

# Planos diretores e os dilemas da governança urbana no Brasil

Master plans and the dilemmas of urban governance in Brazil

ANTÔNIA JESUÍTA DE LIMA\*



**RESUMO** – O presente artigo aborda a temática da governança urbana e discute a inserção da sociedade civil na formulação de políticas públicas a partir da análise da experiência de elaboração do Plano Diretor de Teresina/PI, o qual foi unguído sob o discurso da participação. Intitulado de Agenda 2015, o novo Plano Diretor surge 14 anos após a edição do primeiro conjunto de leis de regulação urbanística e num contexto de vigência da nova carta constitucional e do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Com efeito, nasce sob o signo da descentralização e da participação. Mas, a análise permitiu concluir que o processo caracterizou-se por uma metodologia que inibiu o envolvimento dos setores populares no processo, ficando restrito aos agentes estatais e especialistas, o que leva à ponderação de Dagnino (2002), segundo a qual uma gestão que, de fato, incorpore a noção de participação como partilha do poder decisório, tem sido um desafio para a sociedade e o poder público.

**Palavras-chave** – Governança urbana. Gestão pública. Participação. Instrumentos urbanísticos.

**ABSTRACT** – This article addresses the issue of urban governance and discusses the inclusion of civil society in the formulation of public policies based on the analysis of the experience of preparation of the Master Plan of Teresina/PI, which was adopted after public speech. The new Master Plan, called Agenda 2015, comes 14 years after the release of the first set of urban regulation laws and in a context of validity of the new Constitutional Charter and the Statute of the City (BRAZIL, 2001). Indeed, this plan came about under the sign of decentralization and participation. However, the analysis concluded that the process was characterized by a methodology that inhibited the involvement of the popular sectors in the process. This process was restricted to agents and specialists, which leads to the consideration of Dagnino (2002), which states that management, in fact, incorporates the notion of participation in the sharing of decision-making.

**Keywords** – Urban governance. Public management. Participation. Urban instruments.

---

---

\* Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), subcoordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina – PI/Brasil. E-mail: [a.je.l@uol.com.br](mailto:a.je.l@uol.com.br)  
Submetido em: agosto/2012. Aprovado em: novembro/2012.

**E**ste artigo procura pôr em evidência o debate sobre governança urbana, que assumiu, desde a década de 1990, relevância na agenda pública, em âmbito nacional e local, urdido pelo aumento dos problemas sociais nas grandes cidades e os consequentes requerimentos de um novo padrão de gestão pública. Toma-se como referência o conjunto de experiências municipais que se multiplicaram pelo país após a promulgação da Constituição de 1988, a qual definiu nova institucionalidade para as relações intergovernamentais e a gestão das políticas públicas. Como é sabido, a Carta Constitucional fixou diretrizes para o reordenamento das administrações locais, tendo instituído a descentralização e a participação da sociedade civil como princípios norteadores das políticas públicas e definido, no que respeita à política urbana, que ela deve garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Para isso, tem que contar, como instrumento ordenador, com o Plano Diretor (BRASIL, 1988).

A Lei Complementar 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou esse marco legal, reafirmou a participação social como fundamento normativo da política urbana e determinou que os poderes executivo e legislativo municipais garantissem, no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor, ampla discussão com a sociedade e a publicização de informações que lhe favorecesse a compreensão dos parâmetros norteadores do planejamento local. Instituiu-se, assim, o Plano Diretor Participativo como principal instrumento de planejamento urbano, adotando-se uma nova concepção de gestão urbana, que apontava para a possibilidade de ruptura com uma tradição de formulação distanciada das necessidades reais de cada cidade (GONDIM; LIMA; MOREIRA, 2005).

Sob esse marco conceitual, o planejamento ganhara proeminência, já que seu fundamento é a vinculação com a sociedade, a garantia do bem-estar dos cidadãos e o acesso ao uso da cidade de acordo com os direitos de cada indivíduo (TAVARES, 2005). Nesse suposto, a participação da população na elaboração dos planos leva à superação de reivindicações de interesses de grupos que desprezam as necessidades da maioria e, conseqüentemente, conduz à repressão de práticas nocivas, como a cooptação e o clientelismo. Mas como atingir tais objetivos com uma herança histórica de atitudes avessas ao interesse público e à participação da sociedade no processo decisório?

Pesquisas empíricas mostram que a promoção de uma participação de qualidade é um desafio nas várias experiências disseminadas pelo país. É que, além de o planejamento ser em si uma ferramenta complexa, com metodologia e terminologias próprias, boa parte da população está desvinculada de associações que lutam por seus direitos e acaba distanciada do que realmente acontece. Ademais, apesar da retórica participacionista, em muitas realidades locais há pouca vontade política dos gestores de difundirem a função dos instrumentos urbanísticos e de efetivarem a participação plena da sociedade na sua formulação e implementação.

O interesse deste artigo é analisar, a partir da experiência de elaboração do Plano Diretor de Teresina, capital do Piauí, os avanços e limites do planejamento urbano no que respeita à inserção da sociedade na discussão da agenda local.<sup>1</sup> O texto traz, inicialmente, uma breve análise do contexto político em que se fixaram as diretrizes constitucionais aludidas e se regulamentou a política urbana, bem como uma discussão teórica sobre os modelos de planejamento urbano, no contexto local. Por último, debatem-se as bases que presidiram o processo de formulação do Plano Diretor de Teresina, ocorrido entre 2001 e 2002, que resultou num documento intitulado “Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável” (TERESINA, 2002).

## **Gestão pública, democratização e governança urbana**

Qualquer análise que se pretenda desenvolver sobre o padrão de intervenção pública no espaço urbano no Brasil recente terá, necessariamente, que remontar à segunda metade da década de 1980, marco das primeiras tentativas de gestão participativa. Tais iniciativas, como assinala a literatura

especializada, originaram-se do processo de mobilização da sociedade civil pelo fim do autoritarismo e pela democratização do Estado, advieram da emergência de diferentes atores sociais e resultaram do surgimento de práticas coletivas que sinalizavam a construção de uma nova cidadania e outro padrão da gestão urbana (SOARES; GONDIM, 1998; DAGNINO, 1994).

Diversos fenômenos que marcaram essa década lhe conferiram um caráter extremamente singular, pois, ao tempo em que se assiste à mobilização da sociedade pela democratização do país, registra-se o ocaso do projeto desenvolvimentista, refletido na *débaçle* econômica e fiscal, cujo ônus recaiu de forma dramática sobre as metrópoles e as grandes cidades. Estas, com problemas sociais acumulados há tempos, se constituíram o principal cenário da crise, expressa no aumento das favelas, da violência e da criminalidade e no surgimento de novos fenômenos, como a privatização de espaços públicos e o isolamento social de determinados segmentos da sociedade, como forma de distanciamento dos setores populares (CALDEIRA, 1997).<sup>2</sup>

Por outro lado, assiste-se também à importante inflexão no cenário político, marcada pelo retorno, em 1985, de eleições diretas para as capitais e a conquista de prefeituras por partidos de esquerda e coalizões de centro-esquerda, o que abriu a possibilidade de os gestores eleitos promoverem inovações na condução da administração local. Estas implicavam não só alterações institucionais na esfera estatal, mas também criação de condições de participação da sociedade na definição da agenda do município, contrapondo-se ao padrão anterior, centralizado, burocratizado e vincado pelo predomínio de relações hierárquicas, clientelísticas e assimétricas de poder (SOARES; GONDIM, 1998). Em 1988, a conquista de prefeituras, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ensejou outras iniciativas, como a do Orçamento Participativo (OP), que visava interferir na lógica de deliberação dos gastos públicos, restrita, antes, ao poder legislativo.

O legado dessas experiências e a forte mobilização social pró-democratização contribuíram para se inscrever na Constituição de 1988 um outro desenho de gestão pública. Assim, a Carta Magna alterou o sistema federativo, redefinindo competências entre as esferas administrativas, com a distinta valorização dos municípios, que adquiriram condições legais de autonomia política e administrativa, maior participação no bolo tributário e, como efeito, mais responsabilidade com as políticas públicas. Ademais, consagrou um dos seus capítulos à política urbana, estabelecendo o Plano Diretor como seu principal instrumento e atribuindo-lhe o objetivo de “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, p. 106).

Somente 13 anos após a criação desse marco jurídico, esses dispositivos constitucionais foram regulamentados pela Lei Complementar 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), que define como diretriz básica da política urbana a “[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, p. 1).

A lei também previu instrumentos para a materialização de tais diretrizes, como os institutos tributários e financeiros, os jurídicos e políticos, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Plano Diretor, concebido como instrumento básico de garantia da função social da cidade e da propriedade urbana. Com essa legislação, abriam-se as possibilidades de se operar a agenda de reforma proposta pelos movimentos populares, que postulava uma gestão democrática, um novo marco regulatório urbanístico e a inversão de prioridades para favorecer as demandas coletivas, ao tempo em que se reafirmavam os compromissos do governo brasileiro com a Agenda 21 (BRASIL, 2002). O Estatuto da Cidade foi, então, recebido como

[...] um valioso instrumento de política urbana que, se apropriado pela população organizada e pelas administrações locais [...], seria de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdade, exclusão e segregação, bem como seria uma grande contribuição na luta por cidades mais justas, democráticas e sustentáveis (GRAZIA, 2003, p. 59).

Esse escopo legal recolocou na agenda pública o tema do planejamento urbano, que, ao distanciar-se dos problemas citadinos, caíra em descrédito, por inaplicabilidade ou ineficácia. Ganhava centralidade a dimensão política, por oposição ao padrão racional e tecnocrático, que caracterizou, no Brasil, a história dos planos urbanísticos (MARICATO, 2002). Nesse sentido, politizava-se a questão urbana e o Plano Diretor passava a ser compreendido como gestão política da cidade, pressupondo outra sistemática de elaboração, dotada de instrumentos capazes de refletir o conflito de interesses e um pacto territorial por garantias urbanas, que traziam, como efeito, a redução das desigualdades sociais (RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

A partir dessas balizas, diversos municípios se empenharam na elaboração de Planos Diretores, especialmente os que, por determinação legal, deveriam fazê-lo até outubro de 2006, havendo até aquela data, conforme dados do IBGE (2000), cerca de 1.700 deles com esse perfil. O processo foi estimulado pelo Ministério das Cidades, que deflagrou, em maio de 2005, a campanha nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos” (BRASIL, 2010), para a qual se mobilizaram R\$ 55 milhões, oriundos de diversos órgãos federais, para subsidiar os municípios na capacitação da sociedade civil e agentes públicos. Consoante o Ministério, em 2007, dos municípios sob a obrigatoriedade, 79,6% (1.552) já haviam aprovado ou elaboravam seus Planos Diretores (BRASIL, 2010).

Tal instrumento não deveria, porém, ser visto apenas como o cumprimento de uma diretriz, mas também como um processo que envolve distintos segmentos sociais em torno de compromissos, o que implicava necessidade de participação da população na elaboração de planos, programas e orçamentos e no controle social sobre a intervenção urbana. A adoção dessa concepção de planejamento se apresentou, então, como um grande desafio, em razão do caráter conservador e ideologizado que marcou, no país, a história dos planos urbanísticos, feitos sem nenhuma interferência popular. De acordo com Gondim, Lima e Moreira (2005), o planejamento tradicional aliava a dimensão técnica com a ideológica e, como não havia intervenção popular, legitimavam-se interesses que, em geral, não respondiam às necessidades do conjunto da população, o que lhe tornava ineficiente perante as grandes demandas do meio urbano.

Ora, ressalta Maricato (2001, p. 72), num país com baixa tradição democrática, “construir um espaço de participação social que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato como algo que nunca admitiu: o contraponto), é uma tarefa difícil”. Correia (2003) também destaca que, especialmente nos pequenos municípios, ainda predomina uma forte cultura clientelista e fisiológica que sustenta a máquina administrativa, alertando ainda para a necessidade de se analisar com maior profundidade a concepção de participação, que, por encerrar ambiguidades, é muito comum vê-la tratada sob um viés reducionista (como cogestão ou autogestão), e, em alguns casos,

[...] usada como instrumento de legitimação, que possibilita o controle do Estado diante de tensões decorrentes de conflitos sociais. Nesse contexto, através da participação induzida, visa-se à neutralização dos conflitos, ou seja, a sociedade é estimulada a cooperar, a fim de “integrar-se” socialmente para mascarar o caráter excludente das políticas públicas (CORREIA, 2003, p. 160).

Aliás, não é aleatório o fato de contemporaneamente ao surgimento do paradigma do planejamento participativo se tenha difundido o discurso sobre o planejamento estratégico. Este, originado no debate sobre a reforma do Estado nos anos de 1990, apresentou-se também como um modelo alternativo ao tradicional, tendo influenciado várias experiências, caracterizadas, na América Latina, como participativas (VAINER, 2000).

Com uma retórica de defesa da modernização administrativa, os idealizadores dessa vertente passaram a sublinhar a necessidade da adoção de um modelo mais eficaz de enfrentamento dos desafios das cidades globais, sendo-lhes o planejamento estratégico adequado porque, além de tornar mais ágeis as decisões dos gestores, “propiciaria maior flexibilidade no trato de questões que levem ao

desenvolvimento urbano e ao crescimento econômico” (MEDEIROS JÚNIOR, 2004, p. 1). Propondo aliar as novas demandas oriundas do processo de descentralização a uma maior participação dos vários sujeitos sociais e a uma atuação voltada para resultados mais eficientes e rápidos, essa noção de planejamento conquista, entre muitos pesquisadores, o *status* de modelo ideal para substituir a matriz modernista, em resposta à realidade em que as cidades se inserem e que exige maior celeridade dos seus planejadores e dirigentes (MEDEIROS JÚNIOR, 2004).

Numa leitura crítica desse discurso, Vainer (2000) afirma que tal modelo de excelência para pensar o futuro das cidades, inspirado no “planejamento empresarial”, defende, na verdade, a competitividade urbana como um destino inelutável do mundo contemporâneo. Com efeito, a questão urbana, que por longo tempo reportou-se aos temas do crescimento desordenado, dos movimentos sociais citadinos, da reprodução da força de trabalho e da produção de equipamentos de consumo coletivo, passa a ter como nexos central a competição intra e intercidades.

Assim, numa alegoria ao mercado, entendem os seus defensores que, perante os desafios de um sistema globalizado, a gestão dos problemas urbanos deve seguir o modelo de uma empresa, sendo as cidades preparadas para competir com as demais, quer por novos investimentos, quer por atração de novas indústrias, quer pelo *status* de mais desenvolvida. É a partir do *marketing* urbano que os consumidores serão conquistados para o que elas têm a oferecer em termos de segurança, áreas verdes, turismo, empregos, etc.

Nesse sentido, conforme Medeiros Júnior (2004), o planejamento estratégico evoca a associação entre a sociedade civil, o empresariado e os poderes públicos, exercendo o Estado um papel de “animador”, e não de condutor do processo, cuja coordenação se deve dar via mercados e contratos. Assim, ressalta que

[...] a ação pública conduzida por protagonistas heterogêneos pode tornar-se ambígua e fazer esquecer os objetivos de equidade. Ao procurar agentes que têm recursos para intervir no espaço urbano, arrisca-se que sejam os de maior poder e se abandone os menos poderosos. Ao perder as referências, a eficácia pode dominar sobre a equidade (MEDEIROS JÚNIOR, 2004, p. 2).

De fato, ao se propor que a cidade aja como uma empresa, muitas vezes é negada radicalmente como espaço político, ou *polis*, como assevera Vainer (2000). A legitimação dessa estratégia precisa, pois, construir consensos a partir da ideia de cidade como unidade homogênea, sem conflitos nem dissenso. De acordo com Sánchez (2001), unifica-se, em nome desse processo, em uma imagem-síntese, carregada de uma leitura fantasiosa e reducionista das relações sociais. O estímulo à participação popular dá-se através da mídia, de campanhas de comunicação massiva e da realização de grandes eventos, supondo-se a adesão a eles e a aceitação dos programas e políticas propostos pelo poder público.

Mas, conforme Lopes (1998) e outros estudiosos, as iniciativas de planejamento estratégico enfrentam mesmo dificuldades para manter a legitimidade como processo participativo, principalmente em função dos interesses de quem, no seu interior, tem poder. Muitas vezes, tal prática obedece à necessidade de *marketing* político de dirigentes municipais, e não raro pessoas influentes, como empresários, utilizam-no para defender interesses próprios, deixando os demais atores sem benesses, já que enfatizam o aspecto econômico e secundarizam, por exemplo, o desenvolvimento sustentável.

No debate da governança e da democratização da gestão urbana, há consenso, entre os analistas, de que a introdução de instrumentos legais, como o Estatuto da Cidade, abre perspectivas para a participação efetiva da sociedade no controle do planejamento das cidades, embora a sua materialização envolva conflitos entre forças sociais com interesses divergentes e mesmo antagônicos. Essa relação conflituosa é, segundo Dagnino (2002), inerente à dinâmica dos espaços públicos em que a participação significa a partilha de poder entre Estado e sociedade, até porque a noção de poder compartilhado contrasta com o autoritarismo e o insulamento burocrático profundamente arraigado na administração

pública. Daí as resistências de certos setores da burocracia estatal ao controle de suas ações e à partilha do poder decisório com representantes da sociedade.

Um dos principais argumentos desses setores é o de que a inclusão da sociedade em determinadas esferas de decisão acarretaria lentidão e complexidade ao processo pela dificuldade de um consenso. Na verdade, tal entendimento se assenta na visão elitista de democracia, que se opõe às concepções de democracia participativa e deliberativa, cujo fortalecimento passa pela existência de espaços de formulação de políticas em que as tensões resultantes da heterogeneidade de posições possam ser mediadas pela livre exposição de ideias com vistas à construção de consensos possíveis (DAGNINO, 2002).

Por outro lado, um dos temas que suscitam indagações quanto à validade da participação na gestão pública diz respeito à qualificação técnica dos representantes da sociedade civil, uma vez que o trato com a máquina estatal requer a apropriação de uma *expertise*, em geral não dominada pelo cidadão comum, sobretudo nos estratos de menor renda e escolaridade. Dessa forma, esses sujeitos têm comprometidas a autonomia e a qualidade da sua participação, ao passo que os agentes estatais e outros segmentos com maior poder econômico, grau de instrução e acesso privilegiado a informações podem sobrepor-se aos interesses da coletividade. Essa assimetria no plano do conhecimento pode levar a um desequilíbrio de poder que gera a reprodução de mecanismos de dominação e exclusão em espaços que, pelo menos em tese, deveriam ser democráticos.

Em que pesem tais considerações, é inegável o avanço democrático representado pela introdução de meios que viabilizam a participação da gestão pública e contribuem para elevar a crítica e manter o controle social sobre as ações dos governantes, tendo, como efeito positivo, o aumento da responsabilidade dos governos com os negócios públicos.

### **Teresina e o descompasso dos instrumentos urbanísticos**

Teresina, capital do Piauí, localiza-se na mesorregião Centro-Norte piauiense, à margem direita do Rio Parnaíba, ocupando uma área de 1.756 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Pela condição de centro político-administrativo, cresce, desde a década de 1940, a taxas elevadas e superiores às do estado, tanto que em 1960 já registrava um incremento demográfico de 4,63%, com ápice em 1980, quando ostentava 5,53%. Embora nos anos de 1980 ainda se registrasse uma urbanização acelerada, o índice começa a se reduzir, caindo para 4,28%, com 1,99% em 2000 e 1,30% em 2007 (LIMA, 2010). Atualmente, a cidade tem uma população de 814.230 habitantes, com uma taxa de urbanização de 94,3% (IBGE, 2010).

A capital contou, em 1969, com a primeira proposta de planejamento, com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), que se vinculava a uma estratégia nacional de implantação de uma política urbana (TERESINA, 1970). Surgiu, assim, a pioneira Lei de Zoneamento Urbano, e se desenvolveram alguns projetos de infraestrutura, com reduzido impacto na melhoria do padrão de vida (LIMA, 2010, 2010a). Aliás, a não materialização da maior parte desse plano trouxe consequências drásticas para a cidade, que crescera sem instrumentos de regulação de seu espaço. Somente no final da década de 1970 surge novo instrumento de planejamento urbano, o Plano Estrutural de Teresina (PET) (TERESINA, 1977), cuja regulamentação resultou em leis que instituíram figuras jurídicas, como o aforamento de terrenos do patrimônio municipal, o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e o Código de Edificações.

Em 1983, a prefeitura realizou um diagnóstico para subsidiar a elaboração de um novo instrumento urbanístico, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina (PDDU) (TERESINA, 1983), que não se efetivou. Somente em 1988, sob efeito das fortes pressões provocadas pela expansão da cidade e pelos conflitos por apropriação e ocupação do uso do solo urbano, instituiu-se o segundo Plano Estrutural de Teresina (II PET) (TERESINA, 1988), o qual, logo em princípios da década de 1990,

sofreu a primeira atualização, com a modificação das leis relativas à ocupação e uso do solo urbano e a obras e edificações.

As novas medidas revelavam a defasagem dos instrumentos urbanísticos diante dos requerimentos da dinâmica espacial e social. É que a forma desigual em que se forjou a expansão da cidade engendrou o aumento dos conflitos urbanos, particularmente na questão da moradia, resultando na multiplicação dos assentamentos precários, marca expressiva dos dramas vividos por Teresina, que já registrava, no princípio dos anos de 1990, 141 favelas, com 14.077 domicílios e 14.542 famílias (TERESINA, 1994).

Apesar de os dispositivos constitucionais tornarem obrigatório o Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, até princípio dos anos 2000 o espaço urbano teresinense ainda era ordenado pela legislação de 1988, que estava, pois, ultrapassada pelas intensas transformações ocorridas, marcadas pela expansão territorial, pelo aumento de vilas e favelas e pelo acelerado processo de verticalização, dentre outros fenômenos que contribuíram para a reconfiguração da cidade. Apenas em agosto de 2001, após a promulgação do Estatuto da Cidade, a administração municipal convocou a sociedade e instalou o Congresso da Cidade, que abriu a discussão para a elaboração da chamada Teresina Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável, encerrada um ano depois, em agosto de 2002, com a aprovação do documento final. O processo foi alvo de severas críticas de representantes dos movimentos sociais, que alegaram o não cumprimento dos princípios do Estatuto da Cidade no que respeita à participação popular e ao acesso democrático dos distintos segmentos da sociedade às esferas de discussão do Plano (BRASIL, 2001): Congresso da Cidade, Seminários Temáticos e II Congresso da Cidade.

Contudo, a despeito das controvérsias políticas, em dezembro de 2002 o poder legislativo municipal aprovou a Lei 3.151, que instituiu o Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, como o Plano Diretor de Teresina.

### **A construção da Agenda 2015 e os constrangimentos à participação**

Apesar da exigência constitucional, em 2001, dos 1.501 municípios com mais de 20 mil habitantes, apenas 573 (38%) tinham Planos Diretores (STEPHAN, 2007). Mas, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que estabeleceu o ano de 2006 como marco para que os enquadrados no critério o elaborassem, houve no país um redimensionamento tal que, em 2008, de 1.622 dos municípios nessa situação, 1.303 (80,3%) o tinham elaborado (IBGE, 2008). Naquele momento, constituiu-se uma preocupação acadêmica e de entidades da sociedade civil acompanhar e avaliar os processos que presidiram essa construção, e pôde-se verificar que os formatos de elaboração variaram segundo a capacidade política de mobilização da sociedade, a natureza ideológica do partido à frente da administração local e, no caso dos municípios cuja iniciativa partiu do poder público, da concepção de participação partilhada por gestores e técnicos.

Em Teresina, que se espelhou no modelo de Vitória/ES, o prefeito Firmino Filho optou pela contratação de consultoria externa, especializada em planejamento estratégico, para conduzir a elaboração do plano. A escolha dessa metodologia, conforme um membro da coordenação, devia-se ao fato de se tratar de “[...] uma forma relativamente simples de trabalho, e valorizava a participação e o envolvimento de outras instituições”.<sup>3</sup> Na verdade, não houve uma decisão técnica, mas política: o prefeito conhecera a experiência de Vitória/ES, administrada pelo mesmo partido ao qual era filiado, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e se deslumbrara com as conquistas empreendedoras da capital capixaba, como revelou em entrevista na semana de lançamento do Congresso da Cidade: “Vitória/ES se transformou numa das dez melhores cidades para se investir depois da implantação do plano estratégico” (FIRMINO, 2001, p. 3).

Imbuído da visão estratégica de uma cidade voltada para o mercado, Firmino Filho dava o tom que presidiria a discussão do Plano Diretor: a iniciativa privada seria o ator principal e a competitividade a palavra de ordem, tendo o Estado um papel secundário no processo de desenvolvimento. Assim, asseverava que

a economia forte é aquela em que as empresas aproveitam as potencialidades e que tem muito pouco a ver com o Estado. O papel do Estado é muito subsidiário, apesar de aglutinador de lideranças, mas não de operador do desenvolvimento econômico. O Estado opera o desenvolvimento social [...]. O planejamento estratégico é uma forma de direcionarmos tanto o setor público quanto o setor privado. O projeto de desenvolvimento é muito mais amplo e determinado pela evolução do capital privado do que pela posição do poder público (FIRMINO, 2001, p. 3).

Teresina, em franca metropolização, se mostrava atrasada em relação a outras capitais, que cresceram economicamente sob a hegemonia do capital privado, assumindo o Estado, no processo, apenas o papel de catalisador. Tal atraso se devia à histórica dependência da sociedade local ao poder público, o que gerou uma cultura paternalista ou de tutela. Para reverter isso, fazia-se necessário colocar a sociedade civil e o setor privado no centro da nova estratégia de desenvolvimento, uma vez que o Estado se apresentava cada vez mais impotente diante dos desafios do mundo moderno.

Assim, foi exortando a sociedade para inscrever-se nesse processo que se assistiu a uma intensa campanha publicitária, veiculada na mídia com manchetes sugestivas: “Futuro confirmará momento histórico” (O DIA, 2001, p. 5); “Agenda para o progresso” (O DIA, 2002, p. 2); “Desenvolvimento: plano estratégico combaterá a exclusão social” (DIÁRIO DO POVO, 2001, p. 4). Em informe publicitário, anunciavam-se as bases teóricas e políticas da discussão, que levariam a uma proposta de mudança na forma de gestão da cidade, reafirmadas em discurso do secretário de Planejamento do município:

A partir de hoje Teresina vivenciará *um processo de planejamento estratégico envolvendo amplamente a sociedade civil* [...]. A elaboração do plano estratégico deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades que implicam mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões socioeconômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade [...] (AGENDA..., 2001, p. 6; grifos nossos).

O desenvolvimento sustentável do planeta é um compromisso mundialmente assumido desde a Conferência Rio-92 e consubstanciado na Agenda 21 Global. Cumprir tal compromisso depende, fundamentalmente, da implementação da Agenda 21 local, concebida como um processo participativo, de envolvimento dos múltiplos setores da sociedade [...]. *O planejamento estratégico é, portanto, resultado da participação ampla, do compromisso com a transformação e do consenso na busca das melhores estratégias para construir a cidade que sonhamos e queremos em 2015* (TERESINA, 2001, p. 1; grifos nossos).

Destarte, sob o signo da participação, a sociedade foi convocada para, durante um ano, elaborar a agenda urbana local. A ideia de um Congresso da Cidade supõe não só o encontro dos distintos segmentos sociais para discutir os problemas citadinos e definir estratégias para o seu enfrentamento, mas também o confronto e mesmo o antagonismo de posições, uma vez que há interesses divergentes envolvidos na produção do espaço urbano, requerendo uma sistemática de debates construída coletivamente, de forma a permitir a exposição e o embate de ideias. Mas, no caso de Teresina, a preparação e a condução do processo ficaram sob o controle de um grupo restrito, constituído pelo consultor, técnicos da prefeitura e especialistas, o que contrariava o discurso difundido na mídia e os pressupostos da gestão democrática, conforme preceitua o Estatuto da Cidade.

Na realidade, optando-se por uma estratégia de comunicação com a sociedade que privilegiava a informação midiática, a interlocução com os setores populares restringiu-se ao convite, por meio postal, às federações de moradores, constituindo-se, esse instrumento, num claro constrangimento à participação direta dos cidadãos ou de suas representações comunitárias, mesmo se afirmando que cabia à sociedade civil, especialmente ao Conselho Estratégico, o poder de decisão sobre a Agenda. Conforme *folder* distribuído no Congresso da Cidade (TERESINA, 2001), a estrutura operacional da construção da Agenda 2015 teria:

- Conselho Estratégico, composto por representantes de entidades associativas, lideranças empresariais, comunitárias, sindicais, estudantis, religiosas, políticas, judiciárias, artísticas, intelectuais e outros interessados, que tinha a função de deliberar em todas as fases e acompanhar a implementação do plano;
- Grupo Consultivo, subgrupo do Conselho Estratégico que tinha a tarefa de discutir e aprovar os documentos-síntese do diagnóstico, os cenários e propostas para apreciação e aprovação final do referido conselho;
- Grupo de Coordenação, composto por técnicos da prefeitura, que tinha a função de organizar o processo, constituir as estruturas previstas, coordenar o trabalho dos especialistas e participar da redação dos documentos-síntese;
- Grupo de Especialista, composto de 17 coordenadores temáticos, que formaram grupos de trabalho para compilar as contribuições e preparar os documentos para os debates, em seminários temáticos, com a comunidade e membros do Conselho Estratégico;
- Grupos Temáticos, concebidos pelos organizadores como a “alma” do processo, eram compostos por especialistas, que conduziram os estudos e reuniões com os envolvidos;
- Grupo de Patrocinadores, formado por representantes de empresas, visavam ao financiamento do projeto.

Como ideia-força, o discurso da participação reproduzia-se em todas as publicações alusivas à Agenda, e reiteradamente reafirmado nos discursos dos membros da equipe da prefeitura, como nesse comentário do coordenador técnico:

O Conselho Estratégico de Teresina é a instância superior de decisão, responsável pela homologação – aprovação final dos documentos produzidos. É também a instância de validação do processo participativo, composta por representantes de organizações da sociedade civil, lideranças empresariais, comunitárias, sindicais, estudantis, religiosas, políticas, judiciária, artísticas, intelectuais e outras. Atualmente, com cerca de 230 membros, admite o acesso de qualquer cidadão interessado (AFFONSO, 2002, p. 85).

O processo, que culminou com uma solenidade para a entrega da Agenda 21 local, foi considerado exitoso no atendimento de seus objetivos, uma vez que consagrado pela ampla adesão da sociedade, haja vista o comparecimento, confirme dados oficiais, de quase 1.000 pessoas.

É evidente que essa experiência ficou distante de uma participação qualificada, não somente pela natureza, escala e localização dos eventos (Congresso da Cidade, seminários temáticos), mas também porque muitos não o fizeram integralmente, sem dizer das suspeições levantadas sobre o seu caráter deliberativo. É preciso observar que o Congresso se instalara sob uma estratégia de formação de consensos, que procurava obscurecer as divergências sobre o modelo de cidade que se pretendia construir, o que não impediu vozes dissonantes, embora sem a mesma repercussão do discurso oficial. Apenas um jornal publicara em curta nota de final de página as demandas apresentadas pelos movimentos sociais, em que se ressaltava a questão do desemprego e as desigualdades sociais e se apontava como propostas uma política de emprego e geração de emprego e renda, de combate ao

trabalho infantil e a implantação de um programa de renda mínima, além de exigirem a licitação para a concessão de linhas de ônibus urbanos e a criação de corredores coletivos no centro da cidade.

Sob a concepção da cidade voltada para o mercado, o Congresso foi marcado pelo tom de enaltecimento do planejamento estratégico e da competitividade urbana, não sendo aleatório o destaque de temas de interesse direto da iniciativa privada, como “Polo de Saúde” e “Desenvolvimento Econômico e Potencialidades do Turismo no Desenvolvimento de uma Cidade”. Os eixos centrais das discussões sinalizavam para o que era relevante numa estratégia de desenvolvimento dirigida para a valorização das áreas de maior competitividade, o que se mostrava congruente com a metodologia adotada, já que uma característica do planejamento estratégico é explorar os potenciais econômicos. Não é de surpreender, pois, que os painéis do evento tenham sido formados majoritariamente por secretários municipais e estaduais da área econômica e por representantes de órgãos com atividades nessa área, como Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), Câmara de Diretores Lojistas (CDL), do Sindicato dos Hospitais do Piauí (SINDHOSPI), Conselho Regional de Engenheiros e Agronomia do Piauí (CREA) e Sindicato das Empresas de Transportes Urbanos de Passageiros de Teresina (SETUT). Especialistas completavam a formação das mesas-redondas, como engenheiros, arquitetos, economistas, médicos, assistentes sociais, sendo figuras ausentes representantes dos movimentos sociais.

Encerrados os trabalhos do Congresso, os Grupos Temáticos lançaram-se à produção de um diagnóstico, orientados pelas ideias-chave “Teresina que temos”, “Teresina que teremos”, “Teresina que queremos” e “Teresina que faremos”, mediado por dois seminários também temáticos, que culminaram no II Congresso da Cidade, realizado em agosto de 2002. Como aludido, a construção desse processo se deu acompanhada de críticas de lideranças dos movimentos sociais à metodologia adotada para a discussão, que se mostrara refratária à participação da sociedade civil por contrariar um preceito básico do Estatuto da Cidade, daí o questionamento da legalidade e da validade do Plano Diretor.

A primeira crítica dirigiu-se ao modo de divulgação do Congresso inicial que, numa estratégia de *marketing* político, privilegiou os *outdoors* e as matérias pagas na imprensa, em detrimento do diálogo direto com as comunidades. De fato, nas consultas à imprensa e a documentos institucionais, constatou-se a massiva divulgação jornalística e a forma fantasmagórica e burocrática que assumiu o debate.

Aliás, como ressalta Sánchez (2001, p. 37),

“[...] a potenciação dos processos de informação tem sido transformada em peça-chave dos governos das cidades e a informação midiática, através de múltiplas modalidades, tem sido escolhida como forma privilegiada da relação entre a administração pública e os cidadãos”. Numa tentativa de construir o consenso pela força e sedução da imagem, esquecem-se os governantes que a cidade se faz de interesses contraditórios, mediados por conflitos e posições distintas, que se revelam nas práticas sociais.

Na realidade, sob a aparente unanimidade urdida pelo discurso midiático sobre a elaboração do chamado planejamento estratégico de Teresina, o conflito se evidenciava pelas críticas ao perfil técnico das discussões, que afastou dos debates não apenas o cidadão comum, mas também lideranças que se perceberam preteridas:

O movimento comunitário não conseguiu ter uma presença assim [...] e nem uma impressão melhor do trabalho que estava sendo feito exatamente porque a linguagem transmitida nessas plenárias era muito técnica e os movimentos tinham dificuldade de compreender a forma como estava sendo feito e isso aí inibiu a participação das lideranças comunitárias, ou seja, na hora que eles facultaram a palavra para alguém se manifestar acerca da explanação do técnico, algumas lideranças ficaram inibidas, considerando a linguagem que estava sendo tratada lá, dos assuntos da agenda 2015 (representante da FAMEPI).<sup>4</sup>

Além de garantir a participação comunitária em todas as etapas do processo de elaboração do Plano Diretor, o poder executivo deve garantir, conforme o disposto no art. 40, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, p. 13),

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Ora, não bastasse o uso de uma metodologia que limitava a participação efetiva dos cidadãos, não se viabilizou o amplo acesso às informações e aos textos produzidos pelos técnicos e especialistas. Sabe-se que essas audiências não têm caráter decisório, porém a experiência mostra que se têm constituído num espaço importante para o estabelecimento do debate democrático entre o poder público e a sociedade.

Para os organizadores, as atividades desenvolvidas durante a discussão da Agenda atendiam àquele requisito. Conforme o coordenador técnico,

[...] as plenárias tinham caráter de participação. Veja bem: Eu quero colocar as coisas da seguinte maneira, se eu for decidir de que cor eu vou pintar um prédio, o povo tem voz, a gente pode aceitar isso, que a cor que o prédio for pintado não atrapalha a função da cidade e muitas vezes não atrapalha as funções do prédio [...]. Mas se você abre o espaço para a pessoa fazer propostas para a cidade e as propostas, independente do grau de formação do indivíduo, aparecem propostas e propostas, então tem que ter um crivo quando o indivíduo diz que a solução é acabar, por exemplo, proibir o acesso a qualquer carro ao centro a qualquer momento é uma maluquice, não se pode fazer isso, mas teve quem propusesse.<sup>5</sup>

Não foi esse o entendimento dos representantes de entidade associativas e de parlamentares de oposição, que paralelamente convocaram audiências públicas na Câmara Municipal, embora sem efeito concreto. Em 2006, procedeu-se a revisão do Plano Diretor, não para atender às demandas dos movimentos sociais, mas para ajustá-lo ao Estatuto da Cidade. Esta, que seria uma grande oportunidade de se promover um grande debate com a população, foi tecnocraticamente conduzida.

Na verdade, como ressalta Maricato (2001), essa é uma característica do modelo de planejamento estratégico que traz uma concepção de participação restrita. Já Sánchez (2001, p. 42) diz que esse formato visa à adesão da população a programas e políticas oficiais e à legitimação do governo, porque “a construção de um projeto de cidade respaldado por um aparente consenso encobre práticas autoritárias e tecnocráticas nas definições das políticas, com escassas possibilidades de influência da sociedade civil”.

No caso de Teresina, a propaganda estimulava a população a se sentir parte do processo, mas, na prática, era chamada apenas para homologar o que já estava priorizado. Como argumentaram alguns representantes, a discussão não se descentralizou da prefeitura para os bairros, sem dizer que, além da ausência de canais para partilharem das decisões e da falta de domínio técnico dos assuntos tratados, os trabalhos se realizaram em lugares de difícil acesso ao morador da periferia.

Ressalte-se que os constrangimentos identificados no processo de elaboração da Agenda 2015 não foram uma particularidade da experiência de Teresina, já que inúmeras pesquisas empíricas detectaram-nos em outros municípios. Isso demonstra que, para além dos preceitos legais, os avanços democráticos no campo das relações entre Estado e sociedade demandam esforços conjuntos para a

superação de conceitos e práticas cristalizadas que confrontam o ideário deliberativo desses instrumentos participativos. Como ressalta Costa (2009, p. 7),

[...] sentir-se capaz de participar consiste num importante desafio para a participação no Plano Diretor Participativo, exigindo o uso de recursos metodológicos adequados, a prévia disponibilização de informações em linguagem acessível e outros procedimentos que ainda assim não conseguirão superar certas barreiras que foram socialmente construídas e que não irão desaparecer no curto prazo e com a simples participação em uma oficina.

De fato, a qualidade da participação diz respeito a um compósito de fatores em que a disposição dos atores políticos para aderirem às regras do jogo democrático e ensejarem as condições da materialização faz a diferença. Pesquisas que se realizaram sobre os programas participativos em Teresina (LIMA, 2010b) revelaram que, na prática, eles serviram mais como uma estratégia de legitimação que como instrumentos da partilha, com a população, das discussões sobre prioridades, investimentos e o futuro do município. Assim, a forma de inserção comunitária nos distintos programas e arranjos (Vila-Bairro, Orçamento Popular e Plano Diretor Participativo) correspondeu mais a uma perspectiva de governança baseada na eficiência e na transferência de ônus para as localidades que a uma estratégia de empoderamento, entendido como o fortalecimento dos recursos e da capacidade das comunidades pobres e excluídas de participarem do processo decisório (AVRITZER, 2005), o que levou à conclusão de que a concepção dominante de participação popular era a que valorizava mais o caráter consultivo e colaborativo, restringindo-se, nesses casos, as decisões ao poder de fala sobre questões que não afetavam estruturalmente as propostas apresentadas à população, distanciando-se muito de práticas de governança promotoras de cidadania, a participação e associativismo local. Como ressalta Boschi (1999, p. 17), a descentralização, bem como os formatos de governo participativo, não pode ser tomada como uma panaceia. Com efeito,

[...] na dificuldade de sua generalização ao longo de espectro social, as práticas de governança e participação correm o risco de se constituírem em alternativas fadadas ao insucesso para os que delas mais necessitam: os desorganizados e destituídos de recursos. E, em vez de propiciarem a redefinição dos recortes Estado/sociedade em bases mais pluralistas, podem terminar por se constituírem num mecanismo seletivo de conferir aos ricos as políticas, aos pobres o mutirão; a quem pode, o poder, a quem não pode, a participação.

Aliás, diz Souza (2004) que o quadro recente da descentralização aponta para o desenvolvimento de estratégias de implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos.

## Considerações finais

A análise realizada permitiu concluir que, em Teresina, como em muitos municípios brasileiros, a elaboração do Plano Diretor, a despeito do discurso que evocava a participação da sociedade, teve um caráter mais consultivo, pois, de fato, não houve uma intervenção direta dos distintos segmentos sociais, nem sequer de todas as representações dos movimentos sociais. Como a pesquisa constatou, o processo restringiu-se a especialistas e representantes de categorias profissionais e empresariais ligadas às atividades urbanas, o que denota a subestimação da capacidade dos movimentos sociais de contribuírem na formulação do planejamento urbano. Isso evidencia uma visão tecnocrática e autoritária na condução da gestão pública e a resistência de elites políticas e técnicas de assimilarem as novas regras do jogo.

Tal resistência explica o fato de, em muitas realidades locais, existir pouca ou nenhuma vontade política dos gestores de difundirem o sentido do Plano Diretor e efetivarem a participação da sociedade na sua discussão. Além da velha recorrência a práticas conservadoras e tecnicistas, observa-se a dificuldade de se aceitar a inclusão dos distintos segmentos da sociedade nos debates e decisões sobre a cidade, ficando a elaboração dos Planos Diretores, a despeito das prescrições constitucionais, restrita a poucos, notadamente técnicos e especialistas, assumindo, assim, a participação um caráter meramente figurativo.

## Referências

- AFFONSO, Carlos A. A. Planejamento estratégico e o Plano Agenda 2015. *Scientia et Spes*, Teresina, v. 1, n. 2, p. 71-92, 2002.
- AGENDA para o progresso. *O Dia*, Teresina, 30 ago. 2002, Editorial, p. 2.
- AGENDA 2015 – cidade – estratégia. *O Dia*, Teresina, 30 ago. 2001, p. 6. Informe publicitário.
- AVRITZER, Leonardo. A ampliação da participação no Brasil: a dimensão estadual e a questão do empoderamento. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 7-9.
- BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 1-19, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng](http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng). Acesso em: 26 mar. 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto>. Acesso em: 15 dez. 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. *Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional*. v. 1 e v. 2. Brasília: MMA/PNUD, 2002.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Campanha Plano Diretor Participativo*. 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/historico-da-campanha/>. Acesso em: 18 jun. 2010.
- CALDEIRA, Teresa P. do R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 47, p. 155-176, 1997.
- CORREIA, Claudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 153-162.
- COSTA, Marco A. Participação social na gestão urbana: o que nos ensinaram os planos diretores participativos? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., Florianópolis, maio 2009, p. 1-21.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.
- FIRMINO assume o projeto neoliberal de FHC. *Diário do Povo*, Teresina, 26 ago. 2001, Caderno Política, p. 3.
- FUTURO confirmará momento histórico. *O Dia*, Teresina, 30 ago. 2001, 1º Caderno, p. 5.
- GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-69.
- GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Martônio M. B.; MOREIRA, Sandra M. V. Plano diretor participativo: instrumento para democratizar a gestão urbana? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIX, Caxambu, out. 2005, p. 1-22.
- IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- LIMA, Antônia J. *Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular*. 2. ed. Recife: Bagaço, 2010a.
- \_\_\_\_\_. *Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- LOPES, Rodrigo. *A cidade internacional: O planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, Carlos B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.
- MEDEIROS JUNIOR, Hélcio de. Plano Estratégico do Rio de Janeiro: uma ideia dois processos. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10., Rio de Janeiro, set. 2004. p. 1-9.
- PLANO estratégico combaterá a exclusão social. *Diário do Povo*, Teresina, 30 ago. 2001, Caderno Cidade, p. 4.
- RIBEIRO, Luiz César Q. A. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 11-26.
- \_\_\_\_\_; CARDOSO, Adauto L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, LUIZ C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 103-118.
- SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 16, 2001. p. 31-49. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2008.
- SOARES, José A.; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José A.; CACCIA BAVA, Silvio (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez, 1998. p. 61-96.
- STEPHAN, Ítalo I. C. Planos diretores e leis do uso do solo: sua aplicação em cidades de médio porte. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., Belém/PA, maio 2007, p. 1-19.
- SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas públicas universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.
- TAVARES, Rossana. Perspectivas para os planos diretores participativos uma análise segundo o fórum nacional de reforma urbana. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11., Rio de Janeiro, set. 2005. p. 1-9.
- TERESINA. Prefeitura Municipal. *Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI)*. Teresina: PMT, 1970.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *I Plano Estrutural de Teresina*. Teresina: PMT, 1977.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento. Programa Especial Cidades de Porte Médio. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina (PDDU)*. Teresina: PMT, 1983.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *II Plano Estrutural de Teresina*. Teresina: PMT, 1988.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social. *Censo das vilas e favelas de Teresina de 1993*. Teresina, 1994.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. Congresso da Cidade – Teresina Agenda 2015. Folder. Teresina, PMT, 2001.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *Teresina: Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável*. Teresina: PMT, 2002.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

<sup>1</sup> O texto é parte de uma pesquisa mais ampla sobre governança urbana em Teresina, realizada no período de 2008 a 2010, em que se analisaram as experiências de orçamento participativo e de elaboração do Plano Diretor.

<sup>2</sup> Conforme análise de Caldeira (1997, p. 155-156), tais “[...] espaços encontram no medo da violência uma de suas principais justificativas e vêm atraindo cada vez mais aqueles que preferem abandonar a tradicional esfera pública das ruas para os pobres, os ‘marginais’ e os sem-teto [...]. Consequentemente, nessas cidades o caráter do espaço público e da participação dos cidadãos na vida pública vem sendo drasticamente modificado”.

<sup>3</sup> Entrevista concedida em julho de 2008.

<sup>4</sup> Entrevista concedida em 6 de outubro de 2008.

<sup>5</sup> Entrevista concedida em 2 de fevereiro de 2008.