utilizado pelo professor Goetz Ottmann, para definir o formato como ocorreu o processo da conquista democrática no Brasil e o acesso às políticas públicas. O que ocorreu, para o autor, foi a garantia da cidadania a partir de uma relação de concessão do poder do Estado aos movimentos da sociedade (OTTMAN, 2006).

Em seu texto, a Constituição Federal de 1988, através do seu artigo 14, garante a iniciativa popular como *iniciadora de processos legislativos*, ou seja, a partir da mobilização de grupos organizados da sociedade é possível ser criado um projeto de lei que verse sobre qualquer demanda que atenda às necessidades coletivas. Além deste há também o artigo 29 que trata sobre a organização das cidades, inserindo a participação dos representantes de organizações populares, como associações de moradores, neste processo; incluem-se ainda os artigos relacionados à saúde e assistência social.<sup>15</sup>

A inserção da participação popular nas políticas públicas passou a ser denominada de *controle social*, que é o processo de interação da sociedade civil nos espaços decisórios e deliberativos percebidos na capilaridade do Estado. Na perspectiva democrática liberal, controle social é a designação dada à ação do Estado quando este regulamenta e monitora processo de manutenção da ordem determinante. (DAGNINO, 2006). Neste sentido, a participação popular é agora devidamente atrelada à categoria sociedade civil, tendo como espaço de ação as esferas institucionalizadas denominadas de Conselhos gestores das

---

<sup>15</sup> Há ainda, os textos das leis complementares, como as leis Orgânicas da Saúde – LOS (Lei 8080 de 19 de setembro de 1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742 de 07 de dezembro de 1993). Assim como o Estatuto da Cidade, estabelece no artigo 40, parágrafo 4º inciso I e Artigo 43 a participação popular como determinante (C.F., 2004)

Políticas Públicas ou de Direitos<sup>16</sup>. Foram estabelecidos no Brasil a partir da década de 1990 e foram de certa forma inspirados nas experiências dos movimentos de esquerda, como os conselhos de fábricas.

A institucionalização da participação popular (podendo ser assim denominado), a exemplo do processo de criação dos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil, é considerada como uma das grandes conquistas da sociedade civil no período dos anos de 1980 e 1990 pelas análises do poder público. Porém os Conselhos não foram efetivados prontamente logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988; só se estabelecendo após a promulgação das leis complementares, que de fato regulamentaram os artigos constitucionais que mencionavam a participação popular na condução das políticas públicas, o que adveio anos depois de encerrada a Assembleia Nacional Constituinte.

Basta acompanhar o tempo que se transcorreu até a regulamentação do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, o qual versa sobre os direitos políticos: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com o valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: I – plebiscito;II – referendo;III – iniciativa popular;” (C.F., 2004, p. 33).

Os três instrumentais legais apresentados que possibilitam o processo de decisão popular de forma direta foram regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, ou seja, somente dez anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Significa que mesmo inserido no texto constitucional não seria possível efetivar nenhum dos instrumentos por não haver um dispositivo legal que permitisse sua operacionalização.

O espaçamento temporal entre os artigos existentes no texto constitucional e as leis complementares foi resultado da intensa disputa deflagrada durante a Assembleia Nacional Constituinte, cujos parlamentares deixaram em aberto muitos artigos considerados polêmicos devido ao embate das forças políticas de direita e esquerda, o conhecido “Centrão”, era a ala direitista, reconhecida por legislar pelos interesses de

---

<sup>16</sup> Os Conselhos são espaços estruturados pelo poder público que respondem pelo processo de participação da sociedade e do Estado por uma dada política pública em suas três esferas federativas, por exemplo: a política da saúde consta de um Conselho Nacional da Saúde e Conselhos Estaduais e Municipais da Saúde. Já os Conselhos de Direito estão associados aos grupos sociais fragiliados que correspondem às crianças e adolescentes, idosos, dentre outros que necessitam de um amparo maior da sociedade para a efetivação das políticas públicas que lhes são dirigidas.



latifundiários, banqueiros e demais representantes da categoria detentora do poder econômico.

O texto constitucional foi fechado em 1988 com 352 dispositivos em aberto, deixados para que os representantes do Congresso Nacional eleitos em pleitos posteriores pudessem regulamentá-los. Até o ano de 2010 quando a Constituição Federal completou 22 anos, 142 dispositivos ainda aguardavam sua regulamentação.<sup>17</sup> A maior parte dos dispositivos vistos como polêmicos são os que tratavam abertamente da autonomia da ação popular na tomada de decisões, ou seja, iniciadora de processos legislativos.

A experiência democrática vivenciada no Brasil tem caráter abertamente liberal e agrega setores conservadores da ordem vigente da cultura patriarcal, escravocrata e estratificadora. A sociedade civil que esteve à frente do processo de abertura política e reestruturação democrática do Brasil apresentava em sua composição, além dos segmentos políticos de expressão da chamada esquerda, de representantes das entidades de defesa de direitos e entidades civis de representação da camada popular, também os mandatários da elite financeira emergente, tais como empresários do segmento bancário e comercial dentre outros. Estes últimos com visão voltada para ampliação do processo produtivo do país com menor custo para suas reservas financeiras e preservação da configuração hierárquica desses grupos:

[...] a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os aspectos: nela, as relações entre um superior que manda, e um inferior que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de 'parentesco', isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma de favor, da clientela, da tutela ou da cooptação.[...] (CHAUI, 2000, p. 89)

O caso brasileiro apresenta essa distinção de outras experiências de redemocratização dos demais países do Cone Sul. Há um complicador percebido especificamente em relação à possibilidade de uma contrarreação das camadas populares ao estágio do consenso que acaba ocasionando a manutenção de um sistema dominante. Os processos de mobilização social, e suas tentativas de ruptura com as estruturas pré-

---

<sup>17</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Rádio Difusão – ABERT que criou em seu site um observatório para acompanhar os processos de regulamentação da lei de imprensa e de diversos dispositivos constitucionais vinculados às questões de direitos políticos, com nota de Iolando Lourenço, repórter da Agência Brasil. (<http://abert.org.br/site/index.php?/Clipping-2010/2o-edicao-futura-legislatura-do-congresso-tem-142-dispositivos-constitucionais-para-regulamentar.html>)

estabelecidas, parecem nunca avançar para além de reformas moderadas na gestão política da sociedade. Remetem à crença de que há um sentido de sociedade estabelecida a partir de uma estruturada hierarquizada em que os indivíduos que estão situados no topo dessa estrutura representam a figura social dominante, enquanto os das camadas inferiores permanecem nas suas posições de dominados.

Isso é o que Bourdieu denominou de *habitus*, ou seja, um indivíduo, ou grupos de indivíduos, após passarem pelo processo de socialização, incorporam esquemas de percepções e práticas ou “estruturas estruturadas” com referências objetivas e subjetivas determinantes de um mundo ou de um aspecto desse mundo, de um campo, que passam a ser também “estruturantes” de percepções e práticas sobre esse mundo.

Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência produzem *habitus*, sistemas de disposição duradouros e transponíveis, estruturas estruturadas dispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípios geradores e organizadores de práticas e representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a visada consciente de fins e o controle expresso das operações necessárias para atingi-los, objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’ sem ser em nada o produto da obediência a regras e sendo tudo isso, coletivamente orquestradas sem ser o produto da ação organizadora de um maestro. (BOURDIEU apud BONNEWITZ, 2003, p. 77)

A vivência dos indivíduos em determinantes espaços sociais (religiosos, políticos, culturais, familiar, jurídicos ou quaisquer outros), que são campos, estruturam *habitus*, valores e crenças que, por sua vez, reafirmam a pertença a um desses campos, ou conjunto de campos, investindo valores significantes, paixões, sentimentos, crenças e práticas diversificadas que dão sentido à vida nesses espaços sociais.

A relação entre *habitus* e campo é antes de tudo uma relação de condicionamento: o campo estrutura *habitus*, que é o produto da incorporação da necessidade imanente desse campo ou de um conjunto de campos mais ou menos concordantes[...]o *habitus* contribui para construir o campo como mundo significante, dotado de sentido e de valor, no qual vale apenas investir energia[...] (IBDEM)

Considerando as reflexões de Chauí, podemos pensar no processo social estratificado no caso brasileiro. Em Bourdieu, a partir da referência da categoria *habitus*, podemos compreender a dificuldade de ruptura com essa estratificação estabelecida, com crenças e práticas identificadoras dos indivíduos em relação aos campos sociais aos quais pertencem. São limites para a mobilização democrática na busca de transformação das formas culturais e políticas “estruturadas e estruturantes”, para possibilidades de luta pelo acesso aos bens e serviços, à justiça social, enfim, à cidadania.

Tudo isso tem um elemento importante em relação à referência aos espaços de participação que é a construção da cidadania, visto ser essa a raiz das lutas adotadas nos movimentos sociais quando da consolidação do processo democrático. A Cidadania na perspectiva plena de sentido não é uma cidadania atrelada ao processo eleitoral, mas, sim, na perspectiva de construção de um processo de participação plena dos indivíduos na vida política.

A exigência de releitura da vivência democrática e da prática de cidadania é urgente dentro do contexto em que se encontram hoje estabelecidos os Conselhos gestores das políticas públicas. Numa reconfiguração das exigências socioculturais, econômicas e políticas em que o Estado alcança cada vez menos o atendimento das necessidades mínimas sociais, vive-se um processo de redefinição de papéis, em que as esferas de participação da sociedade são convocadas a partilhar com o Estado essa responsabilidade, criando assim limites políticos para a efetivação do processo de autonomia dos diversos movimentos e organizações.

Contudo, esse aspecto de relacionamento com o Estado, coexiste com as diferentes expressões de organismos sociais, ONG's e outras associações que lutam por seus objetivos, em formas e lugares múltiplos e, portanto, em fóruns diversificados que, ao alcançarem visibilidade e reconhecimento social, acabam forçando de alguma maneira a escuta da gestão pública.

Nas relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado, *deslincando* práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem à participação popular e as formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades dos atores envolvidos, na reinvenção e usos das 'leis da cidade', em que os movimentos organizados e entidades civis ou simplesmente cidadãos mobilizados parecem realizar isso que Habermas chama de soberania popular descentralizada e pluralizada, em espaços públicos múltiplos e diferenciados nos quais direitos e aspirações coletivas são firmados como critérios de julgamento e legitimidade de atos públicos que afetam a vida de todos; finalmente, nos inúmeros fóruns que vêm se multiplicando dos últimos anos, nos quais questões tão diversas como habitação, saúde, meio ambiente e direitos humanos se apresentam como questões a serem levadas em conta na gestão da coisa pública (TELLES in DAGNINO, 2004, p. 100).

No caso dos Conselhos Gestores das políticas públicas, percebe-se que eles têm vivenciado momentos críticos de redimensionamento político, ao serem, em alguns casos, absorvidos pelas determinações do Estado em detrimento das demandas dos grupos que representam. Por outro lado, outras experiências têm sido também espaço de contraposição a esse modelo quando oportunizam o surgimento de outras formas de participação e ainda

a inserção de temas políticos urgentes na vida social que não eram incorporados antes como anseio da coletividade.

Afinal, este trabalho versa sobre espaços e experiências de participação próprios da política urbana de Maracanaú. E o que ocorreu nesse município relativamente à participação política nos assuntos pertencentes ao planejamento da cidade?

### 3.2. Maracanaú - Lugar dos Sujeitos

Na busca de compreender a experiência de participação em Maracanaú, realizei incursões de campo e me deparei com personagens que vivenciaram momentos importantes da sua recente história política. Com 26 (vinte e seis) anos de emancipação, a história política do município recente coincide com o processo de redemocratização do país. Nessas incursões, encontrei um personagem, membro do então “Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú – MIDEA”, que lutava pela emancipação do município na década de 1980, conseguindo sucesso em 1983. Denominei de Sr. P., uma das lideranças de grande influência no município que, na gestão do prefeito Roberto Pessoa, do PP (2005-2008/2009-2012), compõe o quadro de assessor político. Questionado sobre o aspecto da participação no processo desencadeado em Maracanaú, o entrevistado revela que:

Participação popular em todo processo de emancipação como não poderia ser diferente, é... essencial! Você tem que partir pra isso aí... começar movimentos que possam mobilizar a sociedade local aquelas que interessam em emancipação, para você conseguir o objetivo final, que é... você vai chegar através do plebiscito né?! Com a população votando. E nessa situação aí o quê que levou a essa movimentação popular, a esse sentimento de se buscar emancipação na época? São as demandas né?

Percebe-se que o sentido da participação, nesta fala, refere-se à inserção da população como essencial para a garantia da realização do *plebiscito*, instrumento necessário para se consolidar a emancipação. Para o entrevistado não há possibilidade de se realizar um processo decisório sem a participação da população, pelo voto, por meio de um plebiscito.

[...] E aquele que estiver satisfeito, por favor, vá votar e diga não! Vá votar e diga não! Agora nos interessa que você vá votar. E a coisa é tão difícil pra você ter uma idéia, que no primeiro plebiscito nos não conseguimos o número necessário, quer dizer, é uma coisa que não é fácil você cultivar, no Brasil a eleição, todo mundo só vota porque ela é imposta. oh, tá liberado, vai quem quiser veja aí o número que vai dar né?! Então quer dizer, você cultivar, no nosso caso aqui é... hoje, 60.000 pessoas pra ficar do seu lado é uma negócio, é um trabalho gigantesco e que... é um

desafio ne?! É aquele que conseguir, tô falando que de Maracanaú mas aí como é isso a nível de Brasil. [...] e com isso a gente conseguiu o objetivo final e tai aí esse município com gente aí chamado Maracanaú.

No sentido exposto, é o voto a expressão da participação popular, que considero relacionado ao conceito democrático liberal, expresso na ideia de uma liderança política local, ou seja, a construção do sentido da participação popular para ela, se dá na escolha que a coletividade fará para representar sua voz. Esse é o momento da participação.

O conceito democrático liberal estabeleceu-se como referência de democracia para modelos de países recém saídos de Estados autoritários, em que a sociedade havia sido impedida de se expressar politicamente. Desse modo, a noção de cidadania firmada em países como o Brasil está completamente atrelada ao processo do voto, como forma de acesso à escolha de representantes (SANTOS SOUSA, 2002).

O Estado democrático brasileiro nasceu sob a égide do modelo representativo. Na condição de Maracanaú, também foi esse o modelo ideal conhecido por suas lideranças como o mais adequado para a instituição de uma sociedade emancipada. A possibilidade de uma representação direta, nem de longe passava por seus ideais, afinal, como bem afirmou Sr. P., para se obter o apoio, *cultivar* pessoas para ficar do seu lado, *é um trabalho gigantesco*.

E quanto à motivação para se efetivar a mobilização do povo para participar do processo de emancipação, Sr. P. afirma:

Na época nos éramos vereador aqui, eu, eu era vereador pelo distrito de Maracanaú e Maranguape. E naquela oportunidade eu sentia assim uma angústia muito em relação aos problemas locais e a falta de solução. E... chegamos, cheguei a conclusão que havia necessidade de mobilizar as lideranças locais e juntarmos as quatro lideranças mais antigas do distrito pra buscar esse objetivo. Naturalmente que as lideranças na época, as mais é, antigas elas tinham uma certa que tentavam se desenvolver anteriormente e não conseguiram o objetivo e havia uma certa é, não havia assim um otimismo, havia uma certa desconfiança com relação a isso. Com o nosso grupo, quando nos chegávamos para motivar tínhamos todos os instrumentos entre, você esta satisfeito com o tratamento que você recebe e com a assistência na área da saúde?(Era pergunta). Você esta satisfeito com essa questão de segurança? Você ta satisfeito com a infra-estrutura? Ta aqui sua rua aqui, cheia de lama correndo. Isso por si só falava bem mais auto do que qualquer outro. Então com isso a gente motivou a comunidade né?

A ideia partiu de um interesse individual político (por parte de um vereador) e posteriormente foi dividido com “pares” de “lideranças antigas” (ele não define bem porque são consideradas lideranças) e a motivação dada à população partiu de provocações feitas pela precariedade das condições infraestruturais básicas.

Essas motivações foram semelhantes às vivenciadas pelos movimentos populares em seus “primórdios”, quando por ocasião da crise econômica dos anos de 1970, no Brasil. Foram experiências baseadas em manifestações espontâneas por meio de reivindicações pontuais como o acesso ao calçamento, a creche, etc. Ainda não havia uma profunda discussão política sobre as causas do descaso por parte do Estado para com as populações das áreas periféricas das metrópoles urbanas, que é a face excludente do sistema político-financeiro, baseado na espoliação e exclusão.

As motivações elencadas pela liderança de Maracanaú são baseadas nas demandas infraestruturais na busca de conseguir apoio da população motivada pela necessidade material, sem maiores inserções no campo político da participação. No entanto, na sequência da entrevista, é possível identificar um elemento político que, diante da urgência das demandas por saúde, educação, infraestrutura, surge a necessidade de mudança da condição de distrito para município.

[...] Maracanaú era um distrito, é[...] em relação ao município Maranguape, Maracanaú era um distrito grande, com um poder econômico bom, é[...] bem mais forte do que a própria sede do município na época que era Maranguape e as demandas por[...] segurança, por educação, por saúde, tudo isso fez nascer aquele sentimento da necessidade de se buscar alternativa nova, que seria a criação do novo município. E isso se começou, naturalmente que se começa por... pela liderança, nos sentamos na mesa e começamos a processar essa necessidade de como fazer.

Em sua percepção inicial, o fato do poder econômico do distrito se destacar frente à sede, que era Maranguape na época, seria a principal motivação para a emancipação. Observa-se que em seguida são elencadas as demandas sentidas pelas lideranças, já que, o entrevistado utiliza o termo *sentir as demandas*, como algo percebido e não reivindicado pelas pessoas que viviam no lugar: *as demandas por segurança, por educação, por saúde*. O fato é que, mesmo sendo essas formas de demanda de motivação para a população participar por meio do voto, não houve, naquela ocasião, uma ação política de encaminhamento para o devido atendimento das demandas infraestruturais básicas da região.

No relato do Sr. P., o desempenho econômico do município foi dado como elemento primeiro no elenco de prioridades. Estaria o sentido motivacional então na possibilidade de usufruir amplamente dos frutos do processo de desenvolvimento econômico do lugar, Maracanaú? Então, o poder econômico expressivo do Município foi o fator determinante para sua emancipação?

Observa-se que, no reportar do processo de emancipação apresentado, o município só logra sucesso em sua luta pela emancipação em 1983, justamente após a conclusão da consolidação do III DIF (III Distrito Industrial de Fortaleza), lugar que passou a ser porte importante para a economia do Estado.

O usufruto do acúmulo de capital econômico é privilégio da classe detentora dos meios de produção; o acesso às benesses deste capital chega em primeiro lugar ao ideário dessa classe que vislumbra ampliar o quanto for possível o domínio desta instância. Essa observação, de alguma forma, aponta para a configuração de quem eram os atores que conduziram a experiência do Movimento de Emancipação de Maracanaú. Em outro trecho da entrevista com Sr. P., há indícios dessa consideração:

E isso se começou, naturalmente pela liderança, nos sentamos na mesa e começamos a processar essa necessidade de como fazer. Foram movimentos, todos com um objetivo só, focados na emancipação do município, focados em mobilizar a sociedade local para o objetivo que era o plebiscito, que a gente ia buscar junto a Assembléia Legislativa e posteriormente ao TRE com a marcação da data. E naturalmente isso que eu consegui, com trabalho árduo como todo processo, toda emancipação, nessa área emancipação nossa, pessoal. Se você decidir se emancipar da sua família você arca com um bonde daquele. E tivemos o êxito e hoje ta aí o município, criado, certo? O... e a gente espera que tenha, deixamos aí a... para o livro ne?! Da história do município, esse movimento saído como vencedores, foram os condutores não é? Principalmente que era movimento é... de... Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú.

Em sua fala, a expressão “liderança” sugere a existência de indivíduos devidamente reconhecidos como expressão de representatividade. Indaguei sobre os representantes do grupo: “Quem eram esses participantes que estavam presentes?”

Aí nós temos aí um inicialmente é [...] o corpo diretivo chamados de mais de uma dezena ne?! Nos tínhamos inicialmente aí o ex prefeito que faleceu, e vários jovens, como Jorge Costa Lima, como Aldenor Domingos, Alan Kardec, Julio Cesar Costa Lima, dois deputados e[...] Manuel Varela é [...] conhecido na política como Varela, e tantos outros líderes aí, da época ne?! Que juntos, junto dessa, dessa... juntando-se a nós, nós fomos buscar o objetivo que era a emancipação do município.

Notadamente não se tratavam de trabalhadores da agricultura, operários ou biscateiros (esses de fato compunham as categorias que formavam o maior contingente populacional do município, e ainda formam). As lideranças citadas eram representantes de uma camada mais privilegiada economicamente, eram proprietários de terra e comerciantes, inclusive os empresários de médias indústrias que se firmavam no local.

A liderança desse grupo, *sentindo* as necessidades do município, no sentido acima exposto, impulsionou o processo de emancipação. A população não o buscou, não havia clamor popular para que o processo de emancipação política do município fosse

deflagrado. Foi um *sentimento* vivenciado por indivíduos pertencentes a grupos econômicos específicos, revestidos de um tipo de “senso de liderança”, impulsionados pelo imaginário do desenvolvimento industrial que se estabelecia no município. É importante compreender, entretanto, que não se trata apenas do ideário econômico. Havia a crença no *sentimento* de liderança, de motivar o povo para o desenvolvimento que só se conseguiria com a emancipação e se sabia da necessidade de consentimento popular. Ou seja, um tipo de capital político próprio do neoliberalismo, associado à ideia de liderança salvadora, aquela que sente em nome do povo, ou melhor, que o faz sentir, convencendo-o por meio do seu próprio ideal.

Quer dizer, você tem que ter primeiro: Ter o sentimento da comunidade se ela esta sentida, que aquele momento, chegou o momento de se emancipar; Tem que ter a[...] a visão e a prudência de se verificar se, as necessidades básicas, entre elas temos estrutura, educação, saúde, segurança pra falar nessas quatro ne?! Estão sendo atendidas ou não junto aquela comunidade. Porque sem esses, sem... esses fica difícil de você formatar um projeto de emancipação. Eu quero emanc...! Não adianta eu quero! Nós... você tem que partir para o coletivo, você não pode trabalhar no individualismo, nunca no eu não é!? Nós, nós, nós. Agora pra isso é preciso que a comunidade, sinta que também é necessário. Porque não se motiva ninguém que não tem se, não tem necessidade. Se você não ta tendo necessidade, se acha que ta bem pois eu chego e te digo que tem que mudar, não é porque eu estou dizendo que você vai mudar. Você vai... não! Eu to vendo que eu tenho isso, eu tenho aquilo,) ta tudo bem! Então eu tento lhe convencer que você. Olhe, você tem isso, tem aquilo, mas você poderá ter muito mais. o que vai ser melhor pra você, pra você ter segurança, é, então vamos mudar! Então é isso.

Assim, surge o sentido salvacionista, nesta fala, ao reportar-se à manifestação de “sentimento”, como sendo inerente ao líder ou ao grupo ao qual pertence, ter o poder de sentir o que o povo sente. As necessidades do povo, o líder sabe, porque ele sente o que “o povo precisa”. Transparece a ideia de que esse líder é revestido de uma legitimidade instituída por um poder superior ao plano real. Com efeito, há uma construção do sentido de liderança que extrapola ao que se apresenta na realidade, o que Bourdieu aponta quando elabora sua tese sobre o sentido da percepção do mundo onde se inserem as relações sociais de dominação formadas a partir das crenças estabelecidas por determinações de um social erigido sob uma estrutura estratificadora.

A cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções. (BOURDIEU, 2009, p.10)



Trata-se da dominação de um grupo social sobre outro, não apenas mediante a potência econômica de um sobre outro, mas também mediante a constituição de relações simbólicas baseadas na crença no compartilhamento entre classes, como se todos pertencessem ao mesmo *sentimento* de participação, quando, de fato, se constitui a vontade da classe dominante detentora da *consciência* do desenvolvimento em detrimento das classes dominadas detentoras apenas de uma *falsa consciência* de participação. Institui-se, portanto, o fenômeno da distinção.

O sentido de liderança dado pelo Sr. P. configura-se como algo dado, referendado por sua posição na esfera social em que ele se insere, ou seja, Maracanaú; expressa-se a partir de uma postura “salvacionista”, remete ao que se denomina de o “mito fundador” (CHAUI, 2002). Trata-se daquele que vem “libertar” seu povo da dominação de um “opressor”. Na verdade esse “opressor” passa a ser qualquer obstáculo que impeça uma ação ampla do líder em conduzir “seu povo” pelos caminhos que ele acredita ser o certo.

Desta forma a participação popular no processo de emancipação política de Maracanaú ocorreu pela mobilização de lideranças políticas e econômicas no sentido de levar a população a votar no plebiscito que era o instrumento legal possível de efetivação do processo. Então a população era necessária como um instrumento de legitimidade de um processo legal, instituído pelo Estado. A participação popular teve uma finalidade a de dar legitimidade ao processo, compreendendo assim um caráter utilitário nessa proposição.

Toda essa incursão para a participação popular inaugurada em Maracanaú pelo processo de emancipação política significa, para esta dissertação, historiar um pouco essa questão para melhor compreender a participação específica no processo de revisão do Plano Diretor Participativo/PDP do Município, questão central desta pesquisa. Se o depoimento de uma liderança política de Maracanaú, que vivenciou a emancipação do Município e ainda continua próximo da gestão, traz a compreensão dominadora e utilitária do processo de participação, é interessante também analisar outros depoimentos, agora de profissionais inseridos na equipe técnica responsável pelo projeto de revisão do PDP que estruturou o Conselho Gestor. Esta questão tem o sentido de observar como outros sujeitos, também envolvidos na trajetória das mudanças da Cidade, percebem a questão da participação e em que medida influenciaram o processo e as percepções e práticas do referido Conselho. Na pesquisa de campo, realizei um grupo focal com a equipe técnica no intuito de alcançar mais depoimentos. Parti do seguinte questionamento: “Como foi o

processo de construção da proposta da participação popular no projeto de revisão do plano diretor?”

O grupo não se manifestou até que uma das participantes respondeu: “Pela exigência legal, por norma do Estatuto da Cidade, pelo mero caráter legal que o projeto tem que seguir”.

A resposta não foi contestada por nenhum dos demais profissionais que compõem a equipe técnica. Com efeito, a resposta foi considerada como correta dentro das crenças que os profissionais ali envolvidos tinham sobre a proposta de participação popular numa ação de caráter do Estado como é o caso da revisão do Plano Diretor do Município.

Fazendo um paralelo temporal, constata-se que, tanto o sentido do Sr. P. (uma liderança que há vinte e seis (26) anos conduziu o processo de emancipação política do município), quanto o sentido dado pelo grupo de profissionais já no ano de 2010, apontam para a referência da participação popular com uma finalidade, com uma utilidade, seja voltada para o desenvolvimento econômico, seja para as exigências legais para a constituição de uma política do Estado. Os dois sentidos apontam que a participação popular é necessária por ser uma condição legal que interpõe sua existência. É preciso então cumprir a lei. Sendo assim, a preocupação da legalidade é vista pelos entrevistados como elemento fundamental para dar ao município legitimidade em suas ações.

Enfim, após observar essa trajetória histórica, política e técnica no Município, podemos chegar aos sujeitos fundamentais para a compreensão da participação no processo de revisão do PDP, que são os membros do Conselho Gestor do PDP do Município<sup>18</sup>. Com estes, a questão sobre esse processo foi expresso quase em um sentido único, já que, dentre tantos elogios relacionados ao processo de planejamento urbano da cidade, frases como “aquela que era uma grande oportunidade que a prefeitura estava dando para a população participar”, foram as mais frequentes. E ainda, muito associadas à ideia de que a população não participa porque não quer.

A participação popular hoje é... Posso dizer que é uma interrogação. Que o pessoal briga, mas, não vão atrás. A participação popular, não adiante você gritar se você não arregaçar as mangas e você ir atrás. Gritar é fácil, trabalhar pra que aquilo seja feito, é difícil. Então hoje, dentro do Plano Diretor, por incrível que pareça, a gente tem mais governo querendo participar do que a sociedade civil que ta brigando por aquele espaço. Enquanto talvez, se a gente voltasse, fizesse o retrocesso, a gente poderia imaginar que talvez alguma outra entidade tivesse entrado, talvez até tivesse

---

<sup>18</sup> O Conselho, sua gênese, experiências e percepções serão bem mais aprofundados nos capítulos seguintes.

trabalhado. Eu pelo menos sou uma que questiono a cada reunião do conselho. Por que não é por falta de comunicação, não é por falta de aviso. Ah! Quem não tem email? Mas, tem telefone. Recebeu telefonema. Ah! Mas recebeu telefonema. Ah! Mas não recebi o convite. Então assim, a parte popular mesmo é que não está interessada. Na parte técnica abriram um espaço para a participação popular. Agora, a parte popular que não tem interesse em participar.(Grifo meu) Tá. Na reunião da associação, que a gente tem mensal, né? [...] A gente queria que a comunidade participasse mais que eles tivesse mais interesse. ( Sra. J. líder comunitária e membro do Conselho Gestor do PDP)

Na fala da Sra. J., a população não participa porque não quer, já que as condições são dadas, o espaço é dado: *“Na parte técnica abriram um espaço para a participação popular. Agora, a parte popular que não tem interesse em participar”*. Neste sentido, se constituíram as falas, afirmando que resta ao Estado guiar a população e deliberar por si, o que é legitimado por membros representantes da população nas instâncias de poder, o Conselho. Afinal, *“tem mais governo querendo participar do que a sociedade civil”*. Quando questionados por que isso ocorre, as respostas foram : *“Porque o povo não sabe fazer as coisas; “Que o pessoal briga, mas, não vão atrás; A participação popular, não adianta você gritar se você não arregaçar as mangas e você ir atrás. Gritar é fácil, trabalhar pra que aquilo seja feito, é difícil”*.

A princípio, trata-se de depoimentos que acompanham o raciocínio da cultura dominante, da distinção e hierarquização, como assinalados por Bourdieu; são cooptados pela dominação simbólica, já que não atentam para as condições históricas e políticas que podem explicar os processos da não participação popular, *da falsa consciência* e, ainda, transpondo para a população todo o ônus.

Mas, essa é a tônica que compõe o processo de participação popular em Maracanaú? A princípio, não é possível ter esse dado como conclusivo. A amostragem nesse aspecto da pesquisa centrou-se nos personagens que hoje fazem parte da discussão da política urbana no Município. Claro que há muito mais a pesquisar, em outros campos, em outros grupos. No entanto, a amostra desta dissertação nos aponta para o reforço da ideia inicial de que perspectiva democrática liberal impregnou o conceito de democracia vivenciado no Brasil, de forma que, para os segmentos populares, a representatividade acabou se constituindo a única forma legítima de se fazer política a partir da referência de uma representatividade concedida na esfera simbólica do sentido do poder (BOURDIEU, 2009).

A ruptura com a referência democrática liberal é o grande desafio dos movimentos sociais que buscam resgatar a autonomia do processo decisório que hoje

coloca em cheque a própria legitimidade da sociedade civil no Brasil, nos espaços de participação.

O lugar da participação como espaço de autonomia plena dos sujeitos sociais ainda está, ao meu ver, no campo das ideias. Maracanaú, que via as aves pousarem em sua lagoa, definindo a paisagem bucólica como instância verde no início do século XX, mostra-se ave arredia ao considerar seu povo, como elemento estranho nos espaços de participação, como se esses não constituíssem *o lugar do sujeito*.

#### **4. CAPÍTULO III - A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO EM MARACANAÚ: O CONSELHO GESTOR DO PDP**

Neste capítulo pretendo discorrer sobre como ocorreu o processo de formação de um espaço de participação em Maracanaú por ocasião da realização de eventos necessários para a consolidação da revisão do PDP, exigência básica da política urbana. O capítulo se desdobra construindo a trajetória de uma equipe técnica formada pelo poder público para encaminhar o processo de revisão do plano diretor, a partir da qual se forma o Conselho Gestor, como forma de atender a exigência básica de participação popular para a implementação do referido PDP. Assim, em um primeiro tópico, analiso alguns aspectos sociopolíticos no que se referem à instituição da participação popular ocorridos no Brasil, contribuidores para a compreensão das experiências específicas vivenciadas em Maracanaú, objeto de um segundo tópico do capítulo.

##### **4.1. Conselhos – A Participação Popular Instituída**

Inicialmente para um melhor esclarecimento sobre Conselhos Gestores das políticas públicas, compartilho com Gohn (2001) sua definição didática de um espaço público e plural, no qual representantes da sociedade e do Estado formulam e fiscalizam políticas públicas para áreas específicas. São espaços de debates e de busca pelo consenso, nos quais devem predominar os interesses da coletividade, no caso do público usuário, das políticas públicas. Foram instituídos pela Constituição de 1988 a partir da inserção no texto constitucional da necessidade de inserção popular na condução das políticas públicas brasileiras.

Um grande desafio para a América Latina e em especial para o Brasil é o de assegurar a construção de uma cultura democrática, onde sejam garantidas as condições de vida digna para todos os indivíduos que compõem essas sociedades, sem distinção de condição econômica ou grupo social.

A opção constitucional enfatizou viés da participação da população nos assuntos públicos como requisito básico para a efetivação do processo democrático das gestões públicas. Tal princípio encontra-se no art. 10 e no inciso VII, parágrafo único, e no art. 194

da Constituição Federal de 1988. De acordo com este último, é assegurada a participação da comunidade nos colegiados dos órgãos públicos, em que seus interesses sejam objeto de deliberação.

Nessa análise da expressão constitucional brasileira, SIMÕES (2007) defende que esse conteúdo expressa a superação da concepção tecnocrática na administração do Estado, deixando evidente que não apenas as decisões técnicas, mas também as decisões políticas expressam igual valor. Estabelece-se, neste sentido, que a população alvo das ações do Estado participa das decisões deliberando sobre os rumos políticos de ações que irão afetar o destino de todos.

Ainda na análise de Simões, a Constituição de 1988 instituiu a participação da comunidade na gestão administrativa por meio dos Conselhos das diversas políticas públicas, sendo essa comunidade inserida a partir de seus representantes e do Poder Público. O inciso VII do art. 194, da Carta Maior, relacionado à seguridade social, apresenta dentre outros objetivos: “VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” (CF, 2004, p.204)

A instituição dos Conselhos disseminou-se em todas as esferas das políticas públicas no Brasil, fazendo parte das estruturas de Estado nas três instâncias federativas (federal, estadual e municipal), ressaltando a ênfase na descentralização política como um dos princípios da Constituição de 1988.

Reforço que, neste aspecto, esse processo de democratização da esfera do Estado foi construído a partir dos embates já mencionados no capítulo anterior, entre sociedade civil e Estado brasileiro, influenciando a busca da cultura democrática como uma tônica efetiva em todos os processos de concepção das ações do Estado no Brasil a partir desse período.

As políticas públicas passam a ser concebidas por meio da perspectiva participativa, em que a população atendida pelas ações estatais é inserida para, em conjunto com o Estado, elaborar diretrizes e principalmente acompanhar a efetivação das políticas públicas.

No entanto, é necessário fazer uma ressalva quanto ao tipo de concepção democrática estabelecida na proposta constitucional. Na proposição do texto

constitucional, há no inciso VII a ideia de *caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite*, o que significa uma participação referendada pela representação dos diversos segmentos das categorias sociais. A ressalva que faço tem relação com esse modelo de participação representativa, cabendo aos segmentos sociais inseridos no processo estabelecerem a escolha de seus representantes. É a partir dessa “escolha” que se estabelece um intenso embate político dos segmentos sociais, por tratar-se de esferas não hegemônicas no tocante ao referencial político e aos processos reivindicativos.

As esferas representativas dos segmentos sociais brasileiros apresentam em sua composição várias percepções políticas da dinâmica social, sendo esse fator considerado o facilitador para a ocorrência dos conhecidos casos de cooptação dos movimentos sociais (compreendidos aqui como expressão política dos segmentos sociais) na intensa disputa de espaço com o Estado.

A vulnerabilidade da participação à descaracterização, quer pela cooptação dos grupos sociais superincluídos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder está bem ilustrada em vários dos casos analisados[...]a participação pode ser transformada em um processo de controle social organizado de cima para baixo (top-down), no qual interesses e atores hegemônicos encontram uma nova fórmula de prevalecer sobre interesses e atores subordinados, com menos capital político ou de organização.(SOUZA SANTOS, 2002, p.60)

Após a consolidação democrática no Brasil e a efetivação dos Conselhos de políticas públicas o debate político passou a ser direcionado para a avaliação da dinâmica da participação das representações da sociedade civil, desencadeada pela não efetivação imediata de alguns direitos sociais garantidos na Carta Magna (CF 1988) e a perda política sofrida pelos movimentos com a crise dos anos de 1990 nos processos de instituição de uma política financeira globalizada, reforçado pela instituição da chamada “contra-reforma neoliberal”<sup>19</sup>.

Analisando o caso brasileiro, Dagnino (2004) considera um equívoco da esquerda histórica, que até o período da década de 1990 compreende os movimentos sociais numa

---

<sup>19</sup>Ao longo dos anos de 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso(FHC)foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor,[...]. Tratou-se, como se pôde observar, de ‘ reformas’ orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980.Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada.(BEHRING-BOSCHETTI, 2008, p.148)

mesma perspectiva identificadora com um perfil político hegemônico. A visão de que todos os movimentos sociais, e suas representações, têm como bandeira de luta única a construção de uma nova via política para a sociedade brasileira; no caso, o socialismo foi um erro, já que nem todos os segmentos dos movimentos sociais percebiam claramente o processo excludente da sociedade baseada no sistema capitalista vivenciado no Brasil; essa é uma leitura bastante tratada nos movimentos sindicais e dos partidos políticos.

Um dos fatores determinantes que justificam a ausência da compreensão real da estrutura sociopolítica existente no Brasil é a absoluta falta de acesso às condições dignas de vida. Foi a busca para ter acesso a esse direito que estabeleceu a luta dos segmentos subordinados nos debates políticos. A procura por essa conquista foi deliberadamente assumida pelos representantes dessa categoria social, nos moldes da vertente democrática liberal que no Brasil foi recheada pela cultura patrimonialista e centralizadora, já abordado no capítulo anterior.

No embate político interno dos movimentos sociais, ressalta-se ainda os segmentos dos grupos minoritários, como é o caso do movimento feminista, movimento negro, dentre outros. O reconhecimento das particularidades intrínsecas desses grupos configurou o debate político no período dos anos de 1990, entretanto, a dificuldade dos tradicionais partidos de esquerda em creditar apoio nessas lutas minoritárias arrefeceu a participação de muitos membros engajados, esvaziando assim também a discussão política dos aspectos estruturais do país.

A partir desse contexto, verifica-se que as esferas de participação institucionalizadas, ou Conselhos, passam de ganho da sociedade civil para espaço de risco, quanto à integridade dos movimentos sociais e de sua representatividade, reforçando a ideia liberal de que as massas não estão aptas ao processo de participação direta na condução das deliberações do Estado.

Com efeito, a institucionalização da participação popular é compreendida em algumas análises como uma jogada liberal para anular o poder de mobilização dos segmentos sociais excluídos do processo produtivo, colocando-os em uma esfera “engessada” sob a égide de uma estrutura de Estado alheio à dinâmica cotidiana dos movimentos sociais.

A participação comunitária também é um derivativo da concepção liberal. Ela concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos



representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. Por isso, a participação corporativa comunitária se caracteriza como uma forma institucionalizada. Os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal de forma que as esferas do público e do privado possam fundir. (GOHN, 2001, p.16)

Essa fusão entre o público e o privado gerou outro equívoco responsável pela chamada *crise de representatividade* dos movimentos sociais nas instâncias dos Conselhos. O debate sobre a questão do público e do privado estende-se por várias nuances que não serão detalhadas aqui por ser questão que exige ampla exposição.

Dessa forma o conflito público e privado evidenciou um dos aspectos da cultura política vivenciada no Brasil, o patrimonialismo. Este foi expresso a partir da condução das decisões do Estado quanto ao protecionismo ao capital privado no episódio das privatizações das empresas estatais no período dos anos de 1990, por exemplo. A cultura patrimonialista ocorreu em detrimento das políticas sociais, garantidas no texto constitucional, que foram duramente revisadas tanto no orçamento público quanto na redefinição do arco de beneficiários dessas políticas.

As emendas constitucionais e as medidas provisórias oriundas do Executivo Federal passaram a fazer parte do cotidiano do Legislativo (Câmara Federal). Eram os *pacotes de ajuste* que alteravam os dispositivos constitucionais que eram impedimentos para a política de enxugamento das ações do Estado.

O Congresso Nacional apreciou e aprovou vários ajustes a custo de acordos fechados via bancada governista. Os Conselhos passaram a ter como pauta o alinhamento das medidas de ajuste ao ordenamento das políticas aos quais eles faziam o controle social.

Assim como na Câmara Federal, os processos de acordos fechados passam a fazer parte do cotidiano dos Conselhos. A cooptação das lideranças representantes da sociedade civil, a partir da aprovação de emendas parlamentares, ou até de recursos da União destinados às ações das instituições que essas lideranças representavam, marcou profundamente a cisão do segmento da sociedade civil, colocando em 'cheque' a credibilidade dos movimentos sociais.

O ganho dos movimentos sociais brasileiros na década anterior (anos de 1980) foi colocado à prova e, não fosse a capacidade articuladora de alguns movimentos sociais, os direitos garantidos dos trabalhadores assalariados, principalmente, teriam sido excluídos sumariamente do texto constitucional.

A resistência dos sindicatos consolidados em lutas anteriores, como exemplo na ditadura militar (1964-1985), grupos políticos de esquerda e a inserção dos chamados *novos movimentos sociais* reverteram a situação passando a deflagrar essa faceta do Estado. Os novos movimentos sociais são os segmentos considerados minorias como movimento negro, movimento de mulheres (mais amplo que o feminista) e movimento de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e transgêneros (LGBTT).

Inicialmente resistentes à ocupação destes espaços, o segmento dos novos movimentos sociais percebeu a possibilidade de reversão do processo de cooptação a partir da inserção de seus quadros na representação dos Conselhos. Mesmo que para isso fosse causar embate frente aos demais segmentos da sociedade civil organizada e já consolidados com seus assentos nos Conselhos gestores das políticas públicas.

A partir dessa retomada, os movimentos sociais inseridos nessa dinâmica passam a se aproximar mais das garantias para efetivação dos direitos previstos nas leis, além de ampliar as demandas. Certamente, para que isso ocorresse, os Conselhos de políticas públicas passaram a comportar uma intensa arena de disputa que se travava entre os representantes da sociedade civil entre si.

A compreensão que se tem desse fato é que o Estado consegue mais ganhos que perdas, nos encaminhamentos e deliberações definidos nos plenos dos Conselhos. Sendo o Estado o segmento em que a representação é formatada a partir do princípio da *fidelidade ideológica*, não há questionamentos na condução das propostas. Porém as divergências entre as representações da sociedade civil apontam para os limites que esse próprio Estado tem em responder efetivamente às demandas de uma sociedade estratificada.

As contradições sociais expressam a linha tênue entre a democracia e o capitalismo; as divergências existentes dentro dos movimentos sociais apontam para uma configuração social permeada de entraves que permitam a plenitude de usufruto das riquezas produzidas por uma sociedade.

Sendo assim, o contraditório mais uma vez determinou que nada que aparenta ser o é efetivamente. Dessa forma, o que poderia ser considerado perda absoluta na luta dos movimentos sociais, passou a ser algo de importância para diferenciar os movimentos sociais a partir dos referenciais ideológicos e dos propósitos de construção de um ideário de sociedade justo e igualitário.

Diante destas considerações, o termo *institucionalização da participação popular* aponta para a crítica ao processo como ocorreu a inserção da sociedade a partir das representações dos diversos segmentos sociais nos espaços decisórios das políticas públicas no Brasil.

O que transparece quando se analisa detalhadamente os fatos é que a participação popular só é considerada legítima quando inserida nas esferas institucionais similares à estrutura do Estado; como se as assembleias populares, os Fóruns sociais, não fossem suficientes como espaço de interlocução direta com o Estado.

Concretamente o que se tem hoje no Brasil é o que já se mencionou anteriormente, as estruturas de Conselhos se inseriram em todas as políticas públicas no país. Reportando-se à Política Urbana (os artigos 182 e 183 da Lei Básica de 1988) e sua lei de regulamentação nº 10.257, o Estatuto da Cidade, fica explícito em seu texto essa premissa.

Aproximando esta análise, então, para a questão urbana, relembro uma das grandes conquistas do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que foi a implementação do Conselho Nacional das Cidades<sup>20</sup> e posteriormente o surgimento dos Conselhos Estaduais e Municipais das Cidades. Estes passam a ser fórum juridicamente reconhecido de deliberação e proposição da política urbana pública nas três esferas administrativas, órgão responsável em acompanhar, por exemplo, a revisão/elaboração dos planos diretores urbanos nos moldes previstos no Estatuto da Cidade.

---

<sup>20</sup> O Conselho Nacional da Cidade criado pelo decreto presidencial nº 5.790 de 25 de maio de 2006 e apresenta a seguinte composição, conforme o artigo 4º do referido decreto: dezesseis representantes do Poder Público Federal - três do Ministério das Cidades; um da Casa Civil da Presidência da República; um do Ministério da Cultura; um do Ministério da Fazenda; um do Ministério da Integração Nacional; um do Ministério da Saúde; um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; um do Ministério do Meio Ambiente; um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; um do Ministério do Trabalho e Emprego; um do Ministério do Turismo; um do Ministério da Ciência e da Tecnologia; um da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; um da Caixa Econômica Federal. Nove representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis; Doze representantes do Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal; Vinte e três representantes de entidades dos movimentos populares; Oito representantes de entidades empresariais; Oito representantes de entidades de trabalhadores; Seis representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; Quatro representantes de organizações não-governamentais.

O que se pode concluir é que a possibilidade de ampliação dos espaços participativos já é um processo amplamente utilizado pelos diversos segmentos dos movimentos sociais. Os fóruns, redes sociais, estão cada vez mais buscando se fortalecer a partir da utilização de instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 – como é o caso do “projeto de lei de iniciativa popular”.

De que forma se inclui o Conselho Gestor do PDP de Maracanaú nessa dinâmica? Compreender essa questão e buscar elucidar como foi a condução desse debate nas relações políticas da sociedade de Maracanaú é o que proponho no item seguinte.

#### **4.2. Conselho Gestor do PDP – Sua Gênese**

A inclusão do Conselho Gestor do PDP de Maracanaú nesse debate surge em meio a uma série de arranjos utilizados pelos municípios brasileiros para se adequarem aos trâmites legais enfrentados pelos seus gestores públicos municipais, por ocasião da utilização dos recursos federais repassados para esses municípios.

O Brasil ainda não alcançou a meta de ter em todos os estados e em cada município da federação um Conselho das Cidades instaurado. A organização da sociedade civil nos locais onde não estão instaurados Conselhos é determinante para a reversão desse quadro. Pois foi apenas com a pressão dos movimentos sociais inseridos no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), em demanda direta ao Conselho Nacional das Cidades (CNC), que houve a reversão desse cenário com a criação de instrumentos legais favoráveis aos interesses da coletividade.

O Conselho Nacional das Cidades baixou a resolução nº 25, de 18 de março de 2005, DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005, que emite orientações e recomendações para os municípios sobre de que forma devem seguir para elaboração de seus planos diretores:

Art. 1º Todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado pela Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Art. 2º Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 são aqueles que não possuem plano diretor, ou tendo aprovado seu plano diretor há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições: I – tenham mais de 20 mil habitantes; II - integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

§1º Considera-se a população total do Município para fins do inciso I, o número definido pelo Censo de 2000 do IBGE.

§ 2º Consideram-se municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas para fins do inciso II, aqueles localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas criadas por lei federal anterior à Constituição de 1988 ou as instituídas por lei estadual nos termos do art. 25, § 3º, da CF, bem como aqueles incluídos em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), instituídas por legislação federal.

III - Estão ainda obrigados a elaborar planos diretores, sem prazo definido por lei, os Municípios: a) onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos de combate à ociosidade da propriedade urbana, previstos no art. 182, § 4º, da CF; b) integrantes de áreas de especial interesse turístico;c) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões. (CONCIDADES, 2005)

A resolução do CNC passa de fato a ser cumprida pelos gestores municipais, quando esses, ao fazerem uso de recursos oriundos do Ministério das Cidades (para finalidades de financiamento de moradias populares, saneamento dentre outros), passaram a ser cobrados quanto ao cumprimento da resolução nº 25, pelos trâmites exigidos pela operadora representante do Ministério das Cidades (Mcidades), Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Os municípios recebem uma série de orientações que devem ser adequadamente apresentadas por ocasião do processo da prestação de contas no decorrer dos empreendimentos. São exigidos, além de projetos básicos de engenharia, a elaboração de um plano de ação em que haja acompanhamento social aos beneficiários dos empreendimentos.

Neste processo se inseriu o município de Maracanaú, com os prazos para revisão do seu plano diretor prestes a se expirar. A gestão pública iniciou a formação de um quadro de profissionais para que encaminhassem um plano de ação para essa finalidade, criando o que se denominou de equipe técnica. Essa equipe foi alocada na Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano do Município.

No sentido de compreender o processo de participação na Revisão do Plano Diretor de Maracanaú, busquei compreender a percepção dos sujeitos que participaram do processo como um todo. Como a equipe se definia nesse processo? O que esse grupo representava para estabelecer a participação popular na revisão do plano diretor de Maracanaú? “Equipe técnica é o grupo responsável pelo levantamento de algumas informações, relativas a alguns temas tratados no plano diretor”; “Profissionais especializados em áreas específicas, equipe multidisciplinar”; “No caso específico do Plano Diretor, são pessoas selecionadas para trabalhar exclusivamente com o Plano Diretor para montar uma equipe que vá gerar um documento final”. (Depoimentos dos profissionais técnicos do PDP coletados em vivência do grupo focal, maio de 2010).

Detalhe para a última definição em que o depoimento se reporta à equipe como sendo a responsável pela elaboração do documento Plano Diretor. Na resolução nº 25 art. 3, parágrafo 1º, define-se o processo participativo da elaboração do Plano Diretor em todas as etapas do processo, da elaboração às execuções.

Observa-se que existe uma ideia que permeia a compreensão do grupo de profissionais de que a equipe técnica existe para que seja elaborado o plano diretor do município. Essa fala não foi corrigida pelos demais do grupo, foi acatada como sendo complementar ao que já havia sido exposto.

Então para o grupo, a finalidade da equipe técnica é elaborar o produto que é a revisão do plano diretor de Maracanaú. Sendo assim, a participação efetiva da sociedade civil em todas as fases do processo não ocorreu de fato no exemplo de Maracanaú, como se percebe na continuidade da exposição.

A equipe técnica elaborou o projeto metodológico de revisão do PDP, tendo como fundamentação o “Guia de Elaboração do Ministério das Cidades”<sup>21</sup>. Na formatação do projeto foi previsto a criação de uma instância paritária (representantes da sociedade civil e do Estado) para o acompanhamento ao processo de revisão do plano diretor, em cumprimento às referências legais já citadas.

---

<sup>21</sup> O Guia é uma publicação em formato de livro, elaborado para dar subsídios às equipes dos municípios que estão à frente da elaboração/revisão dos Planos Diretores, a equipe do MCidades distribuiu essa publicação como um kit, em que constam ainda vídeo e singles para que os municípios possam utilizá-los no processo de mobilização da sociedade. A elaboração da publicação é de responsabilidade da equipe do MCidades com o apoio do Conselho federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA).

Como no município de Maracanaú não havia sido criado seu Conselho Municipal das Cidades, instância que faria esse papel, a equipe teve a ideia de criar o Conselho Gestor do PDP no intuito de este segmento representar a participação da sociedade no processo de revisão do plano diretor de Maracanaú, definido a partir da metodologia participativa preparada pela equipe técnica.

A elaboração da metodologia participativa exigida para que o projeto de revisão do PDP pudesse ser referendado junto à Caixa Econômica que realiza o repasse do financiamento foi realizado por mim, enquanto técnica da área social, que não faço mais parte da equipe. Os demais membros relataram que não participaram desse processo inicial por não terem conhecimento no processo: “A história do Plano Diretor de Maracanaú tem muita dificuldade [...] é a questão do aprendizado, para todo mundo ninguém aqui tinha experiência de Plano Diretor”. (Relato Grupo Focal, Técnico 1, em 20 de maio de 2010)

A elaboração não foi realizada em conjunto com o grupo de profissionais, apenas era socializada durante as reuniões de equipe que ocorriam quinzenalmente, tendo sido concluída dois meses após o início do projeto de revisão do PDP em fevereiro de 2009. As estratégias pensadas de abordagem com a população e principalmente a formatação do Conselho Gestor, tudo foi elaborado por uma única pessoa da equipe que já trazia a proposta a partir de uma experiência anterior.

Retomando as observações do grupo focal, questionei de que forma ocorreu a inserção do processo da participação popular no projeto PDP: “Na verdade essa construção, nenhum de nós participou da construção do projeto [...] ninguém tava presente na construção do projeto”. (Relato Grupo Focal, profissional 1, 20 de maio de 2010); “Na verdade esse método de como seria a participação da população no processo foi meio que indicado pela metodologia já proposta, pré-determinada. Não sei se partiu das recomendações do MCidades, Caixa Econômica, mas quando eu cheguei já tava pronto e acabado.” (Relato Grupo Focal, profissional 2, 20 de maio de 2010); “Obrigatoriedade do Estatuto das Cidades”. (Relato Grupo Focal, profissional 3, 20 de maio de 2010)

A participação foi inserida em razão da obrigatoriedade legal e, mais, não foi partilhada a proposta de como seria essa metodologia de participação entre os membros da equipe técnica. Em relatos, foi esclarecido que a equipe fora se formando gradativamente; na verdade, o projeto foi iniciado em fevereiro de 2009 com três profissionais: uma

administradora de empresas, uma geógrafa e uma assistente social, que no caso era eu. Saí da equipe logo que foi elaborada a metodologia requerida pela Caixa Econômica.

A administradora era funcionária pública municipal e ficou na responsabilidade de coordenadora administrativa do PDP; a geógrafa deveria iniciar os levantamentos técnicos da área ambiental. Ficou para mim, como assistente social, a prioridade de *aprontar* rapidamente a proposta metodológica participativa do projeto para que fosse o mais urgente possível aprovado pela CAIXA e com isso o município conseguir a liberação de recursos retidos devido o não andamento da revisão de seu plano diretor.

No decorrer desse período, juntaram-se à equipe: uma arquiteta urbanista; uma outra geógrafa; uma advogada; outra assistente social; um técnico cadista; além de quatro estagiários, os quais faziam o apoio aos estudos técnicos propostos na revisão do plano diretor, além de colaborarem com a publicidade das atividades propostas a serem desenvolvidas com a população de um modo geral.

Como afirmado anteriormente, a metodologia participativa estava sendo elaborada enquanto os demais profissionais se agrupavam à equipe. Mas nesse ajuntamento, os relatos apontam que nenhum questionamento foi feito em relação à metodologia proposta. Reforça-se aqui a fala já manifesta, “ninguém aqui tinha experiência em plano diretor”.

Qual a relevância dada a esse processo por essa gestão pública ao inserir numa equipe, que tinha uma tarefa estratégica para o andamento da política pública urbana do município, profissionais que não tinham vivência com o tema? De fato, parece bem difícil fazê-los compreender da necessidade de se inteirar melhor da proposta metodológica que estava sendo elaborada. Que identidade havia sido criada nesse processo até então? Importante frisar que a proposta do projeto era de 12 doze meses, e havia uma intensa cobrança por parte da gestão da Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano para a conclusão da proposta metodológica participativa do projeto.

A proposta metodológica indicou para que o processo do projeto de revisão do plano diretor fosse apresentado à sociedade de Maracanaú a partir do I Seminário do Plano Diretor, sendo realizado na cidade de Maracanaú – CE em maio de 2009. Tive a oportunidade de participar do Seminário, ainda na condição de técnica da equipe, possibilitando observar a dinâmica do evento e, principalmente, a integração do público



presente com a proposta, sendo a ausência desta integração o motivo que me fez optar por sair da equipe e iniciar o processo de investigação sobre o tema proposto nessa dissertação.

O seminário ocorreu como foi previsto, porém a mobilização para o evento contemplou apenas as representações dos movimentos sociais do município, entidades de classe patronal, sindicatos, unidades de ensino, entidades religiosas e representantes do poder público. Essa definição partiu da coordenação do projeto, como uma das gestoras da Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano. A coordenadora afirmou que primeiramente, todos os eventos com essas características ocorrem no município inserindo apenas as representações sociais; em segundo lugar não havia espaço no município que pudesse contemplar toda a população; em terceiro e mais enfático, não havia orçamento para um evento desse porte, mesmo sabendo que o valor para o projeto que seria repassado para o município seria de R\$ 198.000,00 (cento de noventa e oito mil reais)<sup>22</sup>.

No que tange ao quesito da mobilização, faço uma ressalva ao uso do termo *mobilizar*, de fato, utiliza-se esse termo de forma generalizada quando se trata do aspecto de arremeter pessoas, ou mesmo trazer pessoas para um dado evento. Assim, oportunamente, exponho um conceito de *mobilização* que, para mim, é carregado de sentido prático e era a pretensão inicial da realização do Seminário:

A mobilização é muitas vezes confundida com manifestações públicas, com a presença das pessoas em uma praça, passeata, concentração. Mas isso não caracteriza uma mobilização. A mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados decididos e desejados por todos.[...] Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados. [...] Toda mobilização é mobilização para alguma coisa, para alcançar um objetivo predefinido, um propósito comum; por isso, é um ato de razão. Para que ela seja útil a uma sociedade, ela tem que estar orientada para um projeto futuro. Se o seu propósito é passageiro, converte-se em um evento, uma campanha e não em um processo de mobilização. A mobilização requer uma dedicação contínua e produz resultados quotidianamente. (TORO &, WERNECK 2004, p. 13 e 14)

O propósito planejado foi a *mobilização* da comunidade no sentido de construir a inserção de fato da população no processo de revisão do plano diretor, o que não significava apenas apresentar o Projeto em um evento restrito às lideranças do município.

---

<sup>22</sup>Esse é o valor que o Ministério das Cidades – Midades deveria repassar a todos os municípios para realização dos projetos de revisão/elaboração dos seus planos diretores, esse valor é administrado pela Caixa Econômica – CAIXA que faz o repasse aos municípios quando estes apresentam os “produtos” como uma prestação de contas. Os chamados “produtos” no caso do plano diretor são três produtos a serem repassados: metodologia participativa, leitura técnica e leitura comunitária. Devem ser apresentados por etapas e a CAIXA libera um percentual do valor total por cada produto apresentado.

À época, como já mencionado, pertencia a equipe técnica no intuito de contribuir com a construção de uma cultura ética democrática e participativa logo no início do processo de revisão do plano diretor. Entretanto, o processo democrático não pode ser imposto nem decretado, ele é como o próprio termo apresenta, como um *processo* em construção, onde há embates, compreensões e práticas divergentes. Nesse processo, a perspectiva participativa não foi compreendida pela maioria dos integrantes da equipe, o que gerou o primeiro conflito com relação ao direcionamento dado pela gestão pública municipal quanto ao projeto de revisão do Plano Diretor.

Diante dessa configuração da gestão local, pude observar como se constitui o Conselho Gestor, especialmente durante o I Seminário do PDP. Neste, observei que, após a apresentação do projeto de revisão do Plano Diretor, a apresentação da equipe técnica, da metodologia utilizada e das etapas do projeto, as entidades da sociedade civil presentes, bem como os representantes do poder público, foram orientados sobre a dinâmica escolhida para a realização da eleição dos representantes do Conselho Gestor. Todo o seminário foi conduzido pela equipe técnica, inclusive no que se refere ao suporte infraestrutural e, principalmente, à metodologia para a eleição ou escolha dos representantes do Conselho Gestor do PDP.

A estrutura paritária do Conselho Gestor, definida pela equipe técnica, perfazia o total de 34 (trinta e quatro) membros, sendo dezessete da sociedade civil e dezessete do poder público municipal. No entanto, na composição da sociedade civil, duas vagas foram destinadas a instâncias que não se enquadram nessa definição, que são o Poder Legislativo (Câmara Municipal) e o Poder Judiciário (Fórum Judiciário da Comarca). Essa situação não chegou a ser avaliada pelos componentes do Conselho Gestor nem a equipe técnica considerou relevante essa questão.

Em nenhum momento percebi manifestações contrárias à condução da equipe técnica por parte da plenária, quanto ao que foi definido sobre o quadro de composição das vagas para composição do Conselho Gestor PDP. Não havia para o processo de eleição/escolha dos representantes nenhum regimento eleitoral nem sequer havia regimento para a condução do Seminário para que fosse possível os representantes presentes contestarem legalmente o processo.

De um modo geral, nos municípios, quando há estruturação de um Conselho é elaborada uma portaria emitida pelo poder público para referendar o processo de escolha

cabendo ao Poder Judiciário acompanhar o processo evitando a utilização equivocada das instâncias deliberativas. No entanto o Conselho Gestor do PDP só foi instituído oficialmente a partir de portaria municipal nº 1.947, de 10 de julho de 2009, ou seja, dois meses após sua estruturação que ocorreu no I Seminário PDP em maio.

Utilizando a metodologia definida pela equipe técnica, os participantes foram conduzidos para se agruparem nos segmentos dos quais pertenciam e entre si debatessem quais seriam seus representantes. Na definição por quantitativo de vagas por segmento, foi definido que cada segmento teria direito a duas vagas, exceto o segmento das Associações de Moradores que ficou com três vagas, por ser o que apresenta o maior número de entidades (97), conforme apresentado anteriormente no capítulo I.

Só o processo de escolha dos representantes durante a reunião por segmentos sociais daria um capítulo à parte. Os conflitos que surgiram já apontavam qual seria a configuração desse processo participativo; a disputa das vagas para associações de moradores ocorreu sob um acirrado debate com mais caráter personalista e territorial.

As associações de um dado bairro reclamavam das associações de outro bairro, por exemplo, o conflito entre as associações do Alto Alegre e Conjunto Industrial (por sinal essa última ficou com uma das três vagas destinadas para esse segmento social). Em um dado momento, a discussão sobre o propósito do Conselho Gestor e a compreensão da importância de elaborar a revisão da lei que regulamenta a política urbana do município (o plano diretor) foi esvaziada. Representantes de vários segmentos deixaram o evento antes da conclusão, em destaque, o representante da categoria empresarial, como foi o caso do representante da Associação das Empresas dos Distritos Industriais de Maracanaú – AEDI. Este pediu desculpas e deixou o Seminário antes de finalizar, ausentando-se inclusive da posse do colegiado do Conselho Gestor, previsto para o final do evento.

Esse aspecto é relevante porque, a meu ver, a presença de representantes como o dos empresários, poderia ter sido oportuno para que as representações populares, por exemplo, deflagrassem um debate sobre as questões ambientais. Este é um grande problema enfrentado pelos moradores do entorno do chamado “cinturão industrial” existente em Maracanaú, porém o representante dos industriais passou incólume durante toda a realização do Seminário.

Enfim, o debate no Seminário se polarizou nas discussões e troca de acusações entre líderes de associação que reivindicavam para si com alegações de falta de legitimidade maior, acusando-se entre si com alegações de ilegitimidade de representação e de que havia associações não regulamentadas presentes.

A proposta da equipe não previu divisão das vagas das associações por representação das ADL's (seis áreas definidas dentro do território do município). Esse fator contribuiu fortemente para o embate já que as Áreas de Desenvolvimento Local (ADL's) são extensas (como já apresentadas no capítulo I), formadas por em média nove bairros, sendo a ADL 6 a mais extensa, contendo doze (12) bairros. Cada bairro dessas ADL's tem em média quatro a cinco associações de moradores.

Faço aqui a ressalva de que, apesar de ser um município populoso com uma alta densidade demográfica, existem muitas áreas de vazios que deixam os bairros isolados uns dos outros fator que colabora diretamente para a fragmentação das organizações populares, especialmente as associações de moradores. Observei que a equipe técnica ignorou essa característica do município ao definir sobre o quadro de vagas das associações de moradores.

O Seminário enfim foi encerrado com a definição das três vagas existentes para associações de moradores a partir do consenso entre lideranças que se mantiveram até o fim do evento. Registrou-se também significativo o esvaziamento de representantes do movimento popular e de ONG's, antes do término devido ao longo tempo tomado na disputa entre as lideranças das associações.

Após a posse do então colegiado do Conselho Gestor do PDP, com mandato atrelado ao processo de revisão do plano diretor, ou seja, 12 (doze) meses, foi encerrado o evento com a fala do prefeito Roberto Pessoa – PP que chegou ao evento pouco antes de seu encerramento, não presenciando os embates ocorridos anteriormente. Em seu pronunciamento, dentre tantos equívocos cometidos sobre a compreensão do que era a revisão do plano diretor, juntou-se a seguinte afirmação:

Aguardo ansioso a conclusão da revisão do plano diretor de Maracanaú, para que possamos adiantar uma série de obras de melhoria na infraestrutura do município. No entanto me preocupa o tempo existente para a revisão do plano diretor, acho doze meses, quer dizer um ano, muito tempo, não seria possível, diminuir para seis meses? Assim ganhamos tempo e aceleramos as obras no município. Como é o caso de nosso estádio municipal que está aí no projeto mas precisa ser adequado ao ordenamento urbano.

Enfatizo esse ponto da fala do prefeito por conterem elementos que apontam para a contradição de interesses do poder público local e a ideia contida na Política Urbana Nacional. A meu ver, a proposta da gestão municipal não era aguardar a inserção da população no processo de revisão do seu plano diretor, mas, sim, cumprir *pro forma* as recomendações da legislação federal, que exigem a revisão da lei urbana municipal para efetivamente poder executar obras de infraestrutura. No discurso do prefeito, percebe-se certamente que não há preocupação com a participação dos munícipes nas decisões prioritárias e coletivas sobre os rumos da Cidade que, por sua vez, parecem não se relacionarem com benefícios que venham a atender toda coletividade. Percebe-se que a construção de um estádio municipal parece vislumbrar bem mais a copa do mundo de futebol a ser realizada no Brasil em 2014 do que as prioridades citadas pelos participantes do Seminário, como a ampliação do sistema de saneamento para o município.

Até este ponto, esbocei, a partir de minhas vivências em campo, incoerências na condução do processo da revisão do plano diretor de Maracanaú, quanto a sua real possibilidade de vir a ser de fato participativo. Realmente, é difícil não encontrar incoerências, ao buscar inserir um modelo de gestão democrática participativa, numa estrutura social patrimonialista e excludente. A forma de fazer política na realidade local de Maracanaú é a mesma de vinte cinco anos atrás quando da sua emancipação.

Para explicar essa assertiva, reporto-me à fala de uma liderança e ao comportamento de aceitação dos outros representantes durante o embate na escolha dos representantes das associações de moradores. O fato ocorreu assim: a técnica da equipe do PDP explicava aos representantes das associações de moradores sobre a disponibilidade de três vagas para esse segmento. Ao iniciar o processo de escolha, os participantes se colocavam apresentando nome e associação que estava vinculado. Para a indicação dos nomes, foi dito que cada participante teria direito a votar em um único nome. Nesse momento uma das lideranças levantou-se e, com o dedo em riste, advertiu a profissional:

Nós sabemos como devemos fazer nossa eleição, e não é da forma que você quer, esse jeito nós não conhecemos. Cada representante vota em três candidatos e os três mais apontados ficam com as vagas. Sempre fizemos assim em todas as eleições de conselho, não é agora que vamos mudar.

E ninguém contestou. Chamou minha atenção a ênfase na expressão “sempre fizemos assim”, o “nós” contido na fala dessa senhora líder de uma associação, me fez lembrar o “nós” existente na fala do Sr. P., liderança apresentada no capítulo II. Nós fizemos assim, nós quisemos assim, nós conseguimos.

Mas quem são esses “nós”? O seminário não contou com a participação da população de Maracanaú, mas sim com os representantes dos segmentos sociais, de uma sociedade civil existente no município. O seminário foi dirigido para uma representatividade da sociedade de Maracanaú e, portanto, são esses os “nós” legitimados a partir da fala da Sra. liderança comunitária que afirma existir um modo de realizar política em Maracanaú e, quanto a esse modo, não há previsão de ser modificado.

Eis o motivo da fala do prefeito ser tão espontânea e talvez seja por isso que já entrou para o segundo mandato. Ele é a expressão política da sociedade de Maracanaú, a partir das crenças de sua sociedade. A expressão da dominação simbólica consentida pelos munícipes.

No que tange à realização do I Seminário do PDP, foi analisado pelos profissionais da equipe técnica e coordenação do PDP como uma das etapas cumpridas no planejamento metodológico participativo. Em avaliação interna da equipe sobre o evento, foram considerados falhos os aspectos infraestruturais do evento. Quanto ao embate político das associações, a equipe considerou normal dentro das experiências de eventos similares já realizados no município. O que questiono não é a existência do embate. Pelo contrário, o conflito é inerente à vida social, como afirma Simmel (1983), ele existe em toda parte, pois viver em sociedade é formar uma associação, faz parte da socialização humana viver em comum acordo, mas também lado a lado com as tensões individuais e sociais que o viver junto acarreta. É um fenômeno crescente ao pensarmos especialmente o crescimento dos índices populacionais das grandes cidades e um processo de urbanização desordenado. O que questiono nesta avaliação é a intenção de normalizar o fenômeno político para aprofundar o conflito e gerar o debate do espaço público, deixando como pontos de avaliação apenas aspectos de infraestrutura. Finalmente, as coisas permanecem resumidas na frase: “sempre fizemos assim”.

Após a realização do seminário, em maio de 2009, procurei continuar as observações para compreender o desencadeamento do processo de revisão do plano diretor. A primeira reunião do Conselho Gestor do PDP ocorreu apenas em julho de 2009, dois meses após sua estruturação, a partir da mobilização da equipe técnica, com parte da segunda etapa da proposta metodológica participativa elaborada para o projeto.

Ainda como produto de minhas observações de campo, pontuei alguns elementos que me chamaram atenção na primeira reunião do Conselho Gestor do PDP. Inicialmente a

mobilização, organização e coordenação da reunião foram todos de responsabilidade da equipe técnica.

No dia marcado para a reunião, fiquei à porta da sala e observando o grupo que aguardava iniciar o compromisso. Percebi no semblante dos representantes que chegavam ao local, um ar de desconfiança. Talvez por não saberem do que realmente se tratava aquela reunião e o trabalho que se apresentava a eles, as dúvidas lançadas inicialmente para a equipe técnica eram sempre reportadas ao que definiria de fato o plano diretor, se seriam eles que ‘escreveriam’ a proposta, enfim, dúvidas, muitas dúvidas.

Para a reunião, não compareceram os trinta e quatro membros eleitos; eram uns vinte e cinco que, em uma sala de aula do Colégio Liceu de Maracanaú, tentavam compreender qual era a relevância dada aquele processo para o município. Desde o I Seminário PDP, ninguém havia se reportado ao plano diretor vigente, até ser feito questionamento por um representante do poder público que “se portou” como sociedade civil: “Do que foi feito do primeiro plano diretor? Eu participei de uma reuniões de apresentação da proposta pela equipe contratada da prefeitura. O que foi cumprido daquela lei?”. (Representante do Conselho Gestor do PDP)

A pergunta foi dirigida para os profissionais da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Controle Urbano presentes à reunião, Sra. J., representante desta secretaria, manifestou-se, porém, não respondeu efetivamente à pergunta, na verdade lançou um desafio:

Infelizmente eu não estava na gestão do município em 1998 (ano que foi elaborado o I Plano Diretor), mas acredito que esse é o momento para as lideranças, assim como para você também, acompanhem de perto o que está sendo proposto para se verificar a aplicação na prática do novo ordenamento urbano para o município.

No meu entender, os equívocos ocorridos durante a composição do Conselho Gestor gerou fatos como esse. O questionamento tinha razão de ser, afinal era um novo processo que se iniciara no município em que o ordenamento urbano estava sendo repensado. Mas o que foi feito das definições do Plano Diretor anterior?

Ficaram sem respostas, assim como constatei a seguinte situação durante a reunião: nenhum dos presentes se recordava de ter lido ou ter tido acesso ao documento elaborado entre 1998 a 2000. Nenhum dos representantes presentes havia tomado

conhecimento do Estatuto da Cidade e que o Município tinha que fazer a revisão do Plano Diretor por exigências legais.

Mesmo tendo parte dos representantes da sociedade civil envolvidos em outros conselhos de políticas públicas, inclusive tendo sido realizada em meses anteriores uma série de assembleias sobre a Agenda 21, nem um deles interpelou pela interlocução com as demais políticas públicas existentes no município, principalmente sobre a questão ambiental.

A primeira reunião do colegiado do Conselho Gestor do PDP foi encerrada com o encaminhamento de que todos seriam “capacitados” para compreender melhor sobre a proposta da política urbana no município. Mais uma vez a equipe técnica ficou à frente de todos os encaminhamentos para o próximo encontro do grupo.

Conclui que o Conselho Gestor do PDP foi uma estrutura criada pela equipe técnica no sentido de responder à exigência legal da participação popular no processo de revisão do plano diretor de Maracanaú, mas sem preocupação com a efetividade de tal participação. Um formato, um modelo, um molde feito para que coubesse numa brecha existente, foi assim que percebi a criação desse Conselho Gestor do PDP.

A sociedade de Maracanaú não sabia dessa demanda, não percebia como demanda a necessidade de se criar um Conselho das Cidades. Afinal para que serve? Para planejar? Para isso a prefeitura tem os técnicos. Afinal quem decide pelas necessidades não os seus líderes? Mas uma vez me reporto ao Sr. P. do capítulo II, “nós sentíamos as necessidades da população”. Então não seria necessidade da população elaborar em conjunto com seus gestores a cidade de todos os cidadãos?

Durante a realização do grupo focal com a equipe técnica, convidei a senhora que trabalha como serviços gerais para a equipe. Na dinâmica joguei a questão do envolvimento da população no processo de participação que estavam vivenciando, eis sua compreensão:

[...] a participação das pessoas, delas tarem (sic) envolvidas... eu acho assim, quando nas associações, todo presidente de associação tem um político por trás dele, e infelizmente, já se foi a época em que o presidente da associação estava atrás do interesse de todos da comunidade, então assim, vai ser muito difícil, vai ser luta de gente grande. O vencedor nem sempre é a população nós da população não estamos bem informados nem todos querem lutar, porque o pouco que já se conseguiu é o suficiente.



O convencimento de que existem forças que superam e submetem a população excluída do poder de decisão, aciona em depoimentos como esses, o sentido de que se trata de uma luta perdida, a de tentar ir de encontro ao que está estabelecido. A estrutura de mando existente e a cultura do poder central nas mãos de quem detém o conhecimento são dados necessários para se perceber o sentido dado à participação popular na dinâmica política de Maracanaú.

De que forma os membros do Conselho Gestor do PDP se percebem nesse processo? Quais sentidos atribuem à sua participação nessa instância? Eles de fato se vêem como representantes da participação popular em Maracanaú? São elementos que serão tratados no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO IV – CONSELHO GESTOR PDP - O OLHAR DE DENTRO PARA FORA**

Este capítulo busca compreender a percepção dos membros do Conselho Gestor do PDP quanto aos sentidos e práticas expressos durante dinâmica da condução da política urbana no município de Maracanaú. Pretende, também, analisar mais detalhadamente como se estabeleceu a relação desses representantes com os sujeitos e esferas que compõem o processo de revisão do PDP e que não estão inseridos no colegiado do Conselho Gestor PDP, como é o caso dos profissionais da equipe técnica. A questão é: quais são as suas leituras sobre a significação da participação popular na condução na política urbana do município? Parte-se do pressuposto de que os sentidos e práticas construídos pelos membros do Conselho Gestor do PDP podem fornecer pistas para que se possa avaliar sobre a autenticidade da representação da participação popular na condução das políticas públicas no município de Maracanaú. Dessa forma, ampliando o debate sobre a proposta de participação representativa da população e como se efetiva atualmente no Estado brasileiro nas três esferas de governo.

A análise sobre os sentidos e práticas desses indivíduos trará a possibilidade de elucidar um dos erros históricos cometidos na inserção da participação popular na condução das políticas públicas, a partir do viés da participação representativa. Há uma gama de representações e práticas políticas inseridas nos movimentos sociais que não necessariamente estão vislumbrando um projeto societário, coletivo de igualdade e ampliação dos direitos. No caso brasileiro, persiste a crença de que, por exemplo, quando se tratam de movimentos sociais, as entidades que os representam têm em seus princípios a mesma ideia de projeto político democrático. Isso tem sido desmistificado com a ampliação do debate sobre referenciais democráticos atuais:

[...] Estamos usando o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A virtude específica dessa abordagem, sobre a qual já trabalhamos largamente (Dagnino, 1998, 2000) está no vínculo indissolúvel que estabelece entre a cultura e a política. Nesse sentido, nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam e veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. [...] A noção de projetos políticos pode contribuir para superar essa visão homogeneizadora tanto do Estado quanto da sociedade civil. (DAGNINO, 2004, p. 97 e 98)

Com isso a inserção da participação popular na condução das políticas públicas no Brasil vem sendo conduzida sob contradições e embates que repercutem na credibilidade dos movimentos sociais. A experiência em Maracanaú da participação popular, no exemplo estudado, ocorre sob orientação oficial de um programa de reestruturação da política urbana no Brasil em que o Município inseriu a proposta a partir de um referencial nacional, não havendo indícios de que tenha sido realizado consulta à população sobre o formato adequado para a revisão do seu plano diretor.

A importância desse debate se baseia naquilo que DAGNINO (2004) apontou como sendo “a disputa política entre projetos políticos distintos”, ou seja, o embate existente no Brasil a partir dos anos de 1990, entre o projeto neoliberal e o projeto participativo democratizante. Em sua análise, evidencia-se a chamada “armadilha neoliberal” lançada para envolver a representação da sociedade civil quando, ao ampliar o espaço de participação nas instâncias decisórias, transfere para esse segmento responsabilidades institucionais que são próprias de uma instância de Estado e com isso ofusca o objetivo maior da representação da sociedade civil que é a garantia da efetivação da participação nos rumos do Estado.

Quanto à experiência de Maracanaú, inicio a abordagem apresentando alguns detalhes que foram percebidos durante a pesquisa de campo, elementos importantes que auxiliaram na análise dos dados coletados durante as entrevistas com os membros do Conselho Gestor. Começo pelo fato de que dos 34 (trinta e quatro) membros eleitos no I Seminário PDP para compor o colegiado do Conselho Gestor, apenas 10 (dez) membros participam efetivamente de todas as reuniões.

Na primeira reunião do Conselho Gestor PDP realizada em de junho de 2010, registrou-se a participação de 25 (vinte e cinco) membros no decorrer do processo, durante o espaço de tempo entre julho a dezembro de 2010 (período em que foram realizadas as abordagens de campo), número que foi decrescendo até se chegar a uma média de frequência de 15 (quinze) a 10 (dez) membros nas reuniões que ocorreram uma vez ao mês.

Apesar de ter sido esclarecido o propósito e caráter acadêmico da pesquisa aos membros do Conselho Gestor PDP durante minha participação em suas reuniões, garantindo ao grupo o anonimato dos entrevistados, percebi certa resistência de alguns representantes em colaborar com as entrevistas. Considero que está atrelado ao fato de eu

ser reconhecida pelo grupo como uma das profissionais que pertenceu à equipe técnica e, mesmo tendo me afastado em fase anterior à pesquisa, alguns componentes do Conselho Gestor PDP ainda vinculavam minha imagem à equipe técnica como se eu pertencesse à gestão pública.

Como forma de superar esse impasse, convidei uma colaboradora para que fizesse a realização das abordagens e de algumas entrevistas com os representantes que manifestavam mais resistência. A estratégia amenizou a situação e ainda favoreceu minha pesquisa ao poder contar com mais um olhar sobre as observações coletadas por minha colaboradora, representando um elemento externo ao processo em que eu vivenciava.

Quanto às observações, conclui que havia receios diferenciados por parte dos entrevistados ao exporem suas ideias nas entrevistas. Primeiramente, o receio de que suas falas pudessem criar mal estar com o poder público quanto a alguma discordância política, caso específico de dois membros da sociedade civil que representavam entidades com vínculo partidário a atual gestão de Maracanaú.

Em segundo lugar, a demonstração de resistência em manifestar desconhecimento sobre a dinâmica do processo, por colocar em questão a legitimidade dos representantes quanto a sua competência de estar numa instância como o Conselho Gestor do PDP. Alguns representantes resistiam em participar da entrevista, remarcando inúmeras vezes os encontros por não querer demonstrar sua falta de entendimento quanto ao processo em que estavam inseridos, além de não saberem se colocar sobre as questões referentes à política urbana em sua cidade.

Uma frase dita pelo Sr. M., representante do segmento de entidade prestadora de serviços de transporte no município, logo quando iniciamos a conversa, evidencia essa constatação: “Não sei muita coisa sobre esse processo, é que eu não compreendo bem né!”

Ao iniciar a entrevista, o Sr. M. por muitas vezes pedia para excluir algumas afirmações, como se a entrevista representasse para ele um teste de avaliação de seus conhecimentos: “Se não tiver certo você apaga de novo viu?” (Sr. M. representante do Conselho Gestor PDP).

Olhavam para mim como se eu fosse uma avaliadora dos conhecimentos do grupo de representantes para saber o domínio desses indivíduos sobre a política urbana do Município. Um dado constatado é que esses membros do Conselho Gestor que criaram

essa resistência por esse fator, eram os mais faltosos no grupo, chegando a se ausentar a mais de três reuniões seguidas.

Os receios apresentados pelos representantes acabam por ofuscar o objetivo principal que consolida a permanência dos representantes na instância de controle do PDP, que é o acompanhamento do processo democrático participativo na inserção das demandas da população, e não exclusivamente as informações técnico-jurídicas que compõem as informações repassadas ao grupo, ou sua manifestação de fidelidade à instância da gestão pública. Tal fato se configura como dois aspectos distintos da manifestação simbólica de poder vivenciado pelos representantes do Conselho Gestor PDP: o primeiro exemplo reporta-se ao poder político que foi constituído aos representantes que pactuam juntamente com o poder público municipal, da mesma referência político-ideológica, devendo a esta total fidelidade, pois a lealdade mede o grau de legitimidade do comando; o segundo exemplo reporta-se ao poder simbólico dos representantes, no sentido da posse de competência, já que, ao serem submetidos às indagações, esses indivíduos sentiram-se questionados quanto a sua autoridade de ter o conhecimento delegado a eles pela condição de representantes da sociedade maracanaense, detentores de informações não disponíveis aos indivíduos comuns. Portanto, se eles expressarem ignorância em relação ao assunto abordado terão sua legitimidade de líder questionada.

Essa configuração simbólica estruturante advém de uma estrutura pré-determinada em que as representações ou símbolos ditam os procedimentos que elencam o sentido da prática social dos indivíduos, como afirma BOURDIEU:

Os 'sistemas simbólicos', como instrumentos de conhecimento e de comunicação, só podem exercer um poder estruturante porque são estruturados. O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer a ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) supõe aquilo a que Durkheim chama de conformismo lógico, quer dizer, 'uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências'. Durkheim – ou, depois dele, Radicliiff-Brown, que faz assentar a 'solidariedade social' no fato de participar num sistema simbólico – tem o mérito de designar explicitamente a função social (no sentido do estruturo-funcionalismo) do simbolismo, autêntica função política que não se reduza função de comunicação dos estruturalistas. Os símbolos são os instrumentos por excelência da 'integração social': enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação [...], eles tornam possível o consensus acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração 'lógica' é a condição da integração 'moral'. (BOURDIEU, 2009, p.9 e 10)

O que poderia soar mais danoso para indivíduos do que se inserem numa configuração de sociedade em que o poder lhes distingue dos demais, do que suas

limitações e contradições sendo conhecidas? Para minha surpresa, foi a primeira constatação que me ocorreu ao me deparar com essas limitações iniciais no processo de pesquisa. As sutis manifestações de desconforto, vistas inicialmente como mal estar associado ao reconhecimento de minha participação anterior na equipe técnica, bem como à falta de disposição pela correria do cotidiano, na verdade, encobre elementos simbólicos de crenças e de defesa do espaço garantido.

Diante dessas considerações, as questões de pesquisa buscavam informações que pudessem traçar o perfil político dos entrevistados, desvendar sua compreensão do processo de revisão do plano diretor, manifestar a relação com a esfera pública e, por fim, expressar ideias sobre a participação popular no contexto do PDP.

Inicialmente quis verificar a compreensão dos entrevistados sobre a instância em que eles estavam inseridos por meio da questão: “você poderia definir o que é o Conselho Gestor e para que ele foi criado? Destaco depoimentos de dois representantes do Conselho Gestor que responderam de forma consistente e objetiva:

Bom, o Conselho Gestor é um conselho formado pela sociedade civil e pelo governo que forma o controle social sobre uma determinada política no caso aqui o Plano Diretor. Foi criado para estar ‘fiscalizando’ (grifo meu), monitorando e colaborando com a revisão do plano diretor. (Sr. A. representante Conselho Gestor do PDP)

Em linhas gerais o Conselho Gestor seria aquele instrumento que vai possibilitar o intercambio entre o trabalho da equipe técnica e da sociedade né? A sociedade representada tanto pelas ONGs como também pelo setor público ali representado. Então é mais instrumento no sentido de possibilitar que haja efetiva participação na revisão do Plano Diretor. (Sr. N. representante Conselho Gestor do PDP)

O primeiro depoimento foi concedido por representante que compõem o segmento da sociedade civil (movimento estudantil), porém trabalha como assessor institucional da Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano, além de ser representante de um partido político de esquerda aliado da atual gestão municipal. O segundo depoimento que apresentou objetividade e clareza sobre o que é o Conselho Gestor, foi do Sr. N. que é servidor público municipal e está no Conselho Gestor representando o segmento governamental da Secretaria de Juventude, tem em sua trajetória uma ampla participação em conselhos de políticas públicas e demais espaços de discussão política.

Percebe-se que o perfil de ambos os representantes não é o da chamada liderança tradicional ou do meio popular como os demais da sociedade civil que foram abordados na pesquisa. Portanto, não poderão ser vistos como referência das percepções gerais do grupo.

Eles formam o que eu indiquei inicialmente como o contraponto, apesar de estar contido outro aspecto, o de que o primeiro representante, mesmo tendo sido eleito na condição de membro da sociedade civil, está inserido na dinâmica da gestão municipal como colaborador político.

Quanto aos demais representantes, as respostas foram deslocadas do real significado de uma instância como o Conselho Gestor:

Pelo pouco que eu aprendi, eu acho que o Conselho Gestor ele veio para definir assim...algumas...a definição, na verdade, do Conselho Gestor é para que a gente possa tá fazendo algumas divisões do território no município. Pra gente saber mais ou menos onde é a área rural, onde é a zona urbana pra ver como é que tá o território do município. E na parte no que ele foi criado aqui. Aqui já tinha havido um há dez anos, aonde não tinham colocado em ação as coisas, então ele veio pra gente definir algumas metas pra ver as possibilidade né? (Sra. J. representante do Conselho Gestor PDP segmento associação de moradores)

O Conselho Gestor, na minha opinião, inclusive a gente já participou do primeiro que foi copiado, ninguém nem chegou a trabalhar no primeiro pro município de Maracanaú. Ele é uma coisa muito técnica né? Te que ser trabalhado numa forma bem elaborada. (Sr. E. Representante Conselho Gestor segmento sociedade civil)

Na primeira fala, a representante se reporta ao plano diretor que foi elaborado há dez anos (o que está vigente) e, pelo que consta nos registros da Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano, não existia uma instância como o Conselho Gestor do PDP. Nas duas falas não houve distinção entre a instância de controle para a revisão do plano diretor e produto do processo de revisão que é a nova lei, o Plano Diretor Participativo. Detalhe de que ambos fizeram uma crítica quanto à falta de aplicabilidade do plano diretor em vigor<sup>23</sup>. Faltou essa reflexão no I Seminário PDP.

Nas duas falas é possível observar que o Conselho Gestor não é percebido como uma instância de controle e debate; o Conselho passa a expressar a efetivação da revisão do plano diretor do Município, como se fosse apenas uma via para se conseguir a conclusão do processo.

A dificuldade de interpretação e compreensão sobre o que é Conselho Gestor PDP e o que é o plano diretor e as finalidades desse Conselho, quando partem de seus representantes, aponta para um processo que pode ser considerado como falta de

---

<sup>23</sup>O plano diretor atual em Maracanaú é de 2000, e denomina-se Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU Lei Nº 731 de 13 de julho de 2000. Foi elaborado por uma empresa de consultoria em arquitetura e urbanismo contratada pela gestão municipal à época ainda em 1998. A população representada pelas lideranças comunitárias foi convocada participar de reuniões com caráter consultivo, já que o documento foi totalmente formatado pelos técnicos consultores. Segundo informações da Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano do Município.

compreensão política representativa, baseada talvez pela ausência de identidade com o processo que foi estabelecido. Vejamos então outras manifestações sobre a mesma questão: “Conselho Gestor ou Plano Diretor? [...] O Conselho Gestor faz parte da sociedade civil também né? É um trabalho em conjunto com o poder legislativo e a sociedade civil!” (Sr. M. representante Conselho Gestor PDP)

Conselho Gestor. Ele é um órgão escolhido pelos componentes do próprio município em que eles atuam em determinado setor. No caso específico, Conselho Gestor criado para... tratar sobre o Estatuto da Cidade, tratar diretrizes do Estatuto da Cidade. O Conselho Gestor é justamente isso. Tratar unicamente sobre uso e ocupação do solo urbano que melhor se adéque às condições dessas pessoas. (Sr. El. Representante Conselho Gestor PDP)

Notadamente as falas apontam para uma lógica de que o Conselho Gestor PDP existe porque existe um plano diretor, não o percebendo como um espaço estruturado de representações da sociedade. Não vislumbram a possibilidade do Conselho Gestor PDP existir para além do processo de revisão do plano diretor, bastando para isso maior articulação dos representantes que nele se inserem.

A representação política do Conselho Gestor PDP fica esvaziada com essa interpretação, na medida em que ele se institucionaliza nessa perspectiva utilitarista de existir apenas para se consolidar um momento, a revisão do plano diretor. Percebe-se que, diante dessa postura, os representantes terminam por legitimar a ideia inicial da equipe técnica, que foi a criação do Conselho Gestor PDP para responder às orientações para revisão do plano diretor, já que não havia um Conselho Municipal das Cidades.

Constata-se, da mesma forma, que a representação política está centrada nos membros individualmente e não no grupo como um todo. O Conselho Gestor do PDP não foi incorporado por seus componentes como uma instância política de representação da sociedade de Maracanaú. Aparenta ser, portanto, um palco que cria visibilidade para as lideranças que estão inseridas no processo de revisão da política urbana no município, sem alcançar uma estrutura política de caráter coletivo.

Esse fator de maneira alguma está associado à inexperiência do grupo em participações de espaços como os conselhos. Quando os representantes do Conselho entrevistados foram questionados sobre a sua inserção em outros conselhos, surgiu o seguinte resultado: quatro membros responderam negativamente, que não estavam em outro conselho de política pública, ou outro espaço similar, sendo que um desses quatro



informou que já havia participado em momentos anteriores, mas que atualmente está apenas no Conselho Gestor do PDP.

Tomando como referência o universo de 10 (dez) membros entrevistados, 6(seis) desses membros estão ocupando assento em outros conselhos de políticas públicas no município: conselho de habitação; da criança e adolescente; saúde; assistência social; juventude; foram os mais citados. Pode-se afirmar que é um grupo composto por pessoas com experiência de participação em outras instâncias o que pode levar a crer que é suficiente para compreender a organização de um conselho e os processos políticos que devem ser vivenciados no interior destes.

Entretanto, constata-se, em suas expressões, a demonstração de desconhecimento quanto ao espaço instituído que é o Conselho Gestor PDP, o que se evidencia ainda mais por meio das respostas sobre a relação do conselho com a instância que está à frente da organização do projeto de revisão do plano diretor, no caso a equipe técnica.

Inicialmente foi perguntado aos membros sobre “quem está à frente desse processo”, como forma de se perceber se a compreensão que eles têm da equipe técnica é essa de fato: o resultado foi que nove membros identificaram a equipe técnica como sendo responsável pelo processo. Apenas um dos entrevistados respondeu que seria um dos representantes do Conselho Gestor PDP como estando à frente do processo, por se tratar de um dos membros do grupo que foi indicado pelos demais como o “secretário” do Conselho.

Em seguida, foi indagado sobre a relação com essa “instância que está à frente do processo”; todos os representantes do Conselho Gestor do PDP afirmaram existir uma relação muito boa, sem fazer referência a conflitos existentes. Apenas um dos representantes que é do segmento governamental, fez a seguinte consideração:

Acho que a relação é aquela coisa...cada instância tem seu papel, e há um esforço para que o plano realmente atinja seus objetivos [...] No início houve algumas dificuldades, a coisa andava muito distante..., muito isolada. A equipe de um lado, a coordenação<sup>24</sup> pro outro, o Conselho Gestor tentando se organizar mas não conseguia né? Depois fomos superando né? (Sr. N. representante governamental Conselho Gestor PDP)

Em sua fala nesse ponto, Sr. N. coloca como se os conflitos iniciais fossem um processo natural, mas não afirmou existir essa situação na relação atual entre o Conselho

Gestor PDP e equipe técnica. Como essa situação é vivenciada pelo ângulo externo, ou seja, como a equipe técnica percebe a relação? Aqui retomo a mesma questão durante o momento vivencial com a equipe técnica na realização do grupo focal, “como é a relação com o Conselho Gestor?”

Distante, não deveria ser, não porque nós queremos estar distantes, mas porque foi imposto um muro, não sabemos o motivo, a razão, mas de fato esse muro existe e nós ainda não conseguimos escalar ele. (Técnica Nº1 do PDP no Grupo Focal)

É como se o Conselho visse a gente como representante da prefeitura, do poder público e que tá ali só representando, só ludibriando eles é como se a gente não fosse fazer nada daquilo do interesse deles. (Técnica 2 do PDP no Grupo Focal)

Eu acho que isso é falta do próprio conselheiro, eles não entenderam qual é a idéia e qual é a função deles no plano diretor, embora houvessem as capacitações, reuniões e diálogos, eles não entendem ainda, por conta disso nós estamos aqui. (Técnica 1 PDP Grupo Focal)

“Eles entendem, entendem o que querem entender, bloqueiam o que não é de interesse deles” (Técnico 3 PDP Grupo Focal).

A percepção da técnica do PDP sobre a ausência de compreensão do sentido de ser do Conselho Gestor PDP aponta para um fator preocupante, que é a legitimidade do grupo frente aos profissionais técnicos do PDP, expressão da intervenção do poder público no processo, e responsáveis pela estruturação do grupo e da sua organização.

A instância de representação da participação popular na revisão do plano diretor de Maracanaú passa a ser questionada pela instância de representação de intervenção do Estado. O resultado dessa constatação é a possibilidade de intervenção direta do poder público nas definições e deliberações do processo de revisão do plano diretor, tendo em vista a desqualificação do Conselho Gestor como esfera de representação popular.

Esse conflito existente entre Conselho Gestor PDP e equipe técnica foi ocultado pelos membros do Conselho durante as entrevistas; o motivo disto, não é possível se saber com clareza, há sempre uma interrogação em cada fala. Havia muita dificuldade de expressão por parte dos representantes do Conselho, principalmente no segmento da sociedade civil; o fator real é sempre obscuro, mas considero a hipótese de isto está associado a uma compreensão, por parte dos representantes do Conselho, como sendo um levantamento de avaliação de desempenho ou receio de que as informações venham causar mal estar na dinâmica do cotidiano dessas entidades.

---

<sup>24</sup> Refere-se à coordenação do projeto de revisão que é a própria Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano

As lideranças participantes do Conselho Gestor PDP estabeleceram em suas práticas políticas articulações em que a postura de um líder é a de não ser questionada ou contrariada. Possivelmente essa manifestação é fruto das experiências vivenciadas, na medida em que as posturas dos representantes públicos com os quais partilham o espaço social e cultural construído em Maracanaú, podem ser permeadas pelo autoritarismo e centralismo decisório. Diante disso, os membros do Conselho Gestor ao se permitirem expressar os conflitos que rondam o processo sentem-se, como alguns afirmaram, passíveis de revelar fraquezas e conseqüentemente inadequação para a função que ocupam.

Ainda na busca de compreender a interação com o processo de revisão do plano diretor, principalmente quanto à compreensão da metodologia utilizada, foi questionado sobre em que fase estava o projeto. Esclarece-se, aqui, que a metodologia do projeto de revisão do plano diretor de Maracanaú divide-se em três etapas ou fases: leitura técnica<sup>25</sup>, leitura comunitária<sup>26</sup> e aprovação da lei do plano diretor participativo na Câmara dos Vereadores com sua posterior publicação.

Com exceção do Sr. N., representante do poder público no Conselho Gestor PDP, nenhum outro membro soube dizer em que fase estava o projeto. Isso significa que enquanto instância de acompanhamento e controle da execução da revisão do plano diretor do município de Maracanaú, o Conselho Gestor PDP não teria condições de esclarecer para a população como se encontra o processo de revisão do seu plano diretor.

A etapa na qual deve ocorrer a realização das leituras comunitárias, (até o final dessa dissertação essa fase ainda não havia ocorrido) é a fase em que o grupo precisa estar mais inteirado da dinâmica para repassar à população informações precisas sobre andamento do processo e garantir em lei a perspectiva da função social da cidade. Em se tratando de Maracanaú, e todo o processo como se estabeleceu seu desenvolvimento, seria um ganho significativo para as camadas mais desfavorecidas da sociedade.

Como mencionado anteriormente, as questões levantadas objetivavam estabelecer um perfil político, o entendimento sobre o processo e principalmente expor o nível de compreensão e de percepção que os representantes do Conselho Gestor do PDP têm sobre

---

<sup>25</sup> Fase de estruturação da equipe técnica e levantamento de dados gerais do município;

<sup>26</sup> Consta da realização de um conjunto de assembléias setoriais em que se reúne a população, para que sejam levantados dados relacionados ao que a comunidade considera ser a realidade do município e o que deve ser alterado para melhor.

a participação popular no projeto de revisão do plano diretor participativo. Para isso foi lançado aos entrevistados a seguinte questão: Para o Sr.(Sra) que é participação popular?

É quando as camadas mais distantes do poder público, na população, elas tem acesso à informação, e podem opinar! (Sr. F. representante do poder público no Conselho Gestor PDP)

O próprio nome já tá dizendo. Participação popular é quando as pessoas têm direito de opinar, sugerir, indagar, criticar, em cima dessa participação popular você tira um perfil ou um retrato, ou um raio X mesmo, da necessidade de estruturação do município, de uma cidade. (Sra. R. representante do legislativo no Conselho Gestor PDP)

Observa-se uma fala em que a compreensão da participação popular se dá pela possibilidade da população ter acesso ao que foi deliberado e consolidado pelo poder público. Quando afirma “camadas distantes do poder público”, o Sr. F. faz alusão à ideia de classe, com uma consideração às classes subordinadas bem próximas à realidade da maioria dos moradores de Maracanaú – trabalhadores assalariados e informais, desempregados, moradores de periferia, entre tantos pertencentes a camadas pobres da população, não identificando relação com os representantes inseridos no Conselho Gestor do PDP. Além disso, na conclusão da fala, quando define “elas tem acesso à informação, e podem opinar”, consolida a ideia da participação como ação consultiva e não necessariamente deliberativa.

Já outra fala da representante do legislativo parece demonstrar clareza de que a expressão do interesse da população deverá apontar para novas configurações na gestão da cidade. Observo também que, em relação às probabilidades apontadas como: “opinar, sugerir, criticar”, não foi apontada a possibilidade de deliberar, como se a competência não fosse apropriada à população de um modo geral, expressando percepção de que a participação popular está atrelada apenas a uma instância consultiva, reforçando a ideia da participação vinculada ao voto. Esse debate nos leva ao significado estrutural de democracia, pois como afirma Boaventura Sousa de Santos, diz respeito ao problema da forma da democracia e sua variação:

Essa questão recebeu sua resposta mais influente na solução elitista proposta Joseph Schumpeter de acordo com a qual o problema da construção democrática em geral deveria ser derivado dos problemas enfrentados na construção da democracia da Europa no período do entre guerras. A partir dessa resposta funda-se o que poderíamos chamar de concepção hegemônica da democracia. Os principais elementos dessa concepção a tão apontada contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a valorização positiva apatia política (Downs, 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político se não para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões (1942:269); a concentração do debate

democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Liphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1956; 1971) e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade [...]. (2002, p.41 e 42)

Essa tem sido de um modo geral a compreensão mais usual na prática política da sociedade de Maracanaú, afinal foi essa mesma a visão que foi repassada na fala da liderança, Sr. P., apresentado no capítulo II, por ocasião do relato do processo de emancipação do município.

Numa perspectiva mais *instrumental*, um dos representantes da sociedade civil, como já mencionado anteriormente por outros entrevistados, aponta a participação popular como um processo de interação de informações, o que chamada de *troca* com a qual é possível integrar a população com o que ocorre na dinâmica política local. Observo que ele faz referência ao processo de representatividade das lideranças quando aponta os termos “dar e levar informação”:

A participação popular é onde todos, o povo, a sociedade, ela busca os seus direitos, as suas garantias e busca participar nesse processo de informação. Eu acho que a participação popular é isso. Dar informação e levar também informação. é uma troca né? e nessa troca é que vai sair o resultado. (Sr. E. representante do Conselho Gestor do PDP, segmento sociedade civil)

Poderia ser mais uma fala que se repete, não fosse uma contradição detectada na fala do Sr. E. em observação anotada em questão anterior, onde ele aponta para uma outra ideia de participação. Melhor esclarecendo, no início da entrevista, por ocasião do item em que questionei sobre o significado do Conselho Gestor PDP, após emitir sua compreensão, ele complementou sua fala com o seguinte comentário:

Por que existem muitos questionamentos que a gente tem dentro das nossas comunidades, dentro do município, e esses questionamentos a gente leva através das conferências públicas, participamos de conferências públicas, elas são debatidas e não são cumpridas. Agora porque? Por que não há uma participação popular, direta né? Meu ponto de vista é esse. (Grifo meu) Que houvesse uma participação direta dentro da base da comunidade, dos moradores, da comunidade né? E com cidadãos para saber que o questionamento do Conselho Gestor. Que muitas vezes não sabe nem o que é o Conselho Gestor, o que ele faz, o que lhe é desenvolvido, o que fazemos, o que projetamos. E apesar que dentro do município e dos gestores públicos ele tem o Conselho Gestor muito para o gestor, não para o povo.

Essa expressão de “participação direta” coletada em um momento perceptível de desprendimento, de fato, expressa o que Sr. E. acredita ser o processo de participação popular e ainda mais sua visão crítica sobre a proposta do Conselho Gestor e a revisão do plano diretor. Ele afirma que a participação direta oportunizaria a real apropriação, pela população, do processo em que se insere. Fiquei então me perguntando, por qual motivo

ele muda de ideia quando questionado sobre sua compreensão do que seja participação popular. Talvez procurou seguir o “padrão” usual de como as lideranças devem se portar frente a um questionamento que poderá significar sua condição de legitimidade como liderança.

As manifestações também foram permeadas de falas que não apontavam para uma significação consistente, apresentando falta de clareza com a proposta de participação popular, como se fosse uma ideia distante, algo fora do domínio dos membros do Conselho Gestor do PDP: “Participação popular é a sociedade né? Trabalhando né isso? Para nosso município pro futuro.” (Sr. M. representante Conselho Gestor do PDP no segmento da sociedade civil).

Assim como também um dos representantes que demonstrava interesse nas discussões sobre regularização fundiária, apresentou de forma peculiar sua compreensão sobre participação popular, a partir da ideia de que a população deva agir para consolidar um ordenamento urbano. Um dos profissionais da equipe técnica me informou que esse representante trabalha com setor imobiliário e que de um modo geral tem sido essa sua preocupação nas discussões do grupo:

Participação popular são as pessoas serem ouvida. É dar opiniões quanto ao uso ordenado de cada bairro para evitar aquela favelização das moradias. A própria prefeitura a locar recursos para que a aquela área seja aproveitada o mínimo possível pelos moradores. (Sr. E. F. representante Conselho Gestor do PDP no segmento sociedade civil)

Duas expressões manifestadas por lideranças do Conselho gestor PDP, representantes do segmento sociedade civil, assumem significado diferenciado. A primeira percebe a participação popular, porém expõe nuances que fazem parecer confusa sua compreensão quanto essa questão:

A participação popular hoje é... Posso dizer que é uma interrogação. Que o pessoal briga, mas, não vão atrás. A participação popular, não adianta você gritar se você não arregaçar as mangas e você ir atrás. Gritar é fácil, trabalhar pra que aquilo seja feito, é difícil. Então hoje, dentro do Plano Diretor, por incrível que pareça, a gente tem mais governo querendo participar do que a sociedade civil que tá brigando por aquele espaço. Enquanto talvez, se a gente voltasse, fizesse o retrocesso, a gente poderia imaginar que talvez alguma outra entidade tivesse entrado, talvez até tivesse trabalhado. Eu pelo menos sou uma que questiono a cada reunião do Conselho. Por que não é por falta de comunicação, não é por falta de aviso. Ah! Quem não tem email? Mas, tem telefone. Recebeu telefonema. Ah! Mas recebeu telefonema. Ah! Mas não recebi o convite. Então assim, a parte popular mesmo é que não está interessada.” (Sra. J.)

Um trecho desse depoimento já foi utilizado no capítulo anterior por sua forte expressão. Considero que a Sra. J. inicialmente se reporta ao povo de um modo geral, à população que se queixa, mas não contribui com o processo. No desenrolar de sua fala, ela passa a fazer alusão aos representantes da sociedade do Conselho Gestor PDP, que não se apropriam do espaço, fala da dificuldade que a equipe técnica tem em mobilizá-los para as reuniões, enfim, aponta inclusive para o maior número de presenças dos representantes do governo do que da sociedade civil.

Em sua fala, percebo que sutilmente a Sra. J. assinala para uma relação direta entre participação popular e Conselho Gestor PDP, identificando-o como o espaço da participação popular. Sua crítica ao “povo que não se interessa”, na verdade está direcionada a um segmento da população que não se insere no processo, diferentemente de algumas lideranças como ela, que estão cientes de seu papel e estão buscando participar.

É possível afirmar que Sra. J. de certa forma, reconheceu o Conselho Gestor PDP como espaço da participação popular no projeto de revisão do plano diretor de Maracanaú. Porém ela desqualifica essa participação, quando expõe suas fragilidades ao evidenciar a ausência de empenho de alguns representantes do segmento da sociedade civil em não estarem mais presentes na condução da dinâmica do Conselho Gestor do PDP. Complementando sua crítica, ela avalia a própria população por não buscar se apropriar do processo, segundo um comentário que ela não registrou na entrevista; ela afirma que nas reuniões da associação de moradores são repassadas as informações do que ocorre no Conselho Gestor PDP, que ela é conhecida no bairro, mas mesmo assim ninguém chega até ela para procurar informações sobre o que ocorre.

O segundo depoimento de uma liderança também do segmento sociedade civil, componente de associações de moradores, apresenta um dado importante com relação à percepção da participação popular; inicialmente a liderança entrevistada afirma que é um processo ainda não vivenciado; posteriormente ela informa que há avanços.

A participação popular eu acho que isso não existe... é um progresso gradual da democracia que podemos vencê-la né? Por que você pode viver, pode expor, pode ta mostrando bem direitinho aquilo que pode ser feito e lutar pelas suas próprias melhorias independente se é da saúde, da moradia, do meio ambiente, se é que você acha que pode ta fazendo a denúncia, se pode poluir nossa lagoa. Antes traziam carro pra lavar lá, hoje não lavam mais. Tinham animais para banhar lá dentro, não podiam, hoje alguns peixes foram colocados lá e você tem condição de dizer as coisas, de participar. Eu acho que a participação popular, não só a participação

popular tem avançado. (Sra. G., representante Conselho Gestor PDP do segmento sociedade civil)

Em sua expressão, é possível perceber que o *avanço* ao qual ela se reporta são as mudanças ocorridas com as lutas pela melhoria na condição de vida das pessoas, inclusive dá um exemplo acerca da luta para despoluir uma lagoa na área em que ela mora e é representante. Quanto a sua afirmação inicial, “A participação popular eu acho que isso não existe... é um progresso gradual da democracia que podemos vencê-la né?”, ela certamente se reporta ao processo da participação representativa como sendo o modelo vivenciado e que há possibilidade de avanços, no entanto neste momento atual a participação popular não se efetiva de fato.

Em sua conclusão, a Sra. G. expressa que, enquanto representante de uma associação de moradores, conselheira do Conselho Gestor do PDP no segmento sociedade civil, não representa a participação popular no processo de revisão do plano diretor de Maracanaú. Retomo aqui, a análise bourdiesiana dos processos sociais que, por exemplo, afirma ser o *habitus* interiorização da exteriorização e vice versa, ele está na base das distinções verificadas no amplo espectro das práticas sociais. O *agente* a partir do *habitus* constrói determinações, configurações mentais que funcionam como princípios de avaliação e classificação das coisas do mundo. As percepções não são inatas, são adquiridas (BOURDIEU, 2008).

Enquanto percepção adquirida, a Sra. G. não consegue agregar a ideia de ser liderança de uma instância institucionalizada que é a expressão materializada do grupo popular em que ela se firma. Então, passa a considerar-se a própria representação popular, mas o fato de afastar a denominação *popular* de sua expressão política não estaria vinculado ao outro fato determinante que é a negação da classe social? Para Bourdieu as classes não existem realmente como um dado pré-construído, por exemplo, as pessoas de uma mesma região do espaço social constituem classes potenciais, podem vir a ser politicamente mobilizados, no entanto, não necessariamente estariam compondo unidade política, mas sim respondendo a situações contingenciais, como nas situações de guerra (IBDEM).

A expressão que fala Bourdieu compreende a visão ampliada de política para indivíduos e grupos. Nesse sentido a entrevistada expôs sua identidade com o ambiente político que mais se aproxima de sua percepção enquanto integrante de uma coletividade. Em se falando de concepção política, acredito ser a concepção gramsciana a que mais



atende ao proposto na compreensão de processos como este que se vivencia em Maracanaú, ou seja, responde à complexidade identificada nas manifestações postas nas entrevistas.

Gramsci usa esse conceito em dois sentidos, que poderíamos chamar de ‘amplo’ e de ‘restrito’. Em sua concepção ampla, o político identifica-se praticamente com liberdade, com universalidade, com toda forma de práxis que supera a mera recepção passiva ou a manipulação de dados imediatos (passividade e manipulação que caracterizam boa parte da práxis técnico-econômica e da práxis cotidiana em geral) e se orienta conscientemente para a totalidade das relações subjetivas e objetivas. E, segundo essa aceção, é justo dizer com Gramsci – por isso corresponde a um fato ontológico real – que todas as esferas do ser social são atravessadas pela política, contêm a política como elemento real ou potencial ineliminável.[...]Em sua aceção ‘restrita’, por sua vez, o conceito de ‘política’ aparece em Gramsci em seu sentido habitual, isto é, como o conjunto de práticas e de objetivações que se referem diretamente ao Estado, às relações de poder entre governantes e governados. Se, em sua primeira aceção, como ‘cartase’, a política pode ser considerada um momento ineliminável da estrutura ontológica do ser social, nessa segunda aceção ela aparece, ao contrário, como algo historicamente transitório. (COUTINHO, 1992, p.53 e 54)

Assim como em relação Sra. G., percebi nas demais expressões a formatação de um discurso em que a representação do sentido político se distingue da vivência ampliada na vida cotidiana com a coletividade, ou seja, enquanto lideranças políticas representantes da sociedade, esses indivíduos não se inserem na realidade da população, porque eles são representantes do povo, são lideranças que comandam, o povo é comandado. A concepção política de lideranças representantes do Conselho Gestor como a Sra. G. é, na perspectiva gramsciana, a concepção restrita de política.

Finalizando os depoimentos, tomei os pronunciamentos de dois representantes do poder público em relação ao significado de participação popular:

Participação popular? No meu entender isso tem da participação da população do município. Que os moradores possam se identificar com o plano, que eles vejam ali uma forma de inferir no seu direito que está garantido por lei. É a forma de crescimento harmonioso dentro do município. Isso pode mostrar o espaço de cada um sempre iniciado pelo que se tem de direito.(Sr. E.L. representante Conselho Gestor do PDP no segmento poder público)

Participação popular na minha opinião é compartilhar da sociedade de intervir no planejamento, na discussão que se dá rotineira sobre os interesses dela né?E ter a possibilidade de influir nesses rumos de favorecer para que as coisas possam ter uma

representatividade maior que realmente participam do dia a dia da comunidade né?(Sr. N. representante Conselho Gestor do PDP no segmento poder público)

Os discursos dos representantes do poder público apresentam um dado, são bem próximos ao conteúdo oficial repassado para as gestões públicas municipais quando na execução das políticas públicas e a inserção da participação popular. O discurso do Sr. N., por exemplo, quando afirma “é compartilhar da sociedade de intervir no planejamento,” se refere ao processo da participação popular na revisão do plano diretor. Compreendi que, por se tratar de uma pesquisa voltada para o processo de revisão do plano diretor, os representantes do poder público se limitaram a reportar o entendimento a partir da temática em questão.

Os dois representantes contribuem na manutenção do pacto coletivo, ao considerar a importância do discurso oficial que aponta para uma perspectiva societária nos interesses que compõem o grupo de representantes do Conselho Gestor do PDP. O pacto de que cada um faz sua parte e tudo ocorra para uma construção coletiva, expressa na fala do Sr. N.: “a possibilidade de influir nesses rumos de favorecer para que as coisas possam ter uma representatividade maior que realmente participam do dia a dia da comunidade”. Aponta para a responsabilização do segmento popular se o que for proposto não contemplar o interesse deste segmento.

É o que Dagnino abaliza como sendo um dos grandes riscos para as organizações dos movimentos sociais e sua representatividade, quando usa o termo *disputa*, ao definir a vivência desses segmentos com o poder público nos espaços de participação institucionalizada:

Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só- pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONG) envolvidos em parcerias com o Estado e de outras que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. (DAGNINO, 2004, p.97)

Numa ótica similar ao que foi exposto pelos dois representantes do poder público, faço ainda uma ressalva à fala de um representante que se inclui como segmento da sociedade civil, entretanto, está inserido na gestão municipal como assessor institucional da própria Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano:

A participação popular, ela, ela, eu colocaria como uma partida do ...universal. eu colocaria como a parte essencial pra execução. Muitas das vezes a gente vai ao encontro, outras vezes a gente vai de encontro. Quando a gente vai ao encontro a gente soma, quando a gente vai de encontro a gente choca né? As vezes o gestor, né? O executivo pensa que ta trabalhando em algo a favor da população mas na verdade não está e quando parte da população para o executivo é diferente do executivo para a população. Quando a participação popular é exercida de forma plena, aí sim as políticas se acertam. E aí todo mundo sai bem na fita. Agora, quando não, empurra de goela abaixo não e consegue ser efetivo e aí eu volto a participação. (Sr. A. representante do Conselho Gestor segmento sociedade civil)

Esse dado não é isolado. Em entrevista com o representante do poder público no Conselho Gestor, Sr. N., quando lhe foi questionado qual a instância que ele representa no Conselho (essa era a questão inicial), ele informou: “Bom, é... na realidade essa associação ela é dos moradores do Conj. Industrial né? E a minha indicação para compor o Conselho foi feita dentro de uma assembléia da Associação.”

Posteriormente ao ser questionado sobre como ele repassa as informações ao grupo que ele representa, ele declara:

No Conselho Gestor eu represento o governo. A principio, no primeiro momento eu estive pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e depois pela Secretaria de Juventude e já participei de vários Conselhos, desde que estou na prefeitura, eu já tenho 13 aos de prefeitura, e já tive participação anterior em vários conselhos.

O fato é que o Sr. N. representa as entidades governamentais no Conselho Gestor, obteve a informação que ele atua diretamente em movimentos de associativismos na área em que ele mora, inclusive na sua primeira fala ele se reporta a sua inserção na Associação do Conjunto Industrial, que de fato ele é integrante da diretoria, no entanto essa entidade já tem sua representação no Conselho Gestor.

A duplicidade na identidade política de representação, digamos assim, não é em minha opinião, fator utilizado de forma oportunista, mas sim a expressão do *capital social*:

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e interreconhecimento, ou, em outros termos, à vinculação a um grupo como conjunto de agentes que não são somente dotados de propriedades comuns[...] mas também, são unidos por ligações permanentes e úteis.[...] No tocante à estrutura do capital social, Boudieu indica que esta seria composta basicamente pelas ligações entre os agentes de um campo (bem como por ligações

entre agentes de campos diferentes) sendo que, essas ligações são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas. Em relação ao volume do capital social, Bourdieu indica que: “o volume do capital social que um agente individual possui depende então da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume de capital (cultural, econômico ou simbólico) que é posse exclusiva de um daqueles a quem está ligado. (NOGUEIRA&CATANI, 1998, p.67)

O capital social assim com outras formas de capital, varia em função da posição dos agentes num dado campo, podendo modificar sua posição; quando isso ocorre, estabelecem novas redes de relações semelhantes às demais formas de relações (mudando, pois, a estrutura e, em alguns casos, o volume de capital social). No que concerne à conversibilidade do capital social em capital econômico, cultural ou simbólico, o capital social, por não ser direta e imediatamente passível de se converter, possui um efeito multiplicador sobre as propriedades de cada um desses tipos de capital, devido a sua ação "catalisadora" no processo de estabelecimento de redes de relações necessárias à multiplicação de capital (econômico ou cultural, por exemplo).

A condição de como se estabeleceu a cultura política no município foi apresentada no capítulo II, que aponta para a construção de uma referência do vivencial político de forma tradicionalmente reconhecida como conservadora com práticas autoritárias e manipuladoras, garantindo o *status quo* das classes dominantes e mantendo as estruturas funcionais da sociedade propícias a perpetuar o poder vigente. O sentido dado à liderança política era o mesmo do proprietário de terra, o de ser o portador de autoridade de comando sobre a vida de toda a coletividade.

Quando se insistiu o que poderia ser chamado de um debate democrático em Maracanaú, era na verdade a possibilidade de manifestação do apoio da coletividade às deliberações de um grupo de “notáveis” com habilidade para comandar a todos, numa alusão forte ao referencial do pensamento liberal conservador em que se aponta para uma sociedade constituída de notáveis, indivíduos capazes de governar, e de subordinados indivíduos propensos a serem comandados.

Essa tradição se sustenta a partir dos alicerces firmados no domínio de comunidades indígenas, negros escravizados e na submissão de mulheres e crianças aos ditames do elemento colonizador, branco europeu e homem, desta forma se constituiu praticamente as pequenas vilas e cidades no Brasil e Maracanaú se insere nessa gênese.

Quando optei pela referência de DAGNINO (2004) foi por compartilhar com a autora sobre a existência de vários projetos políticos como estrutura dos movimentos

sociais, permeada de diferentes ações, estratégias e sentidos. No caso de Maracanaú, com a experiência do Conselho Gestor do PDP, percebi que os “vários projetos políticos existentes” compõem projetos individualizantes em sua perspectiva de ação. Os representantes do Conselho Gestor do PDP estabeleceram em suas falas uma compreensão de que a abrangência de suas deliberações está delimitada ao espaço restrito do debate sobre a revisão do plano diretor de Maracanaú para a conformidade legal do processo. Em minha percepção, não houve manifestação de ruptura declarada, mas sim algumas ponderações silenciosas, como se afirmassem saber do uso de sua representatividade para legitimar um processo. Ao contrário do que pensei inicialmente em minhas incursões em Maracanaú, a conquista das suas lideranças políticas ao buscar a emancipação do lugar não tinha apenas o interesse de apropriação do capital econômico produzido em seu Polo Industrial. Havia a necessidade de ampliar e manter o capital simbólico da dominação de grupos referenciados pela tradição aos grupos subordinados a estes.

O Estado, dessa forma, instaura e inculca formas e categorias de percepções e de pensamentos comuns, estruturas mentais, formas estatais de classificação (BOURDIEU,2008). Assim se explica o que ocorre na dinâmica do Conselho Gestor do PDP, no que se refere à naturalização de fatos desconformes com um padrão existente na dinâmica política dos Conselhos de um modo geral. Usando um pensamento corriqueiro, as pessoas só estranham aquilo que não lhes é adequado; é próprio da dinâmica política na realidade vivenciada em Maracanaú o uso da condição de liderança para se cumprir pactícios entre sociedade civil e Estado, dentre outras questões percebidas nesta análise.

O olhar de dentro para fora, a expressão do grupo de representantes do Conselho Gestor do PDP de Maracanaú, os sentidos e práticas aqui expostos, significaram que a experiência do Conselho Gestor não se insere na dimensão da participação direta da população nas instâncias de representação. Além disso, as práticas políticas demonstradas em seus discursos se assemelharam ao fazer político local, fundamentado no referencial de liderança distinta dos demais e na forma tradicional da gestão política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso teórico e metodológico desenvolvido durante a elaboração desta dissertação fez-me *trilhar o caminho do processo democrático*. Ao tratar o tema participação popular na condução das políticas públicas, reporteime à experiência em curso que clama por cidadania ampla e pela consolidação da democracia em nosso país. Isso pode ser considerado uma experiência nova na sociedade brasileira, assim como também é para os representantes do Conselho Gestor e para os profissionais da equipe técnica que tomaram a condução do processo de revisão do plano diretor de Maracanaú.

O *novo* foi percebido como um assombro para a sociedade brasileira e por conta disso o surgimento dos limites do processo democrático participativo. Um assombro também para aqueles sujeitos que protagonizaram o processo e tem possibilidade de avançar na experiência do Plano Diretor de Maracanaú, mas com esteio no *habitus* político da Cidade tem dado passos ainda distantes do ideal de participação democrática. Nada como o tempo e a insistência dos que compreendem e não desistem de avançar na possibilidade de radicalização da democracia, promovendo a inserção dos segmentos populares nos processos decisórios das políticas públicas.

A configuração de uma nova mentalidade da sociedade civil nasce com novas experiências democráticas vivenciadas principalmente no seio das sociedades que emergem de um processo de regimes autoritários como é o caso brasileiro e, especificamente a experiência de Maracanaú aqui estudada.

O que depreendo é que o resultado da percepção dos sentidos e práticas do Conselho Gestor do PDP é o resultado da vivência de participação da sociedade nas experiências de gestão pública no município de Maracanaú que foi estruturada em uma sociedade baseada na estratificação verticalizada de classes sociais, em que as determinações políticas são de pertença apenas dos que detêm o capital político, social e econômico.

A proposta do Ministério das Cidades, elaborada com base na proposta dos movimentos sociais urbanos, que estabeleceu uma nova configuração de planejamento urbano para o Brasil, trás elementos capazes de buscar uma nova visão de sociedade. Trata-se de uma perspectiva igualitária a partir da reconfiguração dos espaços urbanos,

tornando-os ambientes ampliados de determinações sociais diversas, ou melhor, em que sejam consideradas todas as necessidades dos diversos segmentos sociais que compõem o meio urbano.

No entanto, quando essa proposta é conduzida de forma generalizada como uma determinação oficial, perdem-se de vista as peculiaridades de cada espaço urbano existente no Brasil. Quero dizer, existe uma configuração de sociedade generalizada no país, um estatuto jurídico que rege a política urbana brasileira, mas existem também as realidades sociais locais que apresentam microconfigurações de poder, de cultura de sentidos diversificados que nem sempre conseguem absorver a ideia como um avanço em sua estrutura, mas, sim, como uma ameaça. É o que ocorre em experiências como a revisão do plano diretor de Maracanaú, em que as lideranças foram inseridas no processo como a representatividade da população local (Conselho Gestor PDP), todavia, em razão da falta de apoderamento do processo pelas próprias lideranças. Neste ponto, reforço os depoimentos dos representantes do Conselho Gestor que em sua maioria não reconhece a *participação popular* como sendo a presença deles, lideranças dos movimentos sociais, na instância de representação que no caso é o Conselho Gestor.

Retomando a análise das características de formação da cultura política vivenciada pela sociedade local, lembro das experiências exitosas de participação popular nas políticas públicas que foram iniciadas ainda nos anos de 1980 e início dos anos de 1990 no Brasil, como o exemplo do Orçamento Participativo de Porto Alegre –RS. O resultado é percebido ainda hoje por estar incorporado à prática de gestão política daquela cidade, independente das gestões partidárias que assumem o poder público, pois a própria população, embora experimentando avanços e recuos, conflitos e novas práticas, tem exigido o formato da gestão contemplando esse propósito.

Isso ocorre pela construção da ideia de participação política inerente à experiência daquela população. A história mostra a presença forte de ideários revolucionários que surgiram na região do Sul do Brasil, a concepção de poder local foi permeada de sentidos de coletividade, o que não ocorre em realidades como no nordeste do país e em outras regiões, baseado em um poder oligárquico e conservador que ainda imprime nas mentalidades a ideia de comando (OLIVEIRA, 1982).

Há possibilidades de que essa cultura política venha a ser destituída de sentido a partir do momento em que alternativas de vivência política se apresentem, mobilizando

interesses e convencendo esferas influentes como a sociedade civil local, no caso específico, do município de Maracanaú, a tentarem uma nova via de inserção política ampliada para os diversos segmentos e, em especial, para os que foram historicamente excluídos do processo.

Portanto, o modelo de planejamento urbano participativo implementado pelo projeto de revisão do plano diretor de Maracanaú não conseguiu atingir, até o momento em que acompanhei o processo durante a investigação, o objetivo de inserção da população no processo decisório. Esta assertiva tem fundamento na análise aqui realizada sobre a concepção democrática de gestão pública, *estranha* aos moldes existentes na prática política local, o que foi percebido pelas manifestações da sociedade civil local que não contestou o processo, nem ao menos reivindicou outro formato de revisão do plano diretor. Havia, ao contrário, um consenso estabelecido entre o poder público e as representações políticas da sociedade local para que a realização do processo de revisão ocorresse sem conflitos normalmente acompanhados pelos processos decisórios.

Os demais sujeitos inseridos nesta experiência, no caso os profissionais da equipe técnica, cumpriram o ritual existente no interior das determinações da esfera pública que é o de reprodução dos processos sem a reflexão sobre as consequências para a dinâmica do real. Na condição de agentes reprodutores das determinações legais e políticas, não lhes cabe essa função de refletir já que lhes foi retirado o poder decisório, e o mais importante, o poder social de demarcar a condução do processo.

Diante dessas considerações, a revisão do plano diretor de Maracanaú não se constitui de forma participativa, mas não podemos descartar a possibilidade disso ocorrer, dependendo dos rumos e práticas que podem se renovar, já que as experiências democráticas não são fixas; são conflituosas, permeadas de sentidos e práticas diversificados, que vão e voltam, podendo experimentar novos formatos no que tange, por exemplo, a inserção da população local na dinâmica política urbana da Cidade, o que pode interferir no documento final o plano diretor.

À título de informação, até o final da produção dessa dissertação, o processo de revisão do plano diretor de Maracanaú ainda não havia sido concluído nem a inserção da segunda etapa do processo que seria a leitura comunitária, onde de fato a população seria convidada a participar diretamente. O Conselho Gestor não fez manifestações que



demarcassem a necessidade de revisão da metodologia ou que demarcassem a agilidade na condução do processo.

Desta forma, compreendo que os sentidos e práticas dos representantes do Conselho Gestor PDP, no âmbito da experiência aqui estudada, reproduzem a cultura política estabelecida na sociedade de Maracanaú em uma complexa expressão mista de prática clientelista centralizadora e prática liberal democrática. A prática clientelista foi experimentada durante a condução do processo de revisão do plano diretor pelo poder público, com a demarcação da forma centralizadora e “pro forme” de conduzir o processo. A prática democrática liberal é perceptível ao observar a flexibilidade de se incorporarem, na estrutura administrativa municipal, as instâncias de controle social, os Conselhos gestores das políticas públicas, por exemplo. Desta forma é que as lideranças populares representantes do Conselho Gestor PDP agem, reproduzindo a instância de poder simbólico presente na realidade local.

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

ARANTES OTÍLIA, VAINER CARLOS, MARICATO ERMÍNIA. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos** - Petrópolis: Vozes, 2000.

ASCELRAD, H. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. ANPUR, ano I, n. 1. maio, p. 79-90, 1999.

AZEVEDO, Estezilda Berenstein de (org.). **Requalificação urbana e cultura da cidade**. Salvador: Faculdade de Arquitetura da UFBA, Tradução de Matteo Viola, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na Cidade**; tradução Eliana Aguiar – Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed., 2009.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade** - EURE (Santiago). [online]. sep. 2002, vol.28, nº84 [citado 18 Julio 2007], p.133-144. Disponível em [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso). ISSN 0250-7161. Acesso em 12/01/2011

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política social: fundamentos e história** – São Paulo: Cortez, 5º ed., 2008. – (Biblioteca básica de serviço social; v.2)

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 3ª edição, 2001.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras Lições sobre a Sociologia de P. Bourdieu**; tradução de Lucy Magalhães. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**; tradução Fernando Tomaz (português de Portugal) – 12ª edição – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2008.

BUSTO, Cristiano V.F. **A hierarquia da Lei complementar e da Lei Ordinária no ordenamento jurídico e o controle de constitucionalidade**. Disponível em <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp>. Acesso em 25/10/2010 22h15min

BRAGA, Elza F. e BARREIRA, Irllys Firmo (org.). **A Política da Escassez: lutas urbanas e programas sócias governamentais** – Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991.

BRAGA, Elza Maria Franco (org.). **América Latina transformações econômicas e políticas**, Fortaleza: Editora UFC, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos, **Regularização Fundiária**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouveia – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada, Edições Técnicas, Fortaleza, 2004.

BRASIL. Lei nº 10.257 (2001). **Estatuto da Cidade**, promulgada em 10 de julho de 2001- Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Senado Federal, 2007.

BRAVO, M. I. S. e MATOS, M. C. **Reforma sanitária e projeto ético-político do Serviço Social: elementos para o debate**. In: BRAVO, M. I. S. et alii (org) Saúde e Serviço Social. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, p. 25-47, 2004.

CADERNOS ABONG, Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios – subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social, organizadores: ABONG/CFESS/CNTSS/CUT, nº 30, novembro 2001.

CADERNOS FAVELA-BAIRRO. **Comunidades: um breve histórico**. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Volumes I, II e III, 2005.

CASTEL, Robert. **Classes Sociais, Desigualdades Sociais, Exclusão Social**. In BALSÁ, Cassimiro; BONETTI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry. **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

CASTRO, Izail Arnaldo de. **População e setores dos bairros de Salvador**, 2005.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol. II. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Questão Urbana**; tradução Arlene Caetano – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (Coleção Pensamento Crítico; v. 48)

CARNOY, MARTIN. **Estado e teoria política** – tradução: equipe de tradutores do Instituto de Letras da Pucamp; 4ª ed. Campinas – SP: Papyrus, 1994.

CARVALHO, I.M.M. de; PINHO, J. A. G. **Duas lógicas em confronto: solo urbano e moradia em Salvador**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz;

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gamski: um estudo sobre seu pensamento político**; Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COSTA, G. M. **O processo da formação do espaço das cidades mono-industriais**. Unpublished Mestrado em Engenharia de Produção, UFRJ, Rio de Janeiro, 1979.

COMPANS Rose. **Cidades sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade?** In: ACSELRAD, Henri (Org.) *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*, Rio de Janeiro: DP&A., p. 105-137, 2001.

DAGNINO, E. (org.). ALVAREZ, S. E. (Org.); ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latinoamericanos: Novas Leituras** - Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1ª ed., 2000.

\_\_\_\_\_. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil** - São Paulo : Ed. Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_, Alberto J. Oliveira e Aldo Panfichi (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina** – São Paulo : Paz e Terra, 2006.

GOHN, Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2ª ed., 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Reivindicações populares urbanas**. São Paulo: Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**, São Paulo, Cortez, 2001 – (Coleção questões da nossa época; v. 84).

GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil. Movimentos sociais, ONG's e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

HARVEY, David. **A justiça social e acidade**, São Paulo: HUCITEC, 1980.

HOROCHOVSKI, Marisete Teresinha Hofmann, **Representações Sociais: delineamento de uma categoria analítica**, Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, Vol. 2 nº1 (2), janeiro-junho/2004, p. 92-106. Disponível em [www.emtese.ufsc.br](http://www.emtese.ufsc.br). Acesso em 30/04/2010, 8:20 h.

IANNI, Octavio. **Dialética e Capitalismo** – Petrópolis : Editora Vozes, 3ª edição, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>. Acesso em 25/07/2010 23h30min.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM - ASSESSORIA INTERNACIONAL. **Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária**. Projeto

n.º 17.408 produto 6: RELATÓRIO FINAL. Vol. I: Resultados das Análises. Rio de Janeiro, outubro de 2002.

IPEA/Unicamp.IE.Nesur/IBGE (Ed.). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

JACOBS, Jane, **Morte e vida de grandes cidades**, São Paulo: Martins Fontes, 2001.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2 ed., 204 p., 1993.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**; tradução Sérgio Martins - Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade** – São Paulo: Editora Centauro, 2009.

LEME, Maria Cristina da Silva. **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

LIMA, Nísia Verônica Trindade. **O movimento de favelados do Rio de Janeiro. Políticas do Estado do Rio de Janeiro (1954-1973)**. Rio de Janeiro: Dissertação do Programa de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1989.

LOURENÇO, Iolando. **Futura Legislatura do Congresso tem 142 dispositivos constitucionais para regulamentar**, 2ª edição – Disponível em <http://abert.org.br/site/index.php?/Clipping-2010/2o-edicao-futura-legislatura-do-congresso-tem-142-dispositivos-constitucionais-para-regulamentar.html>. Acesso em 21/12/2010 13h15min.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, Ana Elvira B. F. **O Direito Que Nasce da Luta: do movimento nacional pela reforma urbana à moradia como direito fundamental no Maranhão**. In.: II JORNADA INTERNACIONAL de POLÍTICAS PÚBLICAS. Disponível em [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina\\_PGPP](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP). Acesso em 31/01/2011.

MATO, Daniel (coord.). **Sociedade civil, participação e cidadania: de estamos falando?: Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización** - Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. Disponível em [www.bibliotecavirtual.caciso.org.ar/ar/libros](http://www.bibliotecavirtual.caciso.org.ar/ar/libros). Acesso em 24/05/2010 9h15min

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana** - Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. In: Castriota, L.B.(org) **Urbanização Brasileira/ redescobertas** - Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

\_\_\_\_\_. **A política habitacional do regime militar** - Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo** - São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Enfrentando desafios**. São Paulo: FAUUSP, (T. Livre Docência), 1997.

\_\_\_\_\_. **Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós modernidade**. In Souza, Maria Adélia A. de, e outros. *Metrópole e globalização* - São Paulo : Cedesp, 1999.

\_\_\_\_\_. **Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental**. Brasília: PNUD e Ministério das Relações Exteriores, 1995.

MARINHO, Francisco Allan Kardec S. **Emancipação um sonho realizado**. Disponível <http://www.maracanet.com/?pagina=coluna&idcoluna=7&coluna=123> em. Acesso em 15/10/2010 17h15min.

MARTINS, Paulo Henrique, **Sociedade Civil, Diversidade Identitária e Luta pelo Reconhecimento:A democracia participativa e a cultura do Dom**. Disponível em <http://fr.pekea-fr.org/Dakar/d-t/d-martins.doc>. Acesso em 24/05/2010 11h 25min.

MARTINELLI, Maria L. (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio** – São Paulo: Veras Editora, 1999 – (Série Núcleo de Pesquisa; 1)

MARX, K. **O capital (Crítica da Economia Política)** - Livro I: O processo de produção do capital (R. Sant'Anna, Trans. 7 ed. Vol. I). São Paulo: Difel, 1982.

MINAYO, Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** – Petrópolis : Vozes, 28ª edição, 2009

MONTE-MÓR, R. L. **Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental**. In M. S. Santos, Maria Adélia A. de ; Silveira, Maria Laura (Ed.), *Território: globalização e fragmentação* (pp. 169-181). São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

MUMFORD, Lewis, **A cidade na história. Suas origens, transformações e perspectivas**, São Paulo e Brasília: Martins Fontes e Editora UNB, 1982.

NETO DE MELO, José Francisco. Artigo **Aspectos práticos da pesquisa-ação nos movimentos sociais populares e em extensão popular**. Disponível em [www.ufpb.br/copac/extelar/produção\\_academia/artigos/pa\\_a\\_pesquisa\\_acao.pdf](http://www.ufpb.br/copac/extelar/produção_academia/artigos/pa_a_pesquisa_acao.pdf), acesso em 31 de agosto/09, 20h40min.

NETO O. C., MOREIRA M. R. e SUCENA L. F. M. . **Grupos Focais e Pesquisa Social Qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação**- Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

Disponível em [http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com\\_JUV\\_PO27\\_Neto\\_texto.pfd](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com_JUV_PO27_Neto_texto.pfd), acesso em 14/04/2010, 21h00min.

NOGUEIRA & CATANI, Maria Alice & Afrânio Catani. **Escritos de Educação por Pierre Bourdieu** – Petrópolis: Vozes, 2002.

WEBER, MAX. **Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva**; tradução de Regis Barbosa e Elsabe Barbosa - São Paulo: Editora UNB, Vol. 2, 2004.

O GLOBO. **Assembléia Nacional Constituinte faz 20 anos** – publicada em 01/02/2007 às 14h54min. Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2007>. Acesso em 15/01/2011

OLIVEIRA, F. de. **Acumulação monopolista, contradições urbanas, e a nova qualidade do conflito de classes**. In J. Á. MOISÉS (Ed.), *Contradições urbanas e movimentos sociais* - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes** - Rio de Janeiro : Paz e Terra, 3ª ed, 1981.

OLIVEIRA, F. de. **O estado e o urbano**. Espaço e Debates (6), 36-54, 1982.

OTTOMAN, Goetz. **Cidadania Mediada** – Rio de Janeiro: Novos Estudos 74, 2006.

PEREIRA, R.. **A participação social como evidência da relação com o saber**. Revista Campus, Papiranga. ISSN: 1984-4476 – SEÇÃO: ARTIGOS ,Vol. 2, p. 88-100, 2009.

PLANO DIRETOR de DESENVOLVIMENTO URBANO – Prefeitura Municipal de Maracanaú: Nasser Hissa Arquitetos Associados Ltda, 2000.

REIS FILHO, N. G. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500- 1720)**. São Paulo,: Liv. Pioneira e Ed. da Universidade, 1968.

RIBEIRO e Azevedo, Luiz Cesar de Queiroz e Sérgio de (org.) **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROLNIK & JÚNIOR, Raquel & Nelson Júnior (orgs.). **Estatuto da Cidade Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos** – Brasília: SEDU/Câmara dos Deputados/CEF/Pólis, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Cada um no seu lugar São Paulo, início da industrialização: geografia do poder** - São Paulo, dissertação (mestrado) : FAU USP, 1981.

\_\_\_\_\_. **O que é cidade** - São Paulo: Brasiliense, 2º edição, 1998.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 3ª reimpressão, 1979.

SAMPAIO, A. H. Lima.. **Formas urbanas: cidade real & cidade ideal: contribuição ao estudo urbanístico de Salvador**. Salvador: Quartelo Editora/PPG/ AU, Faculdade de Arquitetura da Ufba., 432 p., 1999.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido. Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

\_\_\_\_\_. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998.

SILVA, Jailson de Souza e (org.). **O que é Favela Afinal?**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. De Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Companhia das letras, 2000. p.17-71.

SETUBAL, Aglair Alencar. **Pesquisa em serviço social: utopia e realidade** – São Paulo, 4º ed. : Cortez, 2009.

SIMÕES, Carlos, **Curso de direito do serviço social**, São Paulo: Cortez, 2007 – (Biblioteca básica de serviço social; v. 3)

SIMMEL, G. **A Natureza Sociológica do Conflito** in Morais Filho, Evaristo (org.), SIMMEL, São Paulo, Ática, 1983.

SIMIONATO, Ivete. **Globalitarismo e Sociedade Civil: A manipulação dos conceitos** – Florianópolis: Publicações UFSC, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano** - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil ,4ª edição, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras** - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA de (org.), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

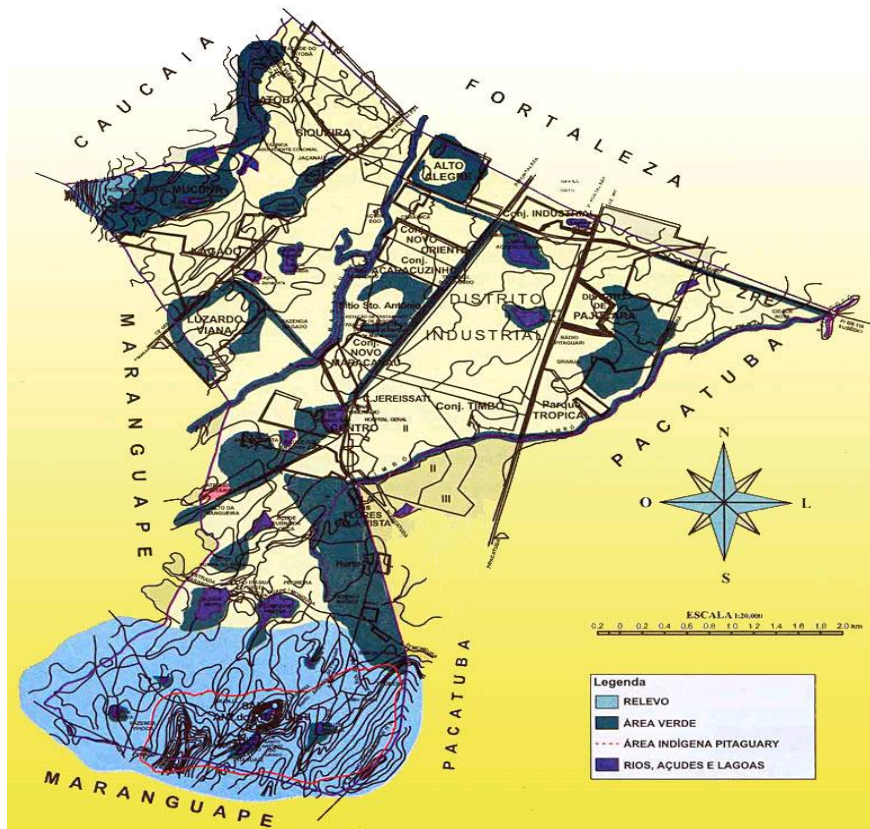
TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**, São Paulo: Instituto, Pólis, 2005.



TORO & WERNECK, J. Bernardo & N. M. Duarte. **Mobilização social – um modo de construir a democracia e a participação** - Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2004.

## **ANEXOS**

## ANEXO A – MAPA GEOGRÁFICO DE MARACANAÚ



Fonte: Secretaria de Infraestrutura e Controle Urbano – SEINFRA

## ANEXO B – REFERÊNCIAS LOCAIS EM MARACANAÚ



Centro Administrativo de Maracanaú  
Fonte: SEINFRA/2010



CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO CEARA S/A – CEASA/CE  
Localizada no Distrito de Pajuçara – Principal Pólo de comercialização de alimentos  
no estado do Ceará.  
Fonte: SEINFRA/2010



Santo Antônio do Pitaguary – Onde está situada atualmente a reserva indígena Pitaguary.  
Fonte: SEINFRA/2010.



Alameda do Conjunto Jereissati I –  
Conjunto habitacional com maior densidade demográfica e onde está situado o Centro Administrativo e Comercial de Maracanaú.  
Fonte: SEINFRA/2010



**ANEXO C – REGISTRO DE ATIVIDADES DA EQUIPE TÉCNICA PDP**

Divulgação do Projeto de Revisão PDP em Escola Municipal  
Outubro/2010  
Fonte: Equipe Técnica PDP



IDEM

## ANEXO D – ROTEIRO UTILIZADO COM O GRUPO FOCAL

### UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

#### MESTRADO ACADÊMICO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE

**Tema da pesquisa:** *A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE DE MARACANAÚ NA REVISÃO DO SEU PLANO DIRETOR COM UM VIÉS PARTICIPATIVO.*

#### Roteiro para Grupo Focal

##### I. Informações gerais

Data: \_\_\_\_\_ 25/05/2010 \_\_\_\_\_ Horário: \_\_\_\_\_ 9h \_\_\_\_\_

Número de participantes: \_\_\_\_\_ 09 \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ Maracanaú \_\_\_\_\_

Local do Grupo Focal: Escritório Plano Diretor

Composição do grupo: \_\_\_\_\_ Técnico PDP \_\_\_\_\_

##### II. Roteiro

**Introdução** - *acolhimento dos membros do grupo, explicações sobre o propósito da pesquisa e da técnica utilizada. Abertura para mais esclarecimentos a serem feitos pelos membros do grupo.*

##### Questões:

- a. **O Que É A Equipe Técnica?**
- b. **Façam um relato sobre a história do surgimento desse projeto – o que é esse projeto?**
- c. **Como foi o processo de construção da proposta da participação popular no projeto de revisão do plano diretor?**
- d. **Como vocês percebem esse processo?**
- e. **O Que É Participação Para Vocês?**
- f. **Qual a influência da participação da população nos rumos do projeto?**
- g. **Há Uma Instância Que Representa Essa Participação?**
- h. **O Que É Essa Instância? Denomine-a:**
- c. **Como se dá a relação da equipe técnica com essa instância (Conselho Gestor)?**

Vocês têm algo mais que gostariam de falar ou perguntar?

**Agradecer e fechar o grupo.**

**ANEXO E – ROTEIRO ENTREVISTAS COM CONSELHO GESTOR PDP****UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**

**Pesquisa acadêmica para conclusão de mestrado, com o tema “A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE MARACANAÚ”;**

**Mestranda: Ana Paula da Silva Pereira**

**Orientadora: Profa. Dra. Rosemary de Oliveira Almeida**

1. O Sr (a) poderia definir o que é o Conselho Gestor e para quê ele foi criado?
2. O Sr(a) participa de mais algum conselho além do Conselho Gestor na sua cidade?
3. O Sr(a) representa que segmento social no Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo ? Qual é sua entidade social?
4. Qual seu conhecimento sobre o Estatuto da Cidade?
5. O Sr (a) poderia descrever o início do processo de revisão do plano diretor de Maracanaú? Em que etapa ele se encontra?
6. Quem ou o quê está à frente desse processo?
7. Como se dá sua relação com essa instância?
8. Para o Sr(a) o que é participação popular?
9. O Sr(a) acha que a participação popular está sendo vivenciada no processo de revisão do Plano Diretor de Maracanaú? De que forma?
10. O segmento social que o Sr(a) representa, está esclarecido sobre o processo de revisão do plano diretor? Como o Sr(a) Repasse as informações?
11. Quais as expectativas do seu segmento quanto às definições do Plano Diretor?
12. Suponhamos que o Sr(a) fosse gestor (prefeito) do município de Maracanaú, como o Sr(a) conduziria o projeto de revisão do Plano Diretor?

Agradeço sua colaboração,

Entrevistado(a):



Local:

Data:

**ANEXO F – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO GESTOR****GOVERNAMENTAIS**

<b>Secretaria/ Órgão</b>	<b>Representante</b>
Secretaria de Educação – SEDUC	Antônio Nilson Gomes Moreira
Secretaria de Ciência Tecnologia, Trabalho, Emprego e Empreendedorismo – SETTEC	Augucilda Oliveira de Sousa
Secretaria de Infra-estrutura e Controle Urbano – SEINFRA	Cil Farney Melo de Lima
Secretaria de Recursos Humanos e Patrimoniais – SRHP	Danúbia Nogueira da Rocha
Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Maracanaú – ASCOM	Eduardo Lobo
Secretaria de Governo – SEGOV	Elza Ferreira
Fundação de Cultura – FUNCULT	Isabel Cristina Vasconcelos Pinto
Secretaria Municipal de Saúde – SMS	Lívia Maria Parente Maia
Guarda Municipal de Maracanaú – GMMc / Departamento Municipal de Trânsito e Transportes – DEMUTRAN	Cel. Luiz Rogério Castelo Branco Mourão
Secretaria da Juventude – SEJUV	Nauriello Almeida de Andrade
Procuradoria Geral do Município – PGM	Simone Maria Macedo Paixão
Secretaria de Meio Ambiente – SEMAM	Thiago Chagas Barreira

Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC	Virgínia Serpa Correia Lima
Secretaria de Esporte, Laser e Turismo	.....
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	.....
Secretaria de Gestão e Finanças	.....

**SOCIEDADE:**

<b>Categoria</b>	<b>Representantes</b>
Agricultura	Eliseu Soares da Silva
Comércio e Serviços	José Araújo Saraiva
Cultura	Raimundo Costa Tinôco
Ensino e Pesquisa	Eugênio Barreto
Indústrias	Edilson Teixeira Junior
Judiciário	Dr. Fabrício Barbosa Barros
Legislativo	Rita Helena Fonseca da Silva
Moradores	Josimeri Martins Oliveira
Moradores	José Wilson Melo de Freitas
Moradores	Maria Neide Freitas do Nascimento
Moradores	Maria do Socorro Alves
ONG's	Maria das Graças Quintino do Amaral
ONG's	Francisco Jacinto Araújo da Silva
Representação da Juventude	Vitor Hugo Ribeiro Magalhães
Serviços e Transportes	Marcélio Souza Fontenele
Trabalhadores	José Augusto César Costa

