UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

José Eduardo de Moura

O sentido da participação na construção da política urbana em Camaragibe

Recife
2009

José Eduardo de Moura

O sentido da participação na construção da política urbana em Camaragibe

Tese de doutorado em Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco.

Orientador:

Prof. Dr. Denis Bernardes

Recife
2009

Moura, José Eduardo de
O sentido da participação na construção da política urbana em Camaragibe / José Eduardo de Moura. - Recife : O Autor, 2009.
157 folhas : fig., tab., quadro, abrev. e siglas.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2009.

Inclui bibliografia.

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana (Camaragibe). 3. Participação política (Camaragibe). 4. Administração pública (Camaragibe) Participação do cidadão I. Título.

364.46 CDU (1997) UFPE
361 CDD (22.ed.) CSA 2010 - 012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE MESTRADO

Ata da Defesa de Tese do Curso de Doutorado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco.

Aos vinte e sete dias do mês de Abril do ano de dois mil e nove, na sala C3 do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a Defesa de Tese intitulada: ***"O SENTIDO DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM CAMARAGIBE"***, de autoria do Doutorando **José Eduardo de Moura**, o qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de **Doutor em Serviço Social**. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número 2**3076.006772/2009-13**, foi constituída pelos seguintes Professores: **Denis Antônio de Mendonça Bernardes, Doutor em História Social**, Orientador e Examinador Interno; **Anita Aline Albuquerque Costa, Doutora em Serviço Social**, Examinadora Interna; **Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá, Doutora em Filosofia,** Examinadora Interna; **Rosa Maria Cortês de Lima, Doutora em Planejamento Urbano e Regional**, Examinadora Externa, **Ana Alice Alcântara Costa, Doutora em Sociologia Política**, Examinadora Externa; **Ângela Santana do Amaral, Doutora em Serviço Social,** Suplente Interna; **Daniel Álvares Rodrigues, Doutor em Educação,** Suplente Externo. Na qualidade de Orientador, o Dr. **Denis Antônio de Mendonça Bernardes** presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou o candidato a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a apresentação, o candidato foi argüido pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu aprovar a Tese com as seguintes menções:: **Dr. Denis Antônio de Mendonça Bernardes:** aprovado; **Drª. Anita Aline Albuquerque Costa:** aprovada **Drª. Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá:** aprovadaa; **Drª. Rosa Maria Cortês de Lima:** aprovado; **Ana Alice Alcântara Costa:** aprovada E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 27 de Abril de 2009.

BANCA:

Denis Antônio de Mendonça Bernardes
Prof. Dr. **Denis Antônio de Mendonça Bernardes**

Anita Aline A. Costa
Profª. Drª. **Anita Aline Albuquerque Costa**

Monteiro Mustafá
Profª. Drª. Maria Alexandra da Silva M. Mustafá

Rosa Maria Cortês de Lima
Profª. Drª. **Rosa Maria Cortês de Lima**

Ana Alice Costa
Profª. Drª. Ana Alice Alcântara Costa

DOUTOR:

José Eduardo de Moura
José Eduardo de Moura

AGRADECIMENTOS

São muitos! E ao mesmo tempo, especiais.

Aos meus pais e a minha irmã, que souberam me encaminhar, incentivar e ensinar que a riqueza da vida se dá ao revertermos conhecimento em ações capazes de melhorar as condições de vida do nosso semelhante;

Aos mestres, que no decorrer da minha formação emprestaram-me suas lições, proporcionando-me a construção do conhecimento. Em especial, ao meu orientador, Dr. Denis Bernardes;

À Mestra maior, Anita Aline de Albuquerque Costa, a quem, com distinção especial, agradeço ressaltando o valor do saber em seus diversos matizes;

Aos meus alunos, que munidos de seus potenciais, instigaram-me a explorar o meu potencial indo beber na fonte dos que conhecem além de mim, buscando saciar-me de uma sede inesgotável de conhecimentos;

À equipe técnica da SEPLAMA da Prefeitura Municipal de Camaragibe, alguns, por vezes inconscientes de seu manancial, contribuíram de forma ímpar para a elaboração deste trabalho. A Gil Patriota, minha gratidão pela valiosa colaboração, presteza e demonstração de amizade.

Finalmente, a todos, colegas e amigos, em especial a Lili e Jude, que, de maneiras distinta, sublime e singular, coadjuvaram neste trabalho.

RESUMO

Esta tese faz uma análise da perspectiva de democratização na construção de uma política urbana em Camaragibe. Parte-se da hipótese de que na participação pode ocorrer a descentralização operativa no campo da formulação da política, sem que ocorra, no entanto, uma efetiva democratização decisória na sua implementação. A partir da construção de um marco conceitual sobre as transformações do processo de gestão urbana no Brasil é feita a análise da trajetória histórica da experiência de Camaragibe na construção de sua política urbana, considerando os projetos em confronto na arena sócio-política e institucional implementados entre 1997 e 2008. O trabalho, desenvolvido com base em pesquisa documental, identifica os desafios na implementação dos processos de controle social e os sentidos que a participação pode assumir, em função dos riscos da manipulação política e da racionalidade tecnicista, comprovando assim a hipótese estabelecida.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Política Pública. Participação Democrática.

ABSTRACT

This document analyzes the democratization prospects in the construction of an urban policy in Camaragibe. It starts at the hypothesis that participation can occur in the operative decentralization of the policy formulation field, not occuring, however, an effective and decisory democratization in their implementation. From the construction of a conceptual mark about the transformations of the process of urban management in Brazil, the historical trajectory of Camaragibe during the experience of its urban policy construction is analyzed, considering the projects in confrontation in the social-political and institutional arena, implemented between 1997 and 2008. The work, developed on the basis of documentary research, identifies the challenges while implementing the processes of social control and the ways that participation may take, depending on the risks of the political manipulation and of the technicist rationality, thus confirming the hypothesis made.

Keywords: Urban Planning, Public Politics, Democratic Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 - Distribuição da População Rural e Urbana – Brasil 1940/2000 35

TABELA 2 - Déficit na oferta de saneamento básico no Brasil (2003) 37

TABELA 3 - Levantamento das demandas regionais (1997) realizado pelos Delegados do PAP 74

TABELA 4 - Distribuição de recursos por Região Administrativa 76

FIGURA 1 - Localização do município na RMR 62

FIGURA 2 - Contexto urbano ambiental 62

FIGURA 3 - Mapa da Regionalização Administrativa 70

FIGURA 4 - Mapa do Zoneamento Funcional da Cidade 75

FIGURA 5 - Mapa dos Territórios de Oportunidades 78

FIGURA 6 - Estrutura do modelo de gestão do PAP 85

FIGURA 7 - Sistema de Planejamento e Gestão estabelecido no Plano Diretor de 2004 90

FIGURA 8 - Mapa do Macrozoneamento do Plano Diretor 2007 102

FIGURA 9 - Trajetória de construção da Política Urbana em Camaragibe 124

GRÁFICO 1 - Evolução da População Rural e Urbana - Brasil 1940/2000 36

QUADRO 1 - Fases de Estruturação do Estudo 22

QUADRO 2 - Fontes Documentais 23

QUADRO 3 - Prioridades regionais estabelecidas no Fórum da Cidade de 1996 71

QUADRO 4 - Distribuição do quantitativo de Delegados por Região Administrativa (1997/2001) 72

QUADRO 5 - Distribuição do quantitativo de Delegados por Região (2002/2005) 83

QUADRO 6 - Caracterização das instâncias do modelo de gestão do PAP 86

QUADRO 7 - Políticas estabelecidas no Plano Diretor de 2004 91

QUADRO 8 - Avaliação de cobertura do Programa Ambiente Cidadão 95

QUADRO 9 - Etapas de implantação do Programa Ambiente Cidadão 96

QUADRO 10 - Síntese da Avaliação do Programa Ambiente Cidadão 97

QUADRO 11 - Níveis de Participação PATEMAN/SOUZA 115

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
Etapas	Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
FOP	Faculdade de Odontologia de Pernambuco
FPM	Fundo de Participação Municipal
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
Mercosul	Mercado do Sul
NAL	Núcleos de Apoio Locais
PAC	Programa Ambiente Cidadão
PAP	Programa de Participação Administrativa
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PD	Plano Diretor
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PO	Plano de Obras Regionalizado
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RM	Região Metropolitana
RMR	Região Metropolitana do Recife
Seplama	Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 11

CAPÍTULO 1 - A PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA NA GESTÃO DAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS..... 26

1.1 A REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO DE CIDADES CONTEMPORÂNEAS..... 26

1.2 A METAMORFOSE URBANA E DA GESTÃO LOCAL NO BRASIL..... 34

1.2.1 **A segregação sócio-espacial nas cidades**..... 34

1.2.2 **A construção do projeto democrático de gestão**..... 39

CAPÍTULO 2 – A DINÂMICA PARTICIPATIVA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM CAMARAGIBE..... 44

2.1 DO CENTRALISMO AUTORITÁRIO À DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANA NO BRASIL..... 45

2.1.1 **Do centralismo autoritário – até o final da década de 1980**..... 48

2.1.2 **A reforma urbana e a redemocratização no país: um novo olhar sobre a gestão das cidades brasileiras**..... 53

2.2 A DINÂMICA URBANA E A TRAJETÓRIA POLÍTICA DA CONSTRUÇÃO DO PROJETO DEMOCRÁTICO DE GESTÃO DO MUNICÍPIO..... 59

2.2.1 **O contexto urbano**..... 61

2.2.2 **A perspectiva democrática da gestão local**..... 64

2.3 A TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM CAMARAGIBE..... 68

2.3.1 **A base conceitual e a trajetória de construção do Programa da Administração Participativa – PAP e do Primeiro Plano Diretor Municipal (1997/2004)**..... 69

2.3.2 **A base conceitual e a trajetória de construção do Programa Ambiente Cidadão e da revisão do Plano Diretor Municipal (2005/2008)**..... 92

2.3.2.1 **O processo de revisão do Plano Diretor**..... 99

CAPÍTULO 3 – O SENTIDO DA PARTICIPAÇÃO E A POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA DEMOCRÁTICA EM CAMARAGIBE..... 107

3.1 A PARTICIPAÇÃO COMO PROCESSO DEMOCRÁTICO..... 108

3.2 O SENTIDO DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA URBANA NO BRASIL..... 115

3.3 OS DESAFIOS DO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO NA POLÍTICA URBANA..... 118

3.4 O SENTIDO DA PARTICIPAÇÃO E OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DOS CANAIS INSTITUCIONAIS EM CAMARAGIBE..... 122

3.4.1 **Os Avanços e desafios na construção dos canais institucionais em Camaragibe**..... 127

3.4.1.1 **Dos Avanços Observados**..... 128

3.4.1.2 **Dos Desafios Observados**..... 129

3.4.1.2.1 **Institucionalização e Intersetorialidade**..... 129

3.4.1.2.2 **Participação, Representação e Efetividade Democrática**..... 131

3.4.1.2.3 **A relação entre as demandas pactuadas e a capacidade operacional de resolução**..... 136

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... **142**

REFERÊNCIAS..... **148**

INTRODUÇÃO

A transformação da cidade e do Estado contemporâneo, em face das características socialmente excludentes da urbanização nas últimas décadas, fortalecidas e polarizadas pelas exigências dos ajustes à economia mundial globalizada, tem levado os municípios a reverem seus processos de gestão. Este desafio se traduz na perspectiva de uma inversão de prioridades e na redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Os processos de transformação econômica e social passam a exigir modelos inovadores de gerenciamento, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação capazes de criar condições que auxiliem os administradores públicos a lidar com os novos desafios da sociedade globalizada.

No interior desse processo, generaliza-se a convicção de que os mecanismos tradicionais da democracia representativa não têm sido capazes de absorver demandas sociais cada vez mais abrangentes, que requerem novos condutos de expressão e reconhecimento.

A participação popular nos processos de gestão pública vem ganhando importância a partir das últimas décadas do século XX, com o final de muitas ditaduras – principalmente as latino-americanas – e, igualmente, em razão do crescente processo de crise das chamadas democracias representativas em todo o mundo. O conceito de democracia passa a incorporar as novas necessidades da sociedade. Busca-se uma maior interação entre governo e sociedade civil, em

que a capacidade de governar não esteja ligada apenas à intervenção do poder público, mas contemple

> *"a participação da sociedade civil não somente no que concerne ao acompanhamento das ações, mas também na proposição junto ao Estado das políticas públicas e na busca da consecução das metas coletivas"* (POVOA & GUIMARÃES, 2004:35).

Os elos entre sociedade política e sociedade civil tornam-se cada vez mais importantes. Emerge o debate sobre as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas. Como resultado deste processo começa a se fortalecer o conceito de democracia participativa, com características de semidireta, ou seja, não desconsidera os representantes, mas aproxima a sociedade da arena decisória.

No Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, observa-se a construção de um processo político de descentralização da gestão pública que se caracteriza pela disseminação de valores políticos de controle social e a participação. Constrói-se a perspectiva de uma nova "institucionalidade pública" (GOHN, 2001:85) que trouxe consigo duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais: a descentralização, isto é, a transferência da responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios), e o viés claramente participativo que, a partir daquele momento, deveria caracterizar o processo decisório.

Segundo ARAÚJO (2000:131) a descentralização foi compreendida como um processo de "*transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades".* Representa uma efetiva mudança da

escala de poder, onde é conferida às instâncias de unidades espacialmente menores a capacidade de decisão sobre suas prioridades e diretrizes de ação, e autonomia de gestão de programas e projetos.

Afirma, ainda, a autora, que o processo de descentralização ocorre de duas formas distintas e complementares:

> *"a) descentralização Estado-Estado - transferência de funções e responsabilidades de gestão de instâncias espacialmente diferenciadas, da mais ampla para a mais reduzida e local. Inclui a transferência de funções e responsabilidades da União para Estados e municípios e dos Estados para municípios, e a transferência de responsabilidades dentro da mesma instância para suas unidades descentralizadas no espaço;*
>
> *b) descentralização Estado-sociedade - democratização da gestão de recursos e transferência para a sociedade da capacidade de decisão e execução de atividades, tradicionalmente concentradas nas mãos das unidades estatais e governamentais. Esta descentralização pode ser diferenciada em dois cortes, segundo o tipo de repasse de responsabilidades: decisão e deliberação - com transferência de responsabilidades na definição das políticas - e execução - transferência para a sociedade da função executiva dos projetos, atividades e serviços públicos (terceirização com diversas formas de participação e regulação pública)"* (ARAÚJO, 2000:131).

Assim, a partir da Constituição de 1988, enquanto a esfera federal estabelece sua posição num papel normativo e de fomento ao desenvolvimento eqüitativo das políticas públicas nas diversas regiões do país, a esfera municipal gradualmente se fortalece ao conquistar maior poder decisório para a definição e implementação de políticas públicas locais, acompanhado por instrumentos participativos de gestão.

A democracia participativa passa a configurar-se como um *continuum* entre a forma direta e a representativa, no entanto, observa-se que num país como o Brasil, com uma pesada tradição autoritária e clientelista, a consolidação de um processo democrático não constitui tarefa fácil. Como afirma SANTOS (2002:31):

> *"a democracia representativa, apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social" enquanto que a democracia participativa "tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados por contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade"; e que um dos caminhos para a reinvenção da emancipação social seria "o delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas".*

O reconhecimento da importância da participação popular na gestão das políticas públicas tem-se tornado consenso. No entanto, a efetividade do processo de controle social[1] ainda demanda um longo percurso no amadurecimento dos atores e das práticas que possibilitem mudanças mais significativas nos padrões de qualidade de vida da população.

Neste sentido, um dos principais benefícios da participação das comunidades locais no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas é a possibilidade de ruptura gradual, que pode gerar o controle social do chamado espaço público. Quando bem-sucedido, produzir-se-á nas estruturas de poder local.

Analisando estas transformações no campo teórico, observa-se que o foco do debate em torno do processo de democratização do país está centrado nos processos de reforma e da modernização do Estado e da gestão pública, determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica: a abordagem gerencial de administração pública e a abordagem "democrático-participativa" (FREY, 2004:123).

---

[1] Segundo RAICHELIS & WANDERLEY (2004:12) *"Controle social significa o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo critérios pactuados".*

A abordagem gerencial de administração pública enfatiza, primordialmente, a necessidade de enxugamento do Estado e a transferência de instrumentos de gerência empresarial para o setor público. A abordagem "democrático-participativa", por sua vez, enfatiza a organização da sociedade civil no sentido de promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas.

Sob o ponto de vista analítico, estas concepções representam referenciais importantes para a análise da gestão urbana. A complexidade dos processos de tomada de decisão e uma agenda urbana[2] cada vez mais ampliada revelaram o grande desafio das administrações em lidar com esses referenciais sob a influência das condições reais, muitas vezes restritivas, com as quais os governos locais se confrontam.

Observa-se que, em muitos casos, os governos municipais de esquerda - teoricamente mais comprometidos com o discurso democrático-participativo - recorrem cada vez mais a instrumentos de gestão defendidos pelo novo gerencialismo. Por outro lado, os governos do campo político de tendência mais neoliberal - advogando a revolução gerencial no setor público - veem-se obrigados a abrir espaços para a participação popular em função da perda de legitimidade política e das crescentes demandas sociais.

Assim, a distinção entre estas abordagens, antagônicas nas suas origens, se torna um desafio. Observa-se que o discurso da cidadania e da

[2] A atual agenda da gestão incorpora temas como o desenvolvimento econômico local, a geração de emprego, a segurança pública, a diminuição do déficit de serviços sociais e infra-estrutura urbana, a promoção de uma habitação de qualidade e a poluição e deterioração ambiental.

participação pública entrou nas concepções gerenciais, assim como as estratégias de privatização e de parcerias público-privado são cada vez mais defendidas pelos adeptos do modelo democrático-participativo.

Com esse referencial analítico, o presente trabalho analisa as transformações ocorridas no processo de democratização da política urbana na escala municipal. Diferentemente do que ocorre nas instâncias regionais, nacionais e supranacionais, onde é possível refugiar-se impunemente na abstração, a proximidade dos cidadãos no nível municipal possibilita um contato direto com a realidade. O município, palco do poder local em suas diversas dimensões, torna-se um objeto de estudo com especificidade, história própria, espaço de memória e de construção de identidades e relações políticas no gerenciamento do seu território político-administrativo.

A escolha desta temática deveu-se a necessidade de aprofundar a investigação sobre o domínio de uma área que constitui o objeto do cotidiano profissional do autor da pesquisa como arquiteto urbanista, seja na docência, onde atua no âmbito das disciplinas de Planejamento Urbano e Regional e Teoria Urbana, seja na gestão pública, onde tem atuado no planejamento e gerenciamento de cidades. Foi a partir da experiência vivenciada como Secretário de Planejamento e Meio Ambiente do município de Camaragibe (1995/2008), atuando diretamente no gerenciamento dos processos de participação na gestão da política urbana, que surgiram as inquietações sobre as possibilidades de uma efetiva democratização dessa política. A produção desta tese, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Serviço Social, evidencia, através da análise de uma experiência local, o sentido da dinâmica participativa e dos desafios desses

processos na formulação e gestão da política urbana. Alia-se à reflexão às ações interventivas, com destaque para a produção do conhecimento do Serviço Social nessa área, consistência e alcance do projeto, ético-político da profissão.

Como ponto de partida da investigação, a questão assim se apresentava: na construção da política urbana, a participação da sociedade civil através da criação de espaços públicos de negociação, seria suficiente para garantir uma efetiva democratização?

A indagação era plenamente justificada diante do contexto histórico clientelista da cultura política brasileira.

Diferenças que, por sua vez, se concretizam nas diferentes estruturas legais, em práticas diversas e na cultura das instituições, dos governantes e dos mais diversos grupos sociais envolvidos na construção da democracia participativa.

Na tradição da cultura política, as prefeituras sempre foram o domínio das oligarquias regionais, onde o uso da máquina administrativa serve como instrumento para políticas clientelistas, de apadrinhamento, para controle do eleitorado. Portanto, a ampliação da participação é um tema que merece análise cuidadosa. Em muitos casos pode tornar-se alvo de manipulação política ou até mesmo de certos atores sociais, principalmente em municípios sem muita tradição organizacional e associativa. Desloca-se, então, o rigor analítico quanto ao grau de efetivação dessa participação. Segundo SILVEIRA (2001), a participação da sociedade não deve ser tratada como:

> *"um desdobramento, e tampouco um ponto de partida artificialmente construído, mas como elemento da formação de uma nova matriz de produção de política*

> *pública, que não é em si o desenvolvimento local, mas que é uma de suas condições de possibilidade". (...)*

Assim torna-se fundamental que sejam geradas as condições políticas e pedagógicas para que o desenvolvimento local seja um desejo elaborado e não uma farsa. Podendo dessa forma "se desenrolar em ambientes de confrontação e pactuação, espaços ampliados e desconfinados ao mesmo tempo da fragmentação intra-estatal e da separação Estado-sociedade" (SILVEIRA, 2001:32),. Diante deste foi trabalhada a hipótese de que na participação pode ocorrer a descentralização operativa no campo da formulação da política urbana, sem que ocorra, no entanto, uma efetiva democratização decisória na sua implementação. Constituíram questões que passaram a orientar a investigação, no projeto de pesquisa:

- Qual o sentido da participação na construção da política urbana?
- Quais os desafios na efetivação democrática na construção de uma política urbana?

Para a análise destas questões tomou-se como base a compreensão de que o contexto das gestões municipais permite o reconhecimento das diversas dinâmicas que operam o fazer e o desfazer político, possibilitando reconstruir a problemática da governabilidade e da construção de uma governança urbana. Entendida como as condições sistêmicas do exercício do poder, a governabilidade envolve as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema partidário, o sistema de intermediação de interesses (DINIZ, 1996) - e de construção de uma governança urbana. Nessa perspectiva as condições de governabilidade tem tudo a ver com

certas características do contexto político local e, embora não sejam impeditivas da instauração de práticas de governança, poderão filtrar ou limitar a maneira como essa última venha e se constituir. Esse é o conceito de governança que norteia as discussões recentes sobre a gestão urbana nos países em desenvolvimento, referindo-se a formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tendem a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação das políticas. Ou seja, onde a capacidade de governar não está ligada apenas à intervenção do poder público, mas que esta se faz mediante a participação da sociedade civil

> *" não somente no que concerne ao acompanhamento das ações, mas também na proposição junto ao Estado das políticas públicas e na busca da consecução das metas coletivas" (*POVOA & GUIMARÃES, 2004:35*).*

Para o desenvolvimento da investigação foi adotado como objeto empírico a experiência recente de democratização da gestão local no município de Camaragibe. Esta escolha se deu em função das condições singulares de gestão municipal, durante o período de 1997-2008, que constituem um caso especialmente rico e significativo para investigação:

- Camaragibe constitui um dos municípios da Região Metropolitana do Recife - RMR que se destacaram no cenário nacional e regional pelo seu modelo de gestão comprometida com as forças populares democráticas, implantado a partir de 1997.
- O período analisado envolve os dois momentos em torno da luta de recomposição do poder político local, o primeiro entre 1997 e 2004 com a condução do Partido dos Trabalhadores - PT, com o Prefeito Paulo Santana e

o segundo a partir de 2005 sob a condução política do Partido Comunista do Brasil – PC do B, com o Prefeito João Lemos.

- Inicialmente foram duas gestões consecutivas do PT (1997/2000 e 2001/2004). A primeira gestão foi marcada por um processo dinâmico de participação democrática através do Programa da Administração Participativa - PAP[3]. Este programa possibilitou um amplo engajamento da população na definição de intervenções urbanas com elaboração de planos de obras e discussão das políticas públicas.

- A segunda gestão petista, ao contrário da primeira, foi marcada por um processo, sem precedentes, de crise de governabilidade. Afundada em dívidas, a gestão entra em bancarrota: prestação de serviços interrompida, salários atrasados, funcionários em greve e o conseqüente afastamento do grupo político do Prefeito Paulo Santana. Neste contexto de caos da gestão local, as eleições municipais de 2004 reconduzem ao poder o Ex-Prefeito João Lemos, também sob uma legenda comprometida com as forças populares democráticas – PC do B.

- O projeto de gestão democrática do Prefeito João Lemos (2005/2008) surge em meio a uma crise de governança profunda: grande expectativa popular, com demandas sociais insatisfeitas, num quadro de debilitação total das finanças municipais e de falta de credibilidade do setor governamental. Com o desafio de sanar o quadro de instabilidade gerencial e financeira a gestão focou sua atuação a partir da recomposição dos serviços, no cumprimento das

[3] A experiência do Programa da Administração Participativa foi premiada em 2000, como um dos cinco melhores projetos brasileiros de Gestão Pública e Cidadania, em avaliação da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

demandas não executadas no último Plano de Obras da gestão anterior e na implantação de um modelo alternativo de gestão participativa: o Programa Ambiente Cidadão - PAC.

Constitui objetivo central deste estudo apreender o sentido que a participação assume nas conjunturas investigadas, na perspectiva de uma efetiva democratização da política urbana municipal. São questionadas as reais possibilidades desses Programas de Participação e dos Planos Diretores construídos através de processos com ampla participação social e inovação gerencial, consolidarem a legitimidade de uma política urbana democrática.

A partir deste objetivo central, foram definidos como objetivos específicos:

- Compreender as transformações do processo de gestão urbana no Brasil, e sua inserção na totalidade do processo histórico mais amplo que circunscreve e se determina entre o global e o local;
- Analisar a trajetória histórica da experiência de Camaragibe na construção de sua política urbana, considerando os projetos em confronto na arena sócio-política e institucional entre 1997 e 2008;
- Identificar avanços e desafios que estes processos de participação podem assumir, em função dos riscos da manipulação política e da racionalidade *tecnicista*.

O processo da investigação foi estruturado a partir de quatro fases de estudo que podem ser ilustradas conforme quadro 1 a seguir:

QUADRO 1 – Fases de Estruturação do Estudo

FASE	ATIVIDADE	PRODUTO
FASE 1	Planejamento da pesquisa Pesquisa bibliográfica	Definição do problema e delimitação da análise Referencial teórico sobre o processo de democratização das gestões municipais no tratamento das políticas urbanas locais
FASE 2	Pesquisa documental	Análise das trajetórias participativas dos programas e dos planos diretores
FASE 3	Análise comparativa e conclusões	Compreensão do sentido da participação nos diversos momentos analisados e identificação dos avanços e dos desafios

Na fase 1 estruturou-se todo o processo de execução da pesquisa. Na segunda fase, através de pesquisa bibliográfica, foi construído o referencial teórico que fundamentou historicamente o contexto atual da gestão urbana na escala municipal e o desafio da construção dos processos democráticos na gestão da política urbana. A fase 3 analisa o contexto local de Camaragibe e a trajetória do processo de democratização da política urbana municipal. Este estudo foi desenvolvido a partir de pesquisa documental estruturada seguindo a ordem cronológica, de acordo com os três mandatos analisados. Foram selecionados textos de várias naturezas: construção e análise de modelos de gestão, textos de referência conceitual, textos de referência histórica, informes institucionais, estudos técnicos, relatórios de avaliação, leis e textos normativos, orçamentos públicos, planos diretores e propostas setoriais (Ver quadro 2).

QUADRO 2 – Fontes Documentais

FONTES DOCUMENTAIS	
GESTÃO DO PT 1997/2000 **PAP – PROGRAMA DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA**	Avaliação PAP – out/98
	Avaliação PAP 1999/2000
	Síntese questões delegados – Oficina 1 / 1998
	Apresentação Relatório Grupo Gestor 1997-2000
	Memória das reuniões do Conselho e da Comissão (09 arquivos)
	Regimento do Conselho de Delegados
	Regimento das eleições para o Conselho de Delegados /1999
	Plano de Obras 99
	Plano de Obras 2000 (modelo de gestão)
	Relatórios para PAP para a Fundação Getúlio Vargas
SEGUNDA GESTÃO DO PT 2001/2004 **PAP – PROGRAMA DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA / PLANO DIRETOR 2007**	Relatório Síntese Avaliação Abril/2001
	Relatório Síntese Avaliação Julho/2001
	Relatório Síntese Avaliação Dez/2001
	Relatório - Os avanços dos *oito anos* do Governo Popular 1997 a 2004 (GT1 Desenv da Gestão Local - GT2 Desenv Urbano Ambiental - GT3 Desenv. Sócio- Econômico)
	Avaliação do Modelo – resposta questionário consolidado (2001)
	Avaliação do Modelo – resposta questionário de cada Região Administrativa (2001)
	Avaliação do Modelo – quadro resumo questionário (2001)
	Síntese da Avaliação PAP/2001
	Regimento do Conselho de Delegados
	Plano de Obras 2003/2004
	Assiduidade eleitos 2001 e recadastrados 2005
	Regimento das eleições para o Conselho de Delegados /2001
	Avaliação Gestão 1997-2000
	Anexos de recomendações do PAP para as LDO's de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005
	Lei de criação (legalização) do Conselho de Delegados 2004
	Lei do Plano Diretor de 2004
	Memória das reuniões do Conselho e da Comissão
GESTÃO PCDOB 2005/2008 **PAC – PROGRAMA AMBIENTE CIDADÃO / PLANO DIRETOR 2007**	Programa de governo baseado no Plano Diretor de 2004
	Planejamento Estratégico Abril/2005
	Relatório Seminário de Integração Jan/2006
	Nova proposta formatação Conselho – Fórum/2006
	Relatório Avaliação 2006 e Plano de Metas 2007 – Maio/2006
	Avaliação do movimento popular - Pontos Positivos e Pontos Negativos – 2006
	Relatório das discussões locais para implantação do PAC
	Relatório de avaliação do PAC 2008 nas cinco áreas implantadas
	Atas das reuniões da Comissão de Revisão do Plano Diretor
	Relatório das plenárias regionais para revisão do Plano Diretor – PD
	Relatório das plenárias de consolidação da proposta final do PD 2007
	Lei do Plano Diretor de 2007
	Subsídios para argumentação junto ao Ministério Público – 4ª Promotoria de Justiça

Na fase 4 é feita a análise dos processos relatados a partir da pesquisa documental, identificando o sentido que assume a participação e os desafios à

sua implementação. Nesta fase, também são utilizados como fonte de evidencia a observação participante (YIN, 2001:116), produto da inserção do autor no contexto da experiência analisada.

Os resultados do estudo são apresentados e discutidos neste documento estruturado em três capítulos.

O primeiro capítulo faz uma reflexão sobre a perspectiva democrática na gestão das cidades contemporâneas. Trata inicialmente do contexto atual das cidades diante da reestruturação capitalista estabelecida a partir do final do século XX e foca a análise na metamorfose urbana e na democratização da gestão local, no Brasil. Este capítulo possibilita a compreensão das transformações do processo de gestão urbana no Brasil, e sua inserção na totalidade do processo histórico mais amplo que circunscreve e se determina entre o global e o local.

No segundo capítulo, dedicado à análise da política urbana no Brasil, é feita uma reconstituição do processo de planejamento urbano desde o momento do centralismo autoritário até a reforma urbana e a redemocratização do país. A partir dessas considerações é focalizada a construção da política urbana em Camaragibe e das condições de implementação dos Programas da Administração Participativa - PAP (1997/2004) e do Ambiente Cidadão – PAC (2005/2008) e os processos de elaboração dos Planos Diretores – PD de 2004 e 2007. Inicialmente é feita uma aproximação do objeto empírico da pesquisa, buscando analisar o contexto urbano do Município de Camaragibe e processo de democratização da gestão local.

O terceiro capítulo faz uma análise do sentido da participação da sociedade na construção da política urbana local com base nas fontes documentais selecionadas e na observação participante. Além dos avanços alcançado é identificado um conjunto de desafios que estabelecem obstáculos a um processo efetivo de democratização da política urbana no município investigado.

Assume o primeiro plano nas considerações finais a questão da construção de uma gestão urbana democrática fortemente desafiada pelos graves problemas urbanos estabelecidos historicamente através do crescimento desordenado; em seguida, que para aumentar o grau de governança democrática, não se exige apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, elevando seu nível técnico de inovação, exige-se também o reforço da responsabilidade da gestão em face das metas coletivas e da demandas dos diferentes segmentos da sociedade; os desafios na efetivação democrática da política urbana, quais sejam: a forma de participação restrita ou instrumental que se contrapõe à de participação ampliada, que ultrapassa a lógica estritamente reivindicativa; uma forte herança do modelo centralizador; assimetrias em relação às diferentes representações e ao perfil e qualificação dos atores; o descompasso estabelecido entre o planejamento e a gestão da implementação das diretrizes e ações pactuadas. Assim, torna-se necessário criar as condições para que a participação ocorra de fato, capacitando os diversos atores para o exercício de uma nova prática de gestão pública substantivamente democrática para a construção de uma governança urbana, constituindo processos de ruptura de estruturas e práticas ainda não completamente sedimentadas.

Capítulo 1

A PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA NA GESTÃO DAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS

"(...) não é possível solucionar os problemas urbanos e garantir o direito à cidade para toda a população se não garantirmos a participação direta dos cidadãos e cidadãs nos processos de produção e reconfiguração das cidades, que devem estar voltadas para o bem estar das pessoas e não para o atendimento dos interesses do capital."
David Harvey[4]

Este capítulo tem como escopo fazer uma análise do contexto de transformação da gestão de cidades estabelecido a partir do final do século XX. O texto está estruturado em três seções onde são tratados: o processo de reestruturação capitalista e os novos desafios para a gestão de cidades contemporâneas; a metamorfose urbana e da gestão local no Brasil considerando o processo de descentralização política, a crise econômica e a reforma constitucional de 1988.

1.1 REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO DE CIDADES CONTEMPORÂNEAS

No capitalismo, a cidade é o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem numa ambiência de fragmentação sócio-político-espacial do seu território. Por sua vez, essa fragmentação é marcada pelos conflitos de

[4] Trecho da entrevista de David Harvey concedida ao *Jornal Le Monde Diplomatique Brasil* em sua edição de março de 2009

interesses de classes em função das desigualdades de acesso aos bens e serviços, levando às lutas sociais pelo direito à cidadania.

A partir da segunda metade do século XX, com o aprofundamento da internacionalização da economia capitalista e a emergência de uma sociedade global como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória (IANNI, 1999: 42), as cidades passam a ser palco visível dessas transformações e contradições. Estabeleceu-se uma realidade urbana caótica, marcada principalmente pelo desafio de fronteira entre a cidadania e o processo de segregação e exclusão social e territorial crescentes nas áreas urbanas.

Com uma economia globalizada e não uma mera soma de economias nacionais ocorre a intensificação da concentração de capitais em escala mundial, permitindo uma grande expansão de oligopólios internacionais, que se constituíram em verdadeiros blocos privados atuantes em diversos setores da economia e em diversas regiões do planeta.

O sistema capitalista transita - mundial e desigualmente - para o modo de acumulação flexível ou, em outros termos, para a chamada "Era do Globalismo"[5], onde os principais atores e protagonistas são as grandes corporações transnacionais e não mais o Estado Nacional, que perde força. Isso não quer dizer, porém, que não haja resquícios do imperialismo ou de outras fases do capitalismo no globalismo.

A lógica do atual ciclo de expansão capitalista se instala a partir de uma economia globalizada, conectando e desconectando pessoas e atividades,

[5] Segundo Octavio Ianni, (1999) é um novo ciclo de globalização do capitalismo - uma vez que o mundo moderno nasceu global: Colonialismo, Imperialismo, Globalismo, cada um tem sua lógica própria.

construindo novas redes de poder e riqueza e redefinindo territórios econômicos supranacionais.

Neste contexto de mudanças globais observadas nos campos da política, da economia, da cultura e do ambiente, ressalta-se a revolução tecnológica[6] que, com base na informação transformou o modo de pensar, de produzir, de consumir, de negociar, de administrar e de se comunicar no planeta.

Como resultado dessas alterações estruturais, observa-se, em quase todos os países capitalistas, a incapacidade de assegurar um crescimento próximo ao pleno emprego, a crise fiscal do Estado, a desregulamentação da economia, as privatizações, a crise do "Welfare State", etc., fatos que expressam, entre outros aspectos, dificuldades dos Estados em controlar suas economias nacionais.

Seguindo a lógica supranacional e assimétrica, o processo de integração entre países e o mercado internacional possui velocidades distintas conforme o nível de desenvolvimento econômico de cada país. Os mercados financeiros internacionais e a desregulamentação do sistema bancário constituem-se na alavanca da globalização da economia, formando um sistema internacional não subordinado ao controle de governos. Nesta lógica, o capital sofre um processo crescente de desterritorialização com o mercado financeiro global, na medida em que o processo de integração econômico-financeira envolve diversos países que acabam constituindo blocos econômicos transnacionais. A internacionalização da produção e dos mercados financeiros e a liberalização do

6 Segundo LOJKINE, esta mundialização das trocas, das interconexões e das transmissões de informações remete a um acontecimento maior – a passagem da revolução industrial para a revolução informacional (2002: 21).

comércio diminuem sobremaneira a capacidade de os Estados controlarem, por meio de políticas macroeconômicas, suas economias[7].

De uma forma bem concreta, o processo de globalização tem atingido não só as sociedades nacionais em geral, mas também os modos de vida, pensamento de indivíduos e costumes locais, em particular.

Observa-se, com base nas afirmações de NEVES & MARINHO (1999:25) que "o processo de globalização é um fenômeno multidimensional complexo, ainda não estudado a contento, mas o bastante para compreender-se que consiste em uma mudança social irreversível, indutora de uma multiplicidade de transformações, todas em escala mundial" e que com "a circulação mais rápida e barata de informações, aproxima, por exemplo, produtores e consumidores, viabilizando transações comerciais e financeiras instantâneas e padronizando expectativas quanto à qualidade de vida e aos estilos de consumo entre povos muito diferentes do ponto de vista cultural, social e econômico, e distantes geograficamente".

Ainda, segundo o autor, o aumento da distância e da desigualdade entre ricos e pobres e o impacto dos acontecimentos ocorridos em uma parte do mundo reflete-se em outras partes, numa espécie de "efeito dominó" e, dessa forma, caracteriza uma interdependência entre países, ressaltando-se que esta interdependência jamais aconteceu em outras épocas.

---

[7] Por exemplo, a crise financeira pela qual passa o Mundo hoje teve origem nos Estados Unidos, e como é a maior economia do mundo, afetou outros países que dependem de dinheiro norte-americano ou então possuem títulos da dívida externa de lá. Com isso, os investidores preferem aplicações que rendam menos, como títulos do tesouro, renda fixa ou mesmo a poupança, ao invés de bolsa de valores, gerando um efeito cascata nas bolsas do mundo inteiro.

Segundo NEVES & MARINHO (1999:25),

- *o aumento da vulnerabilidade das nações periféricas em face das instabilidades e turbulências econômicas internacionais e de decisões, atos e crises ocorridos principalmente nos países centrais;*
- *a configuração de blocos de nação, com unificação progressiva de sua economia, mercados, normas que os regulam a moeda, a exemplo da União Européia e do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL (evidentemente, em diferentes estágios de implementação). Trata-se de uma estratégia para fazer frente às grandes forças transnacionais e aos países centrais, em especial os Estados Unidos, visando equilibrar um pouco o jogo de forças para a disputa de poder nessa nova ordem globalizada;*
- *o esforço, geralmente reativo, improvisado e sem muito controle, dos países periféricos, especialmente os mais pobres, para se inserir na nova ordem mundial internacionalizada, e a perda de parte da governabilidade dos Estados nacionais, sobretudo nesses países, dado o deslocamento dos centros de poder para fora de suas fronteiras".*

Diante desse quadro de transformação no contexto mundial, verifica-se um novo panorama político global marcado pela inserção dos Estados nacionais, na perspectiva neoliberal, com a implementação de programas de ajuste estrutural em boa parte dos países. As correntes neoliberais explicam fundamentalmente a crise do Estado nos países desenvolvidos, a partir de meados dos anos 70, como uma decorrência direta das políticas de "Welfare State", levadas a cabo nas democracias ocidentais nas décadas de 50 e 60.[8] Esse ajuste envolve a implantação de políticas de austeridade, desregulação,

[8] Estas políticas teriam criado um excesso de demandas para o sistema político, a saturação da agenda governamental e um crescimento geométrico dos gastos sociais incompatíveis com a capacidade de arrecadação do Estado.

privatização e uma retração geral do Estado da esfera econômica, levando o setor público a sofrer grandes transformações, sobretudo um aumento da dependência das decisões de agentes econômicos privados.

Por outro lado, com a globalização da economia, aumentou drasticamente a diferença entre os países pobres e ricos e também entre os pobres e os ricos de cada país. À medida que se abrem as fronteiras econômicas pelo mundo, se reforça as fronteiras econômicas dos países hegemônicos ou centrais e o comércio internacional ocorre em situações desiguais, entre países com condições sócio-econômicas e culturais diferentes.

Segundo Emir SADER (1996), o expansionismo das idéias neoliberais começa realmente a acontecer e ser sentido a partir do início da década de 70, do século que passou. Destaca que o primeiro governo a por em prática o programa neoliberal foi o de Margareth Tatcher, em 1979, na Inglaterra. Conforme o autor, mais tarde, os princípios neoliberais ganharam espaços em escala mundial, com os governos de Reagan, em 1980, nos Estados Unidos, Helmuth Khol, em 1982, na Alemanha e de Schluter na Dinamarca, em 1983. Consolidavam-se a partir de então os ideais de estabilidade monetária, contenção do orçamento, concessões fiscais e abandono do pleno emprego, princípios básicos do neoliberalismo e que serviriam de discurso ideológico e de sustentação política para a globalização econômica.

Neste contexto, as cidades do mundo inteiro, desafiadas por essas transformações, requerem modelos de gestão inovadores, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os administradores públicos se empenhem na execução das mudanças próprias de

uma sociedade globalizada. O principal desafio para as gestões municipais passa a ser a construção de um desenvolvimento local de caráter sustentável e democrático.

As respostas a este desafio têm sido múltiplas e distintas, dependendo dos contextos históricos, onde a evolução das burocracias nacionais e locais tem conhecido variações importantes. A globalização mundial reflete-se, no âmbito das cidades, de acordo com as condicionantes específicas de cada realidade urbana: tamanho, situação geográfica, cultura, espaço geopolítico e potencial econômico. Torna-se necessário entender a cidade nesse contexto, agindo localmente, com o aproveitamento de suas potencialidades e buscando o desenvolvimento de um crescimento ecologicamente equilibrado, economicamente viável e socialmente mais justo.

Nesse sentido, destacam-se as estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores públicos, a gestão por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam a envolver cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão pública.

Portanto, pode-se afirmar que o processo de transformação atual por que passam tais sociedades políticas remete a uma dupla crise de governança e governabilidade estabelecida em função da necessidade de repensar a própria capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas.

No passado, a gestão urbana contemplava basicamente o planejamento dos aspectos físicos e territoriais da cidade com a disponibilização de infra-estrutura básica e de serviços de cunho social. Atualmente, o gerenciamento das cidades contempla um imensurável conjunto de variáveis e de diferentes atores, experimentando transformações fundamentais que exigem um debate em torno dos possíveis caminhos para o desenvolvimento local sustentável. A idéia de desenvolvimento sustentável tem sido construída a partir de distintas matrizes discursivas e perspectivas, em contraponto à visão tradicional de desenvolvimento herdada do século XIX, que privilegia o crescimento econômico e a industrialização a todo custo.

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável afirma as premissas de eqüidade social, responsabilidade ecológica e a participação cidadã como partes indissociáveis do desenvolvimento e, nessa perspectiva, a participação cidadã é um elemento constitutivo do processo de desenvolvimento. Isto porque quando a população tem garantido o direito à participação na formulação e implementação de projetos, programas e políticas públicas, aumenta a probabilidade da efetividade destas políticas.

Diante dessa perspectiva, a gestão das cidades contemporâneas é desafiada por um contexto de crise de diversas dimensões e causas, sobressaindo-se a crescente incapacidade por parte dos governos locais, para implementar programas e projetos políticos capazes de responder adequadamente à complexidade da agenda pública e às demandas provocadas pelos problemas sociais. Sua ação vê-se tolhida tanto por restrições de ordem

financeira como pela dependência de decisões de instâncias governamentais superiores ou imposições de um mercado globalizado.

Como bem traduz Gilberto DIMENSTEIN numa de suas crônicas:

> "(...) *os desafios da democracia são, hoje, os desafios das cidades, onde convivem manchas de barbárie e sofisticação tecnológica; convivem a velocidade da Internet, permitindo contato imediato com Nova York, Paris ou Nova Delhi, com a lerdeza infinita do trânsito;* a *assepsia dos shopping centers com as favelas; os caixas eletrônicos automáticos com as escolas públicas sem giz".* (...) "As *cidades são acossadas pelo desemprego" (...)* "*nos países pobres, somam-se a falta de recursos, má administração ou corrupção"* (DIMENSTEIN, *apud* LEVY, 1997).

Assim, a gestão democrática da cidade – com participação dos atores relevantes na sociedade vai permitir a construção de uma governança urbana, entendida pela busca de eficiência, eqüidade, transparência e *accountability*[9] no exercício do poder público. Ou seja, o desenvolvimento da cidade deverá ser baseado na ação integrada e articulada das parcerias entre governo e sociedade, buscando novas formas de planejamento e gestão urbana e de mobilização de recursos.

1.2. A METAMORFOSE URBANA E DA GESTÃO LOCAL NO BRASIL

1.2.1 A segregação sócio-espacial nas cidades

A partir da segunda metade do século XX, a intensificação da mudança da estrutura produtiva ocorrida em boa parte dos municípios brasileiros, passando da atividade predominantemente agrária para a atividade industrial e desta para a de serviços, gera um quadro de modernidade[10], paradoxalmente, marcado por uma integração assimétrica e dependente no mundo globalizado. Além das altas

9 Segundo O'Donnell (2000:44) accountability são mecanismos que possibilitam a responsabilização daquelas pessoas que ocupam cargos públicos, sejam eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado.

10 Segundo SACHS (2001:59), o país muda o próprio caráter, "passando de um vasto país agrário, de baixa densidade, atraso tecnológico e dependência econômica e política, a um país de economia diversificada e grande, complexo industrial integrado, rede urbana considerável, cidades globais".

dívidas externa e pública, verifica-se também o aumento da dívida social com um maior distanciamento entre as categorias extremas de renda.

As áreas urbanas dos municípios passaram a crescer rapidamente e de forma desordenada avançando em muitos casos sobre zonas rurais. O sonho de maiores oportunidades de emprego e de uma melhor qualidade de vida intensifica o êxodo rural e a concentração da população nos centros urbanos, levando as cidades a um processo de desequilíbrio na sua estruturação físico-ambiental e funcional.

Analisando a série histórica dos censos demográficos, observa-se que em sessenta anos o processo de migração da população, do campo para a cidade, transformou o perfil populacional do país em predominantemente urbano. Na década de 1940, apenas 31,3% da população moravam em cidades, enquanto o índice subiu para 81,2% em 2000 (ver Tabela 01 e Gráfico 01).

TABELA 1 - Distribuição da População Rural e Urbana – Brasil 1940/2000

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL E URBANA - BRASIL 1940 / 2000		
Ano	**Urbana %**	**Rural %**
1940	**31,23**	**68,77**
1950	**36,16**	**63,84**
1960	**44,67**	**55,33**
1970	**55,92**	**44,08**
1980	**67,60**	**32,40**
1991	**75,47**	**24,53**
2000	**81,20**	**18,80**

Fonte: Censos IBGE

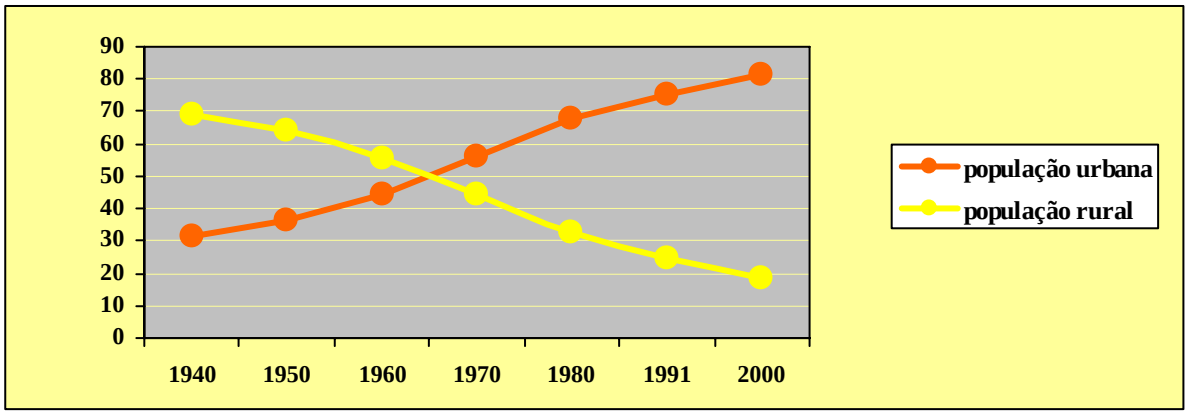


GRÁFICO 1 - Evolução da População Rural e Urbana - Brasil 1940/2000

Fonte: Censos IBGE

Este processo acelerado de urbanização é marcado por um quadro de carência de empregos, de moradias[11], de transportes públicos adequados e falta de saneamento básico (ver Tabela 02) para a população, o que vem prejudicando o crescimento ordenado e sustentável das cidades. Este processo de desestruturação urbana, por sua vez, consolida uma forte segregação sócio-espacial onde se evidencia a coexistência de uma cidade formal, com o aproveitamento das vantagens locacionais e de infra-estrutura do território urbano, e uma outra, informal, totalmente desprovida desses atributos, construída a partir de um processo de exclusão social[12].

Segundo MARICATO (2001:37) a intensificação da dualidade entre cidade formal e cidade informal tem sido uma constante na estrutura das cidades brasileiras. O ritmo do crescimento dos loteamentos irregulares, das favelas e dos cortiços nas periferias das grandes cidades é mais intenso que a taxa média de

[11] Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional brasileiro foi estimado em 7,903 milhões de novas moradias em 2005, com incidência notadamente urbana, correspondendo a 81,2% do montante brasileiro (6,414 milhões).

[12] No cenário nacional, esta urbanização resultante do processo de reestruturação econômica gerou forte impacto sobre a estrutura do emprego urbano e na dinâmica migratória. Verifica-se a interiorização do fenômeno urbano com uma acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica; o crescimento das cidades médias; a periferização dos centros urbanos e formação de aglomerações urbanas de caráter metropolitano e não-metropolitano.

urbanização do país. Ou seja, as grandes cidades crescem, sobretudo nas periferias, o que tem reforçado a função estrutural da informalidade na composição do espaço urbano.

TABELA 2 - Déficit na oferta de saneamento básico no Brasil (2003)

DÉFICIT NA OFERTA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL (2003)					
Área	Nº de domicílios (unidades)	Domicílios não atendidos por Rede Geral de Água		Domicílios não atendidos com Coleta de Esgoto Sanitário	
		Unidades	%	Unidades	%
Urbana	42.107.183	3.368.575	8,0	18.821.911	44,7
Rural	7.034.988	5.231.305	74,4	6.754.491	96,0
Total	49.142.171	8.599.880	17,5	25.576.402	52,0

Fonte: PNAD 2003, IBGE.
(1) Na área rural, o déficit em esgoto é determinado pela inexistência de rede coletora e fossa séptica.
(2) Os dados não incluem os domicílios da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Nesse processo, a cidade dotada de infra-estrutura sempre serviu às classes dominantes, e o espaço urbano legal se conformou aos seus interesses. As leis que regulam esse espaço serviram de instrumentos ideológicos dessa dominação. Em compensação, na cidade construída a partir dos loteamentos clandestinos, favelas e cortiços, instalavam-se as classes mais desfavorecidas, a grande massa de trabalhadores da indústria fordista.

O Estado mostrou-se historicamente omisso à ordenação ou regulação da ocupação do espaço urbano nas periferias, pois elas, na prática, não serviam aos interesses do capital. Assim, não se assistiu no Brasil a uma urbanização que efetivasse o equilíbrio do acesso e uso do solo urbano e da provisão de

equipamentos e infra-estrutura urbanos para o conjunto da cidade e da sociedade.

Em síntese, é possível afirmar que a concepção urbana liberal da cidade latino-americana prevaleceu sobre a construção da expansão e crescimento das cidades brasileiras desde o século XIX até hoje. Estas se tornaram um instrumento de especulação e de valorização imobiliária, sobrepondo-se, portanto, à concepção de cidade, segundo a qual os padrões urbanísticos participavam da regulação social.

A história da transformação intra-urbana das cidades capitalistas no Brasil seguiu caminhos diferentes daquela das sociedades capitalistas européias e norte-americanas. Comparando-se este ciclo de crescimento urbano ocorrido no Brasil nos anos de 1950 e 1960, pode-se apontar o processo de metropolização ocorrido em países como Inglaterra, Alemanha, França e Estados Unidos, cujos conflitos urbanos decorriam das novas demandas por áreas para as indústrias e construção de bairros residenciais para os trabalhadores, modificação do sistema de transporte, instalação de saneamento, construção de áreas de lazer e institucional. Estes conflitos marcaram a construção do urbanismo moderno na Europa, obrigando o Estado a assumir a regulação social da produção da cidade e não só do mercado imobiliário.

A crise da cidade liberal nos países europeus, desde meados do século XIX, agravou-se em função de uma disputa política de profundas dimensões no papel dos instrumentos de regulação urbana e de políticas sociais para responder à exclusão social a que estavam relegados os trabalhadores na produção social das cidades. No caso da industrialização, ocorrida nas cidades brasileiras no final

do século XIX e início do XX, sob o ponto de vista das transformações na estrutura urbana, adaptou-se às demandas do complexo agro-exportador, sem, contudo, demandar melhorias das condições gerais de produção entre as unidades e suas cadeias produtivas, assim como para a reprodução sócio-espacial da força de trabalho.

1.2.2. A construção do projeto democrático de gestão

No Brasil, o modelo de gestão pública[13] até fins da década de 1970 estava estruturado com base na centralização dos recursos e das competências decisórias na esfera do governo federal. As características desta lógica de gestão deixaram fortes marcas na cultura política do país, tais como: a privatização do espaço público enquanto recurso para a manutenção de privilégios dos grupos econômicos e de seus representantes políticos; o discurso tecnocrático da competência para governar; o sigilo das informações; as práticas de favorecimento e a corrupção.

Nas décadas subseqüentes, a gestão pública se transforma significativamente a partir da crise do modelo econômico e da ditadura militar (1964/1985). Com o agravamento das situações de baixa qualidade de vida nas cidades, e com o avanço dos movimentos populares[14] de encontro à “ordem instalada”, a gestão pública começa a ser objeto de mudanças estruturais que passam a exigir uma revisão do desenho político-institucional com a reorientação

[13] Os governos municipais, historicamente, se revelaram como modelos de política fundada na supressão dos direitos de cidadania, na manipulação da opinião pública e no enriquecimento ilícito dos seus representantes.

[14] No final dos anos 50 e no início dos anos 60, no Brasil, foi um período de efervescência dos movimentos sociais em prol das "reformas de base": Reforma Sanitária, Reforma da Educação, Reforma da Assistência Social, Reforma Agrária e Reforma Urbana. Movimentos reprimidos durante o Regime Militar, e só retomaram as pautas dessas Reformas, a partir da década de 80 com a redemocratização do País.

do papel do Estado, nas instâncias nacional, estadual e municipal[15] e a redemocratização do país.

Nas duas últimas décadas do século XX, ocorre a consolidação do discurso da "participação", onde os mais diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicam e apóiam a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Apesar da heterogeneidade quanto aos projetos políticos e caminhos para transformação social, os atores que compunham o campo dos novos movimentos sociais construíram por meio de suas lutas, nas décadas de 70 e 80, um campo comum de referência para a ação e para os discursos políticos. Segundo DAGNINO (1994:103), este campo estava centrado na reivindicação de uma cidadania que privilegiava o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país.

O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esta constituição outorgou ao município maior autonomia, reconheceu-o como Ente da Federação, aumentou sua participação na receita tributária, mas também lhe aumentou os encargos, atribuindo-lhe mais competência. A partir de então, intensificou-se o processo de

[15] Segundo GRAZIA (2003:53), a partir da década de 70 do século XX *"os movimentos sociais passaram a colocar na cena pública um quadro de profundas desigualdades sociais, degradação ambiental e das condições de vida, comprometeram as lideranças políticas, na década seguinte, a implantar uma bandeira de luta capaz de articular de maneira global as reivindicações expressas por grandes mobilizações contra a política urbana e sócio-econômica brasileira".*

municipalização das políticas públicas em praticamente todos os setores – inicialmente na saúde, depois na assistência social, na educação e na reforma urbana.

O final do século XX foi marcado por muitas iniciativas inovadoras de gestão de cidades, cujo diferencial foi a construção da perspectiva de uma participação institucionalizada na definição de prioridades de investimentos, tanto na elaboração dos seus orçamentos municipais, como na definição e acompanhamento das políticas públicas locais.

Os conselhos de políticas públicas, bem como as experiências de orçamentos participativos (como modelos de deliberação democrática sobre o investimento dos recursos locais), se consolidam como exemplos concretos de formas ampliadas de participação e de aprofundamento da democracia. Essas novas instâncias têm-se revelado como autênticas arenas de disputa política e ideológica, envolvendo confrontação e pactuação das diretrizes das políticas sociais e alocação dos recursos públicos.

De uma forma concreta, observa-se que tanto o papel exercido pelo poder público, como a atuação dos novos atores sociais veem reconfigurando os mecanismos e os processos de tomada de decisões, o que faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre poder público e sociedade. Sobretudo no plano local constata-se a emergência de novas formas de interação entre governo e sociedade, o que torna possível identificar nos municípios brasileiros a adoção de padrões de governo, pelo menos do ponto de vista formal e institucional, baseados na governança democrática.

No entanto, para se avaliar a efetividade da dinâmica democrática – na forma da competição institucionalizada pelo poder (eleições para ocupação dos cargos de governo) e da garantia dos direitos de cidadania política – depende, pelo menos, de dois aspectos: das condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, ou seja, do grau de inclusão social, e da existência de cultura cívica e da conformação de esferas públicas de interação entre governo e sociedade.

Assim, ao se observar a experiência brasileira, sob o ponto de vista institucional, é possível constatar a existência de um novo modelo da governança. No entanto, o grau de desigualdades sociais que marca a sociedade brasileira é gerador de situações que dificultam as possibilidades de ampla inclusão social requeridas para a instituição de governos baseados no modelo de governança. Impõe-se, dessa forma, a realidade nacional marcada pelo ciclo vicioso de produção e reprodução das enormes desigualdades, razão crescente da dificuldade de organização e expressão política dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou exclusão social.

No entanto, é importante ressaltar, que a partir das duas últimas décadas do século XX[16] ocorre uma reconfiguração do tecido associativo, no sentido da sua diversificação e complexidade. Multiplicaram-se as organizações sociais, cresceram as organizações religiosas, surgiram novos sujeitos articulados em torno do movimento feminista, do movimento ambiental e de movimentos culturais, e se constituíram diferentes redes e fóruns de articulação desses atores.

[16] Até os anos 80, são identificados dois formatos de organização predominantes: um relacionado ao mundo do trabalho, os sindicatos e associações profissionais, e outro, ligado ao bairro, através das associações de moradores e de amigos de bairro.

Apesar desses avanços na reconfiguração do tecido associativo, que consolida uma rica e diversificada experiência de participação, a construção da governança ainda enfrenta como um dos seus principais desafios a indiferença da população em geral e as relações clientelistas, paternalistas, de negação dos direitos, no "jeitinho" de resolver conflitos e em tantas outras práticas não-convencionais, tão características do comportamento brasileiro. Estas últimas atingem diretamente as instituições governamentais, onde apesar de todos os avanços, a cultura que predomina no Poder Executivo e no Poder Legislativo, ainda constitui um enorme obstáculo à democratização da gestão pública.

Diante desse contexto, para compreender o processo de transformação e reforma do Estado, é preciso compreendê-lo como o prolongamento de uma metamorfose que remodela as relações entre Estado e sociedade civil. Segundo Nogueira,

> *"(...) Constitui um capítulo da luta pela democracia, uma iniciativa decididamente voltada para repor o sentimento da política e para recuperar os vínculos entre as instituições, os indivíduos, as classes e os grupos (1998:310).*

Capítulo 2

A DINÂMICA PARTICIPATIVA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM CAMARAGIBE

"E a cidade se apresenta centro das ambições
Para mendigos ou ricos e outras armações
Coletivos, automóveis, motos e metrôs
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs
A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce […]"
Chico Science, A cidade

Como foi visto no capítulo anterior, é na escala territorializada nos limites municipais QUE se materializam os complexos desafios da gestão local: a capacidade do sistema político de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e de enfrentar os desafios da eficiência e eficácia da ação pública em contextos de complexidade e incerteza crescentes nas escalas regionais e mundiais.

Nesse sentido, a análise de uma gestão municipal permite o reconhecimento das diversas dinâmicas que operam o fazer e o desfazer político, possibilitando reconstruir a problemática da governabilidade e da perspectiva de construção de uma governança urbana. A observação dessas dinâmicas no município de Camaragibe apresenta condições singulares de gestão municipal, que constituem um caso especialmente rico e significativo para o debate das questões de governança urbana.

Situado na Região Metropolitana do Recife - RMR, o município tem se destacado no cenário nacional e regional pela adoção de modelos de gestão participativa.

Neste capítulo, busca-se refletir sobre o processo de construção da política urbana em Camaragibe, analisando as diversas dinâmicas participativas implantadas no município no período de 1997 até 2008. Na seção inicial, é feita uma análise do processo de democratização da política urbana no Brasil através da reconstituição do processo de planejamento urbano desde o momento do centralismo autoritário até a reforma urbana e a redemocratização do País. Na segunda seção, é trabalhada uma contextualização da realidade urbana de Camaragibe e da trajetória política da construção do projeto democrático de gestão no município. Na terceira e última seção, a análise focaliza a construção da política urbana em Camaragibe. São observados os programas da Administração Participativa – PAP (1997/2004) e do Ambiente Cidadão – PAC (2005/2008) e os processos de elaboração dos Planos Diretores de 2004 e 2007.

2.1. DO CENTRALISMO AUTORITÁRIO À DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANA NO BRASIL

Para iniciar a reflexão sobre a política urbana no Brasil, é necessário reconhecer que historicamente no país, sempre prevaleceu uma concepção de cidade na visão liberal[17] aonde os interesses da classe dominante sempre tiveram um papel decisivo no processo de produção da cidade. A partir de um jogo estabelecido entre os interesses do capital imobiliário e os governos municipais, a cidade continuamente foi utilizada como um grande negócio, um mercado de promoção e especulação imobiliária.

[17] A concepção da cidade na visão liberal tinha por axioma o fato de ela não dever ter restrições em relação ao seu crescimento, já que a lógica do mercado regularia sua construção e uso da terra. O conceito de cidade liberal desenvolveu-se durante a passagem da cidade pré-capitalista para a capitalista, em que os eixos estruturadores não estabeleceriam limites e a cidade deveria crescer em todas as direções, sem critérios definidos.

As cidades brasileiras expressam um intenso processo de segregação sócio-espacial do território urbano. Este processo é demarcado territorialmente por um conjunto de oportunidades de expansão econômica e das ofertas de serviços concentradas em "ilhas de inclusão". Nestas ilhas se instala a população com melhores condições sociais, em oposição a uma porção majoritária que tem sensivelmente dificultado seu acesso às oportunidades de habitação de qualidade, trabalho e lazer. Principalmente nas grandes cidades, assim se encontra estabelecida, de forma concreta, a divisão entre a cidade formal e a informal. Conforme analisa o geógrafo Milton SANTOS,

> *"... na grande cidade, há cidadãos de diversas ordens ou classes, desde o que, farto de recursos, pode utilizar a metrópole toda até o que, por falta de meios, somente utiliza parcialmente, como se fosse uma pequena cidade, uma cidade local […]. Para muitos, a rede urbana existente e a rede de serviços correspondente são apenas reais para os outros. Por isso são cidadãos diminuídos, incompletos […] Morar na periferia é se condenar duas vezes à pobreza. À pobreza gerada pelo modelo econômico, segmentador do mercado de trabalho e das classes sociais, superpõe-se a pobreza gerada pelo modelo territorial. Este, afinal, determina quem deve ser mais ou menos pobre somente por morar neste ou naquele lugar"* (SANTOS – 1993:112).

Como um dos principais agentes, nesta lógica de produção e consumo do espaço urbano, observa-se que o papel do Estado enquanto gestor da cidade foi marcado por um distanciamento entre a ordem urbanística vigente e a gestão do território municipal. A abrangência do planejamento urbano e da legislação restringia-se apenas à regulação das ações de uma parcela minoritária da população com real capacidade de participação no mercado imobiliário estabelecido. Dessa forma, se dá a exclusão da maioria de cidadãos das classes menos favorecidas que se instalaram no território urbano à margem da própria legalidade urbanística.

Mais que a conseqüência do quadro de profundas diferenças sociais e da concentração de renda do país, esse modelo de separação entre a gestão e o planejamento foi um dos principais responsáveis pelas profundas desigualdades presentes na construção do território urbano. O processo de crescimento desordenado e, ao mesmo tempo ordenado pelo poder do capital e pela lógica mercantil, desenhou uma cidade de agudos contrastes sociais, marcados pela desigualdade e pela exclusão do cidadão no processo de gestão da cidade.

A cidade é um espaço social de experiências humanas e de usufruto de riquezas – bens materiais e culturais – por parte de seus habitantes, os cidadãos. Todas as pessoas têm o direito de encontrar na cidade as condições necessárias para sua realização política e social, assumindo deveres e responsabilidades para enfrentar problemas da esfera coletiva. Pertencer a uma coletividade, portanto, significa exercer a cidadania, ou seja, participar dos processos políticos e sociais de transformação tendo em vista o bem comum – o cidadão se faz fazendo sua cidade.

Buscando analisar a perspectiva de inserção do cidadão na construção da política urbana no Brasil, é possível identificar duas fases bem demarcadas na forma de gerenciamento da cidade que vão do centralismo autoritário à descentralização do planejamento e da gestão urbana. Cronologicamente essa mudança ocorreu no período situado entre o final da década de 1980 e o início deste século, quando foram aprovados a Constituição Brasileira de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001), os quais passaram a constituir marcos legais da democratização da política urbana no país.

2.1.1 Do centralismo autoritário – até o final da década de 1980

As primeiras intervenções urbanas planejadas no Brasil ocorreram entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, e estavam voltadas para os melhoramentos relacionados à higiene pública e embelezamentos das cidades. Posteriormente, entre 1930 e 1985, surge a fase do Urbanismo e do Plano Diretor, que representava uma transição onde a falta de solução para os problemas urbanos começa a ganhar destaque, e o embelezamento cede lugar para a infra-estrutura, sendo caracterizadas como décadas de intensa remodelação urbana. Corresponde à época onde o modelo central-desenvolvimentista regia as políticas públicas urbanas.

Este modelo de desenvolvimento foi esboçado a partir do primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-45) e consolidou-se no regime militar (1964-85), tendo como características principais:

- o autoritarismo e a centralização da gestão marcada pela ausência de participação – em qualquer nível – dos usuários e da sociedade em geral;
- o desrespeito ao meio-ambiente e ao patrimônio cultural dentro de uma lógica predatória de crescimento econômico;
- a desarticulação das políticas setoriais;
- a canalização de recursos públicos para empreiteiras e relegando a segundo plano as iniciativas na área social;
- a priorização, nos financiamentos habitacionais, para os setores de maior renda. BONDUKI (2000).

A difusão do Plano Diretor como instrumento de ordenamento territorial - suporte a este modelo de desenvolvimento - ocorreu a partir da década de 1940.

Observa-se uma maior ênfase na elaboração dos Planos Diretores, entre as décadas de 1960 e de 1970, através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU – que fornecia assessoria técnica aos municípios e financiava a contratação de equipe técnica para a elaboração do Plano, com recursos do Banco Nacional da Habitação – BNH. Seguia-se a lógica de um urbanismo tradicional, de cunho funcionalista, onde o zoneamento dividia a cidade em zonas estáticas. Estas zonas com funções específicas de uso do solo acabavam segregando as diversas atividades e funções, sendo simplesmente conectadas por uma rede de transportes, e contrapondo-se, portanto, à idéia de que a cidade é dinâmica, e de que necessita de flexibilidades.

Segundo VILLAÇA (1999:169-243), a maioria dos Planos Diretores elaborados no país a partir da década de 1960 não atingiu os objetivos a que se propuseram. A maior parte dos Planos Diretores possui um caráter físico-territorial, e são essencialmente regularicionistas. Na análise de ROLNIK (2001) o planejamento urbano praticado no Brasil a partir da década de 1960 consistia em um ideal de cidade a ser atingido em longo prazo, com projetos a serem executados paulatinamente, até ser alcançado o produto final. Seu desenvolvimento era de exclusiva competência do Poder Público Municipal e caracterizava-se por uma visão extremamente centralizadora e tecnocrática.

A separação existente entre o planejamento técnico e os atores responsáveis pela gestão da cidade levou à evolução de cidades de grandes contrastes. Eram produzidos espaços enquadrados na legislação urbanística, que

se contrapõem aos espaços considerados na margem da legalidade, ocupados pela parcela da população que não possuía condições para arcar com o ônus financeiro decorrente das áreas incluídas nos planos urbanos, e, portanto, servidas de infra-estrutura adequada. Esta população passa a instalar-se em áreas periféricas, sem infra-estrutura, ou a ocupar espaços ambientalmente frágeis, especialmente morros e alagados.

A legislação urbanística brasileira até a década de 1980 não incorporou os instrumentos urbanísticos como instrumento de regulação dos conflitos sociais urbanos, simplesmente desenvolveu mecanismos de preservação e regulações internas voltadas para o mercado imobiliário. A base legal evoluiu dentro da cultura jurídica de pensar a cidade como base na restrição de atividades e usos, que vieram dos códigos de obras. Ao estabelecer o padrão urbanístico dentro das normas técnicas de habitabilidade e padrões de higiene para a classe média, não admitia a existência de uma parcela da população que residia em cortiços e habitações precárias.

Durante a década de 1970, dá-se a atualização da legislação urbanística no Brasil por meio de Ato Institucional, como parte da estratégia política defendida pelo governo militar de instrumentalização das administrações metropolitanas diante do crescimento explosivo das cidades durante o chamado "milagre econômico". A política urbana vigente nestes anos, principalmente a relação entre política econômica e territorial urbana – encabeçada pelo chamado grupo dos estrategistas que formularam a política urbana durante o período autoritário de 1964-1985, ao modernizar a legislação urbanística, introduziu alguns mecanismos institucionais de controle do mercado imobiliário. A

importância da retomada da política urbana e territorial vinha dentro da tradição geopolítica de modernização conservadora, e os militares começaram a estabelecer uma agenda onde a questão territorial passava a ser um componente importante no controle político.

É importante ressaltar que, na segunda metade dos anos de 1970, houve um processo de retomada do ativismo urbano, destacando-se aqui os movimentos sociais de bairros, que lutavam por uma gestão mais justa e equânime da cidade.

Já no final dos anos de 1970, observa-se um primeiro avanço da legislação urbanística no tratamento das parcelas da população que não tinham acesso ao mercado formal, quando a legislação de parcelamento do solo urbano abriu um espaço legal para loteamentos de interesse social, com a Lei nº 6766/79. Desenvolveu-se a partir daí uma cultura técnica de projetos de interesse social, que procuram urbanizar e integrar as populações que residem em áreas socialmente excluídas.

No início da década de 1980, a maioria das cidades brasileiras, marcadas pelas altas taxas de urbanização e pelo crescimento desordenado, evidenciava um extremo contraste entre a realidade e a política urbana. Esta política não era capaz de responder às demandas por habitação voltada para os trabalhadores, por serviços de infra-estrutura urbana para as novas áreas de expansão, assim como para o redesenho da cidade numa perspectiva de regulação social. Era necessário introduzir instrumentos urbanísticos e uma legislação que fosse capaz de responder aos desafios de construção de uma cidade mais justa.

Nesse contexto, se estabelece uma agenda política da reforma urbana pautada por problemas como a pobreza urbana, a fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal do Estado e tinha por meta a instituição de um novo padrão de política pública.

Segundo SOUZA (2002:156-157), neste momento entram em cena os novos movimentos populares urbanos, os quais fizeram renascer os ideais de reforma social, perseguindo uma perspectiva distinta daquela das ações estatais das décadas pretéritas a que nos referimos. A partir de meados de 1980, passou a ocorrer uma maior mobilização da sociedade em torno da nova Constituição, porque se esperava que, por meio de um processo normativo como este, fossem abertas novas condições e perspectivas de mudança na vida do povo brasileiro e que fosse definida e legitimada uma nova Federação, configurada por princípios como eqüidade, justiça social, transparências nas decisões governamentais e maior eficiência das políticas públicas.

A agenda da reforma urbana[18] tornara-se diversificada, acompanhando as mudanças por que passara o país, muito mais urbanizado e complexo em relação a vinte anos atrás, ou seja, aos anos de 1960. A mobilização em prol de uma nova reforma urbana inseriu novos atores e novas plataformas, desembocando na constituição do Movimento pela Reforma Urbana (SOUZA, 2002).

[18] A luta pela reforma urbana, no campo político e institucional brasileiro, tem inicio na década de 1950 quando já fazia parte das discussões partidárias que lutavam pela reforma de base da sociedade, centrando-se nos problemas e na espoliação urbanos. No governo João Goulart (1961-1964), a preocupação com os problemas urbanos culminou com a elaboração de um Projeto de Reforma Urbana, que se constituiu num marco histórico do debate político daquela época (SOUZA - 2002a).

A agenda política da reforma urbana começava a ser refeita, dessa vez alicerçada por princípios como o direito e o acesso aos direitos urbanos, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. O cidadão e a sociedade como um todo, começavam a participar da gestão do seu próprio destino e do controle social sobre a gestão pública, a partir do seu próprio voto. O cidadão-eleitor foi chamado a participar diretamente do planejamento e gestão das reformas sociais e, particularmente, da política urbana do país.

2.1.2. A reforma urbana e a redemocratização no país: um novo olhar sobre a gestão das cidades brasileiras.

O marco legal e as políticas de participação popular no Brasil têm como relevante período histórico o período referente ao processo da reforma política e institucional ocorrida com a redemocratização no País no final dos anos 80 do século passado, que tem como principal componente instrumental a Constituição Brasileira de 1988.

Essa Constituição[19] adota como pressupostos constitucionais da participação popular e da gestão democrática da cidade: democracia participativa, cidadania e dignidade da pessoa humana, direitos políticos, princípio da igualdade; princípio da descentralização no modelo da Federação Brasileira e o princípio do devido processo legal.

Os postulados da democracia representativa e participativa passam a regular o controle da Administração Pública, da gestão das políticas públicas, da

[19] Em seu Artigo 14, Incisos I, II e III, acerca dos Direitos Políticos, a Carta Constitucional assegura que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo e iniciativa popular".

destinação e utilização dos recursos públicos, de medidas que priorizem investimentos na área social para reverter o quadro da desigualdade social. Para embasar estes processos foram instituídos vários mecanismos a fim de garantir uma participação direta do cidadão no Poder Público como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos.

A sociedade passou a se articular por meio da elaboração de emendas populares, participando diretamente das decisões políticas do país, retomando aí a preocupação com a reforma social e principalmente com a do projeto de reforma urbana, que se deu com o envio de emendas à Assembléia Nacional Constituinte (COELHO, 1993:144-150).

Com a Constituição Federal de 1988 alteraram-se algumas tendências do planejamento urbano no país. Através do artigo 21, § XX, ficou estabelecido como competência da União "instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos". Através do artigo 30, confere competência ao Município para ordenar o parcelamento, a ocupação e uso de seu território, legislar sobre assuntos de seu interesse local, e suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber.

Os artigos 182 e 183 são dedicados especificamente à política urbana, sendo o primeiro dedicado à função social da propriedade, e o segundo ao usucapião da terra urbana. A figura do Plano Diretor como instrumento de gestão ganhou destaque, tornando-se obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes e para os municípios das regiões metropolitanas, além de ser definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Com a inclusão do capítulo da política urbana nesta Constituição, a sociedade passou a contar com um respaldo legal importante no trato do planejamento e gestão urbanos. No entanto, a consolidação desses avanços legais demorou mais de uma década com a discussão na esfera federal do projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição – o Estatuto da Cidade[20]. Este projeto de lei contrariava vários interesses dos setores imobiliários e dessa forma foi alvo de muita resistência à sua aprovação.

O Projeto de Lei nº 5.788/90, só foi aprovado em julho de 2001, e entrou em vigor a partir de 10 de outubro do mesmo ano, estabelecendo as bases para um modelo democrático de cidade e as normas de uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Assim, o Estatuto da Cidade, estabelece as diretrizes para a política urbana do Brasil, com base no capítulo de política urbana da Constituição de 1988.

O Estatuto da Cidade passa a ser a lei federal de desenvolvimento urbano, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e, especialmente, pelos Municípios. No Estatuto, estão definidos os conjuntos de princípios, no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana, e também de uma série de instrumentos que são os meios para atingir as finalidades desejadas[21]. São diretrizes gerais do Estatuto da Cidade:

---

[20] A aprovação do Estatuto da Cidade, em junho de 2001, pode ser inserida num quadro histórico maior que se iniciou entre as décadas de 1950 e de 1960. Nesse período, mais especificamente em 1963, realizou-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, cuja experiência política foi interrompida depois de 1964.

[21] A Lei está dividida em 5 Capítulos, o 1º trata das Diretrizes Gerais, o 2º dos Instrumentos da Política Urbana, o 3º do Plano Diretor, o quarto da Gestão Democrática da Cidade e o último das Disposições Gerais.

- A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
- A gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
- A cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

O Estatuto passa a reconhecer a propriedade sob o ponto de vista de bem coletivo, da segurança, do bem-estar do cidadão e do equilíbrio ambiental e incorpora o direito à cidade sustentável, ou seja, que ofereça condições básicas de habitação, segurança, trabalho e lazer para todos os seus habitantes. As demais medidas da Lei garantem às comunidades de cidades brasileiras o direito ao desenvolvimento, ao planejamento, à proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural, à produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental e à recuperação pelo poder público de investimentos que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos.

O Estatuto da Cidade no seu artigo 2º, inciso II, propõe:

> *"a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento social urbano"*.

Nesse sentido, a constituição de um sistema de gestão democrática da cidade no Município é condição essencial para os objetivos da política urbana

serem atingidos através da aplicação do Estatuto da Cidade na efetividade da vida municipal, uma vez que o processo de formulação e execução das políticas públicas, o planejamento municipal e o modelo de gestão da cidade são condições fundamentais para as conquistas com qualidade da educação, saúde, habitação, transporte e a função social da propriedade. Sem gestão democrática não há garantia do direito pleno à cidade justa e sustentável.

Dessa forma, a plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, tais como: o direito de preempção, o direito de construir, as operações consorciadas, etc. não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas. Ao contrário, são verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões.

Nesse contexto, a participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A perspectiva da participação popular não assume caráter meramente opinativo, mas interventivo, com a efetiva participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Assim como na Constituição de 1988, onde foi estabelecida a obrigatoriedade dos Planos Diretores para cidades com população acima de 20.000 habitantes, o Estatuto reafirma o papel do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Desta forma, além de uma exigência constitucional, o Plano Diretor na esfera municipal ressurge, com

vigor, a partir dos anos 1990, como importante instrumento democrático para organização das ações governamentais, visando o bem-estar coletivo e a justiça social, reforçando o papel do planejamento local para o controle do crescimento das cidades brasileiras.

De acordo com a concepção do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no Município.

O Plano Diretor torna-se instrumento obrigatório não só para os municípios com população acima de 20.000 habitantes[22], mas também, para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico, ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. No entanto, os municípios, que não estão incluídos em qualquer destas categorias, precisam dispor obrigatoriamente de um Plano Diretor se o poder público pretender aplicar os instrumentos previstos no capítulo de Reforma Urbana da Constituição de 1988. Desta forma, fica definida como atribuição dos municípios a implementação dos seus Planos Diretores participativos, definindo o conjunto de instrumentos urbanísticos adequados no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos.

[22] Em 2007 o Brasil possui 5.561 municípios. Deste total, 4.172 possuem cidades com até 20.000 habitantes.

2.2 **A** DINÂMICA URBANA E A TRAJETÓRIA POLÍTICA DA CONSTRUÇÃO DO PROJETO DEMOCRÁTICO DE GESTÃO NO MUNICÍPIO.

No sentido de contextualizar a realidade urbana do município, é importante ressaltar que Camaragibe[23], assim como a maioria dos municípios brasileiros, teve seu processo de urbanização marcado por uma ocupação desordenada do território, com elevadas taxas de crescimento demográfico, debilidade da infra-estrutura urbana, altos índices de exclusão social e degradação ambiental. Caracteriza-se como um município periférico da Região Metropolitana[24] do Recife, (criada na década de 70) onde o território de Camaragibe foi incluído, inicialmente, sob a forma de distrito do município de São Lourenço da Mata e, após a sua emancipação em 1982, como município autônomo.

Seu contexto urbano expressa os atributos clássicos de uma periferia metropolitana de grande aglomeração, especialmente acelerações bruscas do crescimento urbano e pobreza como condição de muitas famílias. Esse quadro associado a receitas municipais escassas e ao aparelho de controle urbano pouco efetivo.

Na década de 1980, o território correspondente ao atual município de Camaragibe, apesar da sua proximidade com o centro do Recife, apresentava um crescimento ainda modesto a partir do seu núcleo central composto pela Vila Operária da fábrica têxtil que deu origem à cidade, nas nascentes do rio

---

23 Localizado na porção oeste da RMR, o município conta com uma extensão territorial de 52,9km^2 (correspondente a 1,84% da RMR e 0,05% do Estado) onde convivem 150.354 habitantes (IBGE/2006).

24 As Regiões Metropolitanas foram criadas através do Art. 157, parágrafo 10, da Constituição de 1967; Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/69 e Lei Complementar nº 14 de 08/06/1973, esta última definindo as nove RM's brasileiras (BERNARDES 1996:76-77, nota 6).

Camaragibe. A várzea deste afluente do Capibaribe adentra-se entre as colinas que ao norte e a oeste circundam a planície flúvio-marinha, onde se expandiu a cidade do Recife e constitui um caminho natural para oeste, reencontrando, após atravessar um passo entre as colinas, a várzea do Capibaribe, em São Lourenço da Mata. Este caminho, que corresponde a PE-05 (Av. Belmino Correia) é o primeiro núcleo linear de assentamento urbano no município. A partir dele, as colinas foram paulatinamente ocupadas, especialmente ao sul, mais próximo do limite com Recife. Vieram se assentar, durante os anos 70, moradores da planície, desabrigados pelas enchentes. Ainda nesta década, o tabuleiro de Aldeia, situado a leste e nordeste do município, foi objeto de comercialização do solo por meio de grandes parcelas, atraindo recifenses abastados para instalação de chácaras, granjas e clubes campestres. Nos pequenos aglomerados rurais situados ao longo da PE-27 (Estrada de Aldeia), como Vera Cruz, os moradores tornaram-se freqüentemente prestadores de serviços para esses empreendimentos residenciais.

O incremento da população municipal, nos anos 80, deu-se a um ritmo de 1,14% ao ano, elevando o total da população de 87.110 em 1980 a 99.407 em 1991 (Censos do IBGE)[25].

Na década seguinte, quando ocorreu uma brutal aceleração da taxa de crescimento de Camaragibe (2,73% ao ano)[26], a situação mudou.

[25] Taxa de crescimento somente superior, no âmbito da RM, às observadas em Recife (0,69% ao ano) e em Moreno (1,03% ao ano). Entre os que mais cresciam na periferia do Recife: Paulista (5,39% ao ano), Jaboatão dos Guararapes (3,59% ao ano), e até Olinda (1,75% ao ano), onde se associava uma ocupação por setores médios e abastados na orla marítima à implantação e ampliação dos grandes conjuntos habitacionais financiados pelo BNH.

[26] Esta é a quarta observada dentre os municípios da RMR. As duas primeiras a municípios de pequeno porte populacional (Araçoiaba e Itamaracá), e a terceira ao crescimento de Porto de Galinhas no município de Ipojuca.

No município do Recife, constata-se o extremo adensamento de assentamentos populares localizados nas proximidades do centro. Os morros situados a norte, oeste e sul, constituem também uma alternativa, apenas um pouco mais distante, mas com acesso ao solo menos restrito e mais barato, para onde transborda o crescimento urbano.

Esses processos, de adensamento e transbordo, constituem a história recente da ocupação urbana de Camaragibe nos diversos setores do seu território. Deste modo, o crescimento se concretiza pela ocupação dos alagados da várzea do rio Camaragibe e das colinas situadas a sul e a norte do eixo central da Avenida Belmino Correia, em encostas cada vez mais íngremes e com habitações em precárias condições de segurança.

Essas dinâmicas de adensamento da ocupação em interstícios de áreas já ocupadas, como é o caso dos alagados e das colinas próximas à PE-05 (Av. Belmino Correia), e da busca de novas áreas de expansão do habitat popular, (como os Bairros de Santa Mônica, Céu Azul e Tabatinga), retratam a vitalidade de um mercado paralelo do solo e da moradia, sem controle mínimo da qualidade da oferta, que por sua vez evidenciam a própria debilidade da política habitacional[27] destinada à população de baixa renda.

2.2.1. O contexto urbano

Desde sua emancipação, o município de Camaragibe é totalmente urbano e sua população se encontra distribuída sobre um território marcado por

[27] O fato é que, com a ausência de uma política habitacional e o fim da construção dos conjuntos habitacionais, a demanda por habitação popular vai se distribuindo onde houver possibilidades de acesso ao solo, preferencialmente em locais menos distantes de zonas de atividades.

realidades bem distintas em relação às condições sócio-econômicas, padrão de ocupação e adensamento.

Essa distribuição espacial reflete claramente a lógica do atual contexto de expansão capitalista, que vem propagando a homogeneização de certos espaços e a fragmentação de outros, provocando efeitos contraditórios de inclusão e exclusão social dentro do próprio território municipal e na sua inserção metropolitana[28] (ver Figuras 1 e 2).

Figura 1: Localização do município na RMR
Fonte: FIDEM

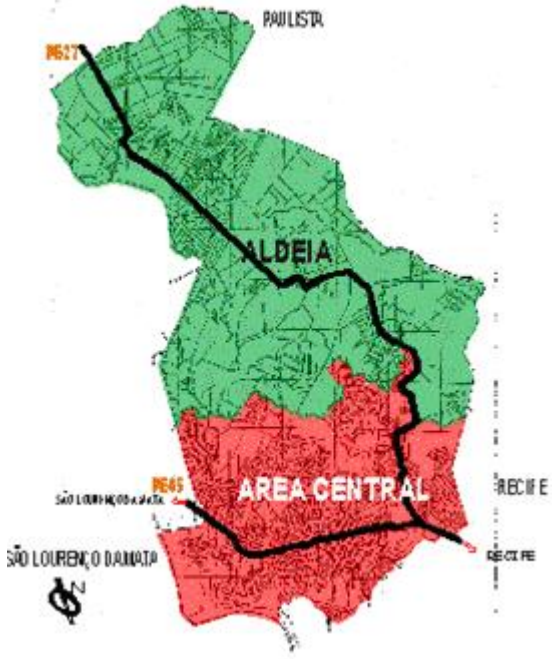


Figura 1: Localização do município na RMR
Fonte: FIDEM

A área central da cidade (porção sul do território municipal) é marcada por um relevo extremamente acidentado e uma alta densidade populacional. Lá se encontra mais de 80% da população concentrada numa área equivalente à

[28] A RMR está entre as nove primeiras RMs instituídas no Brasil e é a maior aglomeração urbana do Nordeste, a quinta do Brasil (atrás das RM de SP, RJ, BH e PA, respectivamente), e a 108ª do mundo.

metade do território municipal. Nesta área observa-se um intenso processo de ocupação desordenada do solo urbano, principalmente nas áreas de morros e baixios alagáveis. Atualmente, cerca de 2/3 da população do município se encontra nessas áreas, sendo que aproximadamente a metade dessas pessoas (mais de 50 mil habitantes) vive em áreas de risco permanente, nos períodos de inverno.

Na zona norte da cidade – identificada como região de Aldeia (correspondente ao restante do território municipal) observa-se um processo de ocupação caracterizado pelas chácaras e sítios de recreio e condomínios residenciais horizontais de baixa densidade, com altos e médios padrões habitacionais. A ocupação rarefeita deste território, em parte, se deve à localização numa área de proteção de mananciais, muito embora se observe atualmente uma forte pressão imobiliária sobre esta área, que se constitui em ameaça ao território de maior potencial ambiental e turístico para o município e de significativa importância para o abastecimento d'água da RMR.

A base econômica do município distribui-se ao longo dos seus grandes eixos viários, com a predominância das atividades de comércio e serviços; caracterizando a vocação da cidade para o setor terciário. De acordo com o Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife – *Metrópole 2010*, o Município de Camaragibe está inserido no território de oportunidades[29] com potencialidades para o desenvolvimento de atividades ligadas ao terciário moderno, ao turismo e às atividades científicas e de pesquisas. Esta proposição se confirma pela

[29] De acordo com o Plano Diretor da RMR – *Metrópole 2010* os Territórios de Oportunidades são áreas, concentradoras de potencialidades e irradiadores de desenvolvimento, sendo estratégicos em termos de oferta de oportunidades para o desenvolvimento de atividades e implantação de novos empreendimentos.

existência de sítios históricos, a qualidade climática da região de Aldeia, a presença da Faculdade de Odontologia de Pernambuco – FOP, o artesanato e os valores culturais.

Apesar desse contexto, o problema central da economia do município reflete uma problemática regional: o baixo desempenho da economia. Sendo suas causas: deficiente oferta de infra-estrutura, reduzida possibilidade de acesso ao crédito, falta de planejamento da produção e da venda, baixa qualificação da mão de obra local, forte concorrência entre os municípios da RMR, entre outras, trazendo como efeitos o alto índice de informalidade, insuficiente oferta de emprego formal e reduzida articulação intra e intersetorial da economia local.

2.2.2. A perspectiva democrática da gestão local

Para análise da construção da perspectiva democrática da gestão local em Camaragibe é necessário considerar que o município é relativamente novo, tem apenas pouco mais de 25 anos de emancipação política. Nesta curta história política é possível identificar dois momentos distintos e complementares de processo lento e gradual de transição entre os modelos tradicionais e a democratização da gestão.

O momento inicial corresponde às três primeiras gestões do município, administradas pelos prefeitos Carlos Lapenda (1983/1987), Arnaldo Guerra (1988/1992) e João Lemos (na sua primeira gestão entre 1993 e 1996) respectivamente.

A primeira gestão do município, marcada por um caráter populista e centralizador, correspondeu a uma situação peculiar. O grupo político regional dos Lapenda passou a administrar simultaneamente as cidades de São Lourenço da Mata e Camaragibe, o pai administrava a cidade maior e o filho ficava com o município recém-criado, Camaragibe. Foi um momento de muitas obras de pavimentação de vias proporcionadas pelo Projeto Cura[30] e de trocas clientelistas.

Na segunda gestão, a do prefeito Arnaldo Guerra, do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, foi mantida a lógica clientelista da gestão anterior, porém nesse período observa-se o surgimento da demanda dos movimentos sociais pela criação do Conselho de Saúde, processo este que ocorreu sem o apoio efetivo do prefeito, o qual se recusou a dar posse ao mesmo. Encabeçaram esta luta o Vice-Prefeito, João Lemos, e o Secretário de Saúde, Paulo Santana, que acabaram rompendo com a gestão.

Na terceira gestão, retorna como prefeito João Lemos através do Partido Socialista Brasileiro – PSB. Esta gestão foi marcada por uma aproximação moderada com os movimentos sociais. A falta de uma maior sinergia entre governo e sociedade começa a ser superada em razão da apresentação de leis e ações do executivo que proporcionaram um avanço no processo democrático. Um exemplo concreto foi a lei que criou o Conselho de Saúde, resgatando o movimento iniciado na gestão anterior.

Entretanto, como analisa COELHO (2007:97-99), a opção por uma proposta política participativa neste caso, se deve menos a uma aproximação

[30] Projeto Cura – Comunidade Urbana em Recuperação Acelerada foi um projeto, financiado pelo extinto BNH, que financiou grande volume de recursos na melhoria da infra-estrutura urbana das cidades.

com os movimentos sociais ainda não fortalecidos o bastante para influir no plano de gestão governamental. Esta pode ser creditada principalmente ao alto grau de competição política local que impunha uma disputa pelos eleitores, uma vez que os partidos e as lideranças partidárias ainda não possuíam uma sólida identificação com o município.

Após esta gestão, tem início o segundo momento marcado por uma consolidação do processo de participação.

Inicialmente foram duas gestões consecutivas do Partido dos Trabalhadores – PT: 1997/2000 e 2001/2004. Este período de gestões do PT pode ser dividido em dois momentos distintos: no primeiro ocorre uma relação positiva entre governo e sociedade, e no segundo ocorre descompasso entre as partes.

A primeira gestão foi marcada por um processo dinâmico de participação democrática através do Programa de Administração Participativa – PAP. Este programa possibilitou um amplo engajamento da população na definição de intervenções urbanas com elaboração de planos de obras e discussão das políticas públicas. A sinergia ocorreu de modo positivo no primeiro momento em razão da identificação dos movimentos sociais com o PT e com o líder do partido no município, o Ex-Secretário de Saúde na gestão 1989-1992 e militante de causas sociais, Paulo Roberto de Santana. Ao assumir o executivo local, Santana, eleito com o slogan de campanha "Frente Popular de Camaragibe", estrategicamente maximizou seu histórico de atuação em movimentos populares pela Federação das Associações e nos centros comunitários de moradores. Seu governo apresentou uma proposta de criação de

conselhos administrativos por região, mas com o fortalecimento dos conselhos já existentes, além da criação de outros conselhos. Em um município com baixa tradição cívica, o PAP significou um grande avanço na participação social.

Reeleito em 2000, a segunda gestão tentou dar continuidade à experiência participativa. Entretanto, obstáculos especialmente de natureza institucional e política revelaram a fragilidade do modelo implementado. Três fatores principais explicam o fracasso da AP: o programa não obteve recursos suficientes para realizar as obras escolhidas pela população; setores da burocracia municipal avaliaram que o PAP dispersava demasiadamente o poder de decisão política; e o fato da agenda dos movimentos sociais ter sido parcialmente absorvida pela pauta do programa fazendo com que as instituições não cumprissem seu papel social "fora do programa".

Em meados da segunda gestão, o chefe do executivo foi alvo de denúncias de corrupção e desvios de verba pública, feitas pelos órgãos públicos e pelos movimentos sociais que se sentiram desprestigiados desqualificando o canal de comunicação estabelecido com a Prefeitura (COÊLHO, 2007:97). Ao contrário da primeira, esta segunda gestão petista foi marcada por um processo, sem precedentes, de crise de governabilidade. Afundada em dívidas, a gestão entra em bancarrota: prestação de serviços interrompida, salários atrasados, funcionários em greve e o conseqüente afastamento do grupo político do Prefeito Paulo Santana. Neste contexto de caos da gestão local, as eleições municipais de 2004 reconduzem ao poder o ex-prefeito João Lemos, também sob uma legenda comprometida com as forças populares democráticas – PC do B.

O projeto de gestão democrática do Prefeito João Lemos (2005/2008) surge em meio a uma crise de governança profunda: grande expectativa popular, com demandas sociais insatisfeitas, num quadro de debilitação total das finanças municipais e de falta de credibilidade do setor governamental. Com o desafio de sanar o quadro de instabilidade gerencial e financeira a gestão focou sua atuação a partir da recomposição dos serviços, no cumprimento das demandas não executadas no último Plano de Obras da gestão anterior e na implantação de um modelo alternativo de gestão participativa: o Programa Ambiente Cidadão.

2.3 A TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM CAMARAGIBE

Diante da realidade urbana analisada na seção anterior evidencia-se um grande desafio: implementar uma política urbana que busque produzir espaços mais justos e mais humanos, rompendo com uma lógica de produção da cidade, historicamente, reprodutora de desigualdades sócio-espaciais e de segregação.

Considerando que o foco desta pesquisa é observar as formas de reconversão do institucional na perspectiva da democratização da política urbana, optou-se por desenvolver a análise deste processo a partir de 1997, que foi o momento onde começou a consolidar-se no município a estruturação de uma política urbana, através da primeira Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. O recorte temporal adotado (1997/2008) compreende três gestões: iInicialmente, as duas gestões consecutivas do Prefeito Paulo Santana, do PT, (1997/2000 e 2001/2004), e, posteriormente, a gestão do Prefeito João Lemos, do PC do B, (2005/2008). Desta forma, a análise será desenvolvida através de dois

momentos políticos distintos, que compreendem a gestão do PT, com o PAP, e a gestão do PC do B, com o PAC.

2.3.1 A base conceitual e a trajetória de construção do Programa da Administração Participativa – PAP e do Primeiro Plano Diretor Municipal (1997/2004).

A proposta do PAP tinha como escopo a construção de um modelo de gestão participativa na perspectiva da promoção de um desenvolvimento local integrado e sustentável para a cidade. O Programa buscava reafirmar no espaço da administração pública a vocação pedagógica da construção coletiva da cidade, na perspectiva de alcançar a passagem da democracia formal para a democracia direta, em que o cidadão deixe de ser objeto de manipulação política e passe a ser sujeito do processo de desenvolvimento local.

A proposta fundamentava-se na mudança das relações entre o governo e a sociedade civil, a partir de um

> *"processo contínuo, dinâmico, flexível, que visa estabelecer canais efetivos para discussão/definição e acompanhamento das políticas públicas e para a reorientação dos sistemas e serviços, visando uma maior eficiência da máquina pública".* (PO 2000)

A proposta de Administração Participativa tem sua origem a partir do fórum político, realizado na cidade em 1996, com o objetivo de sistematizar subsídios que permitissem a elaboração de um programa de governo ancorado na escuta do povo e no respectivo atendimento às necessidades específicas de cada localidade[31].

[31] Como a cidade ainda não tinha Lei de Bairros, os aglomerados urbanos eram reconhecidos por localidades.

Para tanto, neste Fórum, com cerca de 300 participantes, a cidade foi discutida considerando uma proposta de Regionalização Administrativa que dividiu o município em 05 (cinco) regiões com características sócio-espaciais distintas e complementares (Figura 3 – Mapa da Regionalização Administrativa).

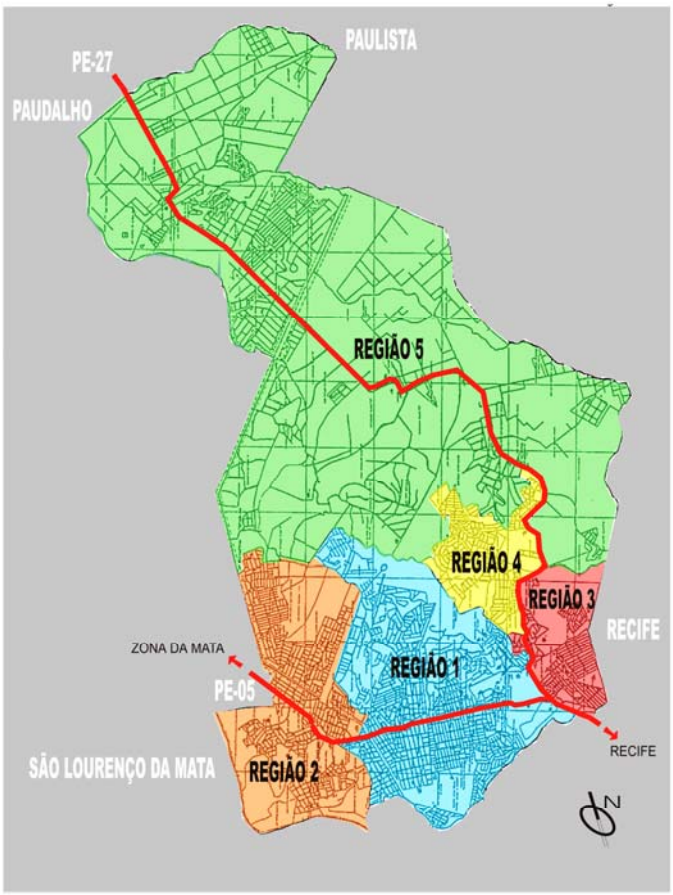


FIGURA 3: MAPA DA REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe - 1998

Com base na leitura dos atores locais sobre as questões problemáticas de cada região, definiu-se a proposta de gestão compartilhada – Programa de Governo. Esta proposta tem como pressupostos básicos a melhoria da qualidade de vida, a participação popular, e a construção da cidadania transforma-se em pacto a partir da vitória do Governo Popular para administrar a cidade no período 1997/2000, conforme observa-se no quadro abaixo:

QUADRO 3 - Prioridades regionais estabelecidas no Fórum da Cidade de 1996

REGIÃO 1	REGIÃO 2	REGIÃO 3	REGIÃO 4	REGIÃO 5
1. Emprego	1. Esgoto	1. Esgoto	1. Segurança	1. Lixo
2. Lazer	2. Calçamento	2. Segurança	2. Proteção de Barreiras	2. Calçamento
3. Creche	3. Emprego	3. Emprego	3. Moradia	3. Segurança
4. Segurança	4. Telefone Público	4. Calçamento	4. Escadarias	4. Esgoto
5. Telefone Público	5. Segurança	5. Transporte Público	5. Escolas	5. Correios
6. Esgoto	6. Lazer	6. Telefone Público	6. Emprego	6. Emprego
7. Calçamento	7. Creche	7. Limpeza de Canais	7. Esgoto	7. Alagamento de Ruas
8. Proteção de Barreiras	8. Iluminação Pública	8. Lazer	8. Correios	8. Transporte Público
9. Escadarias	9. Feira Livre	9. Alagamento de Ruas	9. Creche	9. Creche
10. Limpeza de Canais	10. Correios	10. Posto de Saúde	10. Iluminação Pública	10. Escolas
11. Transporte Público	11. Escadarias	11. Lixo	11. Lixo	11. Moradia
12. Moradia	12. Alagamento de Ruas	12. Creche	12. Alagamento de Ruas	12. Lazer
13. Iluminação Pública	13. Lixo	13. Escolas	13. Telefone Público	13. Feira Livre
14. Correios	14. Escolas	14. Energia Elétrica (casa)	14. Energia Elétrica (casa)	14. Iluminação Pública
15. Lixo	15. Transporte Público	15. Iluminação Pública	15. Lazer	15. Proteção de Barreiras
16. Freira Livre	16. Moradia	16. Moradia	16. Água Encanada	16. Água Encanada
17. Água Encanada	17. Água Encanada	17. Água Encanada	17. Feira Livre	17. Limpeza de Canais
18. Alagamento Ruas	18. Energia Elétrica (casa)			18. Matas (queimadas)
19. Posto Saúde				19. Telefone Público
20. Escolas				20. Energia Elétrica (casa)
21. Farmácia				

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe/PE.

Em 1997, o PT assume a prefeitura e desenha a primeira proposta de modelo de gestão apresentada no I Fórum da Cidade e discutida em plenárias com o movimento popular organizado nas cinco regiões administrativas (foi adotada a regionalização administrativa pactuada no Fórum da Cidade de 1996).

Pôs-se então em operação o programa. A população elegeu, por região e através do voto direto, 120 (cento e vinte) Delegados (na proporção de 01 delegado para cada 1.000 habitantes). Estes delegados passaram por um processo de capacitação e começaram a discutir passo a passo as políticas locais de desenvolvimento econômico, urbano e social (ver Quadro 4).

QUADRO 4 - Distribuição do quantitativo de Delegados por Região Administrativa (1997/2001)

REGIÃO	LOCALIDADES	ESTIMATIVA POPULACIONAL	QUANTITATIVO DELEGADOS
1	Bairro Novo - Carmelitas - Alto Pe. Cícero - Alto do Cemitério - Timbi - Privê Vermont - Viana - Santo Antônio - Córrego do Desastre - Céu Azul - Celeiro - Borrione - Expansão Timbi - Santa Tereza - Bairro dos Estados - Terezópolis – Areinha - Areeiro - Cosme e Damião - Vila Nova da Várzea - Vila da Fábrica - Boa Vista - Aldeia de Baixo - Aldeia de Cima – Flamengo	52.327	50
2	Santa Mônica - São João e São Paulo - Chácara Pedreira - Paulo Afonso - Santana - Estação Nova - João Paulo II - Campo Alegre - Alberto Maia - Santa Maria - Santa Terezinha - Nª Sª do Carmo	26.497	25
3	Vila da INABI - Nazaré - Primavera - Vale das Pedreiras - São Pedro - São Paulo	14.165	14
4	Jacaré - Tabatinga - Córrego da Andorinha - Córrego do Burro - Córrego do Paletó - São Jorge – Ostracil	18.000	18
5	Pau Ferro - Peroba - Oitenta - Chácara Petrópolis - Aldeia - Telebrás - Luzanópolis - Araçá - Cristo Rei - Vera Cruz – Borralho	15.740	13
	TOTAL	**126.729**	**120**

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe/PE

O processo de levantamento de demandas e leitura regionalizada da realidade local foi estruturado a partir de três oficinas, assim definidas:

- Oficina 1 - Plenária Geral – para discussão da metodologia a ser trabalhada;
- Oficina 2 - Plenárias Regionais – para levantamento de prioridades e processamento das informações levantadas;
- Oficina 3 - Plenárias Temáticas – realizaram-se plenárias temáticas, por região, divididas em três blocos: Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Sócio-cultural.

O processo das “oficinas” possibilitou uma definição mais detalhada das prioridades regionais. De acordo com as prioridades levantadas, verifica-se a predominância das demandas relativas à necessidade de investimento na acessibilidade urbana, caracterizada basicamente pela pavimentação de vias e construção de escadarias. (Ver Tabela 3 – Levantamento das Demandas Regionais (1997) realizado pelos Delegados da PAP).

TABELA 3 - Levantamento das demandas regionais (1997) realizado pelos Delegados da PAP

Natureza da Demanda	R-1	R-2	R-3	R-4	R-5	TOTAL DE DEMANDAS APRESENTADAS	% SOBRE TOTAL	*Unidade Responsável*
1. Abastecimento D'água Esgotamento Sanitário	07	04	07	-	01	19	2,84	SECOB
2. Ação Social	09	-	-	-	03	12	1,79	SEAS
3. Áreas de Lazer (Praças & Quadras)	08	02	10	-	02	22	3,20	FUNDAÇÃO
4. Correios	-	-	-	-	02	02	0,30	SECOB
5. Creche	05	02	-	-	-	07	1,05	SECED
6. Drenagem	13	07	04	06	-	30	4,50	SECOB
7. Educação / Escola	04	03	08	12	04	31	4,64	SECED
8. Energia Elétrica Iluminação Pública	07	08	02	05	06	28	4,19	SECOB
9. Escadarias	**20**	**02**	**-**	**14**	**-**	**36**	**5,40**	**SECOB**
10. Habitação Urbanização de Favelas	-	-	01	-	03	04	0,60	SECOB
11. Limpeza Urbana / Lixo	02	-	02	01	03	08	1,20	SECOB
12. Mercado	-	-	01	-	01	02	0,30	SECOB
13. Muros de Arrimo Contenção de Barreiras	19	-	07	-	-	26	3,89	SECOB
14. Pavimentação	**148**	**70**	**60**	**37**	**29**	**344**	**51,49**	**SECOB**
15. Saúde	06	04	02	06	08	26	3,89	SESAU
16. Segurança	04	07	04	08	05	28	4,19	SEAS
17. Sistema Viário Transporte	04	06	-	01	07	18	2,69	SECOB
18. Telefonia	-	06	01	01	01	09	1,35	SECOB
19. Diversos	10	05	-	-	01	16	2,40	SEPLAN / SECOB / FUNDAÇÃO
TOTAL	266	126	109	91	76	668	100	

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe/PE

É então definida como prioridade para os investimentos da PAP a melhoria da infra-estrutura urbana das regiões. As demais prioridades foram encaminhadas às unidades administrativas setoriais da Prefeitura para serem incorporadas aos respectivos processos de planejamento setorial. Realizaram-se o I Seminário de Desenvolvimento Econômico Local e as Conferências Municipais de Saúde e Assistência Social, já incorporando os novos conteúdos trabalhados com os delegados.

Ainda no decorrer de 1997, discutiu-se, na Plenária de Desenvolvimento Urbano, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, cujo projeto foi encaminhado à Câmara de Vereadores, sendo aprovada e sancionada pelo Executivo no mesmo ano. Esta Lei passa a ser um marco da gestão, pois o município não possuía, até então, nenhum instrumento de política urbana que orientasse o processo de crescimento da cidade (ver Figura 4 - Mapa do Zoneamento Funcional da Cidade).

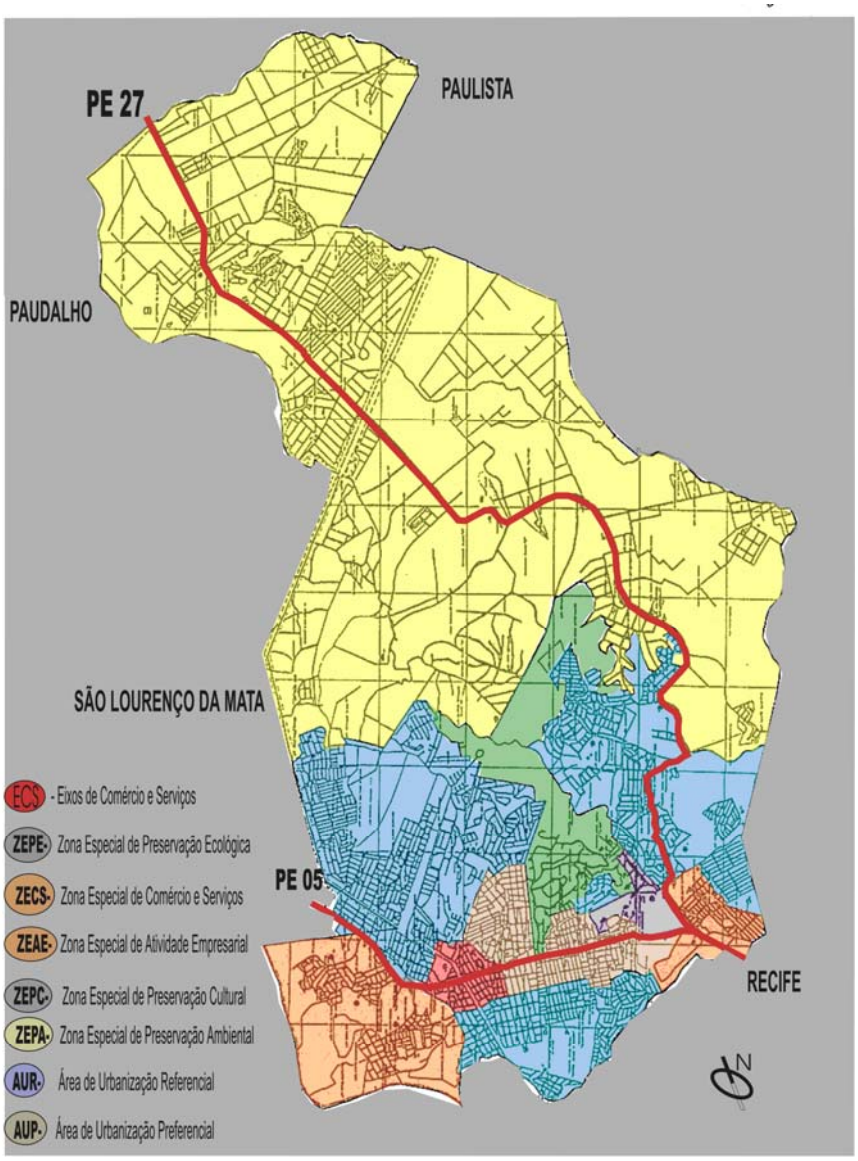


FIGURA 4: MAPA DO ZONEAMENTO FUNCIONAL DA CIDADE

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe - 1998

Já no ano seguinte (1998), com a proposta inicial como um modelo aberto, construída em conjunto governo - população, é discutida a regulamentação do modelo, a partir do II Fórum da Cidade (abril/1998).

Aprovado o Regimento dos Delegados, constituíram-se as Comissões Regionais e a Comissão de Ética, realizando-se a primeira oficina de avaliação do PAP. Paralelamente, foram trabalhadas, junto aos Delegados, as propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/99 e da Lei Orçamentária Anual – LOA/99, promovendo-se, ainda, a realização do II Seminário de Desenvolvimento Econômico Local.

No final de 1998, as demandas de acessibilidade levantadas em cada região pelos Delegados foram sistematizadas e retornaram às localidades para serem hierarquizadas. A cada região coube um percentual definido de acordo com a sua densidade populacional (ver Tabela 4 - Distribuição de Recursos por Região Administrativa). Após a hierarquização final, seguiu-se a elaboração do primeiro Plano de Obras Regionalizado – PO/99, que foi apresentado à população no III Fórum da Cidade (abril/99).

Tabela 4 - Distribuição de recursos federais por Região Administrativa

Região	População	Percentual	PO/1999	PO/2000
1	52.327	41,29%	309.430,78	619.350
2	26.497	20,91%	156.687,51	313.650
3	14.165	11,18%	83.763,39	167.700
4	18.000	14,20%	106.441,30	213.000
5	15.740	12,42%	93.077,02	186.300
T o t a l	126.729	100%	749.400,00	1.500.000

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe/PE.

No exercício de 1999, foram executadas as obras estabelecidas no primeiro Plano de Obras. Discutiu-se com os delegados a LOA/2000. Realizaram-se as eleições nas regiões para o preenchimento das vagas do quadro de delegados, perfazendo um total de 4.299 votantes. Com o quadro completo, os novos delegados eleitos foram capacitados, após o que se iniciou a elaboração do segundo PO/2000. Desta feita com a participação direta da população, com 8.604 votantes, definindo as prioridades de obras por região. O cidadão comum, através do seu voto direto, iria priorizar as demandas levantadas pelos delegados, ou indicar uma outra demanda como prioritária para sua região.

Em 1999, também, foram realizadas as Conferências Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, avaliando e reprogramando o encaminhamento dessas políticas para os próximos dois anos. Ainda no mesmo ano, realizou-se o III Seminário de Desenvolvimento Local, evento no qual foram discutidas perspectivas de desenvolvimento para o Município e instituiu-se uma Comissão Pró-Conselho de Desenvolvimento Sustentável. Durante os dois meses que antecederam o seminário, os delegados do PAP passaram por um processo de capacitação sobre desenvolvimento sustentável, do qual se originou um relatório com uma leitura regionalizada da cidade e suas perspectivas econômicas. Esta capacitação foi conduzida pela organização não governamental CEAS Urbano, que se ocupa da questão do desenvolvimento produtivo (ver Figura 5 - Mapa dos Territórios de Oportunidades).

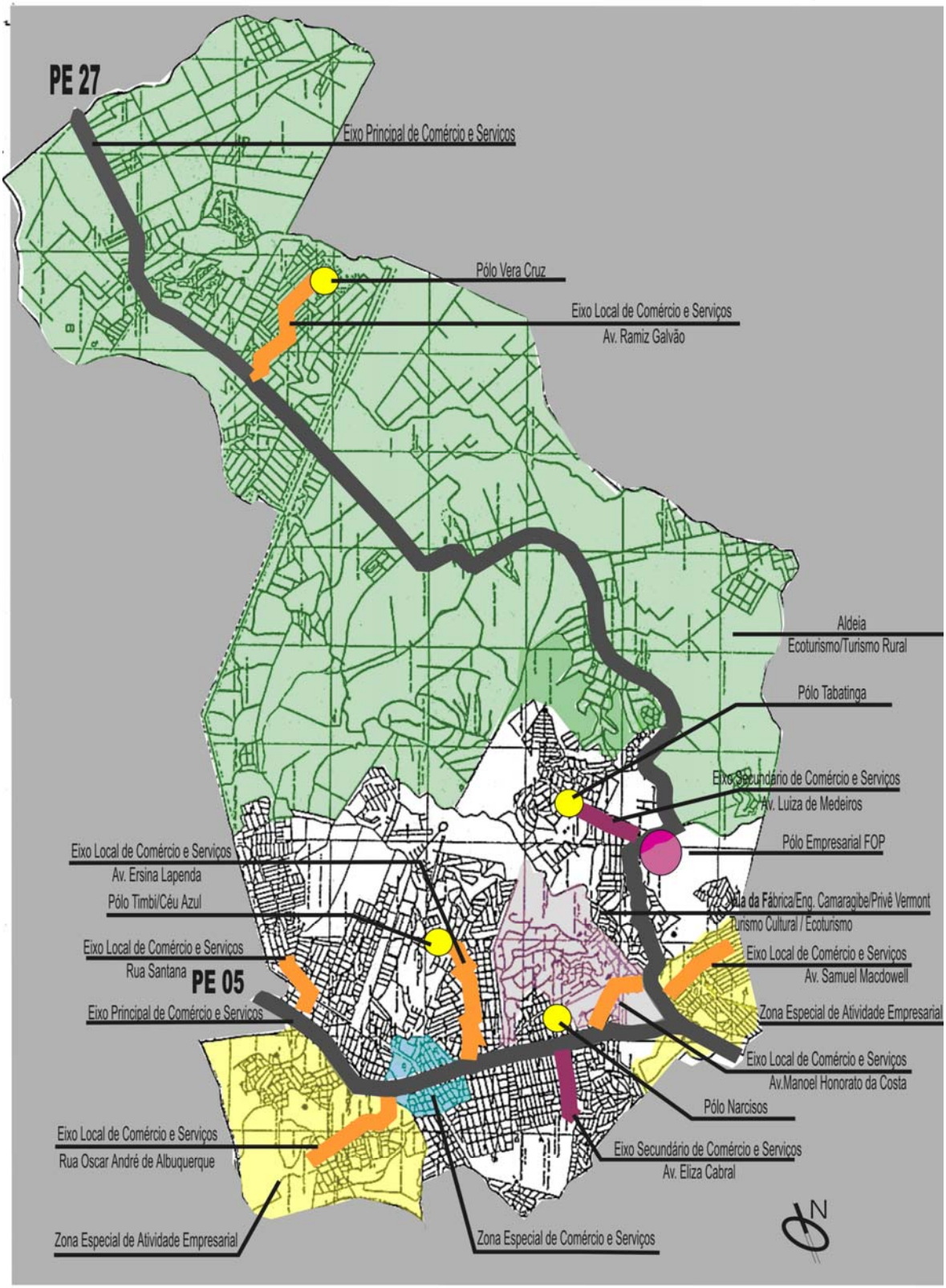


FIGURA 5: MAPA DOS TERRITÓRIOS DE OPORTUNIDADES

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe - 2001

Durante os três anos iniciais do programa (1997/1999), foram trabalhados forma e conteúdo de um modelo possível de gestão dentro de um processo de construção permanente e avaliação sistemática.

A partir de 2000, o Programa orienta-se na perspectiva de articulação entre o Conselho de Delegados e os Conselhos Setoriais, tendo como objetivo a elaboração do pacto para Plano Diretor de Desenvolvimento Local enquanto instrumento de sistematização/consolidação das políticas públicas pactuadas até então.

Com o objetivo de debater a proposta do Plano Diretor da Cidade com a sociedade civil, envolvendo os representantes de todos os conselhos setoriais, do Conselho do PAP e das unidades administrativas da Prefeitura, realizou-se o IV Fórum da Cidade. Neste momento, foi apresentado o Plano de Obras/2000, que havia sido construído nas cinco regiões.

Considerando o Plano Diretor da Cidade como ferramenta de implementação do desenvolvimento local, construiu-se uma proposta intitulada “Pacto Camaragibe”. Nesta proposta, pactua-se a formatação do modelo de gestão, com o seguinte conjunto de políticas setoriais: fortalecimento dos instrumentos democráticos de gestão; desenvolvimento urbano ambiental; desenvolvimento econômico-social; transportes; saneamento e gestão ambiental; defesa civil; educação; saúde; assistência social; cultura; esportes; comunicação social e desenvolvimento institucional.

Neste pacto consolidou-se a proposta da Política de Desenvolvimento Local com os seguintes objetivos[32]:

- *"articular e qualificar os diversos agentes, governamentais e não governamentais, no processo de descentralização e co-gestão da cidade;*
- *promover o desenvolvimento local, visando construir uma cidade socialmente mais justa e ecologicamente equilibrada;*
- *assegurar à população atenção às suas necessidades básicas e garantir a circulação dos bens necessários ao funcionamento do sistema social e produtivo;*
- *garantir o direito dos habitantes de Camaragibe a ter água abundante e bem tratada, uma cidade limpa, um bom sistema de esgoto, uma adequada drenagem de suas águas e um bom uso e preservação do seu solo, de sua flora, de sua fauna e de sua atmosfera;*
- *promover ações e criar mecanismos que preparem trabalhadores e empreendedores de Camaragibe, garantindo melhora em sua vida e de sua família, produzindo e comercializando bens, ou realizando outras atividades úteis à sociedade;*
- *minimizar, para a população, os riscos provenientes das chuvas, inundações e desabamentos de encostas e barreiras;*
- *garantir uma boa educação escolar fundamental a todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos de Camaragibe;*
- *garantir à população o acesso universal aos serviços de saúde, contemplando os Serviços Básicos de Saúde no tocante à alimentação e nutrição, saúde materna, da criança e do adolescente, saúde mental, odontologia sanitária, saúde do trabalhador, saúde do idoso, da população negra e afro descendente da pessoa portadora de deficiência, como também o Saneamento Ambiental, a Vigilância Epidemiológica, a Vigilância Sanitária e a Prevenção e Controle de Zoonoses;*
- *integrar às demais políticas públicas todos os cidadãos e cidadãs do município, no sentido de promover a universalização dos direitos sociais, na perspectiva da inclusão social;*
- *gerar condições para a criação, valorização e difusão de todas as formas de expressão artística de Camaragibe, visando a utilização e preservação harmoniosas de seu patrimônio ambiental e histórico-cultural;*
- *viabilizar o desenvolvimento das várias modalidades de esportes e garantir o acesso da população a essas práticas esportivas;*
- *consolidar o atual processo interativo de comunicação social, sobretudo o que diz respeito ao desenvolvimento de Camaragibe;*
- *modernizar e fortalecer a gestão municipal, a partir de um desenvolvimento institucional, com base na descentralização administrativa e no crescimento da eficiência da máquina pública"* (PLANO PLURIANUAL 2002/2005)

O pacto ajustado norteou a construção da proposta de governo na campanha política para Prefeito nesse mesmo ano, consagrando a vitória do

[32] A base conceitual da Política de Desenvolvimento Local foi legalmente constituída através do Plano Plurianual 2002/2005.

então Prefeito Paulo Santana e garantindo um novo mandato de quatro anos (2001/2004) para consolidação do PAP.

Com o desafio de continuar sendo governo, a nova gestão toma o pacto assumido em 2000 como eixo norteador da sua ação. Realiza-se então o V Fórum da Cidade, onde a sociedade civil foi convocada a discutir, de forma aprofundada, os problemas e as prioridades das treze políticas estabelecidas no pacto.

A discussão do Fórum foi precedida por uma consulta ao Conselho de Delegados do PAP e a cada um dos conselhos setoriais, onde se colheu informações sobre o modo como cada conselho analisava as questões centrais das treze políticas pactuadas.

Os trabalhos do Fórum foram organizados em treze grupos de trabalho – um para cada política – gerando um conjunto de recomendações que passaram a embasar a elaboração dos instrumentos de planejamento.

Dessa forma, os instrumentos de planejamento (Plano Plurianual - PPA[33], a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO[34] e a Lei Orçamentária Anual - LOA[35]) passaram a incorporar de forma concreta o detalhamento das recomendações do movimento popular. Embora este processo não fosse deliberativo, foi um marco na elaboração destes Instrumentos.

---

[33] Plano Plurianual (PPA): prevê as despesas com programas, obras e serviços decorrentes, que durem mais de um ano. No primeiro ano de governo, o prefeito deve propor diretrizes, metas e objetivos que, após aprovação, terão vigência nos próximos três anos de sua gestão e no primeiro ano da gestão seguinte. É do PPA que saem as metas para cada ano de gestão.

[34] Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): a partir do PPA, define as metas e prioridades para o ano seguinte. A LDO define também as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações de como elaborar o orçamento anual.

[35] Lei Orçamentária Anual (LOA): consiste no orçamento propriamente dito. Contem os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento. Dessa forma, define as fontes de receita e autoriza as despesas públicas, expressas em valores, detalhando-as por órgão de governo e por função.

Implementado o processo de planejamento participativo na elaboração dos instrumentos de planejamento, estabelecem-se então, dois desafios: a renegociação do PO/2000 e a avaliação do modelo do PAP.

O Plano de Obras/2000, construído com a comunidade em 1999 e apresentado à Cidade no IV Fórum, teve sua execução interrompida durante o inverno do ano de 2000, que se abateu intensamente sobre o município. Os investimentos tiveram que ser redirecionados para as intervenções nas áreas de risco (morros e alagados). Além do inverno rigoroso, verificou-se uma redução na quota parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, restringindo ainda mais a capacidade de investimento do Município. Por isso, o cronograma de execução do PO/2000 teve que ser renegociado com os Delegados do PAP a cada trimestre de 2001. Foi acordado que não seria aberto um novo plano de obras enquanto o de 2000 não fosse concluído.

O mandato dos Delegados do PAP foi prorrogado até o final de 2001, visando manter o acompanhamento do plano renegociado, acompanhar o processo de eleição dos novos delegados e, também, tornar possível uma avaliação da experiência do PAP desenvolvida até então.

A avaliação realizada com o conjunto dos delegados em outubro de 2001 trouxe indicativos decisivos para a revisão do modelo, dentre os quais se destacaram: a redução do número de delegados em cinqüenta por cento (ver Quadro 5 – Distribuição do quantitativo de Delegados por Região Administrativa – 2002/2005); a necessidade de se intensificar o processo de qualificação dos delegados; o fortalecimento da Comissão Regional, que passa a assumir o papel da Comissão de Ética; a necessidade de melhorar o processo de comunicação

entre a máquina administrativa e os delegados; e a revisão da distribuição espacial das microrregiões em cada Região Administrativa.

QUADRO 5 - Distribuição do quantitativo de Delegados por Região (2002/2005)

MICROR-REGIÃO	LOCALIDADE	QUANT. DELEGADOS
1 A	Bairro Novo / Carmelitas / Pe. Cícero / Alto Cemitério	06
1 B	Timbi / Jardim Holanda	03
1 C	Viana / Santo Antônio / Córrego do Desastre	03
1 D	Céu Azul / Celeiro / Borrione / Exp Timbi / S. Tereza / Açude Timbi	04
1 E	Bairro dos Estados / Terezópolis / Areinha	03
1 F	Areeiro / Cosme e Damião / Vila Nova da Várzea	02
1 G	V Fábrica / B Vista / Aldeia de Baixo / Aldeia de Cima / Baixinha	05
	TOTAL REGIÃO 1	26
2 A	Santa Mônica	04
2 B	Santana / Paulo Afonso	02
2 C	João Paulo II / Campo Alegre	01
2 D	Estação Nova / Assuncena	01
2 E	S João e S Paulo / Chácara Pedreira	02
2 F	Nª Sª do Carmo / Stª Maria	02
2 G	Stª Terezinha	01
	TOTAL REGIÃO 2	13
3 A	Vila da INABI / Nazaré	02
3 B	Primavera	02
3 C	São Pedro / São Paulo	02
3 D	Vale das Pedreiras / Sítio dos Macacos	02
	TOTAL REGIÃO 3	08
4 A	Tabatinga Centro / Jacaré / Córrego da Andorinha	05
4 B	Expansão São Jorge / Ostracil / Loteamento São Jorge	05
	TOTAL REGIÃO 4	10
5 A	Vera Cruz / Vila Rica / Pau Ferro / Telebrás / Araçá	05
5 B	Oitenta / Pau Ferro	01
5 C	Borralho	01
	TOTAL REGIÃO 5	07
	TOTAL GERAL	64

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe/PE.

Simultaneamente, também foi trabalhada a proposta da estrutura funcional do modelo de gestão constituída por cinco instâncias que mantêm um

conjunto de relações não hierárquicas de cooperação e co-responsabilidade na definição de prioridades e no acompanhamento e avaliação permanentes da implementação das políticas públicas locais (ver Figura 6 – Estrutura do Modelo de Gestão). Este conjunto de relações se estabelece a partir de três níveis operacionais assim definidos:

- nível setorial de formulação e gestão das políticas, onde as unidades executivas de administração, em parceria com os conselhos setoriais, discutem, estabelecem as prioridades e operacionalizam cada política a partir das deliberações de suas conferências/seminários;

- nível intersetorial de discussão, onde os representantes de todos os Conselhos Setoriais e das organizações da sociedade discutem a intersetorialidade das políticas públicas locais, através de três fóruns temáticos que abrangem o desenvolvimento econômico-social, o desenvolvimento urbano ambiental e o desenvolvimento sócio-cultural;

- nível de gestão global da cidade, onde através do Conselho de Desenvolvimento Sustentável analisa-se a intersetorialidade das políticas de acordo com os encaminhamentos dos fóruns, negociando-se e priorizando estrategicamente o plano de investimento, em função da disponibilidade de recursos.

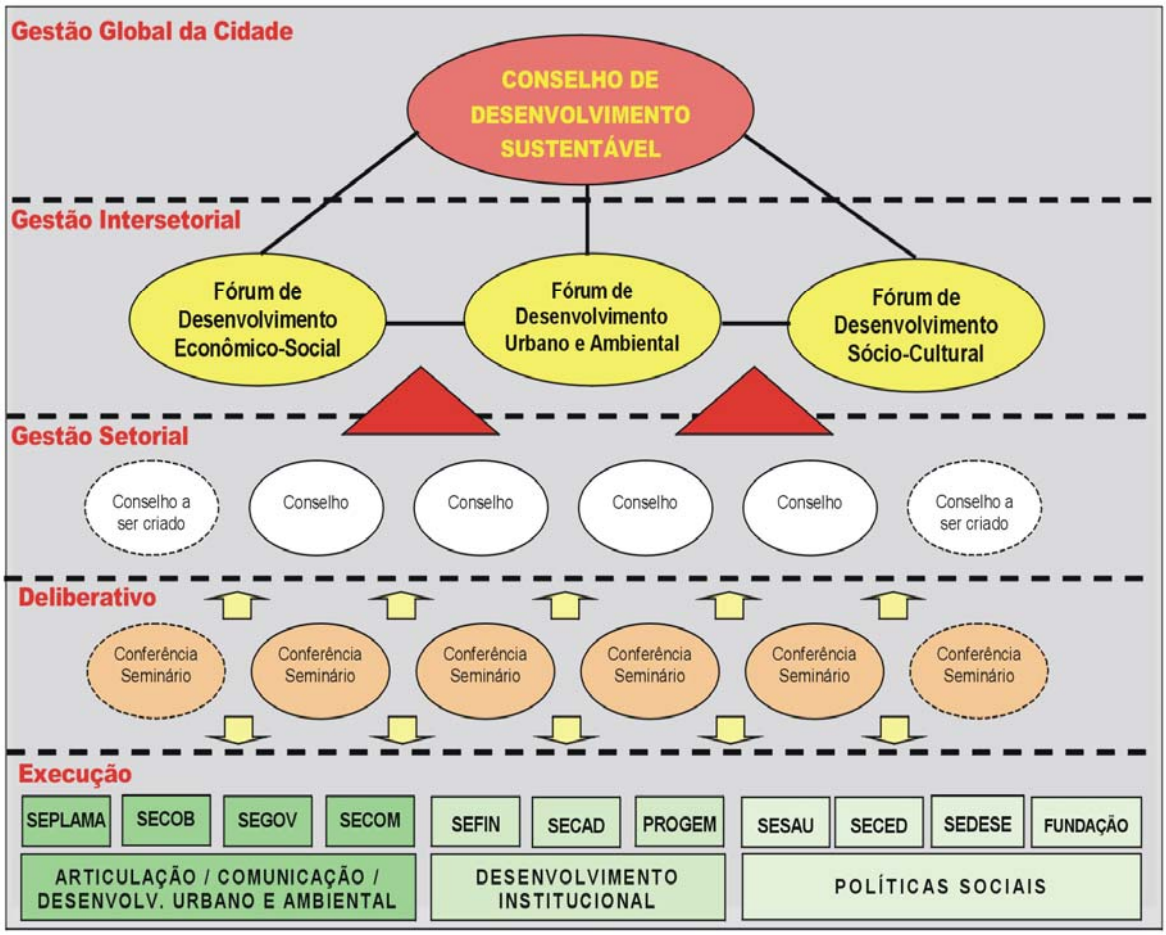


FIGURA 6 – Estrutura do modelo de gestão do PAP

Com a estrutura funcional do modelo desenhada, a definição das competências e composição das instâncias (ver Quadro 6 – Caracterização das Instâncias do Modelo de Gestão do PAP) discutidas e aprovadas no IV Fórum da Cidade, chega o momento da operacionalização do modelo.

Na implementação do modelo de gestão, observa-se um conjunto de encaminhamentos estratégicos no sentido de garantir uma consolidação gradativa da proposta:

- *"a implantação modular e gradativa do modelo de gestão, priorizando a consolidação do nível setorial com a criação de Conselhos ou órgãos similares de gestão em áreas em que ainda não existe uma gestão compartilhada entre representantes governamentais e civis do município;*

- *a capacitação sistemática dos Delegados e dos Conselheiros (não governamentais e governamentais) em gestão compartilhada de políticas públicas, buscando fortalecer a ação específica dos conselhos e sua articulação intersetorial;*
- *a promoção das conferências e seminários setoriais com o fim de qualificar as discussões das políticas, a partir de uma visão descentralizada dos problemas e das potencialidades, tendo em vista a definição de objetivos e estratégias das políticas, de acordo com a realidade específica de cada região administrativa;*
- *a implementação do nível intersetorial, a partir da consolidação do nível setorial, com a realização dos fóruns de desenvolvimento econômico-social, desenvolvimento urbano-ambiental e desenvolvimento sócio-cultural;*
- *a instituição do Conselho de Desenvolvimento Sustentável num processo maduro e construído ao longo da implantação do modelo de gestão do pacto firmado entre governo e sociedade, através do Plano Diretor;*
- *promoção do acesso à informação, através de um Sistema de Comunicação apoiado em banco de dados sistematicamente atualizado, sobre a realidade local e o funcionamento e resultados da gestão democrática do município;*
- *articulação das ações e poderes das instâncias executivas e legislativas do Município, do Estado e da União"* (PLANO DE OBRAS 2000).

QUADRO 6 - Caracterização das instâncias do modelo de gestão do PAP

INSTÂNCIAS	COMPETÊNCIAS	COMPOSIÇÃO	NÍVEL OPERA-CIONAL
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Gestão da Cidade delibera sobre a execução articulada das políticas públicas	• Representante maior do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário • 01 representante de cada um dos Conselhos Setoriais instalados • 01 representante governamental da temática objeto de discussão	Nível global
FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL **FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL** **FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-CULTURAL**	Gestão Intersetorial compatibiliza as deliberações das frentes de atuação setorial em função da temática em questão.	Representantes de todos os Conselhos Setoriais e Organizações da Sociedade	Nível intersetorial
CONSELHOS / ÓRGÃOS SIMILARES	Gestão setorial das políticas públicas	Conselheiros, representantes governamentais e não governamentais	Nível setorial
CONFERÊNCIAS / SEMINÁRIOS	Delibera sobre a formulação de políticas públicas setorizadas	Delegados, representantes da sociedade e dos Conselhos objeto da natureza de discussão	
UNIDADES ADMINISTRATIVAS DA PREFEITURA	Operacionalização das políticas públicas	Trabalhadores da Administração Municipal	

Fonte: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de Camaragibe/PE.

Em conformidade com a própria natureza, a proposta do PAP deveria envolver toda a estrutura administrativa da Prefeitura, composta por onze unidades administrativas (nove secretarias, a procuradoria e uma fundação).

Na perspectiva de romper a cultura até então instalada da máquina pública, com uma histórica tradição de ineficiência e fragmentação, a proposta tinha como "fio condutor" garantir a coesão e a hegemonia entre as unidades administrativas a partir da construção coletiva de definições partilhadas.

Assim, a estratégia de articulação baseou-se no estabelecimento de programas integrados, onde o planejamento e a definição de prioridades são feitos, coletivamente, pelos gerentes setoriais, possibilitando:

- *"a participação mais efetiva no planejamento, fiscalização e acompanhamento das ações propostas e pactuadas com a população;*
- *a co-responsabilidade nas ações executadas de forma complementar e integrada;*
- *o acompanhamento sistemático para corrigir possíveis desvios, evitando-se comprometer resultados;*
- *o acompanhamento mais efetivo das ações programadas e na aferição de resultados alcançados"* (PLANO DE OBRAS 2000)

Nesta perspectiva, o arranjo institucional do executivo municipal é composto de três instâncias colegiadas (GRUPOS DE TRABALHO – GT) assim constituídas:

- *"GT de Articulação, Comunicação e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que envolve as Secretarias de Planejamento, Obras, Governo, Comunicação e os Gabinetes do Prefeito e da Vice-Prefeita;*
- *GT de Políticas Sociais, envolvendo as Secretarias de Saúde, de Educação, de Desenvolvimento Econômico e Social, e a Fundação de Cultura, Turismo e Esportes;*
- *GT de Desenvolvimento Institucional, envolvendo as Secretarias de Finanças e de Administração e a Procuradoria Geral"* (PLANO DE OBRAS 2000).

Esse modelo de gestão, aprovado no Fórum de 2000, começa a ser implantado de forma precária na segunda gestão do PT (2001/2004), que, ao contrário da primeira, foi marcada pelo acirramento da crise financeira e de governabilidade. Desta forma todo o avanço técnico-conceitual nas propostas de democratização construídas, fica prejudicado em função do engessamento financeiro da máquina administrativa.

Mesmo assim, foi possível concluir o PO/2000 e se elaborou o terceiro plano de Obras do Programa – o PO-2003/2004. Desta feita, o plano de obras já nascia fadado ao fracasso devido a sua inviabilidade financeira.

Nesse contexto, a construção democrática da política urbana começa a sofrer um retrocesso. Ocorre gradativamente o esvaziamento do Conselho de Delegados e a proposta de implementação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável definido no modelo não se concretiza. O próprio modelo e suas diversas instâncias são paralisados e as discussões entre o governo e a sociedade civil centram-se nas debilidades da gestão.

Apesar da difícil situação instalada, no apagar das luzes da segunda gestão, ainda foram enviados à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei do Plano Diretor e a Lei que regulamenta o Conselho de Delegados da Administração Participativa. Observa-se que a Lei do Plano Diretor de 2004 (Lei nº 230/2004) busca assegurar a manutenção do modelo de Desenvolvimento Sustentável pactuado em 2000 através da proposta de um novo Sistema de Planejamento e Gestão da Cidade (ver figura 7) conforme estabelecido no seguinte artigo:

> **"Art. 69 –** A implementação do Plano Diretor e de Legislação que o complementa deverá se efetuar, através do ***Sistema de Planejamento e Gestão da Cidade***,

quando da elaboração e implementação, a cada quatro anos, dos Planos Plurianuais – PPA's e, anualmente, através das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO's e das Leis Orçamentárias Anuais – LOA's". (Lei nº 230/2004).

A proposta do plano prevê como objetivos no seu **Art. 4º:**

I *"promover o desenvolvimento local de Camaragibe, de forma sustentável, na perspectiva de construção de um município saudável, a partir de um processo contínuo de melhoria da qualidade de vida da cidade e dos seus habitantes;*

II *consolidar a Cidade como pólo de atividades de comércio e serviços com ênfase ao aproveitamento do potencial ambiental e cultural para o turismo ecológico e rural;*

III *elevar a qualidade do ambiente urbano por meio do disciplinamento do uso e ocupação do solo, do transporte e circulação viária e da efetiva proteção dos recursos naturais, do patrimônio histórico, cultural, urbano e paisagístico;*

IV *qualificar as políticas públicas locais na perspectiva de uma visão intersetorial de inclusão e participação social;*

V *fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão enquanto processo de construção descentralizada, e de co-responsabilidade entre governo e sociedade;*

VI *adequar os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e os gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

VII *fundamentar a elaboração dos planos estratégicos das regiões administrativas e dos planos diretores setoriais;*

VIII *subsidiar a implementação da Agenda 21 de forma articulada com os demais municípios que compõem a Região de Aldeia" (*Lei 230/2004:2).

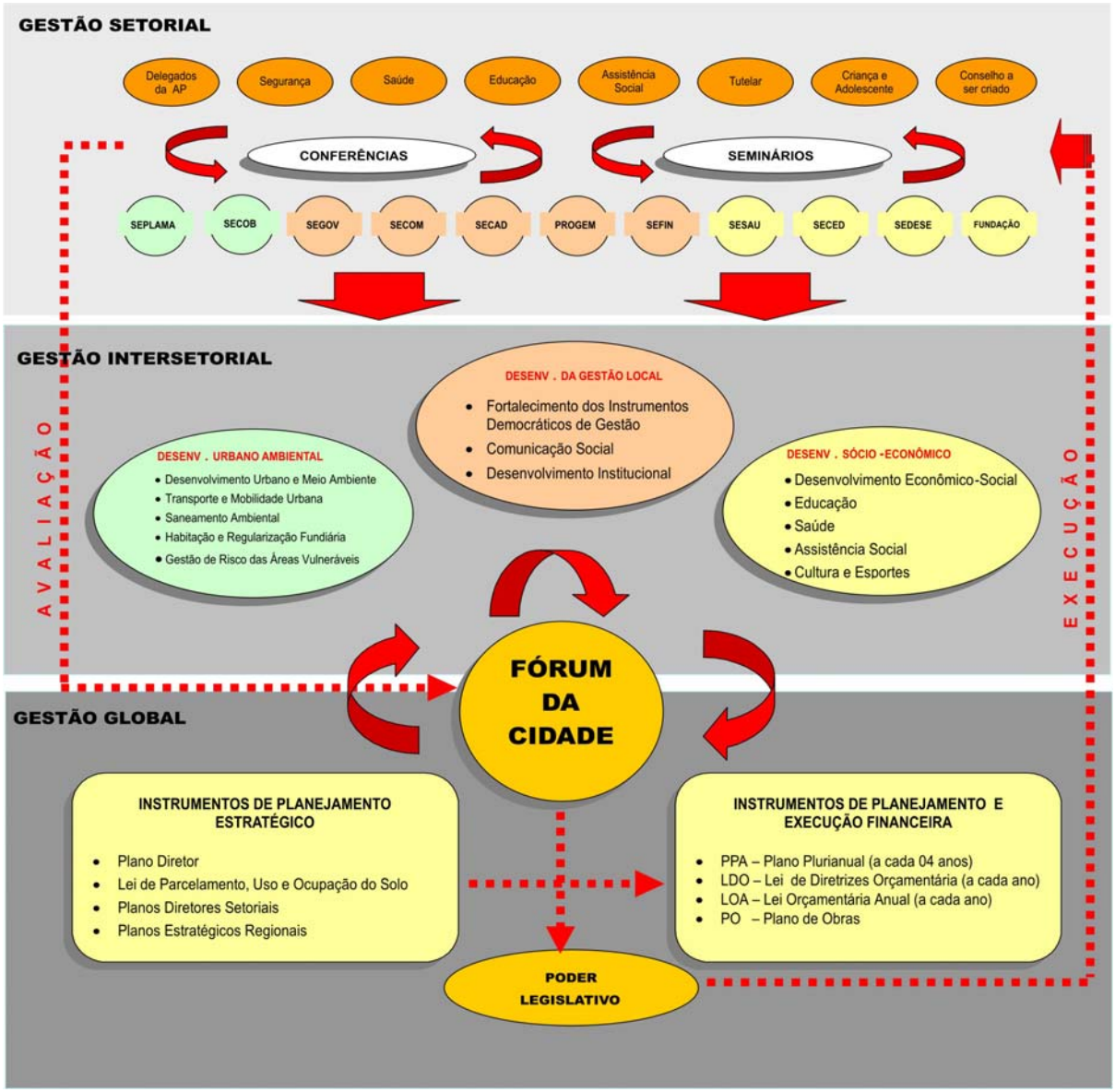


Figura 7: Sistema de Planejamento e Gestão estabelecido no Plano Diretor de 2004.
Fonte: SEPLAMA – (Lei nº 230/2004 - Anexo I).

De acordo com estes objetivos fica clara a preocupação com a construção de um desenvolvimento sustentável (conforme definido no Fórum de 2000) a partir da qualificação das políticas públicas locais na perspectiva de uma visão intersetorial de inclusão e participação social. Verifica-se também a intenção de fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão enquanto processo de construção descentralizada, e de co-responsabilidade entre governo e sociedade.

Para implementar esta proposta, foram estabelecidos como eixos estruturadores para o desenvolvimento local:

> *"o **Desenvolvimento da Gestão Local** entendido como eixo de construção do Sistema de Planejamento e Gestão da Cidade com base no fortalecimento dos instrumentos democráticos de gestão, no aprimoramento da articulação entre o governo e a sociedade e no aperfeiçoamento administrativo do setor público;*
>
> *o **Desenvolvimento Urbano Ambiental** entendido como eixo de construção do modelo espacial da cidade para o desenvolvimento sustentável do espaço urbano, para a proteção do meio-ambiente, para a melhoria da eficácia do sistema de transportes e circulação viária, para o saneamento ambiental, para a habitação e para gestão de riscos no território municipal;*
>
> *o **Desenvolvimento Sócio-Econômico** entendido como eixo de construção do desenvolvimento local economicamente viável e socialmente mais justo, a partir de políticas sociais promotoras da eqüidade e da inclusão social"* (Lei nº 230/2004:2).

Estes eixos estruturadores seriam implementados a partir do conjunto de treze (número da sigla do PT) políticas públicas municipais, assim definidas conforme Quadro 7 a seguir:

QUADRO 7 - Políticas estabelecidas no Plano Diretor de 2004

Desenvolvimento da Gestão Local:
Fortalecimento dos Instrumentos Democráticos de Gestão; Comunicação Social; Desenvolvimento Institucional
Desenvolvimento Urbano Ambiental:
Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente; Transportes e Mobilidade Urbana; Saneamento Ambiental; Habitação e Regularização Fundiária; Gestão de Risco das Áreas Vulneráveis
Desenvolvimento Sócio-Econômico:
Desenvolvimento Econômico-Social; Educação; Saúde; Assistência Social; Cultura e Esportes

Desse conjunto de políticas, é importante ressaltar a preocupação em tratar do fortalecimento dos instrumentos democráticos de Gestão, através de política específica, com o objetivo de promover a articulação e qualificação dos

diversos agentes, governamentais e não-governamentais, no processo de descentralização e co-gestão da cidade. Constituíam estratégias desta política:

> **I.** ***"implementação modular e gradativa do Sistema de Planejamento e Gestão*** *definido neste plano, priorizando a consolidação do nível setorial com a criação de Conselhos ou Órgãos Similares de Gestão em áreas em que ainda não existe uma gestão compartilhada entre representantes governamentais e civis do município;*
>
> **II.** ***capacitação sistemática dos Delegados, Conselheiros Civis e Governamentais*** *em gestão compartilhada de políticas públicas buscando fortalecer a ação específica dos conselhos e sua articulação intersetorial;*
>
> **III.** ***promoção das conferências e seminários setoriais*** *no sentido de qualificar as discussões das políticas a partir de uma leitura descentralizada das problemáticas, potencialidades e tendo em vista a definição de objetivos e estratégias das políticas, de acordo com a realidade específica de cada região administrativa;*
>
> **IV.** ***implementação do nível intersetorial, a partir da consolidação do nível setorial****, com a realização dos fóruns de desenvolvimento da gestão local, desenvolvimento urbano ambiental e desenvolvimento sócio-econômico;*
>
> **V.** *promoção do acesso à informação através de um* ***Sistema de Informações Municipais*** *apoiado num banco de dados sistematicamente atualizado sobre a realidade local e o funcionamento e resultados da gestão democrática do município;*
>
> **VI.** ***articulação das ações e poderes*** *das instâncias executivas e legislativas do Município, do Estado e da União;*
>
> **VII.** ***aperfeiçoamento do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento*** *com base na regionalização administrativa".* (Lei 230/2004:3-4).

Apesar da intencionalidade legal, observa-se que o processo participativo entrou num processo de estagnação desde 2003 com a crise de governabilidade financeira. A partir do momento no qual os delegados não obtinham respostas sobre o cronograma de execução das obras e serviços pactuados, passou a ocorrer um afastamento gradual do processo, uma vez que a sua credibilidade como agente do PAP junto à comunidade estava desgastada.

2.3.2 A base conceitual e a trajetória de construção do Programa Ambiente Cidadão e da revisão do Plano Diretor Municipal (2005/2008).

Embora a nova gestão, agora sob o comando de João Lemos do PC do B, tenha usado no seu programa de governo (campanha de 2004) as diretrizes

das treze políticas do Plano Diretor de 2004, não foi seguido referencial estabelecido no Sistema de Planejamento e Gestão desse Plano. Um dos fatores que contribuiu para a não implantação da proposta foi a baixa mobilização social gerada pelo esvaziamento do Conselho de Delegados - ocorrida desde o final da gestão anterior - associado à debilidade financeira decorrente da dívida herdada da gestão anterior.

No Fórum da Cidade de 2005, o governo numa tentativa de resgate do PAP, apresentou uma proposta de revisão do modelo do Conselho de Delegados com a redução do contingente de delegados para a proporção de um delegado para cada três mil habitantes. Esta proposta não foi aprovada pela plenária do Fórum, e o Conselho continuou paralisado.

No final de 2005 o governo adota uma nova proposta de relacionamento com a comunidade implantando o PAC. Este programa traz na sua base conceitual a perspectiva de construção de uma nova concepção de qualidade de vida, tendo como pressupostos estimular ações integradas de gestão urbano-ambiental de maneira a atingir mudanças qualitativas nas condições de habitabilidade; fortalecer um processo de co-responsabilidades dos gestores públicos com as comunidades, mediante o fomento da percepção de cidadania para a identificação de problemas e alternativas de solução; bem como, sensibilizar as comunidades/munícipes para o reconhecimento da fragilidade dos recursos naturais e seus limites de saturação.

Estruturado metodologicamente como uma ação multisetorial do conjunto dos órgãos da Prefeitura, o PAC assume condição de espaço privilegiado de articulação entre a sociedade e poder público,

> *"... que busca estimular e consolidar a participação do cidadão nas decisões de governo, fortalecendo o compromisso de democratizar e tornar transparente a utilização dos recursos públicos"* (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2007).

Partindo de um contexto de gestão marcado pela escassez dos recursos públicos em paralelo com o alto índice de carência da grande maioria da população, o PAC optou pela estratégia de governar com a participação do cidadão e dividir com este a responsabilidade de decidir sua utilização. Esta forma de planejar e intervir no espaço urbano da cidade apontou para a necessidade de trabalhar prioritariamente nas áreas mais pobres do município, utilizando o PAC como instrumental metodológico para operacionalização das ações.

Definidas as estratégias de intervenção, foram selecionadas duas localidades piloto: Aldeia de Baixo e o Loteamento São Paulo. Estas áreas foram escolhidas por apresentarem baixo nível dos indicadores de desenvolvimento humano, além de sérios problemas ambientais, dentre os quais pode-se citar como exemplo: alto índice de analfabetismo; percentual de chefes de família com rendimentos inferiores a um salário mínimo; rio poluído sendo utilizado para o banho; baixa consciência sanitária e ambiental da população; precárias condições de acessibilidade; ocupação inadequada das áreas ribeirinhas e de morros; precária conservação das edificações; e o registro elevado de doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado.

Após a realização da experiência piloto é consolidada a base conceitual alicerçada nos seguintes parâmetros:

- **Áreas de intervenção –** A definição das áreas da cidade a serem trabalhadas com base nos seguintes critérios**:** perfil de renda; total de habitantes por bairros

e carência de infra-estrutura. Com a aplicação desses critérios, foram identificadas as dez áreas com maior concentração de pobreza, conforme Quadro 8, abaixo:

QUADRO 8 - Avaliação de cobertura do Programa Ambiente Cidadão

ÁREAS DE INTERVENÇÃO DO PAC		RPA	Áreas executadas
01	**ALBERTO MAIA**	**02**	
02	**ALDEIA DE BAIXO / LOTEAMENTO SÃO PAULO**	**01**	PAC 01
03	**BAIRRO DOS ESTADOS / AREINHA**	**01**	PAC 03
04	**CÉU AZUL / CELEIRO**	**01**	
05	**JARDIM PRIMAVERA**	**03**	
06	**NAZARÉ**	**03**	
07	**SANTA MÔNICA**	**02**	PAC 02
08	**TABATINGA**	**04**	PAC 04
09	**VALE DAS PEDREIRAS**	**03**	PAC 06
10	**VERA CRUZ**	**05**	PAC 05

- **Temáticas a serem trabalhadas** – foram definidas nove temáticas a serem trabalhadas de forma intersetorial, assim definidas: assistência social, desenvolvimento econômico, educação, esporte e lazer, saúde, segurança, defesa civil, infra-estrutura, e transporte.

- **Metodologia de intervenção** – foram definidas cinco etapas que se desdobram em atividades, a serem desenvolvidas de forma integrada através do conjunto das Secretarias e Órgãos da Prefeitura, conforme seqüência exposta no Quadro 7, a seguir:

QUADRO 9 – Etapas de implantação do Programa Ambiente Cidadão

1ª ETAPA: **PLANEJAMENTO, SENSIBILIZAÇÃO / MOBILIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO**
• Identificação das lideranças locais
• Entrevistas com os moradores para sentir o grau de interesse pelo Programa
• Oficinas de sensibilização com o grupo de líderes comunitários
• Elaboração do perfil da comunidade através de consulta popular: "***Comunidade que eu tenho e comunidade que eu quero"***
2ª ETAPA: **ESTRUTURAÇÃO E DIAGNÓSTICO**
• Formação do Núcleo de Apoio Local – NAL composto por lideranças das localidades
• Realização de oficinas de capacitação/fortalecimento do NAL, com temas como: cidadania; educação popular e educação ambiental
• Diagnóstico com a hierarquização dos problemas identificados **(comunidade que eu tenho)**
3ª ETAPA: **PACTUAÇÃO COM A COMUNIDADE / MUTIRÃO DE SERVIÇOS**
• Realização do Mutirão de Serviços
• Definição do Plano de Ação Local – discussão das propostas e definição das ações com o conjunto da população, lideranças, cidadão comum e secretarias municipais **(comunidade que eu quero)**
• Execução do Plano de Ação com definição de prazos para realização das ações conjuntas
• Nesta etapa também é realizado o **mutirão de serviços** que dura em média uma semana: emissão de documentos, corte de cabelo, serviços médicos e odontológicos, cadastramento social – Bolsa Família, PET, Defesa Civil, etc.
4ª ETAPA: **AVALIAÇÃO**
• Análise entre as metas e os resultados obtidos. Como resultado do Programa espera-se uma melhoria da qualidade de vida e das condições de habitabilidade, materializados a partir de: Núcleos de Apoio Locais – NAL's criados e atuantes; População sensibilizada participando; Plano de Ação Local executado.

De acordo com o relatório de avaliação, até 2007 observa-se que só foi possível implantar o Programa em sete áreas, distribuídas nas cinco regiões da cidade. Em cada uma destas áreas o nível de intervenção da prefeitura é bastante diferenciado. Esta heterogeneidade no atendimento às demandas do PAC foi produto tanto das facilidades como também das grandes dificuldades na relação

entre a Prefeitura e as comunidades de cada uma dessas áreas. A análise dos pontos negativos e positivos do processo pode ser sintetizada no Quadro 10, abaixo:

QUADRO 10 - Síntese da Avaliação do Programa Ambiente Cidadão

AVALIAÇÃO DO PAC/2007	
PONTOS POSITIVOS	**PONTOS NEGATIVOS**
Decisão política de gerir a cidade com participação e controle social	Baixa capacidade de desenvolver ações de forma integrada
Facilidade do Gestor (prefeito) em relacionar-se com o cidadão e lideranças	Infra-estrutura precária para execução das ações do PAC e demais
Nível de aprovação da gestão	Inexistência de recursos para montagem e execução do Programa
Obras e ações executadas e em execução em todo o município	Equipe reduzida para coordenar e acompanhar o PAC (SEPLAMA)
Controle e equilíbrio das contas públicas	A divulgação das ações executadas ou em execução é bastante precária
Capacidade e organização financeira para execução das ações	Baixo nível de organização das comunidades
Existência de uma cultura de gestão participativa	Descrédito da população na efetivação das ações do PAC

Como pontos a serem retrabalhados no PAC, enfatizados na avaliação, tem-se o seguinte conjunto de recomendações:

- *Unificar os instrumentos de acompanhamento e controle das informações acerca das ações do PAC: formulários de acompanhamento; quadros das ações pactuadas; relatórios de avaliação; relatórios de visitas; etc.*
- *Criar uma sistemática bimestral de acompanhamento às ações pactuadas, através de formulários específicos, que serão atualizados por todos os órgãos envolvidos na sua execução, durante este período de tempo e unificados pala equipe de acompanhamento.*
- *Estabelecer uma sistemática de agenda conjunta equipe de coordenação e/ou de acompanhamento do PAC e NALs com as diversas Secretarias e Órgãos, sempre que solicitado.*
- *Realizar reunião semestral de avaliação de funcionamento do PAC.*
- *Criar uma sistemática de reuniões bimestrais com o NAL das cinco regiões, para discussão acerca das ações do Programa e atualização das informações.*
- *Repassar para o NAL relatório bimestral de acompanhamento às ações.*
- *Rearticular/mobilizar os participantes do NAL naquelas áreas onde o Programa tem um baixo índice de execução e, conseqüentemente, a relação com a administração encontra-se distanciada.*
- *Viabilizar/articular reuniões, contatos, visitas, etc. do NAL com as diversas Secretarias e Órgãos.*

De uma forma geral, foi observado na avaliação do PAC que fatores internos da própria gestão, como também externos, a exemplo do nível de organização social das comunidades trabalhadas, interferiram no alcance dos objetivos e metas. Neste sentido as recomendações para o redirecionamento do programa evidenciam a necessidade de melhor articular as unidades de gestão para se trabalhar uma lógica multisetorial de intervenção e voltada para a melhoria da qualidade do atendimento dispensado ao cidadão e às comunidades de um modo geral.

Por outro lado fica também evidente a preocupação em construir uma relação mais democrática com a comunidade através de uma relação mais próxima de diálogo e de informação sobre a realidade local e o andamento das ações pactuadas.

Assim como foi analisado no Programa da Administração Participativa, apesar de todo um avanço conceitual na construção de uma proposta democrática para a política urbana municipal, a gestão e a sociedade civil não se mostraram devidamente afinados na sua concretização. Com a análise do segundo programa fica evidente que, apesar de todo aparato técnico, não ocorreu uma relação de efetiva co-gestão entre os atores governamentais e não governamentais.

Após a análise do PAC, é importante salientar um segundo marco no processo de democratização da política urbana municipal na gestão do PC do B. Trata-se da revisão do Plano Diretor municipal.

2.3.2.1. O processo de revisão do Plano Diretor

Camaragibe já contava com um Plano Diretor[36] – Lei 230/2004, que previa como legislação complementar os Planos Estratégicos Regionais. Após o início dos estudos para elaboração dos referidos planos e a partir da primeira audiência pública realizada para este fim, formou-se um grupo de trabalho composto por representantes da sociedade civil e técnicos da SEPLAMA para discutir a complementação da base legal. Neste momento, foi feita a opção pela revisão do Plano Diretor de 2004, considerando-se necessário aprofundar a aplicação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade. Era necessário ainda atender às exigências do Ministério das Cidades, inclusive para utilizá-lo como instrumento para financiamento da política urbana. Seguindo as recomendações metodológicas do Ministério, foi então implementado o processo de revisão do Plano em articulação com os atores representativos das cinco RPA's, em especial àqueles vinculados ao PAC.

Os trabalhos de revisão do Plano Diretor foram realizados de forma participativa, mais efetivamente durante todo o ano de 2006 e início de 2007, tendo como base todos os instrumentos legais e institucionais existentes, onde se destacam a Lei do Plano Diretor de 2004 (Lei nº 230/2004) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 032/1997).

Inicialmente, através da ONG ETAPAS, foram capacitados técnicos e representantes do movimento popular, quanto aos instrumentos de planejamento

[36] O perfil conceitual do plano de 2004 estava voltado mais no sentido de consolidar os avanços na definição das políticas setoriais trabalhadas no Programa da Administração Participativa e entre elas a política urbana.

jurídico e orçamentário do Plano Diretor e, paralelamente a isso os técnicos realizaram um novo diagnóstico mais aprofundado sobre as cinco RPA's.

Posteriormente foi instituída a Comissão Executiva de Revisão do Plano Diretor, composta por representantes governamentais e da sociedade civil. A Comissão, através de reuniões semanais sistemáticas, construiu a metodologia para o processo de discussão a partir de cinco eixos temáticos: desenvolvimento urbano e ambiental, mobilidade urbana, saneamento ambiental, habitação e regularização fundiária e a gestão de risco de áreas vulneráveis.

Após esta fase de planejamento, foi iniciado o processo de discussão com a comunidade. No sentido de fazer uma leitura de realidade a partir dos dados levantados no diagnóstico técnico, foram realizadas 12 (doze) oficinas regionais, distribuídas entre as cinco RPA's Em cada uma destas oficinas foram discutidos os cinco eixos temáticos e seus respectivos problemas, potencialidades e possíveis propostas de solução.

A partir dos resultados das oficinas, a equipe técnica, com apoio de consultoria externa, elaborou a proposta de projeto de lei para discussão nas oficinas de validação. Posteriormente foram realizadas quatro oficinas de leitura e validação do Projeto de Lei, no qual a plenária, composta por representantes de entidades governamentais, da sociedade civil e ONG's puderam discutir e validar o produto apresentado. Ao término das quatro oficinas foi pactuado o produto – Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Camaragibe.

Durante o processo de discussão do Plano se evidenciou um esvaziamento na participação do conjunto de atores governamentais.

Participaram apenas os representantes da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente e das Coordenadorias de Trânsito e Transporte, e da Defesa Civil. Evidencia-se, portanto, a dificuldade de articulação intersetorial na perspectiva de uma visão multisetorial da ação governamental.

O Projeto de Lei foi aprovado através da Lei nº 341/2007. Nesta nova versão o plano define como objetivos da política urbana:

> ***Art. 5º –*** *São objetivos gerais do Plano Diretor do Município de Camaragibe a garantia:*
>
> **I** *do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;*
>
> **II** *da definição dos parâmetros e instrumentos urbanísticos, tributários e fundiários mais adequados à Política Urbana e Ambiental;*
>
> **III** *do estabelecimento das diretrizes específicas para construção e revisão do Plano Diretor Municipal de Transporte, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, Plano de Redução de Risco, Código Ambiental, Código de Postura, Código de Edificações e Obras, Plano Básico de Saneamento Ambiental e o Plano Municipal de Habitação;*
>
> **IV** *da promoção do crescimento ordenado e equilibrado da cidade, considerando sua integração e inserção metropolitana, estadual e local;*
>
> **V** *do acesso da população a eficientes sistemas de água, esgoto, drenagem, coleta, destinação de resíduos sólidos, rede de comunicação e rede elétrica;*
>
> **VI** *da promoção do bem-estar e a melhoria da qualidade de vida da população inclusive das condições de moradia em locais apropriados, com acesso ao saneamento ambiental, aos serviços urbanos e integrados a malha viária urbana;*
>
> **VII** *da promoção da participação efetiva e continuada da população, dos diversos agentes públicos, privados e de organizações da sociedade civil no processo de planejamento urbano e desenvolvimento sócio-ambiental do Município;*
>
> **VIII** *da ordenação do desenvolvimento socioeconômico do município, de forma a apoiar o incremento do emprego e da geração de renda. (Lei 341-2007:2).*

Ao contrário da lei anterior, os objetivos deste plano estão focados na função social da cidade e da propriedade como base da política urbana – conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. As diretrizes e instrumentos do Plano referem-se especificamente à dimensão da gestão urbana e ambiental que incluem a organização do território, mobilidade urbana, saneamento ambiental, moradia, habitabilidade e proteção ambiental. (Ver Figura 8.)

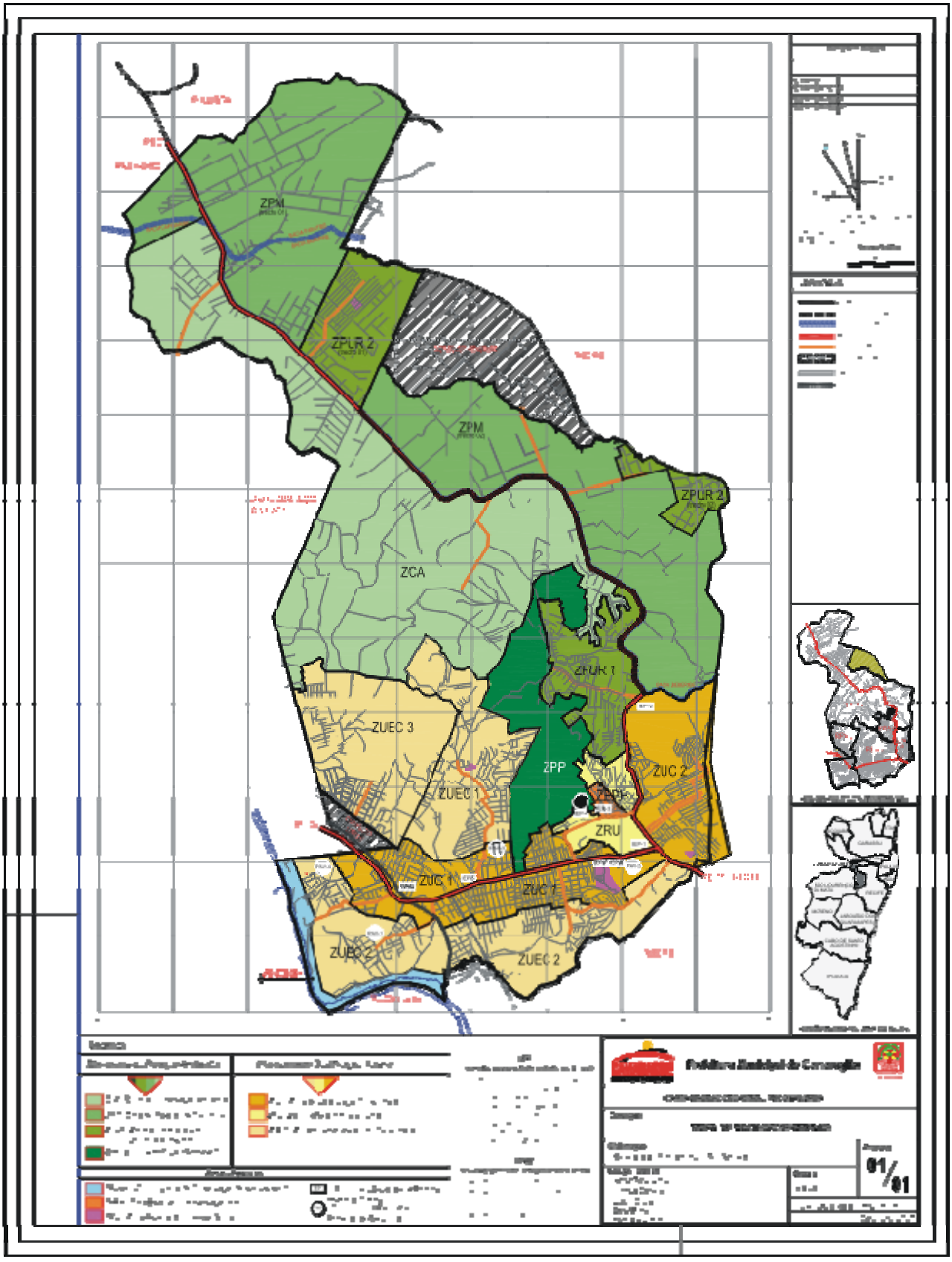


FIGURA 8: MAPA MACROZONEAMENTO- PLANO DIRETOR 2007
FONTE SEPLAMA

Trata dos instrumentos complementares das demais políticas urbanas, ou seja, do Plano Diretor Municipal de Transporte, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, Plano de Redução de Risco, Código Ambiental, Código de Postura, Código de Edificações e Obras, Plano Básico de Saneamento Ambiental e o Plano Municipal de Habitação.

Ressaltam-se ainda como avanços em relação à Lei de 2004, dois pontos:

- A criação de programas e seus respectivos projetos estratégicos com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do Município, considerando o contexto local, regional, estadual e nacional, de forma a complementar as diretrizes estabelecidas no Plano. Estes programas contemplam as áreas de desenvolvimento econômico e social; conservação do patrimônio ambiental; saneamento ambiental; ordenamento territorial e habitabilidade e mobilidade sustentável. O Plano estabelece ainda que o conjunto de Programas deva ser objeto de análise anual para priorização de projetos e atividades a serem incorporados ao Plano Plurianual e suas revisões, e compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

- Com base no Estatuto da Cidade, são criados 39 instrumentos para promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano operacionais de política urbana. São instrumentos de diversas ordens: planejamento, jurídicos e políticos, para regularização fundiária, tributários e financeiros, jurídico-administrativo, e de democratização da gestão local.

O Plano estabelece que a gestão das ações definidas seja feita com fundamento no princípio democrático de participação popular na gestão da cidade, integrado ao sistema global de planejamento e de gestão do município, através dos Conselhos Municipais, previstos na Lei Orgânica do Município. A participação da população deverá ser assegurada através do Conselho da Cidade e Habitação de Camaragibe, integrado aos conselhos setoriais de Meio Ambiente, Trânsito e Transporte, além de debates, audiências, consultas públicas e conferências.

O Conselho da Cidade e Habitação, de natureza deliberativa, composto por representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e representantes da sociedade civil, deve ter as seguintes atribuições:

- acompanhamento da implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação;
- análise, deliberação e participação dos processos de elaboração e revisão do Plano Diretor;
- acompanhamento da elaboração do Plano Habitacional de Interesse Social;
- acompanhamento da execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais, como também da elaboração e regulamentação da legislação urbanística decorrente deste Plano Diretor;
- indicação de prioridades para o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, considerando os programas e projetos estratégicos definidos no Título IV deste Plano;

- estabelecimento de diretrizes e critérios de alocação dos recursos, do Fundo da Cidade e Habitação de Camaragibe e de acordo com o que determina o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

Quanto à composição do conselho o plano estabelece que:

> ***Art. 130 –*** *O Conselho da Cidade e Habitação de Camaragibe será composto de 30 (trinta) membros, sendo:*
>
> **I** *09 (nove) representantes do poder executivo municipal;*
>
> **II** *01 (um) representante do poder legislativo municipal;*
>
> **III** *15 (quinze) representantes de movimento popular;*
>
> **IV** *05 (cinco) representantes de outros segmentos da sociedade civil organizada. (Lei nº 341/2007:38).*

O plano de 2007 propõe ainda a instituição do Fundo da Cidade e Habitação de Camaragibe, gerido pelo Conselho da Cidade e Habitação de Camaragibe, com atribuições descritas na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Os recursos deste fundo deverão ser aplicados em: produção de habitação de interesse social (HIS) em todo o Município; aquisição de materiais para construção de habitações de interesse social; produção de equipamentos comunitários, infra-estrutura de saneamento e transportes em áreas de habitação de interesse social; e regularização fundiária, urbanístico-ambiental de áreas caracterizadas de interesse social.

Até o final de 2008, não haviam sido implantados nem o Conselho da Cidade e Habitação nem o Fundo da Cidade e Habitação de Camaragibe, o que evidencia uma falta de conexão entre o planejamento da política urbana e implementação da base legal pactuada.

Fazendo uma análise comparativa entre os planos de 2004 e o de 2007, observa-se um avanço técnico no detalhamento da política urbana, desde a sua concepção até a sua estrutura de monitoramento e financiamento. No entanto, na prática até 2008, como aconteceu no primeiro plano, pouco de sua instrumentalização foi implantado. Quanto às razões desta inércia, constata-se um duplo descaso com a implementação da política urbana. Por parte das gestões, ocorre desrespeito às diretrizes e ações pactuadas, negligenciando a democratização do gerenciamento de cidades. Já por parte da sociedade civil, que participou ativamente na elaboração dos Planos e no planejamento dos Programas, mas deixa exclusivamente a cargo do governo a execução dos pactos, sem o devido acompanhamento – fiscalização e controle social.

Capítulo 3

O SENTIDO DA PARTICIPAÇÃO E A POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA DEMOCRÁTICA EM CAMARAGIBE

A reforma do Estado é o prolongamento de uma reforma da própria sociedade, na medida mesma em que remodela as relações entre Estado e sociedade civil. Constitui, portanto um capítulo da luta pela democracia, uma iniciativa decididamente voltada para repor o sentimento da política e para recuperar os vínculos entre as instituições, os indivíduos, as classes e os grupos"
(Nogueira 1998:310)

Como visto anteriormente, a multiplicação dos procedimentos interativos e participativos na ação e gestão pública e a multipolaridade dos centros decisórios caracterizam o novo corpo político-institucional brasileiro desde o final do século XX. Nesse contexto, foi observado que o planejamento urbano surge no município de Camaragibe traduzindo-se como um processo participativo de construção numa perspectiva democrática. Durante o período analisado, entre 1997 e 2008, diversas instâncias de discussão, constituídas de representantes do poder público e da sociedade civil, foram criadas para a formulação da política urbana e seus instrumentos.

Doravante procede-se a uma análise crítica sobre o processo de participação e a possibilidade de efetivação de uma política urbana democrática. Inicialmente, uma reflexão teórica sobre a participação como processo democrático, o sentido desta participação e os desafios estabelecidos no campo da política urbana. Em seguida, analisa-se o sentido da participação, os avanços e desafios encontrados na implantação dos programas do PAP e do PAC e na elaboração das propostas dos planos diretores em Camaragibe.

3.1 A PARTICIPAÇÃO COMO PROCESSO DEMOCRÁTICO

O amplo emprego, pelas mais distintas correntes teórico-políticas, do termo democracia requer atenção para os múltiplos significados a ele subjacentes tendo em vista que, ao se auto-intitularem democratas, não significa que pessoas, instituições ou sociedades, exerçam e/ou defendam efetivamente práticas democráticas. Segundo SEMERARO:

> *"Hoje, embora exista uma linguagem parecida, há visões conflitivas de democracia e de público entre partidos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e culturais, não apenas em um mundo que aprofunda divisões entre países centrais e periféricos, mas no interior de uma mesma nação e de um mesmo setor social. Portanto, em um sistema que se globaliza rapidamente, uniformizando culturas, embaralhando signos e amalgamando discursos, se faz cada vez mais necessária uma apurada análise conceitual conectando-a ao contexto histórico e às forças dominantes que determinam o nosso horizonte de compreensão" (SEMERARO, 2002:214).*

Como afirma ABRANCHES (1985:122), o senso comum, e mesmo algumas correntes de pensamento científico desenvolveram noções mitificadas sobre democracia, participação e exercício da autoridade ao longo da trajetória das sociedades ocidentais. Quando se pensa em democracia, a noção fundante vem das cidades-estado gregas. Muitas vezes, os procedimentos democráticos na pólis grega são tomados como a mais pura expressão da democracia plena, na qual o cidadão participaria efetivamente das decisões.

No entanto, como destaca DAHL (1993:97-108), a democracia como prática social na Grécia Antiga não incorporava a noção de inclusão, mas ao contrário, era marcada pela exclusão da vida política dos indivíduos que não pertenciam ao mundo dos "*cidadãos virtuosos*". Sendo assim, escravos, servos, estrangeiros, dentre outros não se encontravam dentre aqueles capazes de construir a "*felicidade*" na pólis. A idéia de democracia nas cidades gregas antigas

não abrangia todos os grupos sociais, nem tampouco excluía formas de representação indireta. O ideal democrático grego sobrevivia numa sociedade marcada por castas e diferenças de acesso às esferas decisórias. Dessa forma, os procedimentos democráticos restringiam-se a grupos reduzidos de cidadãos, circunscritos a cada uma das cidades-estado.

Esses procedimentos, quando transpostos para o mundo moderno, se mostrariam inviáveis. A generalização e aplicação de práticas de democracia direta nas sociedades contemporâneas - caracterizadas pela crescente complexidade e abrangência de suas unidades políticas quer sejam Estados Nacionais ou governos locais - demandam outra forma de participação.

A democratização passa a ser entendida como instituição e exercícios de procedimentos que viabilizem a participação dos interessados nas decisões coletivas. Conforme BOBBIO,

> *"... hoje o desenvolvimento da democracia, consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta, (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é na esfera em que o individuo é considerado como cidadão, para democracia na esfera social, onde o individuo é considerado na multiplicidade do seu status, por exemplo, de pai e de filho, de cônjuge, de empresário*". (BOBBIO, 2000:156).

O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorreu apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas, sobretudo, através da extensão da democratização nas deliberações de um corpo coletivo, diferente dos políticos. Assim, as formas atuais de desenvolvimento da democracia não podem ser

interpretadas como um novo tipo de democracia, mas devem ser entendidas como sendo a ocupação de novos espaços de formas tradicionais de democracia, isto é, de espaços ocupados até então por organizações de tipo hierárquico ou burocrático (BOBBIO, 2000).

Nesse contexto, o conceito de participação mostra-se uma ferramenta fundamental e deve ser compreendida como um processo de conquista permanente e inacabado. Não pode ser tratada como uma dádiva, como concessão ou algo já preexistente, mas sim, como fruto de trajetórias ou construções históricas. Dessa forma, os processos de participação podem adquirir diferentes matizes de acordo com a trajetória política, os interesses em jogo e os canais de participação abertos ao público na máquina estatal.

Neste sentido, a participação está sujeita a interpretações, significados e estratégias diferenciadas, conforme os paradigmas analíticos que se adote. Inicialmente, ainda que implique em definições polarizadoras, é importante compreender a participação entre as vertentes da concepção liberal, que se deriva em corporativa e comunitária, e a concepção democrática, em sua versão revolucionária e democrática-radical. (GOHN, 2003).

No paradigma liberal a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil com vistas a evitar as ingerências do Estado. Estabelecida nos marcos das relações capitalistas, busca sempre reformar a estrutura da democracia representativa e concebe que todos os membros da sociedade são iguais, sendo a participação o meio para a busca de satisfação de suas necessidades.

Derivadas da concepção liberal, de um lado, a *participação corporativa* tem como núcleo articulador dos indivíduos o “bem comum”, o que pressupõe que a motivação para participar está fora dos indivíduos, para além de seus interesses particulares; de outro lado, a participação comunitária caracteriza-se como uma forma institucionalizada, na qual grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal, fundindo-se as esferas do público e do privado. Caracteriza-se, portanto, como uma concepção instrumentalista da participação, ou seja, uma estratégia para redução de custos via atuação das associações civis, tidas como mais eficientes que os governos para certas ações por estarem mais próximas aos grupos “clientes” de políticas públicas (GOHN, 2003).

O paradigma democrático, por sua vez, tem na soberania popular o princípio regulador da forma democrática, concebendo a participação como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil quanto no plano das instituições formais políticas. Tem no sistema representativo, via processo eleitoral, o critério supremo de organização dos indivíduos e, como tal, está sujeita a alguns vícios existentes na concepção liberal (como o clientelismo) e ou ainda a forma autoritária de participação (cooptação). Dentro desse paradigma, de um lado, tem-se a concepção revolucionária, estruturada em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Tem no sistema partidário um ator fundamental e, usualmente, defende a substituição da democracia representativa por outro sistema (democracia participativa); por outro lado, a concepção democrático-radical objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos voltados para uma realidade social mais igualitária. Caracteriza-se pelo pluralismo, contando-se com múltiplos

agentes de organização da participação social (os partidos políticos não são mais importantes que os movimentos sociais); articula-se com a ampliação da cidadania e com a construção coletiva de processos políticos. Exemplificam-se em experiências como o orçamento participativo e diferentes fóruns de participação popular. (GOHN, 2003)

Na análise dessas vertentes, embora impliquem em definições polarizadoras, observa-se uma caracterização de ordem ideológica dos modelos participativos. Contextualizando esta análise no Brasil, observa-se que o debate em torno da participação está focado no processo de democratização do país e centra-se nos processos de reforma e da modernização do Estado e da gestão pública. São identificadas duas principais vertentes: a abordagem “gerencial” de administração pública e a abordagem "democrático-participativa" (FREY, 2004:123).

A abordagem “gerencial” enfatiza, primordialmente, a necessidade de enxugamento do Estado e a transferência de instrumentos de gerência empresarial para o setor público. A participação é concebida de forma instrumental, como meio de assegurar a governabilidade, visando, portanto, à eficiência por meio do “redirecionamento das formas de protesto e pressão dos movimentos sociais para formas controladas de participação”. Situa-se, assim, em uma perspectiva da participação como meio de reforçar a tendência de enxugamento do Estado (FREY, 2004:123).

A abordagem "democrático-participativa", por sua vez, enfatiza a organização da sociedade civil no sentido de promover a reestruturação dos mecanismos de decisão em favor de um maior envolvimento da população no

controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas. Nesta concepção, as instâncias participativas constituem espaços de publicização de conflitos, de negociação de interesses distintos dos segmentos sociais, e de afirmação e (re)construção de identidades coletivas. A participação configura, assim, um ponto de partida para a democratização das políticas públicas e vincula-se à perspectiva da garantia dos direitos sociais e da possibilidade de redução das desigualdades.

Embora esta tese adote como perspectiva teórica de análise a abordagem "democrático-participativa", é importante reconhecer que, na pratica, as gestões, mesmo que teoricamente mais comprometidas com o discurso democrático-participativo, recorrem crescentemente a instrumentos de gestão defendidos pelo novo gerencialismo. Da mesma forma também, os governos do campo político de tendência mais neoliberal - advogando a revolução gerencial no setor público - veem-se obrigados a abrir espaços para a participação popular em função da perda de legitimidade política e das crescentes demandas sociais. Dessa forma, observa-se que o significado e a abrangência da participação democrática estão profundamente ligados aos contextos sócio-políticos locais que determinam diversas visões, concepções e modelos de gestão participativa.

Nesse sentido, torna-se importante analisar os graus de participação estabelecidos nesses processos de democratização. Partindo do estudo de PATEMAN (1992), é possível caracterizar três níveis de participação: a “pseudoparticipação” (em que os indivíduos apenas são consultados sobre algum assunto e endossam as decisões do líder, ou seja, não ocorre, de fato, participação alguma na tomada de decisão); a “participação parcial” (em que

muitos tomam parte no processo decisório, mas o poder final de decidir pertence a apenas uma das partes) e a "participação plena" (em que cada membro isoladamente tem igual poder de determinar o resultado final das decisões).

Esta classificação pode ser ampliada a partir da caracterização construída por Marcelo SOUSA (2002), que faz uma adaptação da escala de participação proposta por ARNSTEIN (1969), (ver quadro 11).

QUADRO 11 – NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO PATEMAN/SOUZA

NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO	PATEMAN (1992)	MARCELO SOUSA (2002)
SITUAÇÕES DE NÃO PARTICIPAÇÃO		COERÇÃO
		MANIPULAÇÃO
PSEUDOPARTICIPAÇÃO	PSEUDOPARTICIPAÇÃO	INFORMAÇÃO
		CONSULTA
		COOPTAÇÃO
PARTICIPAÇÃO EFETIVA	PARTICIPAÇÃO PARCIAL	PARCERIA
		DELEGAÇÃO DE PODER
	PARTICIPAÇÃO PLENA	AUTOGESTÃO

Considerando o contexto brasileiro, a adaptação de SOUSA estabelece oito degraus de amplitude do poder e da tomada de decisão distribuídos em quatro níveis. No nível mais baixo encontra-se o grau denominado de coerção e manipulação (situações de não participação). Num segundo nível estabelecido pelo autor, ocorre uma concessão mínima de poder que corresponde respectivamente as ações de informação, consulta e cooptação. O terceiro nível já estabelece uma relação de uma participação parcial através de ações de parceria e delegação de poder. E, por fim, o nível mais alto de participação que corresponde ao controle do cidadão, ou seja, um processo autogestão.

Comparando as propostas de PATEMAN (1992) e a de SOUSA (2002) é possível identificar uma correlação que se estabelece a partir de três níveis de participação, que correspondem a situações de não participação, de pseudoparticipação e de uma participação efetiva.

Transportando esta análise para as gestões locais no Brasil, é possível constatar a ocorrência de ações que predominam no nível de uma pseudoparticipação. Considerando os condicionantes da cultura política clientelista e o desafio de se estabelecer um processo efetivo de participação, são estabelecidas diversas visões, concepções e projetos políticos que disputam o significado e a abrangência da participação e da democracia.

3.2. O SENTIDO DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

A participação afirma-se no bojo dos processos de democratização como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação.

No contexto brasileiro, observa-se que o sentido da participação vem se modificando ao longo das últimas décadas, acompanhando as transformações políticas do país. Se nos anos 70 participação remetia-se à democratização do país, mediante a abertura de canais de representação popular e a ação centrada nas massas populares, nos anos 80 a ênfase recai sobre a consolidação e conquista de novos canais de participação na máquina pública, como por exemplo, através da criação de conselhos. A partir nos anos 90, a participação

passa a ser percebida como estratégia para construção de uma gestão pública renovada (GOHN, 1998).

Essa nova noção de Participação ganha a dimensão de co-gestão de serviços públicos, através da articulação da sociedade civil com o aparelho burocrático do Estado. Assim, um dos principais benefícios da participação das comunidades locais no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas é a possibilidade de ruptura gradual, que pode gerar o controle social do chamado espaço público (CUNNIL, 1998).

No campo da política urbana a participação e a descentralização política ganha maior dimensão a partir da luta do Movimento de Reforma Urbana, e dos avanços legais da Constituição de 1988 e da aprovação da Lei do Estatuto da Cidade, na primeira década deste século. Esta base legal passa a instrumentalizar o processo de planejamento e gestão das cidades associado à dinâmica de discussão das demais políticas públicas em vigor nos municípios.

Como a política urbana está diretamente ligada às ações empreendidas pelo poder público por meio de projetos de intervenção e que pressupõe, de modo geral, um planejamento sobre o arranjo espacial da cidade[37], a participação se realiza através da concepção de cidade pactuada que se materializa em intervenções concretas.

Desta forma, a importância de discutir a política urbana está no fato de que é através dela que se estabelecem os fundamentos teórico-metodológicos

[37] As ações modificadoras do ordenamento espacial da cidade não são difundidas apenas pelo poder público, mas também pela sociedade em geral, através de suas ações, sejam elas organizadas (pelos movimentos sociais, associações de bairros, organizações não governamentais etc.), ou mesmo “espontâneas” (ações cotidianas).

para o conjunto das ações ou intervenções implementadas na cidade. Trata-se, portanto, de compreender a concepção de cidade e dos instrumentos utilizados para sua elaboração e execução, ou seja, a política urbana expressa o modelo de sociedade e de cidade que se almeja construir e também a forma de torná-la concreta.

Não há uma fórmula pronta e acabada para a realização do desafio colocado às administrações democráticas para proporcionar as condições ao exercício do direito de todo cidadão participar, através de formas diretas e representativas, do controle e planejamento urbano de sua cidade. No entanto, como afirmou Celso DANIEL (1997: 296-304), a política urbana deve está estruturada em quatro elementos fundamentais:

- Inversão de prioridades e regularização pública do solo urbano refere-se a duas coisas principais: à mudança nos investimentos, que deixam de estar voltados para grandes obras, a exemplo do sistema viário, para serem utilizados na prestação de serviços básicos (saúde, educação, transporte coletivo, etc.), de infra-estrutura (pavimentação, saneamento, contenção de encostas, etc.) e de habitação nas áreas periféricas; e à vinculação do uso do solo aos princípios da função social da propriedade e a distribuição equânime dos custos e dos benefícios da urbanização;

- Desenvolvimento econômico local diz respeito a ações locais concentradas, envolvendo governo e comunidade local, no sentido de estimular o crescimento econômico e a geração de empregos na localidade. Deve-se ressaltar, porém, que não se trata apenas da captação

e redistribuição de recursos, mas também de promover isto a uma perspectiva participativa e igualitária;

- Reforma do processo de gestão local - trata-se de promover uma horizontalização (descentralizar e quebrar estruturas verticais) na gestão e na definição de papéis entre os vários segmentos do poder local, além de criar estruturas de coletivos de trabalhadores e abordagens voltadas para a cidadania. Nesta concepção, a descentralização é concebida como o enxugamento do nível central do governo, com a distribuição de recursos e atribuições;

- Gestão democrática e planejamento urbano - nesta concepção de gestão, o planejamento não é visto como sendo neutro, mas sim como um instrumento que pode ser apropriado de formas diversas, tanto por gestões centralizadas e tecnocráticas, quanto por gestões democráticas e participativas. Neste sentido, a gestão democrática dele se apropria como uma forma de tornar possível sua concepção de sociedade e de cidade, uma concepção pautada na utilização de técnicas modernas de planejamento ("planejamento estratégico situacional") e na politização das decisões através da participação da comunidade na gestão.

3.3. OS DESAFIOS DO EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO NA POLÍTICA URBANA

Na discussão sobre o sentido da participação e a possibilidade de efetivação de uma política urbana democrática é necessário reconhecer que os desafios do exercício pleno da democracia no Brasil se originaram na forma como, desde o início da República, houve a separação entre sociedade e Estado.

Como foi visto no segundo capítulo deste trabalho, a mediação em geral sempre foi feita por meio das relações entre as elites locais e regionais e o uso da máquina pública para a implementação legal e executora de seus interesses. O modelo de produção e gestão das cidades brasileiras foi resultado da combinação de processos de concentração territorial em áreas metropolitanas, segregação urbana e exclusão socioeconômica, produzindo uma nova ordem sócio-espacial, na qual a cidade aparece como a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres.

Por outro lado, é importante compreender que a máquina administrativa municipal é parte das instituições que compõem o Estado brasileiro, um dos seus ramos. Assim, é possível observar que as políticas formuladas e/ou implementadas pelo poder municipal estão permeadas por conflitos e interesses diferenciados, cuja democratização da política urbana, depende de como os diferentes atores envolvidos incorporam, resistem ou modificam tais políticas. São diversos determinantes que entram em jogo: a história de vida de cada um, o modelo de gestão, e o processo de interlocução que este estabelece com as entidades representativas da sociedade civil, o que implica, necessariamente, considerar as características do processo participativo.

Historicamente, na maioria das cidades brasileiras, a relação entre Sociedade e Estado no encontro com base popular tem sido mediada por políticas clientelistas e populistas inibidoras de uma reflexão mais profunda acerca do projeto de cidade que se deseja e os projetos que estão sendo disputados[38].

[38] Em geral a população de baixa renda, e que é a maioria, desprovida dos direitos fundamentais (educação, moradia, emprego, saúde) pouco ou nada sabem sobre os instrumentos de gestão urbana.

Diante desse contexto, é importante considerar que mudar as regras desse jogo, estabelecido historicamente ao longo de cinco séculos, exige um grande esforço da sociedade que vai além do estabelecimento de marcos legais, como o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores Municipais. Se por um lado, legalmente são assegurados os direitos à cidade, no que toca ao acesso à terra, à moradia, ao transporte, saneamento, trabalho e lazer, de outro, a sua efetividade vai depender dos processos de construção e implementação de leis municipais, bem como da capacidade de mobilização da sociedade pelo cumprimento dos pactos estabelecidos entre governo e sociedade.

Dessa forma, democratizar as decisões técnicas e políticas sobre a estruturação da cidade como um bem coletivo e não só de alguns, torna-se então o grande desafio na perspectiva de uma governança urbana. Construir esta nova cultura de participação efetiva, e não um processo de maquiagem política vai demandar um engajamento dos movimentos sociais organizados para a mudança da concepção tradicional de administração urbana[39] marcada pela apropriação privada do público e pela erosão da qualidade de cidadania.

Como afirma DAGNINO, a experiência de construção democrática brasileira caracteriza-se pela *"possibilidade de trânsito de projetos configurados no interior da sociedade civil para o âmbito do Estado, endereçados à democratização das políticas públicas, em especial na esfera local"* (2002:287). Nessa trajetória, o diferencial nos processos de democratização é determinado pelos potenciais organizativos da sociedade civil para a construção de alternativas

[39] Estas novas ações públicas, caracterizadas por espaços intermediários, portanto, deve ter por base a negociação, a parceria que preconiza um novo agir político "uma partilha renovada de decisões e poderes institucionais [...] e uma nova ação social debatida, negociada, mais próxima dos cidadãos". (GAUDIN, 2000:10).

de organização política no estabelecimento de condições de estruturação da ação coletiva dos atores sociais na sua luta contra o autoritarismo e os mecanismos de manipulação historicamente estabelecidos.

Além da luta contra o autoritarismo e os mecanismos de manipulação, a democratização da política urbana no Brasil também é marcada por outro forte entrave que é o contexto de déficits e desigualdades sócio-espaciais, determinante dos processos de exclusão e segregação territorial decorrentes do processo de urbanização do país[40].

As políticas urbanas – em seus cortes redistributivos e regulatórios que permitem a relativa equalização das condições de vida nas cidades – historicamente desenharam-se minimalistas na periferia da agenda governamental. Desse modo, a crise e o retraimento da atuação do Estado na escala municipal incidem em um contexto de déficits sociais acumulados em relação à questão urbana. Como pensar em participação num contexto com estas dimensões da desigualdade e exclusão sócio-espaciais e a assimetria de poder político entre os diversos segmentos sociais? (MARICATO, 2000).

Além do contexto urbano adverso, a perspectiva de democratização da política urbana se encontra ameaçada pelos processos tradicionais de formulação e implementação das políticas urbanas, pautados pelo centralismo-tecnocrático, pelas lógicas particularistas na relação entre o Estado e a sociedade, e pela ausência ou escassez de possibilidades de participação cidadã e de influência dos diversos grupos nos processos decisórios.

[40] Este processo de negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. (Maricato, 1996).

3.4. O SENTIDO DA PARTICIPAÇÃO E OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DOS CANAIS INSTITUCIONAIS EM CAMARAGIBE

O processo de democratização da política urbana no Brasil é caracterizado por diversas visões, concepções e projetos políticos que estão presentes e disputam o significado e a abrangência da participação e da democracia. Estas diferenças se concretizam nas diferentes estruturas legais, em práticas diversas e na cultura das instituições, dos governantes e dos mais diversos grupos sociais envolvidos na construção de canais institucionais de participação.

Segundo TEIXEIRA (2000:298), 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".

Estes canais constituem arenas de debate e interlocução entre atores, regidas por normas e regulamentos elaborados por seus componentes. Apresentam-se como formas ampliadas de participação política para além dos arranjos institucionais da democracia representativa, reconfigurando e democratizando a relação entre o Estado e a sociedade civil.

É possível identificar o potencial desses espaços e das práticas neles inscritas, no mínimo, em duas alternativas: as possibilidades de reconstrução da cultura política tradicional nos domínios tanto institucional quanto societário; e a produção de modelos alternativos de políticas centrados no enfrentamento dos déficits e desigualdades sociais e socioambientais, apoiada na inclusão de novos atores nos processos de decisão.

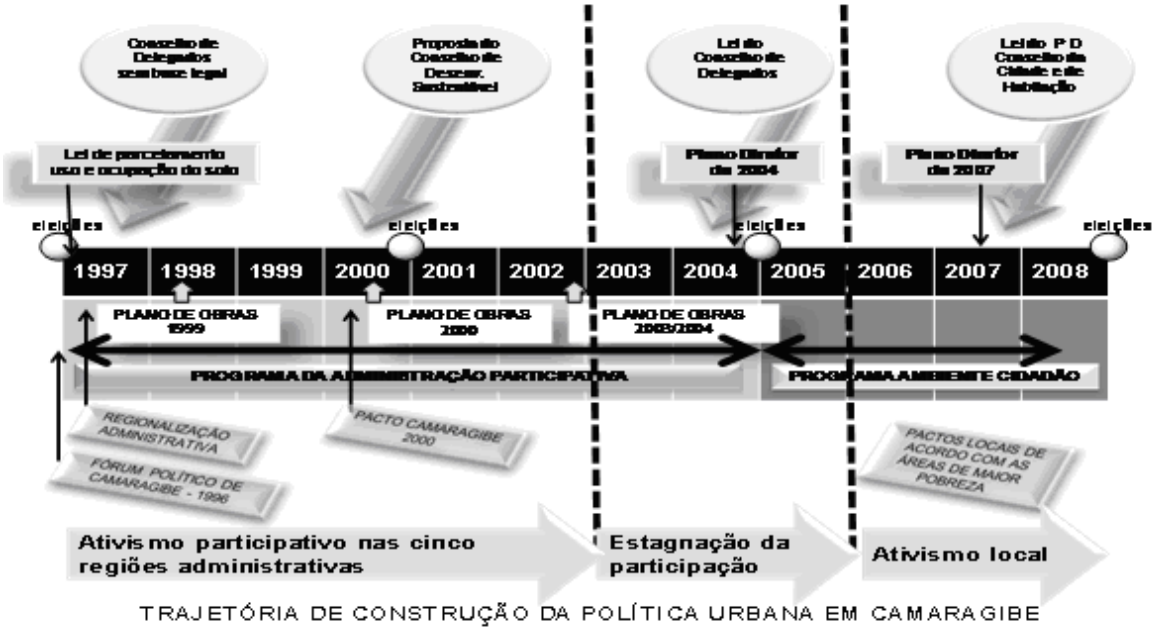
Na análise do caso de Camaragibe evidenciou-se um espaço privilegiado de concretização de experimentações de participação no campo da política urbana. No entanto, estes processos participativos apresentaram formatos bastante diversificados e foram marcados pela descontinuidade e pela não concretização efetiva dos pactos estabelecidos. Fazendo uma análise comparativa das dinâmicas observadas, é possível caracterizar três momentos distintos:

- o primeiro, ocorrido entre 1997 e 2002, marcado por uma dinâmica de intenso ativismo participativo nas cinco regiões participativas;

- o segundo, caracterizado pela estagnação da participação, aconteceu entre 2003 e 2005 com a paralisação das obras e ações pactuadas; e

- o terceiro momento que, a partir de uma lógica de intervenção diferenciada através do PAC, passa a atuar de forma localizada nas áreas de maior vulnerabilidade social (ver Fig. 9).

Evidencia-se na dinâmica observada no primeiro momento, um período mais consistente na participação, onde os atores passam a desempenhar um papel ativo com institucionalização do processo participativo. Com a implantação do PAP, e a criação da figura do “delegado da administração participativa” é possível observar traços marcantes do sentimento de inclusão do cidadão no processo de gestão municipal.



TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM CAMARAGIBE

Figura 9 – Trajetória de construção da Política Urbana em Camaragibe

Segundo MOURA (2001), a partir das entrevistas realizadas com os representantes das comissões regionais do Conselho de Delegados do PAP (delegados da composição inicial do Conselho de Delegados com mandato no período de 1997 a 2001) foi observada uma mudança no contexto da gestão municipal, caracterizando inclusive a revisão do papel do vereador no processo de definição de prioridades. A seguir são apresentados alguns depoimentos que retratam esta mudança:

> *"Antes para se fazer uma demanda era muito difícil. O prefeito é que determinava as ruas a serem calçadas, em parceria com os vereadores, que legislavam, na maioria das vezes, em causa própria."*[41]
>
> *"Há uma diferença bem clara nisso tudo, antes o vereador fazia uma série de requerimentos e nem perguntava na comunidade se aquela rua era prioridade e também nem perguntava ao líder comunitário na associação se, realmente,*

41 Delegado da AP e representante da Comissão Regional – Região 4

aquela rua era importante e prioritária. O vereador, simplesmente, fazia o requerimento, muitas vezes, quinhentos mil requerimentos para Camaragibe."[42]

"Antes deste processo não existia esta mobilização popular. Em outras gestões os prefeitos não queriam esta organização popular. Era até difícil fundar uma associação de moradores, que atendia isoladamente a população. Antes não existia este mecanismo."[43]

"Destes anos todos eu quero dizer que foi esta administração que abriu a oportunidade da execução do projeto dos delegados, dando apoio tanto para os lideres comunitários quanto para os moradores. A população de um modo geral já estava muito desacreditada, porque mesmo com a luta dentro das associações e conselhos para qualquer tipo de atividade era muito difícil de ser conquistada. Agora com estas votações melhorou bastante, principalmente, pela participação dos lideres e da população como um todo, que está mais consciente do seu papel após participação em várias reuniões e conferências."[44]

"Se você senta para fazer um projeto, sem antes ter consultado a população, você não tem como saber se realmente este projeto vai atender o anseio da comunidade. Mas se você começa a ouvir os reclames da população e tem sabedoria para aproveitar isto, a administração vai avançar, porque você só vai fazer aquilo que a população lhe apontou como prioridade, principalmente, numa área carente. A importância dos delegados nas comunidades vem mudando as práticas antigas e transformando as reivindicações em realidades."[45]

"Eu acho que é um projeto que veio, realmente, para descentralizar as ações do município, do movimento popular e do Governo. Hoje não temos um prefeito sentado na cadeira dizendo onde deverá ser gasto os recursos da Prefeitura, mas sim uma população que participa, através do Conselho de Delegados. Para que a comunidade possa ter este avanço, os delegados foram às ruas e trabalharam este modelo de Administração Participativa."[46]

"Os conselhos são importantes, mas ainda falta um amadurecimento da sociedade civil. Nós avançamos em termos do processo de cada região. Quando se trabalha com o município todo se tem uma visão".

"Eu, como líder comunitária, aprendi bastante com o projeto da Administração Participativa desenvolvendo um trabalho na minha comunidade, não só na minha comunidade, mas para Camaragibe de um modo geral. Em relação às gestões anteriores meu único pleito alcançado foi um pedaço de pavimentação, durante todos os anos de atuação. Com a Administração Participativa já conseguimos pavimentar duas ruas e, até o final do ano, mais duas serão concluídas com menos de quatro anos de gestão. Camaragibe, além de ter um prefeito que dá oportunidade e apoio, tem um movimento popular bem organizado e interessado no desenvolvimento do município."[47]

---

[42] Delegado da AP e representante da Comissão Regional – Região 1

[43] Delegado da AP e representante da Comissão Regional – Região 4

[44] Delegada da AP e representante da Comissão Regional – Região 3

[45] Delegado da AP e representante da Comissão Regional – Região 1

[46] Delegada da AP e representante da Comissão Regional – Região 2

[47] Delegada da AP e representante da Comissão Regional – Região 3

Neste primeiro momento do PAP (1997/2002) é importante salientar que foram elaborados os três planos de obras (PO 99, PO 2000 e PO 2003/2004) - sendo os dois primeiros executados; foi aprovada a Lei de Parcelamento uso e ocupação do Solo; e debateu-se a proposta de criação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável com suas treze políticas públicas. Ocorreu também a eleição para o segundo mandato do Conselho de Delegados em 2002.

Todo este processo foi estruturado a partir da sistemática de reuniões mensais, dos delegados com suas bases, nas cinco regiões administrativas, e uma plenária geral a cada mês para discussão do andamento das ações.

O segundo momento, caracterizado pela estagnação da participação, aconteceu entre 2003 e 2005 com a paralisação das obras e ações pactuadas e um gradativo esvaziamento do PAP. Apesar do momento de desmobilização do processo participativo foram aprovados, junto à Câmara Municipal, o primeiro Plano Diretor do município – produto das discussões do PAP - e a lei que tornava legal o Conselho de Delegados. Este período correspondeu à transição entre as duas gestões consecutivas do PT e o inicio da primeira gestão do PC do B.

O terceiro momento identificado situa-se entre 2006 e 2008, e é marcado pela implantação do PAC e a revisão do Plano Diretor (2007).

Numa dinâmica de atuação diferenciada, o processo de participação do PAC foi direcionado para as áreas de maior vulnerabilidade social e passou a buscar uma ação multisetorial, envolvendo as diversas políticas locais numa ação integrada. Observa-se neste momento uma aproximação mais concreta das reais necessidades das populações trabalhadas. No entanto, como foi visto

anteriormente, esta lógica participativa também veio a esbarrar nas limitações da ação governamental. Foram criadas as condições iniciais de articulação dos agentes locais, mas não se aprofundou o processo participativo numa perspectiva de tornar o cidadão sujeito no processo da gestão urbana.

Já na elaboração da revisão do Plano Diretor, observa-se uma lógica com uma visão mais global, onde, a partir da leitura regionalizada da realidade urbana, foi possível construir uma visão geral do município, articulando as cinco regiões administrativas.

Comparando os três momentos identificados na participativa entre 1997 e 2008, observa-se que, apesar de todo um avanço conceitual na construção de uma proposta democrática para a política urbana municipal, fica evidente um traço instrumental nas diversas dinâmicas implementadas. As práticas participativas não conseguem influenciar sobre questões mais abrangentes, na definição de diretrizes, macro prioridades e na produção da política urbana. Quando são definidas estas questões mais abrangentes, geralmente são revestidas de um caráter mais tecnicista, onde o cidadão não consegue influenciar de forma decisiva na proposta de intervenção.

3.4.1. OS AVANÇOS E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DOS CANAIS INSTITUCIONAIS EM CAMARAGIBE

Na análise das trajetórias dos programas participativos de gestão e dos Planos Diretores, desenvolvida no capítulo anterior, é possível observar que o processo democrático apresenta um conjunto de avanços e desafios à construção de um modelo alternativo efetivo de participação. A seguir serão apresentados o conjunto de avanços e desafios observados.

3.4.1.1. Dos Avanços Observados

Diante da análise dos processos de participação analisados é possível afirmar que a participação da população na definição das prioridades de investimento nas obras de infra-estrutura de forma descentralizada nas microrregiões administrativas, mesmo que seja apenas numa óptica consultiva. Trata-se de uma matéria tradicionalmente reservada aos governantes, que, com a legitimidade que o voto confere e em função da sua agenda de gestão, decidem os investimentos a realizar. No Programa da Administração Participativa, através dos planos de obras de 1999, 2000, 2003/2004, e no Programa Ambiente Cidadão - nos planos de intervenção dos Núcleos de Apoio Local - fica evidente uma priorização, por parte da população, das obras a serem realizadas. A dificuldade do processo foi a posterior execução da obra pactuada.

Também é possível afirmar que ocorreu uma inversão de prioridades de investimento. A participação dos atores locais permitiu ao Executivo chegar a um conhecimento mais aprofundado do território de forma a fazer face às necessidades que em cada momento são consideradas mais prementes pela população. Através da discussão foi possível direcionar as ações para as áreas mais carentes da cidade, principalmente na lógica adotada no PAC.

Na discussão da proposta do Plano Diretor de 2007 foi observada uma maior identificação da população com os destinos do seu território. A participação das pessoas no processo de levantamento dos problemas e na definição das políticas favorece a criação de um compromisso cívico com o futuro do seu município. O processo possibilitou que as pessoas sintam que são parte integrante desta dinâmica, e que podem ter um papel ativo na definição dos

processos de desenvolvimento do território, o que contraria a habitual e total delegação de responsabilidades nos Executivos eleitos.

Apesar de não ter ocorrido uma continuidade dos programas observou-se o desenvolvimento de uma dinâmica participativa de grande potencial educativo e formativo para a cidadania. Na implantação do PAP e do PAC foram criadas múltiplas oportunidades de aprendizagem para todos os elementos envolvidos, quer quanto aos problemas e às potencialidades do território, quer em termos de exercício da democracia.

3.4.1.2 Dos Desafios Observados

Além dos avanços, também foi possível observar limitações que se torna importante compreender e ponderar, uma vez que as mesmas constituem os principais desafios nos processos de democratização da política urbana na experiência analisada. Esta observação está estruturada nos seguintes campos de análise: institucionalização e intersetorialidade; participação, representação e efetividade democrática; e na relação entre as demandas pactuadas e a capacidade operacional de resolução.

3.4.1.2.1. Institucionalização e Intersetorialidade

De acordo com a análise dos programas torna-se evidente a fragilidade do grau de institucionalização dos mesmos. Tanto no PAP, como no PAC, embora fosse estabelecido todo um arcabouço conceitual sobre os processos de pactuação – com definição de atribuições, funções, procedimentos e planos de ação – os programas não chegaram a constituir uma estratégia central do conjunto de Secretarias que compunham as gestões. Tanto nas gestões do PT

(1997/2000 - 2001/2004) como na gestão do PC do B (2005/2008), as ações pactuadas não eram priorizadas ocorrendo inclusive a execução de ações e obras físicas em desacordo com as demandas pactuadas com a população.

Essa situação evidencia também a dificuldade dessas gestões em estabelecer uma ação intersetorial[48], compreendendo, a intersetorialidade, não apenas como uma ação conjunta em determinadas intervenções, mas seu enfoque territorial.

No inicio, o PAP visava, a partir da regionalização administrativa e suas microrregiões, integrar o conjunto de políticas públicas sobre o território. No entanto, ao longo do processo de implementação, acabou se especializando na definição de obras físicas e, mesmo assim, passou a não cumprir a execução das demandas pactuadas nos planos de obras, em especial no previsto para o biênio 2003/2004.

Neste ponto, o PAC se diferencia do seu antecessor, pois sua base teórica ressalta a importância do território como espaço catalisador das relações sociais, de vizinhança e de solidariedade, bem como espaço de exercício de cidadania e de concretização das políticas públicas. O PAC estabelece conceitualmente a visão multisetorial da intervenção buscando a construção de lógicas que pudessem garantir a abordagem integral das necessidades de suas comunidades beneficiárias. De forma contraditória, a ação do programa foi tragada pelos tradicionais mecanismos setorializados e fragmentados das

[48] O enfoque intersetorial para os programas urbanos representa um avanço, dado que é possível, através desta abordagem, identificar no âmbito intra-urbano as peculiaridades e as carências destas populações e, portanto, de aumentar as chances de uma intervenção pública acertada.

políticas e suas Secretarias responsáveis, tornando-se desta forma um programa inoperante diante dos desafios a que se propunha responder sua base conceitual.

De acordo com o que foi observado nos dois programas, a questão da falta de visão intersetorial também rebate na relação com os demais conselhos setoriais. Evidencia-se que a participação nas demais políticas públicas também ocorre de forma setorial e fragmentada, apesar de todo arcabouço teórico estabelecido na perspectiva da intersetorialidade.

3.4.1.2.2 Participação, Representação e Efetividade Democrática

Na análise dos PAP's e do PAC, é possível observar que, embora a participação de atores diversificados tenha sido estimulada, esta não ocorreu de forma eqüitativa. O termo "parceria" está presente nas bases conceituais dos programas, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação de forma democrática.

Um dos principais desafios estava em superar o fato de que boa parte dos atores participava com o objetivo de procurar resolver problemas que os afetavam diretamente e no imediato, como, por exemplo, o mau estado do caminho de acesso à sua casa ou a deficiente iluminação da sua rua. Este foco quase exclusivo do processo participativo na resolução dos problemas imediatos da população impede uma reflexão mais estratégica sobre o desenvolvimento do território.

Outra questão observada na análise dos programas trata da dificuldade dos atores governamentais e não-governamentais, em perceber o formato intersetorial e estruturante das propostas e, por conseqüência, os seus papéis na

condução dos processos de implementação. Embora, politicamente ambos os programas tenham sido amplamente divulgados como estratégia de gestão participativa dos governos do PT e do PC do B, os próprios dirigentes em seus discursos chegavam a confundir as respectivas propostas com programas de Orçamento Participativo no sentido de justificar a sua posição partidária.

Nos dois programas foi observada, de forma recorrente, nos relatórios de avaliação, a necessidade de se investir em capacitação dos atores para compreensão do seu papel dentro dos programas.

Na análise do PAP, dentre os equívocos apontados, é ressaltado o desconhecimento da sua proposta; o de imaginar seu papel de delegado como despachante para ter melhor acesso á máquina para resolver questões de ordem particular; a reivindicação de salário da Prefeitura para exercer seu papel; e a disputa de poder atrelado aos vereadores locais. Também decorrentes destas dificuldades foram observados alguns fenômenos historiados nas avaliações coletivas (agentes governamentais e não-governamentais), tais como:

- O esvaziamento do grupo inicial dos 120 delegados, sendo então alterada a proporção de um delegado para cada 1.000 habitantes da proposta original, passando para um delegado para cada 2.000 habitantes.

- A resistência dos delegados quando foi modificada a proposta de definição de prioridades, passando a remeter à comunidade a decisão final sobre as obras a serem definidas para o PO. Esta proposta venceu com uma margem mínima de votos.

- A manipulação por parte dos delegados do PAP articulando atores de fora da comunidade para irem votar nas ruas de seus interesses, mascarando desta forma o processo de definição de prioridades das comunidades consultadas.

- Acirramento das disputas de poder entre as microrregiões e as regiões.

- A negação da visão de conjunto intra-regional e inter-regional e, conseqüentemente, na perspectiva municipal.

- O desrespeito ao regimento e às deliberações do conselho e a desestruturação da comissão de ética.

- Afastamento das bases passando a representar posições de ordem pessoal.

Quanto à análise dos atores governamentais, são relatadas diversas situações onde os mesmos demonstram total desconhecimento do seu papel na perspectiva do programa ocorrendo, inclusive, situações de desqualificação do papel dos atores não-governamentais. De certa forma, este comportamento é reforçado pela desarticulação interna da máquina administrativa na perspectiva do Programa.

Por outro lado, os atores governamentais vinculados gerencialmente ao programa, encontravam sério desafio: superar as dificuldades dos demais atores governamentais e ainda conseguir dar viabilidade política e operacional ao processo. A dimensão deste desafio talvez tenha consistido num dos principais entraves da sustentabilidade dos programas.

O PAC, apesar de um recorte territorializado de acordo com os bolsões de pobreza e com uma lógica multidisciplinar, apresenta dificuldades de

operacionalização de forma bem semelhante. As únicas diferenças observadas com relação ao PAP são:

- O processo mais eficiente de indicação dos representantes não-governamentais, feita em função da sua inserção como liderança local a partir da identificação das redes para a construção dos Núcleos de Apoio Local – NAL.

- Uma ação mais efetiva dos atores governamentais das localidades trabalhadas nos programas em função da inserção do seu trabalho no cotidiano local da comunidade.

De acordo com a análise dos programas é possível observar uma tendência dos atores não-governamentais distanciarem-se das aspirações daqueles que os elegeram e voltarem-se para a própria sobrevivência dentro do aparato organizacional. Assim verifica-se a possibilidade dos discursos, aparentemente participativos, remeterem-se às práticas de pseudoparticipação. Esta foi de certa forma, a lógica que se estabeleceu no PAP, onde os delegados começaram a criar vínculos, através de cargos comissionados para parentes, e outros tipos de vínculos institucionais com as entidades comunitárias que representavam. É interessante observar que, apesar de todo o desgaste nos últimos anos da gestão do PT, o conselho se apresentava de forma omissa ao descumprimento das ações pactuadas e a não execução das obras do Plano de Obras 2003/2004.

Na direção oposta, também é possível observar que mesmo ocorrendo processos manipulados de participação, estes teriam papel relevante na medida

em que difundiram, gradativamente, entre os indivíduos a idéia de que podem participar, consolidando “sujeitos” cada vez mais exigentes quanto ao processo participativo. Verifica-se esta situação em algumas áreas do PAC, como em Vera Cruz e Santa Mônica. Nestas áreas observou-se uma construção mais sólida dos núcleos locais que se mantiveram de forma mais independente no processo de participação interagindo inclusive de forma legal contra a Prefeitura em função da execução de obras realizadas em desacordo com os projetos pactuados na comunidade.

Outro aspecto observado foi a participação de um mesmo ator não-governamental em diversos conselhos. Fato este que acaba comprometendo a qualidade de sua participação devido ao acúmulo de reuniões e discussões de conteúdos diversos.

Por outro lado, a representação e efetividade democrática também são comprometidas em função dos limites postos pela elevada exclusão social no município. Por exemplo, o acesso da população pouco escolarizada à linguagem escrita e o repertório e a linguagem técnica empregada nos documentos e nas discussões, acabam construindo uma muralha invisível que dificulta a participação popular[49]. Na mesma linha de dificuldade se coloca a própria estrutura jurídica e normatizadora da política urbana, a linguagem das leis, dos estatutos, dos decretos e de outros instrumentos legais é geralmente hermética, ou seja, de difícil compreensão e interpretação para o cidadão com pouca escolaridade. Evidencia-se neste caso, a ausência de um sistema de informações adequado

[49] O repertório e a linguagem técnica empregada, *“estabelecida em discussões intra-elite acabam sendo uma muralha invisível que dificulta a participação popular mesmo em instâncias criadas para que ela ocorra”* (Cymbalista, 2001:3).

para prestar esclarecimentos à comunidade em relação aos instrumentos de gestão e as dinâmicas sociais, econômicas e ambientais do espaço onde ela vive e trabalha.

De uma forma geral, o diálogo de participação no campo da política urbana se concentra fortemente na construção dos diagnósticos. É na leitura da realidade e na identificação dos problemas que atingem diretamente a comunidade, que se observa a escuta apropriada para a definição das ações. Na discussão das soluções, a participação começa a ficar menos efetiva. Quando a discussão foge da resolução mais imediatista – como, por exemplo, a pavimentação de vias, dentre outras – fica difícil, para a maior parte dos atores, perceber o alcance das propostas.

Esse fato pode ser bem observado no processo de revisão do PD em 2007. As oficinas de leitura de realidade foram extremamente ricas e participativas. As comunidades conseguiram imprimir seu olhar sobre a realidade, ampliando de forma considerável a consistência do diagnóstico do PD. No entanto, na construção da proposta, a discussão, embora bem acalorada, não apresentou grandes contribuições à proposta técnica apresentada para discussão.

3.4.1.2.3. A relação entre as demandas pactuadas e a capacidade operacional de resolução

O terceiro campo de desafios identificado está relacionado com a capacidade do executivo local em cumprir as demandas pactuadas. As limitações

estruturais que repercutem nos dois programas, como é o caso da limitação financeira, considerando a grande demanda reprimida de infra-estrutura urbana

No PAP tornou-se bem evidente esta limitação. No primeiro PO (1999), com a metodologia baseada na aplicação dos recursos orçamentários para investimentos, distribuída regionalmente de acordo com o contingente populacional das regiões, terminou tirando de foco as ações prioritárias das microrregiões em função da limitação dos recursos. No segundo plano de obras do PAP (PO 2000), com a mudança da metodologia, onde a própria comunidade definia a obra a ser executada a partir de um teto financeiro estabelecido, foi priorizada uma obra para cada microrregião. Apesar de contemplar todas as microrregiões a execução do plano ficou comprometida em função da incapacidade financeira da Prefeitura de executar as obras pactuadas. O segundo plano só foi concluído no segundo ano da segunda gestão petista.

A partir de 2003 o programa passa a trabalhar com planos bienais. Foi então pactuado com a sociedade o PO 2003/2004. Neste período a gestão já apresentava os primeiros sinais de crise financeira, no entanto, foi ampliado o teto orçamentário para as obras microrregionais. Com a inviabilidade de execução deste plano é possível identificar as primeiras evidências de fracasso do programa. Ocorre um esvaziamento do Conselho de Delegados e a gestão entra em descrédito. Como última tentativa de preservar o programa, o executivo envia projeto de lei à Câmara de Vereadores instituindo legalmente o Conselho de Delegados da Administração Participativa. Mesmo com respaldo legal, o programa foi esvaziado. Em 2005, já na gestão do PC do B, foi feita uma tentativa de resgate do programa, porém ocorria um esvaziamento por parte dos delegados

que se encontravam desmobilizados. O governo apresenta no Fórum da Cidade, realizado em abril de 2006, uma nova proposta para o Conselho de delegados com a diminuição do número de delegados para viabilizar o Conselho, mas a proposta não foi aprovada pela assembléia final do Fórum.

Com a implantação do PAC ainda em 2006, observa-se uma mudança do processo metodológico. A nova gestão já possuía uma extensa lista de prioridades estabelecida no PO 2003/2004, que em função da precária situação financeira herdada da gestão anterior, não foram executadas. A opção adotada foi resolver aos poucos as obras já iniciadas. Surge então o PAC, que ao contrário do PAP, prioriza o investimento a partir do recorte territorial, trabalhando com as áreas de concentração de pobreza. Desta forma, foi estabelecida outra relação com as comunidades onde o foco não era mais a obra, mas a ação articulada das políticas públicas. As obras a serem executadas nessas áreas geralmente eram aquelas já indicadas pelo PAP no PO 2003/2004.

Embora o PAC pareça ter acertado na estratégia de viabilidade financeira, não foi possível implementar a intervenção setorial de forma integrada. Ocorreram vários conflitos de relação entre os atores governamentais e os não-governamentais que terminaram levando este programa à estagnação. Ressalta-se claramente uma falta de habilidade do governo, tanto na sua articulação intersetorial como na sua relação com os atores da sociedade civil.

Diante desses desafios, é possível afirmar que, historicamente, observa-se um traço recorrente nos processo de participação na Política Urbana em Camaragibe. Nas duas gestões analisadas ocorre, inicialmente, um forte ativismo social no momento da discussão mais imediatista nos programas

(principalmente na definição das obras de pavimentação de vias e infra-estrutura) e na formulação dos instrumentos legais, e depois acontece o esvaziamento no momento do monitoramento no cumprimento dos pactos estabelecidos. Soma-se a este fato, os condicionantes da cultura política local, onde os dirigentes se alternam no poder com discursos democráticos e de utilização dos programas e instrumentos de gestão, como ferramentas de mídia para projeção de suas imagens no cenário político local.

Em síntese, percebe-se que ocorre um descompasso entre o processo de participação no planejamento e a operacionalização da gestão das demandas pactuadas, que termina por inviabilizar a consolidação do processo de democratização da política urbana municipal. Apesar do arcabouço legal, do discurso e da intencionalidade, na tensão entre o virtual e o real, a experiência de Camaragibe tem demonstrado que não é suficiente a criação de instrumentos legais e canais de participação. É necessário criar as condições para que esta participação ocorra de fato, capacitando efetivamente os diversos atores (da sociedade civil e do Estado) para o exercício de uma nova prática de gestão pública, substantivamente democrática.

De forma contraditória, a alternância da sustentação da base política do aparelho de governo local, embora estivesse vinculada aos partidos políticos comprometidos com as forças populares democráticas (PT e PC do B), pouco expressam a força política destes partidos no município. Apesar de aliados como o Governo Federal, não foi possível construir alternativas que minimizassem as dificuldades financeiras do município.

Assim, é possível caracterizar gestões como processos sustentados em modelos de política com características populistas, onde no plano das representações simbólicas a imagem do Prefeito – como figura da liderança local – foi diretamente associada à articulação entre a melhoria de infra-estrutura física e à distribuição de bens públicos urbanos, através de um mecanismo de participação popular na gestão da cidade. Ou seja, o sucesso de estratégias de marketing que articula participação, modernidade (ampliação da infra-estrutura e dos serviços) e estética urbana (requalificação da imagem da cidade) como eficácia de gestão e a direta associação à imagem do Prefeito, seu líder.

Retomando a matriz analítica construída na seção inicial deste capitulo, é possível enquadrar a experiência analisada na perspectiva de uma pseudoparticipação caracterizada por processos de informação, consulta e cooptação.

Dessa forma, observou-se que foram estabelecidas sistemáticas informativas com o uso de um discurso ideologizado de acordo com as matizes político-partidárias, a partir de um amplo processo de consulta, que balizou a atividade planejadora a partir de uma escuta da população. Neste sentido, a institucionalidade democrática criada para implementar o sistema de democratização da política urbana não forjou os mecanismos de participação que permitissem uma interação cooperativa entre atores governamentais e não-governamentais, remetendo os primeiros ao papel de decisores dos mecanismos de implementação, e os segundos para a situação de assistidos, através de uma escuta sistematizada das demandas.

Como afirma Marcelo SOUSA (2002), a institucionalização de canais e instâncias permanentes de participação pode parecer um avanço, em comparação com a mera consulta. No entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório (o que pressupõe um mínimo de independência político-institucional e financeira) “nessa situação se aninha um risco: o de domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil” (SOUZA, 2002:2004).

Assim, como foi observado, a experiência de Camaragibe ainda se encontra distante de atingir um grau efetivo de participação, onde governo e sociedade civil colaborem em um ambiente de diálogo e transparência, para a implementação de parceria e delegação de poder na formulação de uma política urbana mais democrática. A participação no processo de construção da política urbana implicou, basicamente, na configuração de práticas de participação nos programas governamentais e na construção dos instrumentos da legislação urbana. Estas práticas podem ser caracterizadas como de caráter instrumental, limitado à dimensão reivindicativa e à definição de questões pontuais ou micro prioridades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procurou-se, de forma analítica, compreender como ocorreu historicamente o processo de participação social na construção da política urbana em Camaragibe.

Partindo-se do pressuposto que a participação, mesmo sendo um elemento importante no processo de fortalecimento da gestão urbana, não garante a democratização das relações entre o Estado e a sociedade civil, trabalhou-se a investigação da hipótese de que na participação pode ocorrer a descentralização operativa no campo da formulação da política, sem que ocorra, no entanto, uma efetiva democratização decisória na sua implementação.

Fica evidente que a natureza complexa da investigação impede qualquer resposta simples, reducionista ou mecanicista para explicar a dinâmica, sempre inconclusa, dos processos de democratização das políticas públicas. Entretanto, é possível sinalizar algumas considerações com certa provisoriedade, considerando a própria dinâmica dos processos.

Inicialmente, é necessário compreender que, como foi visto nos capítulos 1 e 2 desta tese, a construção de uma gestão urbana democrática é fortemente desafiada pelos graves problemas urbanos estabelecidos historicamente através do crescimento desordenado. Esse processo é refletido na segregação sócio-espacial da cidade dividida entre os territórios dotados de relativa infra-estrutura e territórios desprovidos de condições dignas de

habitabilidade. Além dos desafios locais a cidade contemporânea está inserida num contexto mundial globalizado, e desta forma, se encontra diretamente atingida pelos problemas gerados nas turbulências e instabilidades do cenário mundial.

Assim, a construção de um processo de desenvolvimento de base sustentável[50] e pactuado com os atores locais passa a ser o principal desafio das gestões municipais. Neste sentido, para aumentar o grau de governança democrática, não se exige apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, elevando seu nível técnico de inovação, exige-se também o reforço da responsabilidade da gestão em face das metas coletivas e das demandas dos diferentes segmentos da sociedade.

Nesse sentido, os espaços de participação na construção de uma política urbana na perspectiva democrática passam a reformatar os modelos de gestão municipal provocando um tensionamento das estruturas governamentais e seu aparato burocrático-administrativo e das lógicas clientelistas historicamente construídas. Neste contexto, as instâncias participativas constituem espaços de publicização de conflitos, de negociação de interesses distintos dos segmentos sociais, e de afirmação e (re)construção de identidades coletivas.

A partir da instituição dos marcos legais da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, a participação é configurada como um ponto de partida para a democratização da política urbana na perspectiva de garantia da função social da cidade, dos direitos sociais e da possibilidade de redução das desigualdades.

---

50 O *Desenvolvimento sustentável* das premissas de eqüidade social, responsabilidade ecológica e a participação cidadã como partes indissociáveis do desenvolvimento. Nessa perspectiva, a governança urbana é uma possibilidade para a gestão das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, a constituição de espaços institucionais de participação na política urbana brasileira evidencia dois caminhos: a possibilidade de reconstrução da cultura política tradicional nos domínios tanto institucional quanto societário; e a produção de modelos alternativos de políticas, centrados no enfrentamento dos déficits e desigualdades sociais e socioambientais, apoiada na inclusão de novos atores nos processos de decisão. Ao analisar a experiência de Camaragibe entre 1997 e 2008, verifica-se uma lógica hibrida entre estes dois caminhos.

Com base na questão estabelecida para a investigação, sobre quais seriam os desafios na efetivação democrática da política urbana, é possível fazer as seguintes considerações:

- A participação no processo de construção da política implicou, basicamente, na configuração de práticas de participação nos programas governamentais e na construção dos instrumentos da legislação urbana. Estas práticas podem ser caracterizadas como de caráter “restrito ou instrumental”, limitado à dimensão reivindicativa e à definição de questões pontuais ou micro prioridades. Esta forma de participação restrita ou instrumental contrapõe-se à de participação ampliada, que ultrapassa a lógica estritamente reivindicativa e implica a discussão e a influência sobre questões mais abrangentes, diretrizes, macro prioridades e a produção de políticas públicas

- Foi observada uma forte herança do modelo centralizador, marcada pela dificuldade de se reverter a centralidade assumida pelo Poder Público na

definição da dinâmica concreta de funcionamento dos processos de participação. As pautas de discussão foram construídas de acordo com o direcionamento das gestões baseadas em demandas pontuais, emergenciais ou de cunho administrativo, ou na pauta do Ministério das Cidades.

- Evidenciam-se assimetrias em relação às diferentes representações e ao perfil e qualificação dos atores. No caso das representações dos segmentos populares, impõem-se dificuldades adicionais, em virtude do escopo de discussões mais globais e abstratas dos planos e leis urbanísticas[51]. Quanto à participação dos atores governamentais podem ser apontadas a resistência de partilhar seu poder de decisão e submeter-se à fiscalização e ao controle público, apesar das retóricas democráticas das duas gestões analisadas.

- O descompasso estabelecido entre o planejamento realizado nos Planos Diretores, no âmbito dos Programas, e a gestão da implementação das diretrizes e ações pactuadas, impossibilitando, assim, a conexão do planejamento e gestão, bem com as dimensões políticas e técnicas[52] propostas no Estatuto da Cidade.

Ao se investigar a questão, sobre o sentido da participação é possível concluir que as alternâncias da sustentação da base política do governo local,

---

51 Segundo Cymbalista (2001:3), a participação institucionalizada na política urbana, é dificultada em virtude da complexidade da questão urbana. Conforme o autor: Habitação, Saúde e Educação têm objetivos específicos de reivindicação: hospitais, postos de saúde, escolas, casas, ou, de forma mais abstrata, melhorias qualitativas em equipamentos já existentes. Já o desenvolvimento urbano tem um objeto muito mais difuso. As políticas urbanísticas afetam a vida privada de cada habitante da cidade, mas têm uma complexidade muito alta, passam por uma quantidade de mediações até poderem ser traduzidas em diretrizes.

52 Embora o PD de 2007 já apresente uma escuta mais concreta da realidade do cidadão, suas proposições ainda são muito abstratas para o conjunto de atores que não são da área (governamentais e não governamentais).

embora estivessem vinculadas aos partidos políticos comprometidos com as forças populares democráticas (PT e PC do B), pouco expressam a intenção de efetivar um processo de democratização da política urbana.

Observa-se a construção de processos estruturados em modelos de política com características populistas, onde no plano das representações simbólicas a imagem do Prefeito é diretamente associada à articulação entre a melhoria de infra-estrutura física e à distribuição de bens públicos urbanos, através de mecanismos de participação popular. Evidencia-se, assim, o sucesso de estratégias de marketing que articulam participação, modernidade (ampliação da infra-estrutura e dos serviços) e estética urbana (requalificação da imagem da cidade) como eficácia de gestão e a direta associação à imagem do Prefeito, enquanto liderança local.

Dessa forma, é possível comprovar a hipótese levantada na pesquisa, pois, apesar do arcabouço legal, do discurso e da intencionalidade, na tensão entre o virtual e o real, as experiências de democratização das duas gestões analisadas demonstraram que não é suficiente a criação de espaços e canais de participação. Torna-se necessário criar as condições para que esta participação ocorra de fato, capacitando os diversos atores (da sociedade civil e do Estado) para o exercício de uma nova prática de gestão pública, substantivamente democrática para a construção de uma governança urbana.

Em síntese, é possível afirmar que a experiência de Camaragibe evidencia um processo de mudança na perspectiva de construção de modelo participativo para o gerenciamento da política urbana. No entanto, torna-se necessário vencer os obstáculos que ainda persistem no sentido de uma

democratização efetiva desta política, que constituem processos de ruptura de estruturas e práticas ainda não completamente sedimentadas.

Neste sentido, ao concluir o presente estudo sobre o sentido da participação na política urbana em Camaragibe, emerge as seguintes interrogações: até que ponto essa experiência é percebida pelos atores participantes como mais um episódio de cidadania concedida pelos governantes? A participação vivenciada por estes atores estaria proporcionado transformações na cultura política local? É evidente que estas questões fogem ao alcance deste trabalho, ficando, portanto, em aberto um campo de indagações/interrogações como objeto de investigações sobre a democratização da política urbana em Camaragibe.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. **Nem cidadãos, nem seres livres: o dilema político do indivíduo na ordem liberal-democrática**. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 28, nº 1, 1985.

ANDERSON, Perry. **A trama do neoliberalismo**. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Descentralização e Participação na Reforma Agrária: um processo em discussão**. In: LEITE, Pedro Sisnando et alii (orgs.) Reforma agrária e desenvolvimento sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: Paralelo 15 / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

ARRETCHE, M, T. S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais*,* Nº 31, São Paulo: ANPOCS. 1996.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander, (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

ARANTES, Otília, VAINER Carlos & MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

AZEVEDO, S. & PRATES, A. A. **Planejamento Participativo, movimentos sociais e ação coletiva**. In: Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Editora Àtica., 1996.

BERNARDES, Denis. **O caranguejo e o viaduto**. Recife: Ed. Universitária, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia***.* São Paulo: Editora Paz e Terra,7ª ed., 2000.

_____. **Estado, governo e sociedade. Para uma teoria geral da política***.*Tradução de Mário Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987:180.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Planos estratégicos e projetos metropolitanos**. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro, v. 11, 2007.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

CASTELLS, Manuel. **Fim do milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: estado governo e burocracia na terra do jeitinho**. Curitiba: EBEL: IBQP-PR, 2000.

COÊLHO, Denílson Bandeira In: ALVRITZER, Leonardo (Org.) **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

COELHO, F. **Reforma urbana e territorialidad**e. In: Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 3, 1993, Rio de Janeiro. Anais Rio de Janeiro: AGB/CNPq/UFRJ/IBGE, 1993.

CORAGGIO, J. L. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Itamontes, 1993.

CORREIA, Roberto Lobato. ***O* espaço urbano***.* (Série Princípios). São Paulo: Nobel, 1997.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social na assistência social?** In Serviço Social & Sociedade – Revista Quadrimestral de Serviço Social, n° 72. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social.** – Rio de Janeiro: Revan: Brasília, DF: ENAP, 1998.

_____. **Participación ciudadana: dilemas e perspectivas para la democratización de los Estados Latino Americanos**. Caracas; CLAD, 1991.

CYMBALISTA, Renato. **Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção**. In: III CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. 1 CD-ROM.

DANIEL, Celso. **Cenário para um futuro desejado**. In: II CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 2000, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. 1 CD-ROM.

_____. **A gestão local no liminar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil**. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DAHL, Robert. **"Os sistemas políticos democráticos nos países avançados: êxitos e desafios".** In: BORON, Atílio A (Org.). Nova Hegemonia Mundial: alternativas de mudanças e movimentos sociais. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

DINIZ, Eli. "**Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**", XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu (MG), 1996.

_____. **Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma**? In: Novos Estudos CEBRAP, vol. 1, nº 4, pp. 21-26.

DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Aberto J. e PANFICHI, Aldo (Orgs.) **A disputa pela construção da democracia na América Latina**, São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra; 2002.

_____. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense; 1994.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação popular no Brasil pós 70.** Rio de Janeiro: Relume Dumaré, ANPOCS, 1995.

FACHIN, Roberto Costa & CHANLAT, Alain (ORGs.). **Governo Municipal na América Latina**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

FISCHER, Tânia (ORG.) **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FISCHER, Nilton Bueno & MOLI, Jaqueline (ORGs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FREY, K. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** In: Política & sociedade: revista de sociologia política UFSC v. 1 nº 5. Florianópolis: UFSC: Cidade futura, 2004.

_____. **Governança urbana e redes sociais: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 27, 2003, Atibaia. Anais… Atibaia: ANPAD, 2003.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: FPFL - Cepam, 1999.

GAUDIN, J.P. **Pour quoi la gouvernance**. Paris: Presses de Science PO, 2000.

GENRO, Tarso. **Desafios do governo Local. O modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, A. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: UNESP, 1998.

GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais**: A construção da Cidadania dos Brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Os Conselhos Municipais e a gestão urbana**. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.

GRAZIA, Grazia de. **Reforma urbana e estatuto da cidade**. In. RIBEIRO, Luiz César Queiroz & CARDOSO (ORG.), Adauto Lucio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**, São Paulo: Loyola, 1993.

IANNI, Octávio. **A Era do globa**lismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2003.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 1999**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

_____. **PNAD 2003,** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annabluma: Fasep, 2000.

LEAL, Suely. **Fetiche da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife**. Recife: Ed. Do autor, 2003, 1997.

LEVY, Evelyn. **Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

LOJKINE, Jean, **Alternativas em face da mundialização: a instituição municipal, mediação entre empresa e sociedade**. In. RAMOS, Maria Helena Rauta (Org.), Metamorfoses sociais e políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP & A, 2002.

LUBAMBO, Catia Wanderley e COELHO, Denílson Bandeira. **Atores sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. Marcos André (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil cidades: alternativa para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. **Cidades no Brasil, qual gestão urbana?** In: MAGALHÃES, Inês;BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. Governo e cidadania, reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

_____. **Reforma urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2. ed. Rio deJaneiro: Civilização Brasileira, 1996.

MELLO, Ricardo, **Comunicação de interesse público: a escuta popular na comunicação pública: tentando construir uma nova política (Camaragibe).** Recife: Fundag, Ed. Massangana, 2004.

MELO, Norma Lacerda de & LEAL, Suely Maria Ribeiro (ORGs.). **Relação público - privado: do local ao global**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1995.

MOURA, José Eduardo de. **Governança democrática: Uma análise a partir da perspectiva local no Brasil**. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, participação e democracia. Florianópolis, 2007.

_____. **Descentralização e democratização da gestão de políticas públicas: a discussão nos anos 90.** In: Anais do 33° Congreso Mundial de Escuelas de Trabajo Social. Santiago, Chile, 2006.

_____. **Administração participativa: uma perspectiva para a requalificação da gestão local em Camaragibe**. In: Menezes, Vilde. Gestão Democrática, participação Popular e políticas Públicas: a experiência de Camaragibe, Recife: Bagaço. 2005.

_____. **Democratização: uma possibilidade de requalificação da gestão pública local.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Organizacional) - Universidade Autônoma de Madri / Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco - FCAP, Recife. 2001.

NEVES, Gleiser Heiser e MARINHO, Heliana. **Os rumos do debate sobre desenvolvimento municipal.** Revista de administração municipal – municípios nº 222. Rio de Janeiro: Ibam, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política.** São Paulo: Editora SENAC, 2001.

_____. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, Guilhermo, "**Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**". São Paulo: *Lua Nova*, 2000.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local** (Camaragibe) Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PAULICS, Verônica & SPINK, Peter (ORGs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV – EASSP, 2002.

PATEMAM, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. **Histórias de um Brasil que funciona – Governos locais ajudando a construir um país justo**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE. **Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO's de 1997 a 2007**. Camaragibe: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

_____. **Leis dos Planos Plurianuais – PPA's 1998/2001 - 2002/2005 - 2006/2009**. Camaragibe: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

_____. **Leis de Orçamentárias Anuais – LOA's de 2001 a 2007**. Camaragibe: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

_____. **Memória do Programa de Administração Participativa**. Camaragibe: Programa de Administração Participativa, 2000.

_____. **Plano de Obras 1999**. Camaragibe: Programa de Administração Participativa, 1999.

_____. **Plano de Obras 2000**. Camaragibe: Programa de Administração Participativa, 2000.

_____. **Plano de Obras 2003/2004.** Camaragibe: Programa de Administração Participativa, 2002.

_____. **Plano Diretor de Camaragibe**. Camaragibe: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, 2004.

_____. **Plano Diretor Participativo de Camaragibe**. Camaragibe: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, 2007.

_____. **Proposta do Programa Ambiente Cidadão**. Camaragibe: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, 2006.

_____. **Regimento do Conselho de Delegados da Administração Participativa**. Camaragibe: Programa de Administração Participativa, 1998.

_____. **Relatório de avaliação da Administração Participativa**. Camaragibe: Programa de Administração Participativa, 2001.

_____. **Relatório de avaliação do Programa Ambiente Cidadão**. Camaragibe: Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, 2007.

PÓLIS. **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urban**a. Brasília: Câmara dos Deputados / Polis, 2001.

POVOA, Fabiana M. Rangel & Guimarães, Berenice Martins. **A reforma do Estado e a política de habitação popular**. In: Serviço Social & Sociedade – Revista Quadrimestral de Serviço Social, n° 78. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez Editora, 3.ed., 2005.

_____ & WANDERLEY, Luiz Eduardo. **Desafios da gestão pública democrática na integração regional**. In: Serviço Social & Sociedade – Revista Quadrimestral de Serviço Social, n° 78. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (ORGs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RICCI, R **Contradições na Implementação das Ações de Participação**, Revista Espaço Acadêmico, nº 36, 2004. www.espacoacademico.com.br.

Rolnik, Raquel. **Estatuto da Cidade: Instrumento para as Cidades que Sonham Crescer com Justiça e Beleza.** In Caderno Polis 4, SP, 2001.

_____. **Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. ANPUR / IGC / UFMG, nº 2, 2000.

_____. **Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. Oculum Ensaios Revista de Arquitetura e Urbanismo**. Gestão da terra urbana e habitação de interesse social. São Paulo: PUC Campinas, nº 1, 2000.

_____. Revista Polis. **Regulação urbana e exclusão territorial**. São Paulo, nº 32, 1999.

SADER, Emir e outros. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1996.

SACHS, Ignacy (Org.) WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.

_____. **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia A. de, SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec; Anpur, 1994.

SANTOS, M. R. dos. *Conselhos* **Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas.** Rio de Janeiro: FASE, 2002.

SEMERARO, Giovanni. **Recriar o público pela democracia popular**. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovani (orgs.). Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro. Petrópolis: Vozes, 2002.

SILVA, Ilse Gomes, **Democracia e participação na reforma do Estado**, São Paulo, Cortez, 2003.

SILVEIRA, Caio et alli. **Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos**. São Paulo, Pólis/EAESP/FGV, 2001.

SOARES, J. Arlindo. **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

_____ & GONDIM, L. **Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local**. In: SOARES, J. A. & CACCIA-BAVA, S. (orgs.) Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2000.

TEIXEIRA, Marco Antonio. **Programa de Administração Participativa** – Camaragibe In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista; 20 Experiências de gestão participativa e cidadania. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: "O processo de urbanização no Brasil", Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer. (orgs.), São Paulo, EDUSP, 1999.

_____. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Yin, Robert K.. **Estudo de caso: Planejamento e métodos** 2.ed. Porto Alegre, Bookman, 2001.

http://www.ibge.gov.br/home/

http://www.fjp.mg.gov.br/produtos/cei/infocei_deficitbr2005.pdf

OUTROS DOCUMENTOS

- Relatórios para PAP para a Fundação Getúlio Vargas
- Relatório Síntese Avaliação Abril/2001
- Relatório Síntese Avaliação Julho/2001
- Relatório Síntese Avaliação Dez/2001
- Relatório Seminário de Integração Jan/2006
- Relatório de Avaliação 2006 e Plano de Metas 2007 – Maio/2006
- Relatório de avaliação do PAC 2008 nas cinco áreas implantadas
- Relatório das plenárias regionais para revisão do plano Diretor
- Relatório das plenárias de consolidação da proposta final do PD 2007
- Relatório das discussões locais para implantação do PAC
- Avaliação PAP – out/98
- Avaliação PAP 1999/2000
- Avaliação do Modelo – resposta questionário consolidado (2001)
- Avaliação do Modelo – resposta questionário de cada Região Administrativa (2001)
- Avaliação do Modelo – quadro resumo questionário (2001)
- Avaliação Gestão 1997-2000
- Avaliação do movimento popular - Pontos Positivos e Pontos Negativos – 2006
- Plano de Obras 99
- Plano de Obras 2000 (modelo de gestão)
- Plano de Obras 2003/2004

- Regimento do Conselho de Delegados
- Regimento das eleições para o Conselho de Delegados /1999
- Regimento das eleições para o Conselho de Delegados /2001
- Memória das reuniões do Conselho e da Comissão (09 arquivos)
- Memória das reuniões do Conselho e da Comissão
- Relatório - Os avanços dos *oito anos* do Governo Popular 1997 a 2004 (GT1 Desenv da Gestão Local - GT2 Desenv Urbano Ambiental - GT3 Desenv. Sócio- Econômico)
- Apresentação Relatório Grupo Gestor 1997-2000
- Assiduidade eleitos 2001 e recadastrados 2005
- Anexos de recomendações do PAP para as LDO's de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005
- Síntese questões delegados – Oficina 1 / 1998
- Síntese da Avaliação PAP/2001
- Lei de criação (legalização) do conselho de delegados 2004
- Lei do Plano diretor de 2004
- Lei do Plano Diretor de 2007
- Programa de governo baseado no Plano Diretor de 2004
- Planejamento Estratégico Abril/2005
- Nova proposta formatação Conselho – Fórum/2006
- Subsídios para argumentação junto ao Ministério Público – 4ª Promotoria de Justiça
- Atas das reuniões da comissão de revisão do Plano Diretor