

# GESTÃO URBANA E DILEMAS NO PODER LOCAL: INTERNIDADE E DISPERSÃO EM TERESINA (PI)<sup>1</sup>

Antonio Cardoso FAÇANHA<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente texto tem como objetivo analisar a gestão democrática da cidade, com base na discussão das teias de relações contidas nas instâncias de participação cidadã. A realidade a ser investigada revela a produção de um “invólucro urbano” que está sendo gestado por ações políticas e culturais que parecem dispersar ou dissolver o poder local, pondo, assim, em questão o planejamento da cidade. A discussão foi feita através das investigações realizadas na cidade de Teresina, capital do Estado do Piauí, com a intenção de refletir as instâncias de participação, utilizando como exemplo o Orçamento Popular, o Plano Estratégico – Agenda 2015, bem como os efeitos do Estatuto da Cidade, do Conselho de Desenvolvimento Urbano e as Audiências Públicas.

**Palavras-chave:** Gestão urbana, Participação e Poder local.

## ABSTRACT

This text to analyze the democratic management of the city, based on the discussion of networks of relationships contained in instances of citizens' participation. The reality to be investigated will show the production of an “urban housing” policy being managed by political and cultural actions that seem to disperse or dissolve the local power, thus bringing questionings on the city planning. The discussion was taken place through investigations carried out in the city of Teresina, capital of the State of Piauí, with the intent to reflect instances of participation, using as an example the popular budget for the 2015 Strategic Plan, as well as the effects of the City Statutes, of the Council of Urban Development and Public hearings.

**Key-words:** Urban management, Participation, Local power.

## 1. INTRODUÇÃO

A cidade de Teresina situa-se no contexto do Meio-Norte do Nordeste brasileiro, às margens do rio Parnaíba, que divide os Estados do Piauí e do Maranhão. A cidade de Teresina é considerada um aglomerado urbano não-metropolitano, e juntamente a com a cidade de Timon, no Estado do Maranhão, ambas exercem um importante papel na região. Teresina é uma cidade “nova” com 153 anos de existência; apresenta em sua origem um modelo de planejamento em xadrez, exercendo desde então um forte papel na região, por

---

<sup>1</sup> Palestra proferida no IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB) na mesa redonda “Gestão pública, participação cidadã e poder político”, na cidade de Manaus (AM), no período de 18 a 21 de outubro de 2005.

<sup>2</sup> Professor de Geografia na Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutorando em Geografia na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: acfacanha@yahoo.com.br.

meio de sua importância comercial e, mais recentemente, pela existência de um pólo de saúde em formação, que atrai pacientes dos Estados do Ceará, Maranhão, Pará e Distrito Federal entre outros.

O Piauí possuía no ano de 2000 uma população de 2.843.278 habitantes, com uma taxa de urbanização de 62,91%, constituindo assim um Estado com forte presença da população rural, apesar de possuir apenas 1,67% da população brasileira. É sabido por todos que, ao longo das últimas décadas do século XX, o Piauí tem acumulado os mais baixos indicadores sociais e econômicos da região Nordeste e do País, apesar de ter melhorado os seus indicadores do ano de 2000, se forem comparadas às décadas anteriores. Em 2000 a renda média *per capita* dos piauienses era de R\$ 129,00, com uma população de pobres da ordem de 61,8% do total, onde 80% dos mais pobres se apropriam apenas de 30,9% e os 20% mais ricos se apropriam de 69,1% da renda de todo o Estado.

Em pesquisa recente sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios piauienses (IBGE, 2002), foi revelada a precária situação do Estado. Enquanto Teresina possui um PIB *per capita* de R\$ 2.923,58, Parnaíba, a segunda maior cidade do Estado, possui um PIB *per capita* de R\$ 255,46. Do total de 223 municípios no Estado, 146 destes estão com um PIB *per capita* abaixo de R\$ 10,00 mensais.

Em sentido oposto à existência de um Piauí historicamente marcado pela pobreza e exclusão social, existe mais recentemente uma dinâmica econômica que está modificando a “realidade” do Estado. A ocupação dos cerrados pela produção de grãos, em especial, a penetração da soja, transforma as relações sociais e incorporam novos componentes culturais no território. A inserção de uma lógica turística no litoral piauiense (Delta do rio Parnaíba) e nas regiões do Parque de Sete Cidades, no Norte do Estado, e na Serra da Capivara, no município de São Raimundo Nonato, através do turismo arqueológico, produz “imagens” de um Estado que pode emergir de uma história marcada por uma situação de extrema exclusão. É preciso um olhar diferente e articulado para que se perceba a existência de um “outro” Piauí que se modifica enraizado em um território marcado pela pobreza.

Ao analisar a cidade de Teresina, faz-se necessário um resgate das duas últimas décadas do século XX. Na década de 1980, a organização interna da cidade ficou cada vez mais complexa tendência que se intensificou marcada pelo surgimento de novos atores sociais, como também pela consolidação de processos espaciais iniciados nas décadas anteriores; lembrando ainda que na mencionada década de 1980 Teresina possuía uma população de 377.174 habitantes.

Na mesma intensidade, o processo de descentralização do comércio ocasiona um espraiamento em todas as direções da cidade. Nesse contexto, a área central sofreu um processo de revalorização das atividades comerciais, enquanto foram construídos corredores comerciais nas grandes avenidas.

Pode-se afirmar que o papel econômico das instituições federais e estaduais é expressivo, devido o grande peso do setor administrativo na economia da cidade, além de serem grandes consumidoras de espaços. Deste modo, a cidade apresentou uma mudança cultural que promovia a busca de setores da população da classe média alta em busca de apartamentos, atraídos pela segurança e pelas amenidades, já que os condomínios localizavam-se próximos ao rio Poti.

Nos anos 1980, ganhou expressão na cidade o processo de favelização. Em meados da mesma década, como resultado das inundações ocorridas na cidade, em especial na zona Norte, surgiram ocupações de terras, realizadas de forma organizada por grupos sociais excluídos, atuando de forma articulada com os movimentos sociais urbanos. Esse contexto cristalizou os movimentos de luta em defesa da moradia.

Na década de 1990, intensificaram-se os processos socioespaciais. O setor industrial apresentou considerável dinamismo nos ramos da construção, alimentos, metalúrgica, construção civil e vestuário; no entanto, não foi capaz de soerguer a economia da cidade, em razão das dificuldades quanto ao capital de giro, acesso ao crédito, à ausência de uma política industrial atrativa, bem como de um frágil mercado consumidor. Logo, aconteceu um “congelamento espacial” com relação aos núcleos de indústria na cidade. Quanto à população, em 1991, o município perfazia um total de 598.323 habitantes.

Por sua vez, os setores de comércio e serviços continuavam a sustentar a economia local, posto que se desenvolveu em aliança com a própria expansão da cidade. Por outro lado, o surgimento de novas favelas, vilas e bairros na cidade contribuiu para a ampliação de núcleos de comércio e serviço. Um outro setor que se expandiu foi o das construtoras e imobiliárias; este ampliou suas ações em todas as direções da cidade, descentralizando-se espacialmente, assumiu novas estratégias, criando uma “cultura” de investimentos imobiliários.

Nessa década, o processo de verticalização ganha novos contornos e se expande em novas direções, sempre de “mãos dadas” com agentes econômicos que sabem fazer muito bem o “marketing urbano”, apropriando-se das melhores áreas da cidade, tendo sempre como vizinhos moradores considerados “nobres”. Entre os anos de 1995 e 1996, surgem os dois *shopping centers* da cidade, “Teresina Shopping” e “Riverside Walk”, especialmente

próximos, e separados apenas pela distância de um quilômetro, oferecendo novos serviços e novas formas de comportamento aos cidadãos teresinenses.

Contrariando em ritmo e em direção, ampliam-se às áreas residenciais de baixo “status”, a exemplo da ocupação da Vila Irmã Dulce, na zona Sul em 1998. Essa ocupação de terra teve um caráter significativamente particular, representando uma conquista dos setores envolvidos na luta urbana. A concretização do sonho da moradia ocorrido na Vila não foi uma conquista individual, mas sim coletiva, cristalizando na história e no tecido urbano da cidade um momento ímpar em que a ordem social foi alterada em defesa da moradia, da terra, da cidadania e da vida. O Censo de Vilas e Favelas registrou a existência de 117 vilas, 24 favelas e parques e residenciais, perfazendo um total de 38.852 famílias e uma população de 133.857 habitantes, ocupando 37.820 domicílios. Teresina, em 2000, já estava com uma população de 715.360.

### **1.1. Gestão urbana e instâncias de participação**

Para a análise aqui desenvolvida, será utilizada uma metáfora em que se busca compreender a expressão “invólucro urbano”, que significa “tudo quanto serve para envolver [...]” (FERREIRA, 1994/1995). A idéia é que a gestão urbana, vista sob a ótica da participação cidadã e do poder político local no recorte espacial da cidade de Teresina, encontra-se envolvida por um conjunto de ações cristalizadas em um tempo recente, e põe em xeque a gestão urbana e o direito à cidade. A supramencionada expressão é resultado de processos que moldam e irradiam energias positivas e negativas existentes no poder político local que são amparadas por processos invisíveis e que se articulam e se relacionam com as demais escalas de apreensão do urbano.

A idéia anterior de enfatizar a realidade do Estado e da cidade reside no fato de que é impossível pensar a cidade contemporânea sem uma articulação com outros contextos e a produção social no seu interior. “A gestão das cidades ou a universalização dos direitos civis através do poder local não pode estar desligada da forma como se articula o corpo social que intervém no cotidiano das cidades” (SOARES, 19??). Para tanto, é preciso que se inclua no debate a questão sugerida por Damiani (1999), na qual se demonstra a necessidade da relação entre espaço social e as formas de sua apropriação, bem como a inserção não só do direito à cidade, mas do direito ao espaço.

Iniciando de forma sintética a gestão pública, é pertinente fazer um paralelo entre a gestão pública tradicional e a gestão pública democrática através do Quadro 1 apresentado por Oliveira (2003).

Quadro 1. Modelo de Gestão Pública. Fonte: Silva (2002). In: Oliveira (2003, p. 110).

<b>Gestão Pública Tradicional</b>	<b>Gestão Pública Participativa</b>
<p>Base decisória:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecnocrática.</li> <li>• Discurso de participação.</li> <li>• Centralização.</li> </ul>	<p>Base decisória:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnicos/sociedade.</li> <li>• Práticas de participação.</li> <li>• Descentralização.</li> </ul>
<p>Definição de prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralizada pela burocrática.</li> <li>• Baseada nas prerrogativas do Executivo.</li> </ul>	<p>Definição de prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralizada com a participação da sociedade.</li> <li>• Inversão de prioridades.</li> </ul>
<p>Conflitos de interesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Barganhas e conchavos.</li> <li>• Predomínio dos interesses privados.</li> </ul>	<p>Conflitos de interesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociação e convergência de interesses setoriais e sociais.</li> <li>• Predomínio dos interesses coletivos.</li> </ul>
<p>Utilização dos recursos públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de transparência.</li> <li>• Patrimonialismo.</li> <li>• Ausência de créditos.</li> </ul>	<p>Utilização dos recursos públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparência.</li> <li>• Otimização.</li> <li>• Definição de critérios.</li> </ul>
<p>Base de sustentação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cidadania igual a voto.</li> <li>• Relações privadas e clientelismo.</li> <li>• Manutenção do <i>status quo</i>.</li> <li>• Burocracia.</li> </ul>	<p>Base de sustentação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A cidadania construída e o voto é um elemento da cidadania.</li> <li>• Redes sociais e participação direta.</li> <li>• Políticas estruturadoras.</li> <li>• Transformação econômica, política e cultural.</li> </ul>

Em relação aos mecanismos de gestão democrática que é preciso existir os seguintes componentes:

Vontade Política – determinação para a participação da sociedade no processo de co-gestão das políticas públicas, onde os representantes do poder público e a sociedade se engajam na construção de um projeto coletivo, superando atitudes clientelistas e maniqueístas, decorre da: a) percepção das vantagens individuais

e coletivas que a iniciativa propicia; b) firme convicção da sua viabilidade.

Competência – a compreensão da realidade de forma que os cidadãos envolvidos no processo tenham conhecimentos que possibilitem a formação de opinião e a tomada de decisões conscientes.

Habilidades Políticas – para construir e consolidar a coalizão e conquistar alianças importantes e fragilizar as posições dos antagonistas.

Canais Institucionais – estes são conseqüências das exigências acima. Refere-se à existência e o acesso aos mecanismos de participação para garantir a democratização da gestão. Sousa (2003 *apud* DE LA MORA, 1993b).

A questão da gestão urbana possui um vínculo direto com a participação cidadã. Da mesma forma é importante observar cinco formas de participação existentes na relação entre poder público e sociedade:

Espontânea – surge na realidade social independente das declarações e das formalizações induzidas ou impostas. Nasce espontaneamente a partir do interesse dos participantes e se constitui como a forma sólida e eficaz de participação.

Conquistada – nasce da vontade dos membros dos grupos e categorias excluídas e marginalizadas da sociedade. É necessário que esses grupos exerçam o poder de pressão – [...].

Concedida – é uma das formas proposta pelas classes dominantes. Nesse tipo de participação existe um certo interesse das classes subalternas em participar, mas o único objetivo é conduzir a participação de modo que reproduza as relações de dominação de uma classe sobre a outra.

Induzida – constitui numa outra forma de participação proposta pelas classes dominantes. Objetiva também a legitimação das classes dominantes diferenciando-se da anterior por não existir por parte das classes subalternas o interesse de participar. Sendo assim,

o poder público desenvolve iniciativas de forma a evidenciar a importância da participação.

Imposta – possui também o interesse de legitimar as classes dominantes, utilizando mecanismos de coerção legais, econômicos ou sociais para a população participar de modo a fortalecer a hegemonia das classes dominantes, escamoteando os seus verdadeiros interesses por trás das imagens falsas de democracia. Sousa (2003 *apud* DE LA MORA, 1993b).

Contudo, é preciso detalhar um pouco mais as visões da cidadania expostas por Oliveira (2003) no Quadro 2, descrevendo as correntes teóricas do Liberalismo, Comunitarismo, Democracia Expansiva e Multiculturalista, além de relacionar as visões de cidadão sobre a ênfase no direito, sobre os valores políticos e sobre as concepções de cidadania.

Quadro 2. Múltiplas Visões da Cidadania: um resumo. Fonte: Oliveira (2003, p. 83-84).

Correntes teóricas	Sobre cidadão	Ênfase no direito	Valores políticos	Concepções de cidadania
Liberalismo	Ênfase no indivíduo como responsável pelos seus direitos.	Direitos civis relacionados a algumas obrigações. Direitos individuais, em detrimento dos direitos sociais.	Individualismo. Igualdade de oportunidade combinada com a diferença.	Caráter de <i>status</i> de pertença. A cidadania é um “ <i>acessório</i> ”, em vez de valor em si.
Comunitarismo	Membros de uma comunidade. Cidadão atuante.	Direitos conferidos proporcionalmente às obrigações de cidadão.	Solidariedade, participação e integração. Busca do bem-comum. Participação	Caráter de virtude. Cidadania como atividade e prática.

				como essência da liberdade.
Democracia Expansiva	Cidadão participante nas instituições. Indivíduo como sujeito participante da sua comunidade.	Expansão dos direitos individuais e coletivos a sujeitos historicamente discriminados. Equilíbrio entre direito individual e coletivo. Expansão dos direitos e processo de democratização.	Participação igualitária de grupos. Atuação política. Equilíbrio entre coletividade e o individual.	Cidadania como resultado da participação política dos indivíduos e grupos.
Multiculturalista	Diversidade ética, entre grupos e indivíduos convivendo na sociedade.	Direitos não somente individuais, mas para grupos. Direitos culturais de cidadania.	Inclusão social e valores culturais, éticos e sociais.	Cidadania multicultural . <i>Cidadania diferenciada</i> . Cidadania como identidade, que antecede a cidadania como <i>status</i> lega.

A reflexão, neste momento, busca avaliar de forma integrada alguns exemplos de instâncias de participação e de como na internidade da cidade esses processos se desenvolvem a ponto de se aglutinarem em uma espécie de auréola de interesses e conflitos.

## 1.2. Instâncias de participação e internidade na cidade

A revelação do “invólucro urbano” será desvendada pela discussão das instâncias de participação, entendendo instância como a “qualidade do que é instante” (FERREIRA, 1994). Antes de adentrar o conteúdo das instâncias, faz-se necessário ressaltar, conforme Brasil (2005), que a “[...] proliferação de instâncias e a conseqüente fragmentação recolocam o desafio da articulação das ações governamentais, bem como apresentam implicações para a organização, mobilização societária e participação cidadã”.

É preciso definir a distinção entre mecanismos e canais de participação feita por Teixeira (2000) e discutida no trabalho de Brasil (2005). Para Teixeira (2000):

Os mecanismos de participação referem-se aos meios ou instrumentos – classificados em judiciais, administrativos, parlamentares e simbólicos – ‘que permitem aos cidadãos ou organizações acionar o Poder Público para cumprir ou para responsabilizá-los por suas omissões’. [...], os canais institucionais de participação referem-se aos espaços por meio dos quais se realiza ‘de forma permanente, a interlocução direta entre representantes das organizações da sociedade civil e Estado e em que se formulam e controlam as políticas públicas’ [...]. Brasil (2005 *apud* TEIXEIRA, 2000).

Eis a tarefa: adentrar a cidade, observando o seu interior, para entender as teias que são tecidas na forma de cristalização de um poder político local que impede e bloqueia a existência das instâncias de participação cidadã efetivas e democráticas, em um período recente e que pode fornecer “pistas” para o entendimento do poder político local, em outras cidades do País, que consegue envolver os “atores sociais” que lutam por uma cidade diferente.

O Orçamento Participativo (OP) vem sendo ressaltado de modo enfático como um processo inovador de gestão e que tem como marco histórico a experiência iniciada em 1989, em Porto Alegre (RS). Essa experiência na concepção de Souza (2000c) serve de “[...] fonte de inspiração para outras municipalidades no Brasil, as quais, com níveis de seriedade e arranjo bastante variáveis, vêm tentando adotar algo semelhante [...]”. Souza (2005), ao analisar os orçamentos participativos e os níveis de participação, alerta que se tenha atenção no “[...] problema da baixa consistência da maioria das experiências” e questiona: – os cidadãos estão sendo convidados a deliberar ou somente opinar? Eis aqui algumas questões-chave que serão levantadas na experiência da cidade de Teresina.

A intenção, nesse momento, é refletir sobre o OPT e a forma de participação dos membros da Comissão Municipal do Orçamento. O Orçamento Popular de Teresina (OPT) foi implantado, no ano de 1997, na gestão do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB). Durou de 1997 a 2004, sendo “engavetado” na atual gestão (2005 – 20??). Uma primeira observação refere-se ao termo Orçamento Popular e não Orçamento Participativo (OP). É sabido por todos que o aumento das experiências de Orçamento Participativo no Brasil, na década de 1990, introduziu “novas relações” entre os gestores públicos e a sociedade na definição de políticas públicas em interlocução com as demandas da população. A idéia do poder público local era de reproduzir um modelo de gestão, incorporando uma nova roupagem em experiências que estavam detendo de uma credibilidade pela opinião pública. A forma como o OPT foi conduzido na gestão da cidade revelou um poderoso instrumento de legitimação da vontade política dominante.

Em relação ao OPT, os canais de participação estão obstruídos devido a três fatores cruciais: a) não existe uma definição precisa das políticas; b) não ocorre uma discussão relacionando o Orçamento à questão do planejamento; c) não surgem novos canais que possibilitem a gestão e o controle das ações da administração municipal ao longo do processo.

Em relação aos níveis de envolvimento da sociedade no OPT é visível o baixo grau de participação devido, em especial, ao fato de que os recursos aplicados foram insignificantes, além do que o poder público não tem conseguido cumprir com as propostas agendadas, fato que tem gerado um desencanto em relação ao OPT, já que as obras elencadas não foram construídas. Esses fatos propiciam o não fortalecimento das lideranças comunitárias, ao contrário, joga-as ao descrédito perante suas representações na comunidade, gerando, assim, uma participação apenas consultiva.

Convém assinalar que, para que aconteça um processo de gestão democrática, é preciso que essa experiência seja capaz de ultrapassar as discontinuidades existentes na administração pública. No entanto, em Teresina, esse não é o caso, pois o grupo político do PSDB já governa a cidade desde o ano de 1992 do século passado (1992-1996), (1997-2000), (2001-2004-2005) até os dias atuais. Deste modo, o que então justifica as constantes alterações no processo de gestão do OPT?

Destaque-se que a pesquisa realizada por Sousa (2003) analisou a qualidade da participação na Comissão Municipal do OPT no período de 1997-2000. Uma observação inicial é que, a exemplo da mudança do termo OP para OPT, aqui houve uma substituição de Conselho do Orçamento Municipal para Comissão Municipal do OPT, em uma visível

tentativa de “maquiar” as experiências existentes em outras cidades. O referido autor apresentou os seguintes resultados:

A representação popular caracterizou-se por uma carência mínima de preparação técnica para tratar com as questões da gestão política pública acompanhando, na sua maioria, as propostas dos representantes dos poderes executivo e legislativo.

A representação do movimento popular (FAMCC, FAMEPI, UMAM e CMDR), sendo seus representantes possuidores de uma tradição no embate com o poder político local, mostrou-se com uma total falta de habilidade política, resumindo suas ações no acompanhamento da execução das obras e negando os espaços da Comissão Municipal do OPT.

A representação do poder executivo municipal, caracterizou-se por um corpo de técnicos que dominavam os debates na Comissão, devido à baixa qualificação técnica dos demais grupos.

A representação do poder legislativo, em sua maioria constituída de vereadores aliados do poder municipal, foi orientada por intervenções que reforçavam os interesses da administração municipal. (SOUSA, 2003).

Por fim, a experiência do OPT analisada por Sousa definiu a participação como induzida, marcada por um “otimismo ingênuo” de que o processo resultaria em transformações concretas em seu cotidiano.

[...] Na relação do poder público e os representantes, essa indução foi orientada pela criação (via Decreto-Lei) e institucionalização dos mecanismos de participação criados pelo Estado (poder municipal), onde as comunidades foram induzidas a participar tendo como horizonte a construção de obras e benfeitorias em suas localidades [...] (SOUSA, 2003).

Em sentido oposto, o poder público caracterizou-se por uma forte centralização administrativa e a existência de um quadro de técnicos que não possuíam qualidades técnicas e “simbólicas” que pudessem enfrentar os conflitos de interesses existentes no processo, negando e obstruindo três preceitos básicos: a) a proposta deve ser exaustivamente discutida; b) é preciso negociar a busca de um consenso entre as forças sociais envolvidas na elaboração do OP; c) deve haver efetividade, pois sem resultados

concretos não haverá participação. Logo, o OPT resultou, apesar de ter sido um avanço na cidade e no Estado, na reprodução de “[...] uma cultura política individualista e uma participação baseada na indução custo/benefício, sem se constituir necessariamente numa forma de ampliação de apoio a estruturas democráticas na cidade” (SOUSA, 2003).

Mas é preciso analisar que mesmo no início do ano de 2005, persistindo a gestão do PSDB, o novo gestor público “desativou” o OPT afirmando que só retomaria quando todas as obras anteriores que estavam previstas no Orçamento fossem construídas. Neste sentido, cabe aqui uma expressão popular: – “é melhor o ‘bote’ de uma cobra no deserto ou ter que passar uma noite em uma caverna na montanha alta e fria com um feroz leão”?

Por outro lado, torna-se necessário analisar o Plano Estratégico de Teresina (Agenda 2015). Em 1988, o poder público elaborou o II Plano Estrutural de Teresina (II PET), através da Lei n. 1.932, de 16 de agosto de 1988, e que foi reformulado em 1992, através das Leis que definem a ocupação do solo urbano, o uso do solo urbano e código de obras e edificações. Desde o ano de 1988 a cidade de Teresina não discutiu e nem elaborou um novo plano diretor. Esse fato agravou a compreensão de como as políticas urbanas foram gestadas e implementadas na cidade, haja vista que a década de 1990 promoveu intensas transformações no tecido urbano, aliando um forte crescimento espacial e um aumento do número de vilas e favelas ao surgimento de espaços de novos espaços de modernidade (Façanha, 2003b).

Diante do que aqui se vem discutindo, torna-se evidente a necessidade de discutir o planejamento urbano em Teresina e de compreender como e porque o poder público local assume uma metodologia enraizada em uma concepção de mercado, conhecida como planejamento estratégico em uma cidade que se encontra “distante” das redes geográficas e urbanas na economia do território brasileiro. Assim, o poder público municipal instalou, em agosto de 2001, o Congresso da Cidade, que teve como objetivo iniciar o processo de elaboração do Plano Estratégico da cidade de Teresina – Agenda 2015. O Congresso da Cidade, na concepção de seus organizadores, visava mobilizar os “atores sociais” da cidade para vivenciar o processo de discussão e formulação de um plano para o desenvolvimento integrado e sustentável em Teresina.

A convocação teve como justificativa principal a necessidade de iniciar um processo que fomentasse a elaboração do “Plano Diretor da Cidade”, haja vista a cidade ter realizado essa discussão ao final da década de 1980, como também precisava de um instrumento legal que acompanhasse a dinâmica urbana. A Coordenação atesta que o Plano Estratégico é o plano diretor moderno, capaz de absorver tendências e aproveitar as

oportunidades emergentes, revelando, desta forma, a intenção explícita de “confundir” a concepção de plano diretor com outras formas de ordenamento do uso do solo urbano. No entanto, a diferença é que está sendo utilizada a metodologia do planejamento estratégico, alicerçada na busca de envolvimento da sociedade de forma apartidária e trazendo como eixo principal a construção de um consenso na cidade em relação à Teresina que se deseja.

O processo iniciou-se com a instalação do Congresso da Cidade; nesse processo não houve um caráter deliberativo e apenas consultivo. A síntese das exposições revelou um olhar marcado pela distância das abordagens apresentadas em relação às realidades nordestina, piauiense e teresinense, predominando enfoques, essencialmente, econômicos e funcionalistas, revelando no conjunto a necessidade de que a cidade deve se moldar aos interesses do mercado. A cidade, na essência, foi mostrada, já no Congresso, como uma mercadoria, e que se deve preparar para competir com outras cidades. Pode se perceber que esse processo foi conduzido de forma a restringir os canais de diálogo, desde o Congresso da Cidade, quando a sociedade não pôde opinar em relação à condução dos trabalhos, tampouco as sugestões foram acatadas. Até as discussões travadas nos grupos temáticos, na maioria compostos de um número restrito de participantes, no momento de apresentar os resultados nos seminários temáticos, os “convidados” tinham pouco espaço para modificar ou acrescentar conteúdos ao diagnóstico. Ao contrário, a participação servia apenas para legitimar e homologar intenções previamente “discutidas”. Lamentavelmente a Agenda 2015 não foi às “ruas” da cidade, ficando “presa” a alguns locais de difícil acesso para a maioria da população; fato que contribuiu para que o processo fosse desconsiderado por entidades, instituições e a comunidade em geral (FAÇANHA, 2003b).

A ausência de participação facilitou a construção de um “consenso político e social” frente aos programas e projetos discutidos na Agenda, ao contrário do que pensam setores críticos em relação à produção do espaço urbano local. Além do mais, o Conselho Estratégico aconteceu de forma equivocada, pois sua composição incluía qualquer pessoa que assistisse a algum evento (congresso ou seminários temáticos), sem ter participado de fato de um grupo temático ou do momento de levantamento dos programas prioritários para a “cidade do futuro”. Foi um Conselho composto por pessoas e não por representantes de entidades, associações, organizações não-governamentais ou instituições.

Como resultado final, pôde-se detectar que a Agenda 2015 voltou-se para revelar uma cidade para o mercado, negando a cidade dos conflitos e das contradições produzidas pelos agentes produtores e pelos atores sociais. As figuras contidas são “cartões-postais” de uma cidade homogênea, harmoniosa e moderna, negando a cidade das favelas, da

violência urbana e do cotidiano difícil e excludente de uma parte expressiva da população que constrói a cidade. Na essência, o documento buscou uma hegemonia urbana favorável aos segmentos dominantes da dinâmica urbana local, alicerçada na aliança entre o poder público e os grupos privados.

Contudo, não se pode concordar com a idéia de que o Plano Estratégico – Agenda 2015 seja um “Plano Diretor moderno”, como pregam seus coordenadores. Primeiro, porque a Agenda 2015 foi uma “carta de intenções” de poucos segmentos sociais que compõem a cidade. Segundo, porque não foram contempladas no processo e no documento final as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, através da Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, a exemplo da garantia do direito à cidade sustentável, da função social da propriedade, da gestão democrática da cidade, da justa distribuição dos ônus, e da adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira às políticas de desenvolvimento urbano. Apesar das questões levantadas, durante o processo, o poder público municipal, através da Lei de n.º 3.151, de 23 de dezembro de 2002, instituiu o Plano de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2015 como o “novo Plano Diretor de Teresina”, devidamente aprovado pela Câmara Municipal, transformando-o em um instrumento normativo e orientador da política de desenvolvimento urbanístico, socioeconômica, político-institucional e ambiental do município, revogando a Lei n. 1.932, de 16 de agosto de 1988 do então II PET.

O relato da experiência do planejamento estratégico analisado na cidade revela as contradições contidas na crise urbana e fornece “pistas” sobre como o Estado está formulando suas políticas urbanas e ajustando-as aos interesses do setor privado, promovendo ações de desenvolvimento local estrategicamente articulada com as empresas. A construção e reconstrução de uma base econômica que se sobrepõe à qualidade de vida e a uma gestão democrática conduz suas ações para uma parcela cada vez mais seletiva e de poucos “cidadãos privados” – para utilizar uma expressão de Kowarick (2000) – e que “usam” a cidade.

Desde o ano de 2001, quando da aprovação da Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos normativos juntamente com o debate que envolve sua aplicação na cidade têm contribuído de forma significativa para que as políticas públicas urbanas sejam repensadas e postas em um exercício pleno de diálogo entre os gestores e a população. Mas a difusão dos princípios do Estatuto da Cidade e de sua trajetória não está ocorrendo através de um processo linear, amplo e participativo nas cidades brasileiras como um todo. Concordo com Souza quando este sinaliza que

[...] os debates públicos, após 2001, foram promovidos nas principais capitais sobre o Estatuto da Cidade, e mostraram uma ‘vanguarda’ de militantes e líderes ligados a algumas federações e a umas poucas (proporcionalmente) entidades de base microlocais; no mais, ONGs, representantes de entidades associativas, pesquisadores, estudantes universitários [...]. (SOUZA, 2005).

Por isso reitero a afirmativa de Souza (2005), pois na cidade de Teresina aconteceram poucos debates, sendo que, quase por unanimidade, as discussões foram “puxadas” pelas Federações de Associações de Moradores.

Em Teresina, desde a aprovação do Estatuto da Cidade, existe um cenário delicado e revelador de um quadro preocupante. A cidade, não possui nenhum instrumento regulamentado pela Câmara Municipal. Somente em um momento da história do Legislativo municipal houve a iniciativa de um vereador em regulamentar o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), mas o mesmo não teve aprovação na Câmara. Nesse caso, a Câmara Municipal de Teresina transformou-se em um forte obstáculo para a ampliação dos canais de participação.

Por sua vez, o poder público municipal, no ano de 1989, sanciona a Lei de n. 1.271 criando o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), com o objetivo de apreciar diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos para a política de desenvolvimento urbano de Teresina, e opinar sobre eles. O CDU sempre foi considerado um Conselho técnico e unilateral, já que as representações da comunidade local nunca eram ouvidas e tinham seus votos vencidos pelos representantes identificados com o poder público local.

Por outro lado, a participação cidadã neste CDU não tem ocorrido com tanta frequência, tomando parte apenas algumas lideranças que geralmente não se opõem às deliberações do poder público, tornando-se assim “presas fáceis” das relações de troca entre o poder público e parte da sociedade.

Deste modo, as Audiências públicas municipais se intensificaram a partir do ano de 2001, fruto de iniciativas do Legislativo municipal ou de Federações de Associações de Moradores locais. A grande questão a ressaltar é que houve um avanço, em especial no Legislativo, do número de audiências e da diversidade de temas discutidos, tais como: ocupações de terras, meio ambiente (rios Poti e Parnaíba), transportes, entre outras.

Um outro aspecto positivo foi o envolvimento do Ministério Público nas audiências. A inclusão do Ministério Público resultou em um maior envolvimento no sentido de encaminhar e possibilitar a abertura dos canais de participação que estão obstruídos ou

bloqueados, a exemplo da ausência do poder público em discutir os conflitos pela posse da terra, bem como da pressão ao poder público de que repense a estratégia unilateral de elaboração do Plano Estratégico da Cidade.

Mas é evidente que as audiências têm resultado, em sua maioria, em processos caracterizados por aglutinar as forças políticas da cidade e têm, também, aberto novos espaços para aprofundamento das temáticas em “jogo”, trazendo, assim, “bons frutos” na forma de desvendar as estratégias orientadas pelo poder público local. Mas termina aí. As audiências não têm, em sua grande maioria, obtido os encaminhamentos devidos para a resolução das questões postas na cidade, pelo contrário, são bloqueados ou obstruídas no transcorrer do processo.

## **2. CONCLUSÃO**

O poder local em análise e visto através das diversas instâncias de participação cidadã encontra-se em um dilema: – o poder local está em um processo de dispersão? O relato supramencionado parece vislumbrar um horizonte em que a gestão da cidade encontra-se dispersa, pondo em questão o próprio sentido de sociedade democrática. Neste sentido, Chauí (2004) afirma que a existência de uma sociedade democrática se caracteriza

[...] quando institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como luta social e, politicamente, como um contra-poder social que determina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes (Ibid., p. 25).

Na concepção de Chauí (2004) uma das práticas mais valiosas da política democrática “[...] consiste justamente em propiciar ações capazes de unificar a dispersão e a particularidade das carências em interesses comuns e, graças a essa generalidade, faze-las alcançar a esfera universal dos direitos [...]”. Desta forma, a autora enfatiza duas séries de obstáculos da democracia social no Brasil:

[...] aquela decorrente da estrutura autoritária da sociedade brasileira, que bloqueia a participação e a criação de direitos, e aquela decorrente das novas ideologias que reforçam a despolitização provocada, de um lado, pela fragmentação e dispersão das classes populares (...) e, de outro, pelo encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado pela ação das

três ideologias<sup>3</sup> contemporâneas, que reforma a ação privatizadora do estado neoliberal (Ibid.).

Um dos obstáculos encontrados pela sociedade organizada para fazer valer seus direitos de cidadãos baseia-se na falta de transparência e de troca de informações por parte do poder público. É notório que, em Teresina, a regionalização feita para descentralizar as ações administrativas, conhecidas como as Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs), surgidas no ano de 2000, tornou-se um instrumento inverso ao que a população imaginava. A criação das SDUs dificultou a troca de informações entre os gestores públicos e a população. Logo, é impossível que uma gestão democrática não trabalhe, também, a questão da comunicação como um instrumento fundamental para alicerçar os princípios democráticos. Segundo Brasil:

Um ponto central dessa formulação reside nos pressupostos da comunicação como elemento fundante da racionalidade e dos papéis da linguagem. [...] Nesse aspecto relativo à primazia conferida às estruturas de interação comunicativa ancora-se o entendimento da democracia como prática societária e fluxo comunicacional, da periferia para o centro, ou seja, a partir do mundo da vida e endereçado ao sistema. (Brasil, 2005).

Diante do que está posto acerca da realidade de Teresina, e que se pode estender para as demais cidades brasileiras, marcadas por profundas mudanças sociais, espaciais, econômicas, ambientais e culturais, urge refletir: – será que, de fato, a ampliação dos mecanismos e dos canais de participação possibilitou a construção de uma gestão democrática e de uma significativa alteração na cultura política? Ao fazer esta indagação, finalizo, parcialmente, a discussão aqui proposta com base em 7 (sete) pontos para reflexão:

1 É preciso aprofundar a dimensão da cultura? – Sim. Fazendo-se necessário “[...] o resgate de valores, tradições, hábitos, costumes, folclore, mitos, crenças e lendas envolvendo aspectos da antropologia, da história, e da sociedade local” (GOHN, 1999). Tal fato levou à redefinição da cultura, antes tida como setor das elites e dos acervos em museus, para uma concepção na qual há lugar para o cidadão comum, como ator histórico consumidor e produtor de bens culturais.

---

<sup>3</sup> A expressão três ideologias sugerida por CHAUI (2004) refere-se as três visões da ideologia contemporânea: a) ideologia da competência; b) sociedade do conhecimento; e c) ideologia pós-moderna.

2 É necessário definir o que seja uma sociedade democrática? – Sim, acrescentando que ser democrático é instituir

[...] direitos e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como luta social e, politicamente, como um contra-poder social que determina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes. (CHAUÍ, 2004).

3 É a democracia compatível com a exclusão social? – Sim. O Relatório do PNUD em 2004 sobre a Democracia na América Latina afirmou que “a democracia foi compatível com a exclusão social neste último quarto de século em nossa região [...]”. E que

este doloroso processo histórico reafirma nossa tese de que o entendimento da exclusão só se dará em um novo formato de democracia, capaz de reconhecer os excluídos como cidadãos, gerar espaços públicos de participação, controle social e consertação, além de implementar políticas públicas efetivamente redistributivas. (Ibid., p. 7). [...] Para tanto, é imprescindível retirar os Estados latino-americanos da rota perversa de acumulação do capital financeiro internacional, retomando a indução de um curso de desenvolvimento regional e nacional que assegure emprego, renda, capacidade fiscal e políticas redistributivas (FLEURY, 2003).

4 O alcance de uma cidadania popular é “desfazer privilégios”? – Sim, “[...] seja porque os faz passar a interesses comuns, seja porque os faz perder a legitimidade diante dos direitos e também quando tem força para fazer carências passarem à condição de interesses comuns e, destes, a direitos universais (CHAUÍ, 2004).

5 As práticas democráticas estão bloqueadas, impedidas e redefinidas pela luta cotidiana da vida contemporânea? – Sim. As condições de vida da maioria da população brasileira que reside nas cidades, sejam elas grandes, médias ou pequenas são marcadas por uma história de desigualdades e de fraturas sociais e territoriais,

pela concentração da terra e do capital, necessitando assim que se busquem proposições concretas,

[...] para que se melhore a vida de quem mora na cidade ou no campo, exercitando e efetivando os instrumentos normativos e as forças espirituais da solidariedade e da justiça na construção de uma outra realidade (social, espacial, cultural e ambiental), valorizando a história dos lugares e dos territórios, não como ‘coisas banais e sem futuro’, mas como processos que dêem vida ao presente e possibilitem a construção de um futuro (FAÇANHA, 2003a).

6 E o planejamento da cidade está bloqueado? – Sim. Os bloqueios de participação na gestão urbana e a falta de compromisso ou proposição política em elaborar um plano diretor participativo anulam parcialmente a possibilidade de uma discussão mais duradoura e que forneça um horizonte real para os principais problemas da cidade. Essa conjuntura construída deixa o município passivo resultado da inefetividade das políticas públicas (DOWBOR, 1999).

7 E os caminhos na cidade, não mais existem? – Existem sim. O projeto democrático está bloqueado e não desativado, pois na cidade está ocorrendo uma série de mudanças merecedoras de novas investigações capazes de dissolver ou desestruturar o “invólucro urbano”. Cabe aqui citar apenas um destes que seria o avanço do Ministério Público na defesa dos direitos dos cidadãos no enfrentamento de suas lutas cotidianas da cidade de Teresina.

Por fim, a intenção, neste estudo, não foi em passar uma visão pessimista de uma realidade específica, mas sim de demonstrar de como é possível existir contextos com ritmos e intensidades diferenciadas. O debate está aberto ao exercício da busca de recriar formas de desobstruir as barreiras apresentadas e de exercitar o convívio com a abertura de “novas modalidades de gestão” como também de reaprender a construir uma nova “Utopia do Direito à Cidade” (Rodrigues, 2005).

### 3. REFERÊNCIAS

BRASIL, F. de P. D. 2005. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **XI Encontro Nacional da ANPUR**, Salvador-BA, 23 a 27 de maio.

CHAUÍ, M. 2004. **Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização**. Conferência apresentada no Seminário “Os sentidos da Democracia e da participação”. São Paulo: Instituto Pólis, 1º julho.

DAMIANI, A.L. 1999. A geografia e a construção da cidadania. In: CARLOS, Ana F. A. (Org.). **A geografia em sala de aula**. São Paulo: Contexto (Repensando o ensino).

DOWBOR, L. 1999. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense (Coleção Primeiros Passos, nº 285).

FAÇANHA, A.C. 2003a. Cidade e cultura. In: SANTANA, R.N.M. de (Org.). **Apontamentos para a história cultural do Piauí**. Teresina: FUNDAPI.

\_\_\_\_\_. 2003b. **O plano estratégico de Teresina (PI): mercado, consenso e limites no urbano**. VIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB) na cidade de Recife (PE), 10 a 14 novembro.

FERREIRA, A.B. de H. 1994/1995. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Folha de São Pulo/Nova Fronteira. (19 Fascículos).

FLEURY, S. 2004. Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação. In: **PNUD-La Democracia em América Latina**. (Relatório sobre Democracia na América Latina).

GONH, M. da G. 1999. Orçamento público e participação popular. In: **Balanco das experiências de orçamento participativo nos governos locais**. s. l. n. 4.

KOWARICK, L. 2000. **Escritos urbanos**. São Paulo: Ed. 34.

OLIVEIRA, F.M. de. 2003. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.

RODRIGUES, A.M. 2005. Direito à cidade e o Estatuto da Cidade. Presidente Prudente-SP: Grupo de Estudos Urbanos, **Revista CIDADES**. v. 2, n. 3, p. 89-110.

SOARES, J.A. 1999. **Tendências inovadoras na gestão das grandes cidades brasileiras**. [s.l.].

SOUSA, M.L. de. 2005. **De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004)**. XI Encontro Nacional da ANPUR, Salvador-BA, 23 a 27 de maio.

\_\_\_\_\_. 2000c. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Revista Terra Livre**. n. 15, pp. 39-58.

SOUSA, M.A.M. de. 2003. **Orçamento popular e gestão democrática da cidade: avaliando a participação dos membros da comissão municipal do orçamento popular de Teresina-PI (1997-2000)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – UFPE, Recife.