

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, PLANEJAMENTO URBANO E DEMOCRACIA NA ELABORAÇÃO DE UM PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO NO SEMIÁRIDO NORDESTINO

*Eduardo Gomes Machado**
Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire
Adriano Paulino de Almeida

RESUMO

Este artigo relata a experiência do Projeto de Extensão Universitária “Plano Diretor Participativo e Desenvolvimento Territorial Sustentável em Irauçuba (CE)”. Por seu intermédio, uma equipe multidisciplinar assessorou a sociedade política e civil de Irauçuba (CE) na elaboração do primeiro Plano Diretor Participativo municipal. As informações e dados aqui expostos originam-se de análise documental e de observação participante. Apresenta-se a metodologia do Projeto, evidenciando-se eventos, processos e instâncias de formação das decisões na elaboração do Plano Diretor Participativo. Também se apresentam desafios vivenciados e resultados alcançados. Avalia-se que houve a partilha do poder político e a democratização na formação das decisões. Geraram-se propostas de obras e serviços, estratégias e um sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor.

Palavras-chave: Extensão Universitária. Planejamento urbano. Democracia. Participação.

UNIVERSITY EXTENSION, URBAN PLANNING AND DEMOCRACY IN THE PREPARATION OF A MASTER PLAN IN SEMIARID NORTHEAST

ABSTRACT

This paper reports the experience with the university Extension Project entitled "Participative Master Plan and Sustainable Territorial Development in Irauçuba (CE)". A multidisciplinary team advised the political and civil society in the city of Irauçuba in drafting their first Participative Master Plan. The information and data presented here originate from analysis of documents and participant observation. We present the project's methodology highlighting the events, processes and instances for making decisions in the preparation of the Participative Master Plan. We also present experiences of challenges and results.. We evaluate that there was a sharing of political power and democratization of decisions. Proposals for work and services, strategies and a system for monitoring and social control of the master plan were generated.

* Docente do Instituto de Humanidades e Letras, Campus da Liberdade, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, CE. Contato: edugomesmachado@gmail.com.

Keywords: University Extension. Urban planning. Democracy. Participation.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, PLANIFICAÇÃO URBANA Y DEMOCRACIA EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DIRECTOR DEL SEMIÁRIDO NORESTE

RESUMEN

El artículo reporta la experiencia del Proyecto de Extensión universitaria "Plan Director Participativo y Desarrollo Territorial Sostenible en Irauçuba (CE)". A través del proyecto, un equipo multidisciplinario aconsejó la sociedad política y civil en la elaboración del primer Plan Director Participativo Municipal. La información y los datos presentados aquí se originan en el análisis documental y la observación participante. La Metodología del proyecto se presenta, destacando los acontecimientos, procesos e instancias de toma de decisiones en la elaboración del Plan Diretor Participativo. También se presentan los desafíos experimentados y los resultados obtenidos. Se estima que hubo un reparto del poder político y la democratización en la formación de las decisiones. Se generaron propuestas de obras y servicios, estrategias y un sistema de vigilancia y control social del plan director.

Palabras clave: Extensión Universitaria. Planificación urban. Democracia. Participación.

INTRODUÇÃO

O município de Irauçuba, constituído por núcleos urbanos, vilas rurais e fazendas, localiza-se na região norte do estado do Ceará, a 146 km de Fortaleza, com população de 19.560 habitantes em 2000 e 22.324 em 2010 (IBGE, 2014). A região caracteriza-se por graves problemas socioambientais, que dizem respeito não somente ao quadro físico e às condições naturais adversas, mas, também, aos modos de ocupação, uso, acesso, posse e propriedade da terra rural e urbana. Assim, embora as questões climáticas, principalmente pela escassez e irregularidade de chuvas, tenham grande peso na caracterização da paisagem semiárida, também é preciso considerar aspectos que envolvem o uso dos recursos naturais, principalmente o solo e a vegetação, e as relações e estruturas socioeconômicas e políticas que permeiam a reprodução do território.

Nesse contexto, entre 2006 e 2007, desenvolveu-se o Projeto interinstitucional "Plano Diretor Participativo e Desenvolvimento Territorial Sustentável em Irauçuba (CE)", tendo como instituições parceiras a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), o Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CDVHS), a Cáritas Diocesana de Itapipoca e o Serviço de Assessoria Jurídica Popular (SAJU) da UNIFOR.¹ Com o apoio da Prefeitura, uma equipe interdisciplinar com vinte e oito docentes, profissionais e estudantes da educação básica e superior assessorou a sociedade civil e a sociedade política municipal na elaboração do primeiro Plano Diretor Participativo de Irauçuba - CE (PDPI), priorizando o

¹ O Projeto foi apoiado pelo Edital MCT/MCidades/CNPq 60/2005 – Apoio a Elaboração de Planos Diretores Participativos. Os autores agradecem ao Ministério da Ciência e da Tecnologia, ao Ministério das Cidades, ao CNPq, ao UNIFOR, ao CDVHS, à Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, à Cáritas Diocesana de Itapipoca e ao SAJU.

caráter democrático e a participação popular nos processos e produtos gerados.² O Projeto integrou ações de extensão, pesquisa, educação e desenvolvimento tecnológico, constituindo vontades coletivas, firmando decisões e gerando proposições no planejamento urbano e territorial.

Pretende-se com este artigo, no qual se apresentam aspectos das metodologias e do desenho institucional do Projeto, evidenciando eventos, processos e instâncias criados, desafios vivenciados e resultados alcançados, desvelar aspectos teórico-práticos dessa experiência de extensão universitária, destacando-se o caráter democrático e a participação popular. As informações e dados expostos originaram-se de análise documental e de observação participante. O artigo estrutura-se nos seguintes tópicos, além desta Introdução: inicialmente expõe-se o contexto de formulação e execução do Projeto, destacando-se as lutas pela Reforma Urbana e as disputas e inovações democráticas contemporâneas; em seguida, evidenciam-se referências teórico-metodológicas, ético e políticas, a metodologia e o desenho institucional da elaboração do PDPI; por fim, sistematizam-se os resultados alcançados.

REFORMA URBANA, PLANO DIRETOR E DEMOCRATIZAÇÃO

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, o planejamento urbano no Brasil inscreveu-se em um contexto de lutas pela reforma urbana e de difusão de experiências inovadoras e democratização e participação popular, inclusive com a elaboração e revisão de Planos Diretores.³

A bandeira da reforma urbana surgiu nos anos 1960, mas foi nos anos 1980 que ela, defendida por agentes que se organizaram no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), consolidou-se no país, articulando princípios, concepções e propostas que vinculam produção e regulação do espaço urbano à justiça social.⁴ [Souza \(2002, p.158\)](#), caracteriza essa Reforma como um “conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista”, voltadas para a redução dos níveis de injustiça social e para a democratização do planejamento e da gestão das cidades. O MNRU teve atuação política importante na Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade em 2001 e na criação do Ministério das Cidades em 2003.

Para [Cardoso \(2001, p. 03\)](#), já no Congresso Constituinte em 1986, o MNRU assumia os seguintes princípios gerais: (I) obrigatoriedade do Estado em assegurar um conjunto de direitos urbanos para todos os cidadãos, vinculados a condições de vida urbana digna e justiça social; (II) submissão da propriedade à sua função social, avaliando que a propriedade privada urbana é geradora de desigualdades sociais na produção e estruturação do espaço urbano, fortalecendo a regulação pública do uso do solo, de modo que a prática privada e pública daquele direito não prejudique o interesse coletivo; (III) direito à cidade, articulando uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo à adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas

² Participaram do Projeto as áreas disciplinares de Sociologia, Ciência Política, Pedagogia, Direito, Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Psicologia, Estatística, Computação e Comunicação Social.

³ Para [Santos e Avritzer \(2002, p. 26\)](#), a inovação é entendida como “participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão”.

⁴ Cardoso (2000) discute a emergência das lutas e do ideário da Reforma Urbana a partir dos anos 1960 no Brasil. Apesar de destacarmos neste artigo aspectos gerais e comuns, cabe reconhecer a polissemia da expressão “reforma urbana”, em disputa, como tratado, por exemplo, por [Frota \(2010\)](#).

aos investimentos públicos e se traduza na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização; (IV) gestão democrática da cidade, com ampliação do direito de cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão, como forma complementar à democracia representativa.

A Constituição tornou o Plano Diretor (PD) o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana (Brasil, 1988).

No início do século XXI, o Estatuto da Cidade (EC) tornou obrigatório o Plano Diretor para cidades (a) com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (b) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; (c) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (d) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (Brasil, 2003). O EC também institucionalizou exigências processuais de democratização no planejamento urbano, incluindo: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Brasil, 2003).

Além disso, o Capítulo V do EC, “Da gestão democrática da cidade”, também indicou que poderiam ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos para garantir a gestão democrática da política urbana: órgãos colegiados nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; referendo popular e plebiscito (Brasil, 2003).

Além dessas dimensões democráticas processuais, o EC também demarcou referências democráticas substantivas, ao vincular um conjunto de instrumentos urbanísticos, fiscais, tributários e políticos de planejamento, gestão e intervenção urbana à função social da cidade e da propriedade, ao direito à cidade e aos direitos urbanos.

A partir das últimas décadas do século XX, um conjunto de agentes buscou consolidar e ampliar a democratização no país, com experiências e formas inovadoras de participação, representação e deliberação política. Conceitualmente, é possível falar em uma articulação da democracia representativa à democracia participativa ou direta, muito embora a própria compreensão da participação, ou seu lugar, sentido e caráter variem bastante, em um *continuum* que vai da coerção à autogestão, em contextos mais ou menos democráticos ou autoritários.

Dagnino *et al* (2006, p. 07-16), afirmam que, na América Latina do final do século XX, os debates democráticos vincular-se-iam à ressignificação do ideário da democracia e às disputas pela construção democrática no continente. Vivenciava-se então a disputa entre dois projetos políticos, o neoliberal e o democrático-participativo, indicando que “não somente ambos requeriam a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas se baseariam nas mesmas referências: a construção de cidadania, a participação e a própria ideia de sociedade civil”. Caracterizar-se-ia então uma “hegemonia do ideário participacionista”, evidenciando a participação como princípio hegemônico que se afirmaria em diferentes filiações político-ideológicas ([Tataqiba, 2006](#)). Por isso, [Tataqiba \(2006, p. 145\)](#) afirma que a própria abertura de canais institucionalizados de participação pode assumir o significado de mecanismos por meio dos quais se realiza a despolitização

do debate e das decisões públicas e, muitas vezes, o que se efetiva “não é a partilha do poder de governar, mas a dissolução desse poder na gerência eficiente”.

Como se pode avaliar, o processo de construção democrática não é linear; ao contrário, é contraditório e fragmentado (Dagnino, 2002, p. 279). São diversas as propostas e experiências democráticas e participativas, com metodologias, formatos, sistemas e procedimentos de formação das decisões, lideranças e proposições, podendo assumir sentidos de cooptação, integração, despolitização, tutela, cogestão, legitimação, partilha do poder, autogestão, transformação institucional e/ou social, reprodução da ordem ou do *status quo* estabelecido, educação, dentre outros (Souza, 2002).

Nesse contexto, entre 2004 e 2005, o Ministério das Cidades identificou 1.682 municípios em todo o Brasil com obrigatoriedade de elaboração ou revisão do Plano Diretor, 108 dos quais localizados no Ceará. A partir de então, o Governo Federal promoveu um conjunto de ações para estimular e apoiar técnica, financeira e politicamente a elaboração participativa desses instrumentos (Brasil, 2004).⁵

Inserindo-se nesse contexto o Projeto de Extensão Universitária “Plano Diretor Participativo e Desenvolvimento Territorial Sustentável em Irauçuba (CE)”, cabe evidenciar-lhe os aspectos mais importantes de sua concepção, metodologia e desenho institucional.

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E RESULTADOS

A metodologia em sentido amplo engloba pressupostos e referências que balizam os objetivos, as estratégias e as atividades de extensão universitária e pesquisa, caracterizando uma fundamentação teórica, ética e política que absorve contribuições de teorias, conceitos e categorias científico-acadêmicos e de experiências, saberes e práticas de profissionais, instituições, gestores públicos e agentes populares. A metodologia também envolve as formas e modos de condução prática do Projeto, fundados em conhecimentos, aptidões e habilidades de várias ordens – científico, técnico, corporal, emocional, simbólico, político, estético, dentre outros. Em um nível mais aplicado, a metodologia articula instrumentos, técnicas e dinâmicas formuladas e aplicadas nos diversos eventos e instâncias.

À época da elaboração do PDPI, o município estruturava-se política e administrativamente em seis áreas de desenvolvimento local. Além dos distritos de Boa Vista do Caxitoré, Missi, Juá e Sede, os núcleos urbanos de Campinas e de Coité, ambos localizados na área geográfica da Sede. A intervenção da equipe, que envolveu trinta e sete semanas de viagens intermunicipais, com deslocamentos a partir de Fortaleza e Itapipoca, englobou todas essas áreas, visitando dezenas de núcleos urbanos e localidades. Buscou-se a articulação entre os territórios que compõem o município, em suas dimensões materiais e imateriais, visando sua reapropriação e ressignificação pelas famílias, grupos e comunidades que os ocupam. Para tanto, realizaram-se atividades e eventos e instituíram-se instâncias de planejamento e de gestão territorialmente vinculadas, buscando gerar vínculos interindividuais e compromissos em relação aos seus territórios e ao município.

⁵ Em 2005, o Governo Federal destinou R\$ 55 milhões para a elaboração de Planos Diretores. Para um detalhamento das ações do Governo Federal nesse período, em apoio aos Planos Diretores, vide [MACHADO](#) (2011).

Desenvolveram-se algumas ações e atividades para enfrentar dificuldades vivenciadas, como a retração da participação de gestores, técnicos e políticos, a reduzida participação popular em algum território, a necessidade de enfrentar resistências de grupos ou segmentos específicos em relação a alguma proposição ou questão, a quebra na continuidade dos processos em função de problemas logísticos, dentre outras. Nesse sentido, a processualidade da elaboração do PDPI desvelou momentos e territórios de maior e menor mobilização, divergências e tensões mais ou menos graves e debilidades organizativas e estruturais, dentre outros elementos, que foram sendo compreendidos e enfrentados pela equipe através de ações e estratégias diversas.

Entendeu-se o planejamento como um instrumento que ajuda a pensar e transformar a realidade por meio das práticas sociais, permitindo-se conhecer a realidade a ser transformada e definir o nível de mudança que se deseja e que se pode efetivamente alcançar. Assim, articulando dimensões técnicas e políticas, o planejamento deve ser entendido como ciência e arte de construir governabilidade para os destinos individuais e coletivos, envolvendo um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas. Só planeja quem vivencia as situações a serem enfrentadas, e desenvolver a capacidade de planejar significa adquirir a capacidade de comandar e de enfrentar a realidade por intermédio da apropriação e desenvolvimento de instrumentos, ferramentas e institucionalidades ([Matus, 1997, 1993, 1991](#)). Tudo isso envolve a possibilidade de vivenciar divergências e conflitos e, ainda assim, de vir a constituir compromissos políticos e decidir coletivamente o que se pode e se deseja fazer diante dos problemas, limitações e potencialidades existentes, e como se deverá proceder diante das diferentes situações (Souza, 2002, p.279). Na tradição da reforma urbana, o “caráter político do processo de planejamento é assumido de maneira explícita e positiva”, além de o urbano ser “reconhecido como um espaço de luta no qual se defrontam interesses divergentes ou mesmo antagônicos” ([Gondim, 1995, p. 472](#)). Nessa perspectiva, o planejamento também foi entendido como um campo de forças e de lutas onde convivem reiteradamente agentes sociais com trajetórias e recursos de poder diferentes, ocupando posições e articulados em grupos e redes variadas ([Bourdieu, 2007; 2004](#)).

Entendeu-se o projeto como uma pesquisa-ação, pressupondo-se uma forma de ação coletiva e planejada, com a participação como dimensão essencial, voltada para o enfrentamento de problemas concretos e valorizando a interação entre extensionistas/pesquisadores e membros das situações investigadas/enfrentadas ([Thiollent, 2004, p.07](#)). Nesse sentido, a participação se articula à capacidade de leitura da realidade, gerando análises e proposições pelos diversos agentes planejadores ([Thiollent, 2004, pp.08-09](#)). Assim, a pesquisa-ação visa a proporcionar aos agentes envolvidos os meios de se tornarem capazes de responder de forma satisfatória e transformadora aos problemas da situação em que vivem, articulando intervenções sociais, produção de conhecimento fundamentado cientificamente e ampliação da consciência e organização das pessoas e grupos envolvidos ([Thiollent, 2004, p.16](#)).

As referências da Pesquisa-Ação foram articuladas a concepções educacionais de [Freire](#) (2008, [1987](#)). Buscou-se criar condições para que os agentes populares pudessem não só instituir e dizer sua palavra, mobilizando percepções, avaliações e conhecimentos valiosos para redefinir as intervenções, criar vontades coletivas e conformar as decisões públicas, mas também, em situação e coletivamente, reconstruir suas leituras sobre as múltiplas realidades socioespaciais nos territórios do município.

Em articulação com as referências da Pesquisa-Ação ([Thiollent, 2004](#)) e de Freire (1987), também mobilizaram-se fundamentos sociológicos no âmbito do que se pode denominar teoria das práticas sociais e dos agentes sociais. Nesse sentido, vivenciou-se uma tensão teórica e empiricamente produtiva entre concepções praxiológicas referenciadas em Pierre [Bourdieu \(2007, 2004, 2001, 1996\)](#) e concepções mediadas pelo pragmatismo sociológico, tais como o interacionismo simbólico e a fenomenologia social ([Collins, 2009](#); [Lallement, 2004](#)). A partir dessas referências, a interação face a face e a construção coletiva de percepções, significados e proposições foi considerada essencial ao planejamento democrático realizado. Assim, buscou-se o enfrentamento coletivo de problemas práticos e, ao mesmo tempo, a reconstrução de conceitos, valores, percepções e sentimentos nas comunidades.

As instâncias internas da equipe foram a Coordenação, com representantes das instituições componentes do projeto, e as comissões temáticas, responsáveis pela produção técnico-científica e pela articulação institucional e mobilização social, dentre outras funções. O monitoramento constante permitiu avaliar continuamente os acúmulos político-técnicos, as inovações e os avanços democráticos, assim como os desafios e dificuldades enfrentados.⁶

Em números absolutos, os eventos registraram a participação de 3.662 pessoas, tendo sido eleitos 40 munícipes para compor as instâncias participativas decisórias do núcleo gestor e do fórum participativo, como se verá. Realizaram-se três reuniões com gestores do 1º e do 2º escalão do executivo municipal, em março de 2006, com apresentação do projeto, sondagem de expectativas, socialização e coleta de informações, nivelamento de conhecimentos, sensibilização e comprometimento dos gestores e pactuação e planejamento do processo de elaboração participativa do plano diretor. Houve dez reuniões nas secretarias municipais, com a identificação e coleta de informações e dados e a mobilização de gestores e funcionários. Além disso, contataram-se 35 lideranças comunitárias e 43 entidades/instituições da sociedade civil organizada de Irauçuba.

Os Seminários Político-Técnicos da Equipe

Em 03 e 04 de junho e em 14 e 15 de julho de 2006 foram realizados dois seminários internos da equipe do projeto, de caráter técnico e político, que permitiram dotar de organicidade e fundamentar a intervenção, efetivando a construção conceitual e a demarcação e consolidação coletiva das dimensões, problemáticas e questões a serem investigadas. A definição dos cronogramas de trabalho, a distribuição das atividades e tarefas e o monitoramento e avaliação da atuação subordinaram-se às referências conceituais construídas nesses seminários. O fio condutor das reflexões, decisões e intervenções da equipe foi a percepção dos sentidos participativos e dos objetivos, conteúdos e técnicas em cada situação, evento e instância.

Os seminários tiveram caráter processual e articularam dimensões formativas, analíticas e propositivas. No aspecto formativo, efeturaram socialização, construção coletiva e pactuação dialogada de reflexões, conceitos e categorias analíticas. Na

⁶ Embora não caiba detalhamento neste artigo, coloca-se esta questão a fim de indicar que a realização das ações, atividades e eventos, e a própria criação das instâncias, não foi linear e totalmente pré-concebida.

dimensão analítica e propositiva, houve a identificação de variáveis e indicadores, aprofundamento e direcionamento das sistematizações e indicação preliminar de proposições e componentes para o PDPI, com a definição de cinco dimensões de conhecimento ou eixos norteadores de intervenção: geoambiental, urbanístico, socioeconômico, cultural e político. Mais concretamente, os objetivos dos seminários foram: (I) gerar produção e apropriação coletiva de referências conceituais e categorias analíticas para mediar os processos e documentos do Projeto; (II) fortalecer e viabilizar as interações e intervenções da equipe com os diferentes agentes sociais e territórios do município; (III) tornar consensuais concepções em um cenário de intervenção multidisciplinar e multiprofissional; (IV) avançar na sistematização das leituras, diagnósticos e prognósticos, impulsionando a formatação e o desenvolvimento dos produtos.

As ações de comunicação social

Nas ações de comunicação social, a parceria com Núcleo Integrado de Comunicação da UNIFOR (NIC) permitiu o desenvolvimento de diversos materiais de comunicação social e educativos. A comunicação foi compreendida como uma intervenção processual com repercussões na mobilização, na formação e na articulação institucional e política, elementos centrais à participação política mediada tecnicamente.

Foram várias as ações empreendidas. Durante o lançamento público do processo de elaboração do PDPI efetuou-se uma caminhada cultural, com a participação de grupos com atuação cultural no município e na região. Além disso, em diversos momentos houve a distribuição de cartilhas educativas sobre o Plano Diretor Participativo e o Estatuto da Cidade para os pesquisadores populares, para os multiplicadores capacitados (profissionais da educação, agentes de saúde e agentes jovens), para os representantes do núcleo gestor e para os legisladores municipais. Membros da equipe participaram de programas de rádio, com divulgação pública das atividades e eventos e convocação para participação, o que incluiu elaboração e difusão de *spots* e a realização de quatro entrevistas. A divulgação pública dos eventos e a convocação para participação também ocorreu através de 30 faixas posicionadas em pontos estratégicos da sede municipal e sedes distritais, 200 cartazes e 2.000 *fly* (“mosquitinhos”) distribuídos em todo o território municipal. Também foram elaborados e distribuídos 2.500 *folders*, com a explicação do processo de elaboração do PDPI e a convocação para participação.

As caminhadas de reconhecimento

As viagens, visitas e caminhadas da equipe, envolvendo as seis Áreas de Desenvolvimento Local (ADL's), tiveram caráter de mapeamento, coleta de informações e dados técnicos geoambientais, culturais e socioeconômicos e de mobilização social e constituição de vínculos, pactuações e articulações envolvendo diversos agentes sociais. Munidos de base cartográfica, membros da equipe percorreram pontos específicos ao longo do município, acompanhados de agentes apropriados do território, organizando o conhecimento difuso e até então impreciso da realidade de Irauçuba.

A realização das caminhadas envolveu três etapas. Inicialmente identificaram-se agentes – moradores, técnicos locais e ambientalistas – que pudessem conduzir as caminhadas por meio da seleção de pontos estratégicos, da contribuição na elaboração

de um roteiro prévio com a definição dos trajetos e na apresentação prévia da área através dos mapas disponíveis. Depois houve a realização das caminhadas com observação, registro e análise de aspectos relativos ao solo, relevo, vegetação, recursos hídricos, usos agropecuários, questões agrárias e oferta e espacialização da infraestrutura, caracterizando um processo permeado por diálogos e informações socializadas entre os diversos agentes que conduziam/participavam dos trajetos realizados no município. A terceira etapa envolveu a sistematização, análise e socialização das informações e dos dados coletados, sendo efetuada nas instâncias democráticas do processo.

O ensaio fotoetnográfico

A partir das últimas semanas de maio de 2006, concebeu-se e executou-se o Ensaio Fotoetnográfico de Irauçuba, identificando-se e registrando-se problemáticas e potencialidades socioespaciais do município. Além disso, a equipe utilizou-se da fotografia para registrar e documentar o processo de elaboração do PDPI, identificar e coletar informações e dados técnicos e efetivar dinâmicas e técnicas nos eventos e instâncias participativas.

Os guardadores das memórias

A equipe identificou antigos moradores reconhecidos publicamente como “guardadores das memórias” das comunidades, realizando, entre maio e julho de 2006, seis entrevistas com o intuito de coletar informações sobre a história municipal e identificar marcos simbólicos materiais e imateriais.

Os pesquisadores populares e os multiplicadores

Uma das estratégias de mobilização social foi a integração da juventude e de outros agentes multiplicadores – agentes de saúde e profissionais da educação – aos processos de elaboração do PDPI, buscando a capilarização territorial e a vitalidade cotidiana na atuação. Para tanto, realizaram-se reuniões com as famílias dos 08 pesquisadores populares (bolsistas de ensino médio do projeto), capacitando-os nas questões legais do planejamento e gestão urbana, com 70 h/a envolvendo pesquisa, atividades de mobilização social e de participação popular. Também houve 19 reuniões de trabalho e monitoramento dos pesquisadores populares. Estes, com a participação de outros jovens de suas comunidades, elaboraram 06 mapas comunitários das áreas de desenvolvimento local. Também foram realizadas 13 capacitações para 120 agentes jovens em atuação nas diferentes áreas territoriais. Além disso, realizou-se um Curso Básico de Fotografia para esses agentes jovens, com o objetivo de desenvolver atividades de resgate e preservação de elementos da História e das memórias coletivas, utilizando a fotografia como instrumento para (re)leitura de seu lugar.

Em 07 de abril de 2006, realizou-se um Seminário com aproximadamente 200 multiplicadores (agentes de saúde, profissionais da educação e agentes jovens), que constituiu um momento de sensibilização, mobilização social e leitura popular. Nesse sentido, ocorreu um debate sobre o lugar enquanto um lugar de direitos, com atividades

de leitura comunitária, em grupos organizados por área de desenvolvimento local. A intervenção dos multiplicadores englobou também pesquisas para levantamento da história e da memória de localidades e a sensibilização e mobilização para participação das comunidades nas atividades e eventos.

O diagnóstico socioespacial

Buscou-se criar condições para que agentes tradicionalmente excluídos da formação das decisões políticas, e que vivenciam diretamente os problemas territoriais, ambientais e urbanos, participassem da formação das decisões do planejamento e gestão urbana e territorial. Nesse sentido, foram diversas as atividades, os eventos e as dinâmicas onde se desenvolveram os processos de identificação, registro, coleta, produção, sistematização, análise e socialização de informações e dados, com participação de diferentes agentes.⁷ As fontes dos dados envolveram: (I) referências bibliográficas e documentais, produções científicas e técnicas; (II) informações e dados originados das interações e diálogos entre a equipe do Projeto e os diferentes segmentos sociais no município; (III) observação direta nos territórios do município.

O Diagnóstico envolveu construção coletiva e socialização de conhecimentos de caráter analítico e propositivo, articulou leituras técnicas e comunitárias. A leitura técnica envolveu produções científicas, profissionais e técnicas consolidadas e reconhecidas socialmente e/ou produzidas por profissionais da equipe. A leitura comunitária envolveu processos participativos de investigação comunitária, de produção de informações, dados e propostas e de diálogo e socialização de conhecimentos científicos, profissionais e técnicos. Por meio de atividades, eventos e instâncias diversas, as interlocuções entre conhecimentos, aptidões e habilidades técnicos e populares buscaram desenvolver a participação, promover a organização comunitária, estimular a produção de sonhos e desejos, qualificando a intervenção política ao gerar consciência, saberes e práticas inovadoras diante dos desafios cotidianos.

Houve também a elaboração de questionário, com aplicação de pré-teste e de 499 questionários nas seis áreas de desenvolvimento local. O questionário foi estruturado em informações pessoais, moradia, economia, educação, saúde, mobilidade, infraestrutura, questões ambientais e aspectos físico-geográficos e aspectos político-associativos, com 73 questões.

⁷ Inclusive as Caminhadas de Reconhecimento anteriormente descritas.

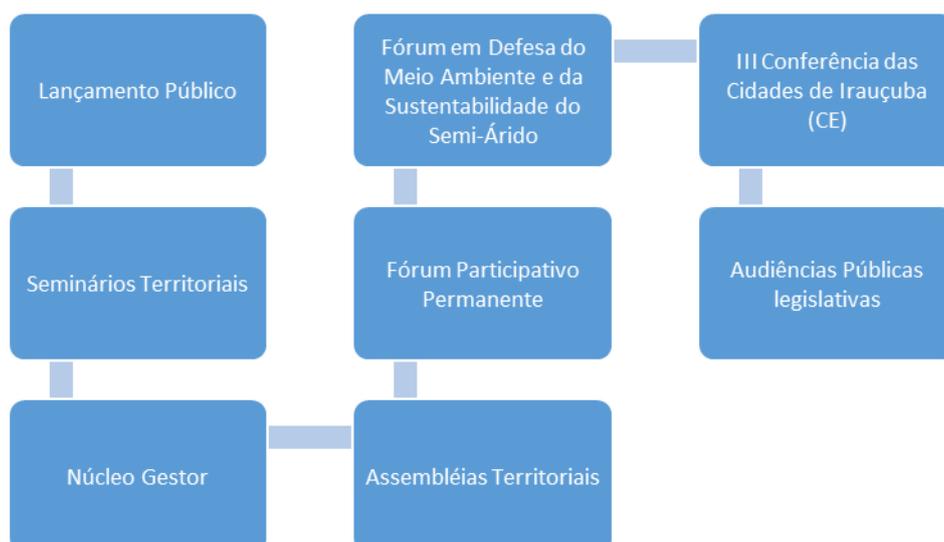


Figura 1. Instâncias democráticas e participativas na elaboração do Plano Diretor Participativo de Irauçuba

A Figura 1 expõe as instâncias e os eventos democráticos e participativos na elaboração do PDPI. O marco simbólico inicial foi o ato público de lançamento da elaboração do PDPI, em 31 de março de 2006, contando com a presença de mais de trezentas pessoas. Nesse ato, houve a leitura de uma carta-compromisso, simbolicamente assinada por 267 pessoas, constituindo compromissos mútuos entre a sociedade política e a sociedade civil para a elaboração democrática e participativa do Plano Diretor.

Após o lançamento público, realizou-se um seminário territorial em cada área de desenvolvimento local do Município, nos meses de abril e maio de 2006, com um total de 350 (trezentas e cinquenta pessoas) sensibilizadas para a temática "O Lugar como Lugar de Direitos". As leituras comunitárias nos Seminários foram estruturadas em três grupos de trabalho: produção e trabalho; mobilidade; moradia e infraestrutura. Além das leituras comunitárias, nos seminários elegeram-se vinte representantes territoriais da sociedade civil para comporem o Núcleo Gestor (NG) do PDPI.⁸

O projeto assumiu a perspectiva de institucionalização de uma esfera pública decisória e compartilhada, com a presença da sociedade civil e da sociedade política, no campo do planejamento urbano e territorial no município, em interlocução com as referências da democracia deliberativa, que promove uma valorização da esfera pública. [Ribeiro e Cardoso \(1996, p. 38\)](#) destaca duas posições diferenciadas no âmbito da Democracia Deliberativa, estando em jogo fundamentalmente a institucionalização ou não da esfera pública:

[...] alguns autores ao formular esse conceito defendem a tese segundo a qual apenas influências geradas na esfera pública são satisfatórias para afetar as decisões do sistema político. [...] outros autores, atentando para os limites dessas formulações, destacam a necessidade de "empoderar" a esfera pública. Esse processo de "empoderamento" consistiria na criação de mecanismos institucionais capazes de garantir que as decisões tomadas na esfera pública sejam devidamente implementadas pelo sistema político. Assim, enquanto no primeiro

⁸ Realizaram-se os seguintes Seminários Territoriais: (I) Missi em 11/04; (II) Boa Vista do Caxitoré em 12/04; (III) Campinas em 20/04; (IV) Juá em 26/04; (V) Coité em 27/04; (VI) Sede em 10/05.

caso as manifestações dos cidadãos na esfera pública precisariam ser ouvidas e problematizadas pelo sistema político para se tornarem decisões efetivas, no segundo caso os resultados efetivos da expressão política dos “não políticos” tomariam forma na esfera pública, cabendo aos atores sistêmicos apenas implementar o que foi anteriormente decidido.

Nesse sentido, o núcleo gestor foi uma instância decisória de coordenação compartilhada do processo de elaboração, com representantes do poder público e da sociedade civil organizada. A posse do núcleo gestor ocorreu em 12 de maio de 2006, com representantes indicados pela administração pública municipal e eleitos pela sociedade civil. Realizaram-se seis encontros e um seminário de socialização do Diagnóstico Socioespacial Participativo no núcleo gestor, divulgados publicamente e registrados em ata, promovendo a gestão democrática na elaboração do PDPI, definindo e construindo participativamente atividades, debates político-técnicos e mobilização social. O seminário de socialização e qualificação de dados do Diagnóstico Socioespacial Participativo no Núcleo Gestor, em 27 de julho de 2006, envolveu a apresentação e o debate de três painéis: geoambiental; desenho urbano, moradia e mobilidade; aspectos socioeconômicos.

Também, em agosto de 2006, realizou-se uma assembleia em cada área territorial do município, com um total de 420 (quatrocentas e vinte) pessoas participantes. Durante as assembleias, apresentaram-se e aprovaram-se ou reajustaram-se os dados do Diagnóstico Socioespacial. A partir desses dados, houve a geração preliminar de proposições, com diretrizes, prioridades, propostas e ações para cada área territorial. Nas assembleias também se elegeram representantes territoriais para comporem o Fórum Participativo Permanente de Irauçuba (FPPI), instância de elaboração do PDPI, onde foram geradas, debatidas publicamente e legitimadas técnica e politicamente as proposições que compuseram a legislação do plano.

O FPPI, a instância participativa de debate e deliberação pública e compartilhada das diretrizes, propostas e ações a serem incorporadas ao PDPI, adotou a seguinte metodologia: apresentação das diretrizes, das propostas e das ações geradas nas assembleias territoriais ou no próprio fórum. Caso houvesse destaque, seria discutida e aprovada ou rejeitada, com o conteúdo e redação inicial ou de forma modificada. Caso não houvesse destaque seria considerada automaticamente aprovada. Esse processo ocorreu por eixos temáticos e no processo foram levantadas competências e responsabilidades da sociedade política e civil. Assim, o FPPI assumiu o caráter de espaço de socialização dos dados consolidados da leitura técnica e da leitura comunitária e aprofundamento das discussões, permitindo a reconfiguração dos objetivos e a indicação das diretrizes estratégicas para o desenvolvimento, definindo prioridades e proposições em cada eixo de desenvolvimento. Assumiu também o caráter de espaço político para a constituição de consensos e a identificação das divergências e conflitos, além da construção de corresponsabilidades.

No processo de elaboração do PDPI também houve a constituição e o funcionamento de duas comissões de trabalho. A Comissão de Mobilização do Núcleo Gestor e a Comissão Pró-COMDEMA (Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio-Ambiente), que viabilizaram a mobilização social de entidades/instituições e efetivaram a sensibilização para a temática ambiental como uma das prioridades de intervenção no município. A elaboração do PDPI foi um momento estratégico para ampliação do reconhecimento e para o debate público da problemática ambiental em Irauçuba. Nesse

sentido, realizou-se o I Fórum Municipal Integrado em Defesa do Meio Ambiente e da Sustentabilidade do Semiárido, uma atividade inicialmente não prevista, mas que se revelou importante. A construção do I Fórum Municipal Integrado em Defesa do Meio Ambiente e da Sustentabilidade do Semiárido foi articulada por segmentos e instituições da sociedade civil, pela Secretaria do Meio Ambiente e Agropecuária e pela equipe assessora. Realizado em caráter de oficina de trabalho, articulou o reconhecimento dos problemas ambientais à criação de estratégias de intervenção para seu enfrentamento. Contando com a participação de 75 pessoas, a condução da análise e o debate dos eixos temáticos foram feitos mediante um saber especializado, com os seguintes eixos temáticos: Identificação e uso sustentável de áreas naturais protegidas; educação ambiental e contextualizada; práticas agropecuárias; e gerenciamento dos recursos hídricos. Os moderadores das oficinas foram parceiros atuantes em órgãos públicos como a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (COGERH), a Superintendência do Meio Ambiente do estado do Ceará (SEMACE-CE), o Comitê de Bacias do Curu e do Litoral e a Embrapa. No I Fórum Municipal Integrado em Defesa do Meio Ambiente e da Sustentabilidade do Semiárido, geraram-se proposições incorporadas ao PDPI. As “Oficinas de trabalho” envolveram a caracterização dos *problemas* e *potencialidades*, realizada pelos participantes de cada um dos eixos temáticos contemplados no evento e conduzida por moderadores em seu papel de nortear e aprofundar as problematizações e a análise das *causalidades* e dos *efeitos*, bem como dos *fatores internos* e *externos* envolvidos em cada questão ambiental. Além disso, houve a definição e formulação das ações estratégicas, com o apoio do moderador na construção de uma visão coletiva e convergente das prioridades e das intervenções imediatas, a médio e a longo prazo. Esse momento teve como objetivo indicar caminhos para viabilizar as ações estratégicas e responder a questões gerais como: onde concentrar esforços para mitigar os problemas e estrangulamentos abordados no fórum? Como otimizar e reforçar as potencialidades, de modo a aproveitar melhor as oportunidades de que dispõe o quadro social e geoambiental desse território? Ao final, ocorreu a apresentação em plenária das ações prioritárias de cada eixo, com a socialização, discussão e convergências das estratégias de intervenção nas problemáticas ambientais do município.

Paralelamente, no segundo semestre de 2006, realizaram-se seis reuniões do Fórum Participativo Permanente de Irauçuba (FPPI) e, no primeiro semestre de 2007, mais três. Oficialmente foram entregues, então, os produtos do projeto, apresentada e referendada a Legislação do PDPI, para posterior encaminhamento e aprovação na Câmara Municipal e encerrada a participação da equipe assessora. A partir desse momento, a intervenção da equipe assumiu o caráter de monitoramento do processo, até a aprovação do PD na Câmara Municipal.

Em 29 de julho de 2007 realizou-se a III Conferência das Cidades de Irauçuba (CE) – Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social, Avançando na Gestão Democrática das Cidades, com os seguintes objetivos: (1) aprovação das diretrizes, propostas e ações elaboradas e legitimação da legislação do PDPI; (2) participação do município, com eleição de três delegados para a Conferência Estadual da Cidade no Ceará; (3) constituição do Conselho Municipal da Cidade de Irauçuba (CE). Após a Conferência, houve a aprovação do plano diretor na Câmara Municipal.

No dia 28 de setembro de 2007, os vereadores aprovaram por unanimidade: (a) o Projeto de Lei Nº. 26/2007, que institui o Plano Diretor Participativo de Irauçuba e cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial de Irauçuba (COMDUTI), e

dá outras providências; (b) o Projeto de Lei Nº. 27/2007, que dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Sistema Viário e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável da Cidade de Irauçuba, das sedes distritais de Boa Vista do Caxitoré, Coité, Juá e Missi e da localidade urbana de Campinas, e dá outras providências; (c) o Projeto de Lei Nº. 28/2007, que dispõe sobre a Política Ambiental do Município de Irauçuba, Unidades de Conservação e dá outras providências. Dois dias depois, em 30 de outubro de 2007, foram publicadas pelo Executivo Municipal para fins de efeitos legais, as leis: (I) 565/2007, que dispõe sobre a Política Ambiental do Município de Irauçuba, Unidades de Conservação e dá outras providências; (II) 563/2007, que institui o Plano Diretor Participativo de Irauçuba e cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial de Irauçuba (COMDUTI), e dá outras providências; (III) 564/2007, que dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Sistema Viário e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável da Cidade de Irauçuba, das sedes distritais de Boa Vista do Caxitoré, Coité, Juá e Missi e da localidade urbana de Campinas, e dá outras providências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como, durante 18 meses, a equipe assessorou a sociedade política e a sociedade civil locais, formulando e aplicando referências, uma metodologia e um desenho institucional para a elaboração do Plano Diretor municipal, valorizando o caráter democrático e a participação popular, cabe então, neste momento, pontuar desafios enfrentados e alguns resultados alcançados.

Inicialmente, destaquem-se as **tensões e articulações complexas** entre **teoria/empíria** e entre **ciência/tecnologia**, vivenciadas cotidianamente por intermédio da (1) realização de ampla pesquisa científica e (2) do desenvolvimento, socialização e aplicação de tecnologias democráticas e participativas de planejamento urbano e territorial. Também, é importante enfatizar o caráter das **ações extensionistas**, entendidas como **assessoria popular**, assentadas em interlocuções intensas, reiteradas e complexas entre agentes acadêmico-científicos, cidadãos, gestores e profissionais presentes no município. Além disso, o desenvolvimento de processos e a constituição de instâncias decisórias (Assembleias, Seminários, Núcleo Gestor e Fórum Participativo Permanente), evidenciaram a criação de uma **esfera pública democrática** no planejamento urbano e territorial no município, com a participação de diversos segmentos, efetivando uma **partilha do poder político** e uma **democratização na formação das decisões**.

A identificação e problematização de conflitos, restrições e potencialidades associados a **processos, dinâmicas e formas de uso, ocupação, acesso, posse e propriedade da terra** nos territórios municipais foi o ponto de partida para a **regulação urbana, territorial e ambiental**. Nesse contexto, articulou-se uma **concepção de desenvolvimento** e uma **agenda política** estruturada em duas referências: (a) elaboração de **pactos sócio-territoriais** e de **propostas de obras e de serviços** para o enfrentamento das problemáticas socioespaciais; (b) indicação de **estratégias** e proposição de **um sistema de acompanhamento e controle social** que permitisse a **execução e o monitoramento democráticos do plano diretor**.

Buscou-se fortalecer os agentes locais, em suas capacidades de compreensão, debate, proposição, deliberação e enfrentamento das questões e problemáticas urbanas,

territoriais e ambientais. Dessa forma, a equipe empenhou-se em constituir um **sistema de planejamento e gestão participativo**, criando condições para que as ferramentas, instrumentos e institucionalidades previstos no Estatuto da Cidade e em outras referências políticas e legais pudessem ser implementados no território municipal, **gerando controle social/popular sobre a ação do poder público e da iniciativa privada**. Para tanto, desenvolveram-se processos e ações de formação, qualificação, articulação institucional e política, mobilização social, produção conceitual, leituras técnicas e comunitárias, criação e animação de instâncias democráticas de proposição e deliberação participativas e geração de diretrizes, propostas e ações.

SUBMETIDO EM 13 set. 2014
ACEITO EM 20 jul. 2015

REFERÊNCIAS

- [BOURDIEU](#), P. **O poder simbólico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.
- [BRASIL](#). Ministério das Cidades. *Estatuto da Cidade*. 2. ed. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.html>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- [BRASIL](#). Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundiarria/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20pelo%20munic%C3%ADpio%20e%20os%20cidad%C3%A3os.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.
- [BRASIL](#). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- [CARDOSO](#), A. L. A. Cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da lei 1025/01. **Cadernos Instrumentos de Democratização e Gestão Urbana**, v. 93, p. 27-44, 2001.
- [COLLINS](#), R. **Quatro tradições sociológicas**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- [DAGNINO](#), E. O.; ALBERTO, J.; PANFICHI, A. (Org). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, R. (Org). **Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade**. 2. ed. Campinas: Komedi, 2010. Disponível em: <http://escritoriopiloto.org/sites/default/files/documentos/Tecnologia%20Social%20aed%20-%20ferramenta%20para%20construir%20outra%20sociedade_R%20Dagnino.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2015.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. São Paulo: Cortez, 2008.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FROTA, H. B. Reforma Urbana e a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ERED/ERAJU, 21., 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: UFC, 2010. Disponível em: <http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/Convidados/Henrique_FROTA.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2010.

GONDIM, L. M. P. O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato? **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 472-490, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico, Brasil, 2000; 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

LALLEMENT, M. **História das idéias sociológicas: de Parsons aos contemporâneos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente, governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1997.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, C. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 28-42, 1991.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: _____. **Cidade, povo e nação: a gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Para ampliar a cãnone democrático. In: SANTOS, B. (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

[TATAGIBA](#), L. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E. ; OLVERA, A. ; PANFICHI, A. (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 137-179.

[THIOLLENT](#), M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2004.