

## PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO práxis em um município do sertão cearense

Eric Gomes da Mota\*

### RESUMO

O trabalho analisa o processo participativo ocorrido, durante a elaboração do Plano Diretor em um município do sertão cearense<sup>1</sup>, através da metodologia de projeto apoiado por órgão de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico no país. A elaboração do Plano Diretor Participativo baseia-se no Estatuto da Cidade. Apresentando atividades participativas realizadas, apontando preliminarmente os aspectos da participação popular decorrentes deste município cearense.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo Participativo – Participação Popular - Desenvolvimento - Planejamento – Gestão.

### ABSTRACT

The present work analyzes the participative process that occurred, during the elaboration of the Master Plan in the Ceara's northeastern, through the methodology of the project with the support of an agency that promotes research and technological development in the country.

The elaboration of the Participative Master Plan are based on the Statute of the City. The text presents some participative activities that occurred, pointing preliminarily the aspects of citizen participation pertaining the reality of a small city in Ceará.

**Key- Words:** Participative Process - Popular participation – Development-Management- Planning

## 1.INTRODUÇÃO

Durante o ano de 2006, um Município no sertão cearense vivenciou a experiência de um processo participativo na produção do instrumento legal de planejamento e implementação da política urbana, o Plano Diretor Participativo, lei municipal que instrumentaliza os mecanismos de planejamento e gestão do solo urbano previstos no Estatuto da Cidade (lei 10.257/01), à realidade local.

Além disso, esse diploma legal também prevê os meios legais de implementação destes na seara municipal, instituindo a obrigatoriedade do processo participativo na construção e aplicação destes instrumentos na cidade. Esta obrigatoriedade da construção do planejamento participativo inaugura um novo processo político no Brasil: traz para os

---

\*Estudante de graduação em Filosofia – Universidade Estadual do Ceará e Estudante de Graduação em Direito – Universidade de Fortaleza. Bolsista de Iniciação Tecnológica, modalidade ITI – A, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

<sup>1</sup>O Plano Diretor Participativo é instrumento legislativo urbanístico municipal, que estabelece a função social da cidade através de instrumentos ordenadores e regulatórios do uso dos recursos e funções do território da cidade, propiciando o desenvolvimento sustentável.

municípios os princípios da democracia direta, apostando na nova tendência democrática, a miscigenação da democracia representativa com a democracia participativa.

Esta tendência consiste, teoricamente, na construção compartilhada de decisões para a criação de um novo modelo de desenvolvimento das Cidades, um desenvolvimento produzido a partir de um acordo de vontades, na construção coletiva de um espaço que promova satisfatividades individuais e coletivas. Além disso, proporcionando o desenvolvimento sustentável, plantando da semente do poder popular.

## **2.PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**

A obrigatoriedade do planejamento participativo foi fruto das pressões dos movimentos populares urbanos, pois era emergente a necessidade de desconstruir a forma hegemônica das tomadas de decisões para o uso do solo urbano. Objetiva-se transformar a realidade de colapso que se constituiu nas cidades brasileiras, associada à razão dos planejamentos precedentes estarem vinculados à satisfação dos interesses do capital imobiliário.

Essa obrigatoriedade se materializou no Estatuto das Cidades – lei que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, arts. 182 e 183 - (lei 10.250/01) no capítulo IV: “Da gestão Democrática da Cidade”, preceitua a forma que se deve construir e desenvolver a participação popular, na criação de conselhos colegiados, fóruns, conferências municipais e a materialização dos instrumentos de democracia direta para as questões urbanísticas de interesse social.

Porém se percebe, em diversas experiências desenvolvidas em alguns municípios, apenas a criação de metodologias participativas de oitiva popular. Ou seja, as metodologias não possibilitam participação ativa de fato, pois nesses moldes a população é apenas ouvida, mas as decisões são tomadas entre o poder público municipal e aqueles que dominam o capital, reiterando as práticas hegemônicas de dominação dos segmentos populares.

Torna-se prática comum no âmbito do poder local, as gestões municipais, se investirem de um discurso simbólico onde as decisões públicas são partilhadas e construídas coletivamente, mas, para além das aparências imediatas, a realidade política reproduz a lógica tradicional e conservadora de exclusão dos “segmentos populares” do sistema de poder constituído.

Bordenave (1995: 36) afirma que quando “o governo controla a participação do povo, mas não é controlado pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa”. Na modernidade, percebe-se que, pelo simples fato, historicamente

constituído, de que os governos sempre cedem ao interesse da classe social que subsidia seu poder, portanto, o papel do governo, nesta perspectiva, é defender o *status quo* seu e desta classe.

Nessa perspectiva, observam-se processos participativos impostos, onde os indivíduos e comunidades são obrigados a participar, mas que, na verdade, apontam para a concretização da exclusão política associada à manipulação do imaginário popular. Os discursos participativos criam significados de função social às práticas militantes e ao comprometimento social da população, mas na realidade não logram os objetivos propostos nas metodologias, já que não ocorre a vinculação do poder público às decisões populares, Sousa (2003: 113-114) observa que:

não basta dispor de uma boa “caixa de ferramentas” (isto é, de um bom conjunto de instrumentos de planejamento e mecanismos de gestão, legalmente amparados e economicamente viáveis) para se alcançar bons resultados. Pensar assim seria de um tecnicismo ingênuo, especialmente num país como o Brasil, onde, por exemplo, como reza o conhecido dito popular, há leis que “pegam” e leis que “não pegam”. Mas que bons instrumentos ajudam, ah, isso ajudam... E muito. Sua existência não é uma condição suficiente, mas é sim, uma condição necessária.

### 3. CONCEPÇÕES DESENVOLVIDAS NAS ATIVIDADES

Tentando desenvolver uma nova proposta participativa partimos de concepções, com premissas Freireanas, de construção coletiva de conceitos. Trabalhou-se na perspectiva da adequação metodológica e conceitual às dinâmicas socialmente construídas em no município, na possibilidade da (re)construção dialógica dos espaços e instrumentos de gestão municipal compartilhada<sup>2</sup>.

Toro & Werneck (2004, p.17) afirmam que quando: “as pessoas assumem que têm nas mãos o seu destino e descobrem que a construção da sociedade depende de sua vontade e de suas escolhas, a democracia pode se tornar uma realidade”. As metodologias desenvolvidas apontaram para a autonomia do homem, entendida na perspectiva de que cada indivíduo possa “fazer parte” de sua realidade na medida em que conhece essa realidade e promove a sua transformação.

Compreenda-se que, na perspectiva da intervenção social efetuada, o foco das transformações socioespaciais se referem à projeção no futuro do município/cidade, a geração de uma vida digna para todos, tornando o cidadão co-responsável na construção dessa cidade que ofereça condições de habitabilidade.

---

<sup>2</sup>Metodologias observadas nas produções do célebre pedagogo popular Paulo Freire, que orientam acerca dos meios de formação humana através de práticas educativas alternativas que propiciem o desenvolvimento humano apontando para sua autonomia através da prática cotidiana da ação-reflexão-ação refletida sobre a realidade, construindo uma leitura de mundo, instigando a intervenção cada vez mais qualificada.

Nesse contexto o objetivo principal das atividades desenvolvidas é a promoção do desenvolvimento local sustentável, a partir das potencialidades locais, partindo para a interação regional, estadual e nacional.

E a principal meta foi: plantar instrumentos concretos do desenvolvimento humano, para além do desenvolvimento do material da cidade, através do fortalecimento da microparticipação – entendida como associação voluntária de duas ou mais pessoas para obtenção de satisfação de interesses comuns (Bordenave, 1995: 24) – e da criação, a partir desta, da macroparticipação.

Bordenave (1995: 24) indica que a “macroparticipação, isto é, a participação macrossocial, compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na história da sociedade”.

O Desenvolvimento semeado não é aquele que busca apenas melhorias de índices sócio-econômicos, é aquele que aposta no desenvolvimento dos processos de humanização, ou seja, da formação humana. A capacidade de tomar parte e ser parte da polis e assim construir dialeticamente o desenvolvimento urbano-territorial, (re)criando cotidianamente o conceito aristotélico de que a essência humana está na práxis política.

Entende-se que para que a concepção de desenvolvimento possa ser efetivada, se faz necessário que as práticas políticas sejam embebidas dos princípios da fraternidade e da solidariedade, necessita-se construir e fortalecer um lugar que propicie o desenvolvimento e a formação humana para as próximas gerações, por isso a necessidade do desenvolvimento sustentável.

Neste sentido Sousa (2003, p. 100) conceitua o desenvolvimento como sendo “nos seus termos mais simples, um *processo de mudança para melhor*, um processo incessante de busca de mais justiça social e melhor qualidade de vida para o maior número possível de pessoas” (grifos do próprio autor).

Em razão disso, a necessidade de se falar em desenvolvimento sustentável enquanto um desenvolvimento que fomenta melhorias sociais, políticas, espaciais, culturais, históricas etc., que, nesse contexto, atinjam as classes, grupos e segmentos sociais pobres e oprimidos.

Já que perpassa a necessidade de conhecer, e de se apropriar, dos espaços políticos de tomadas de decisão e de controle do território da cidade, numa perspectiva de hodiernamente construir e reconstruir o desenvolvimento para que as gerações futuras possam usufruir uma cidade cada vez mais justa, igualitária e, sobretudo, construída de maneira coletiva.

Bernardo Toro (2004: 14) indica, ao falar da sustentabilidade da participação, que o que dá “estabilidade a um processo de mobilização social é saber que o que eu faço e

decido, em meu campo de atuação quotidiana, está sendo feito e decidido por outros, em seus próprios campos de atuação, com os mesmos propósitos e sentidos”.

Nessa perspectiva, o conceito de participação popular que tentamos implementar no município é aquele em que os agentes sociais produzem, geram e usufruem de forma universal e eqüitativa, a construção de uma sociedade mais humanizada em todos os seus valores e princípios dialeticamente constituídos e isto refletindo na práxis social e política deste povo. Sobre isso Maria de Lourdes (2004: 63) escreve:

Tal ação social crítica diz respeito ao exercício da cidadania como processo inventivo de cada um e de todos, de forma que possamos ter as mesmas condições comuns, regidas por normas legais de que possamos fazer uso igualmente. Daí partimos para a maior democracia.

#### **4.ATIVIDADES MACROPARTICIPATIVAS**

O processo iniciou-se em 31 de março de 2006 em um evento público para coletivização do início das atividades públicas do projeto, evento que contou com a presença dos administradores locais e 279 cidadãos e cidadãs. Neste evento foi pactuado o compromisso com o planejamento socioespacial participativo. A partir daí foram construídas estratégias de mobilização social, no sentido de se fazer conhecer o projeto e suas premissas no território municipal, a fim de agregar mais indivíduos na construção do processo de planejamento.

O despertar da vontade do engajamento popular com o projeto, iniciou com uma estratégia de um “diagnóstico” das lideranças comunitárias do território municipal. Estes foram sensibilizados e capacitados, acerca das temáticas do planejamento participativo e da reforma urbana, com a finalidade de facilitar a inserção da equipe no município através da multiplicação do processo, premissas e resultados esperados nas suas áreas de atuação.

Entre os dias 11 de abril e 10 de maio, foram realizados seis seminários territoriais no município, com três finalidades: 1) Capacitar a população já sensibilizada pelas lideranças locais sobre a temática: “O lugar, como um lugar de direitos, 2) Iniciar a discussão acerca do direito à cidade, como sendo o direito que é palco de direitos, como também, a necessidade de se planejar o desenvolvimento da cidade, na ótica da sustentabilidade e 3) Iniciar o processo de diagnóstico, perceber a realidade do município com os olhos de quem quotidianamente constrói a realidade local, através das leituras comunitárias.

Nesses eventos a população elegeu representantes para a composição da instância participativa de deliberação acerca das temáticas componentes do Plano Diretor Participativo, denominado: Núcleo Gestor. A composição foi compartilhada entre a

sociedade civil eleita, representando diversos segmentos sociais e territoriais, e o poder público local. Visou-se contemplar os diferentes segmentos que (re)produzem social e politicamente o espaço urbano e o território municipal.

O Núcleo Gestor atuou diretamente na construção das propostas que irão compor o projeto de lei – durante os meses de maio a agosto de 2006- qualificando o diagnóstico produzido pelas leituras comunitárias, na análise das leituras técnicas produzidas pela assessoria. Esses gestores foram capacitados para multiplicar, junto à população que representam, o processo de planejamento participativo, a fim de conduzirem o processo político do planejamento participativo.

Já no mês de agosto, entre os dias 14 – 22 ocorreram assembléias territoriais, tendo como propósitos centrais: 1) Fazer um retorno à população dos resultados obtidos pela interface das leituras comunitárias e das leituras técnicas, apresentando os diagnósticos do município, e qualificando-os através da participação direta da população, 2) Eleger a instância máxima de deliberação para a formatação do Plano Estratégico<sup>3</sup> e da minuta de lei, denominada Fórum Participativo.

Esta instância desde agosto de 2006 até os dias de hoje vem deliberando a formatação final do projeto de lei, compatibilizando os instrumentos de reforma urbana à realidade local, instância colegiada composta por membros do Núcleo Gestor, eleitos nas assembléias e o poder público local.

## 5 CONCLUSÃO

Não há como prever, de imediato, como serão os frutos que brotarão deste processo participativo. De início podemos apenas apontar diretrizes e princípios construídos durante este período naquele município. A implementação destes foge ao controle direto dos agentes envolvidos, depende de muitos aspectos políticos e sociais, do contexto que será vivenciado no município nos próximos anos.

Porém, já se percebe construção dos caminhos de integração macrossocial: a mais importante entidade da sociedade civil do município já integra a comissão articuladora do Fórum Estadual da Reforma Urbana do Ceará – FERU. Passo importante para a formação interinstitucional, acarretando no amadurecimento acerca da temática e, por conseguinte, promovendo o fortalecimento da entidade para que ela assuma, de fato, a sua função social, ou seja, pressionar o poder público para a implementação de suas obrigações, de forma compartilhada.

---

<sup>3</sup>É um apêndice da legislação. Instrumentaliza as responsabilidades, prazos e metas para a implementação das ferramentas de (re)construção da cidade previstas no Plano Diretor. Como também aponta as diretrizes de monitoramento do Plano Diretor pela sociedade local.

Dito isto, avalia-se que o já começa a florescer as sementes do desenvolvimento e emancipação humanas semeadas. Na medida em que se percebe que a população, cada vez mais, desperta para a função social da sua prática de vida quotidiana, assumindo para si os instrumentos de construção da estrada do processo de melhoria das condições de vida

Sem dúvida, tal fato ocorreu devido à aprendizagem coletiva pelo entrelaçamento do saber popular e conhecimento científico-técnico, aliados em um objetivo comum: a construção de uma cidade socioespacialmente justa onde todos possam viver dignamente.

## REFERÊNCIAS

BORDENAVE, Juan E Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. Col. Primeiros Passos.

BRASIL. **Lei 10.257** de 10 de Junho de 2001. Lei Federal Denominada Estatuto da Cidade. Código Civil. 13. ed. São Paulo: Saraiva 2007.

MACHADO, Eduardo Gomes & GOMES, Maria Anezilany (organizadores). Diagnóstico Socioespacial Participativo de Irauçuba (CE). In: **Projeto plano diretor participativo e desenvolvimento territorial sustentável em Irauçuba (CE)**. Fortaleza: Digitado, 2006.

CORVE, Maria de Lourdes M. **O que é cidadania**. 3. ed. São Paulo Brasiliense, 1995. Col. Primeiros Passos.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 35. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nilsia M. D. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica. 2004.