

PLANEJAMENTO URBANO EM TERESINA (PI): APONTAMENTOS PARA UM DEBATE

URBAN PLANNING IN TERESINA (PI): NOTES FOR A DISCUSSION

Silvana de Sousa Silva
Mestre em Geografia
Universidade Federal do Piauí
syllsousa@hotmail.com

Antônio Cardoso Façanha
Doutor em Geografia
Universidade Federal do Piauí
facanha@ufpi.edu.br

RESUMO

Este artigo considera os debates que envolvem o planejamento urbano e os planos diretores, objetivando discutir as características e contradições que integraram o planejamento urbano e a elaboração do plano diretor, na cidade de Teresina (PI). Para tanto, os procedimentos metodológicos foram compostos pela revisão de referencial teórico, composto por autores da geografia e de outras áreas do conhecimento, como subsídio para a caracterização dessas atividades, associados ainda à análise do plano diretor da cidade: Agenda 2015. Verificou-se que no contexto do planejamento urbano com ênfase para a elaboração de planos, diversas contradições se sobressaem, fato observado, por exemplo, na Agenda 2015 que verificou a ausência de consideração dos requisitos básicos para a constituição de um Plano Diretor, implicando na efetivação de intervenções urbanas que consideram interesses de agentes predominantes.

Palavras-chave: Planejamento. Plano Diretor. Agenda 2015. Teresina (PI).

ABSTRACT

This article considers the debates involving urban planning and master plans, aiming to discuss the characteristics and contradictions that integrated urban planning and the preparation of the master plan in the city of Teresina (PI). To do so, the methodological procedures were composed by theoretical revision, composed of authors of geography and other areas of knowledge, as a subsidy to the characterization of these activities, still associated with the analysis of the director of the city plan: Agenda 2015. It was found that in the context of urban planning with emphasis on the preparation of plans, many contradictions stand out, which was observed, for example, in Agenda 2015 that found the absence of consideration of the basic requirements for the establishment of a Master Plan, resulting in the effectiveness of interventions urban considering interests of predominant agents.

Key - words: Planning. Master Plan. 2015 Agenda. Teresina.

INTRODUÇÃO

A (re) produção do espaço urbano demonstra a configuração de processos que refletem a atuação dos agentes produtores do espaço, mediado pelo conjunto de atividades desenvolvidas cotidianamente. Nesse contexto, as expressivas contradições que se desenvolvem entre os interesses, concorrem para a constituição de dinâmicas sócioespaciais que apresentam realidades particulares, levando a diversificação dos espaços que compõem as cidades, assim como a coexistência de contextos que em muitos momentos demandam intervenções, como as revitalizações urbanas.

No âmbito das intervenções, os debates sobre o papel do planejamento urbano assumem relevo, associados entre outros a elaboração dos planos diretores. Dessa forma a leitura das realidades do planejamento e planos nas cidades brasileiras, perpassa os debates efetivados, durante a construção das ideias para planejamento. Destacam-se ainda as contribuições das discussões que envolveram o Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade da construção do Plano Diretor e a constituição de práticas que convergem para o planejamento estratégico.

Nesse percurso, compreende-se a relevância das análises sobre o planejamento urbano no Brasil, associadas à abordagem em escala local, considerando a coexistência de características, mas também a formação de especificidades em cada cidade. Nessa perspectiva, sobressaem-se as discussões que englobam a efetivação das atividades para planejamento e elaboração de planos em Teresina, com ênfase nos processos que integraram a construção da Agenda 2015, definida como o Plano Diretor da cidade.

Assim, objetivou-se com o presente texto, discutir as características e contradições que integraram o planejamento urbano e a elaboração do plano diretor, na cidade de Teresina (PI). Para tanto, os procedimentos metodológicos foram compostos pela revisão de referencial teórico, composto por autores da geografia e de outras áreas do conhecimento, como subsídio para a caracterização dessas atividades, associados ainda à análise do plano diretor da cidade: Agenda 2015.

Planejamento urbano: algumas proposições

A análise das iniciativas para intervenções urbanas envolve uma diversidade de contribuições, a medida que os conteúdos desses projetos versam sobre ações, cujas consequências poderão se estender para além das metas previamente pensadas. A assertiva corrobora com a existência de um conjunto de requisitos, na consecução do planejamento urbano e dos planos de ação.

O emprego do termo planejamento urbano, de acordo com Souza (2006) enuncia uma ação que dispõe sobre o futuro, para tanto essa prática busca a previsão dos cenários evolutivos de um dado fenômeno ou um conjunto destes, visando conhecer os possíveis desdobramentos de um processo, para identificar os problemas ou ainda aproveitar os benefícios resultantes dessa evolução.

Na discussão do planejamento urbano, Souza e Rodrigues (2004) ressaltam que entre os desafios gerados por essa atividade está à exigência da efetivação de reflexões e análises, ligadas às situações que podem ser verificadas na atualidade como embasamento para o reconhecimento das possibilidades que se configurarão no futuro.

Conforme os autores, o planejamento frequentemente é alvo de críticas relacionadas à defesa da impossibilidade de elaboração de cenários para o futuro. Além disso, em muitos exemplos, observa-se a predominância da confiança no emprego de técnicas estatísticas e matemáticas, como recursos que oportunizariam o desenvolvimento de previsões dotadas de exatidão, mas que desconsideram as diferenciações e contradições do processo de produção espacial.

Embora correspondendo a uma prática relevante, em diversos momentos o planejamento urbano é composto por contradições que envolvem desde a elaboração até a concretização dos encaminhamentos traçados e o acompanhamento mediado pela gestão. Nesse contexto, as críticas realizadas convergem para a necessidade de observações detalhadas das demandas que integram parcela significativa das atividades dos agentes sociais que compõem o urbano.

Nesse sentido, Souza e Rodrigues (2004) destacam que o planejamento urbano pode conter novas perspectivas, não restringindo o acesso aos debates somente a alguns grupos, pois o Estado também pode ser gerido por forças políticas para mudanças, assumindo importância também as propostas e lutas manifestadas pela sociedade civil.

Na perspectiva de mudanças, verifica-se que no universo dos aspectos que devem integrar o planejamento, compõe-se como fundamental a contribuição de diferentes ramos do

conhecimento, que permitirão a complementaridade das ideias objetivadas nas discussões que propõem mudanças nos planos. A importância da associação entre as áreas do conhecimento, auxiliaria ainda a gestão das intervenções realizadas, subsidiando a manutenção.

Fundamentando essas observações, Souza (2006) ressalta que mesmo as iniciativas que buscam a interdisciplinaridade resultam na maioria dos exemplos apenas na justaposição de conhecimentos. Nesse processo, pode-se afirmar que ganham ênfase as relações sem coordenação e o vínculo que deveria existir entre as informações, não possui a cooperação necessária entre especialistas.

Além disso, compreender o planejamento no âmbito da promoção da (re)produção espacial, pressupõe o envolvimento dos agentes numa perspectiva que busca a participação popular ativa, atingindo níveis elevados de integração durante a elaboração dos objetivos dos planos. Ademais, essa integração se destaca como essencial após a efetivação das atividades, objetivando a configuração de uma gestão efetivamente compartilhada.

As iniciativas frequentemente implementadas, encontram dificuldades para a concretização da participação ativa, pois como destaca Hissa (1998) a participação efetiva dos agentes corresponde a um conjunto complexo de fatores, na medida em que esta não pode ser constituída apenas pela consulta sobre decisões. Essa atenção deve estar pautada na compreensão da amplitude desse procedimento evidenciando conscientização, educação e espírito de parceria dos habitantes da cidade.

Essas ressalvas mostram as contradições existentes na construção dos planos. Apresentando orientações para defesa de modificações desse quadro, Hissa (1998, p.42) destaca que “[...] planejar, portanto, é construir as condições para a participação coletiva; é democratizar a informação para que o conhecimento e seu uso possam ser questionados e até mesmo aperfeiçoados”. Fundamentadas nas discussões efetivadas, as análises das características do planejamento urbano no Brasil leva a identificação dos discursos que concorreram para a configuração dos quadros atuais.

Estatuto das Cidades, plano diretor e planejamento estratégico

Na análise da evolução das características que integram o planejamento urbano no Brasil, modificações significativas são vivenciadas durante a década de 1980, período no qual inúmeras reivindicações por alterações nas estruturas sociais marcadas pelas dificuldades no acesso à recursos básicos adquirem expressividade. As lutas ensejadas pela defesa de direitos

convergiriam para a realização de alterações nos instrumentos integrantes do planejamento e da gestão urbanos.

Descrevendo a trajetória da reforma urbana Saule Júnior e Uzzo (2009), destacam os primeiros debates no ano de 1963 no Congresso Nacional, a partir da iniciativa do Instituto dos Arquitetos do Brasil, no entanto, a continuidade do trabalho foi inviabilizada pelo golpe militar em 1964. O reaparecimento dos temas da reforma urbana acontece nos anos 1970 e 1980 período em que os movimentos sociais ganham maior visibilidade. Nesse momento, as demandas pela ampliação das intervenções urbanas assumem destaque, através de iniciativas de agentes como a Igreja Católica com o documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano” que defendia a função social da propriedade. Sobressai-se como relevante a Assembleia Nacional Constituinte e a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com participantes heterogêneos.

Abordando os processos que compuseram a Constituição Federal, Saule Júnior e Uzzo (2009), salientam a mobilização popular em torno da participação, consubstanciada pelos mais de 12 milhões de assinaturas, referentes aos encaminhamentos das emendas populares. Além disso, constituíram avanços do período

[...] a afirmação e o efetivo estabelecimento da autonomia municipal e a ampliação da participação da população na gestão das cidades, tanto com os mecanismos institucionais diretos como plebiscito, referendo, iniciativa popular e consultas públicas quanto com outras formas de participação direta como os conselhos, as conferências, os Fóruns, as audiências públicas [...] (SAULE JÚNIOR E UZZO, 2009, p. 262).

Após a aprovação da Constituinte, foi formado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), objetivando a regulamentação do capítulo que tratava da política urbana. Realizando acompanhamento junto ao Congresso Nacional, durante doze anos, o FNUR atuou exigindo a consolidação dos objetivos previamente pensados, culminando na promulgação da Lei do Estatuto das Cidades (SAULE JÚNIOR E UZZO, 2009).

O Estatuto das Cidades foi aprovado em 2001, para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, impulsionado pela criação do Ministério das Cidades em 2003. O Estatuto das Cidades foi composto pelo agrupamento de temas que abordava as dinâmicas do espaço urbano e se configuram como anseios dos diferentes agentes que atuam na (re) produção espacial.

As colocações demonstram a busca pela promoção do alcance dos objetivos, orientados para diferentes setores, a partir da utilização de distintos instrumentos. Nesse processo, os planos devem contemplar os contextos multiescalares, versando sobre iniciativas que objetivam desde o desenvolvimento econômico e social mediado pela ordenação do território, até os planos relacionados às características que compõem a esfera municipal (BRASIL, 2001).

Com proposições de intervenções previstas para um cenário nacional, o Estatuto das Cidades defende também a observância de peculiaridades da escala local, legislando sobre as ações no contexto municipal. Esse recurso, apresentava-se como fundamental para que seja possível reivindicações e fiscalizações relativas a (in)aplicabilidade dos planos. No entanto, ressalta-se que frequentemente as discussões das ações ainda evidenciam exemplos de um baixo grau de envolvimento e participação de um número expressivo de agentes. Além disso, o Estatuto das Cidades expressa diretrizes para a composição de instrumentos, que podem ser utilizados para a promoção de ações.

Compreende-se que o Estatuto das Cidades, possui recomendações que se referem a ações envolvendo dinâmicas de setores como a habitação e saneamento. Além disso, a dinâmica que constitui esses espaços, revela que o planejamento pode atuar relacionado ao adensamento, à edificação e ao aproveitamento dos terrenos, exigindo a participação do Estado, como agente para a viabilização de interesses, mas também possibilitando as parcerias privadas.

Porém, quando abordados os resultados efetivos do Estatuto das Cidades alguns problemas surgem, pois como observa Silva (2011, p. 23), ao avaliar os 10 anos das normas estatutárias “[...] apesar dos avanços, a Lei do Estatuto da Cidade está longe de atender às demandas sociais mais prementes. [...]”. Ademais o período transcorrido, apresenta ganhos que, no entanto ainda não expressam o atendimento das metas que compunham a conquista da agenda formulada pela sociedade civil.

Ainda conforme o autor, a cidade enquanto objeto socialmente produzido, tem uma complexidade que impõem desafios, por conseguinte, a cidade que atenderia às reivindicações sociais exige características relacionadas a um compromisso dos gestores, fundamentados nos preceitos dos avanços técnicos e científicos contemplando infraestrutura, equipamentos e serviços. Nesse panorama, esses elementos devem estar orientados para a promoção de melhoria da qualidade de vida urbana.

Na composição dos instrumentos, o Estatuto das Cidades atribui as características do Plano Diretor que deve ser aprovado através de Lei para municípios com mais de 20.000 habitantes; àqueles que compõem regiões metropolitanas; que correspondam à área com interesse turístico; áreas que recebem influência de empreendimentos que oferecem riscos de impactos ambientais e municípios com áreas que tem possibilidades de deslizamentos, inundações, dinâmicas geológicas ou hidrológicas com grandes proporções (BRASIL, 2001).

A apreciação das atribuições colocadas como componentes dos planos diretores, demonstra a importância conferida a esse instrumento, conforme previsto em Lei. No entanto, torna-se fundamental o aprofundamento do entendimento, a partir do desenvolvimento de análises que apresentem os conflitos e estratégias integrantes dos objetivos propostos e práticas efetivadas.

Apresentando considerações sobre o Plano Diretor, Souza (2006) defende que estes não precisam ser rígidos ou totalmente detalhados pretendendo a construção da cidade ideal. Os planos devem ser reflexos das metas e prioridades, fornecendo instrumentos adequados à realidade de uma cidade, entendida a partir das necessidades reais. Complementando as afirmações, Lacerda et al (2005) defende que o plano deve possuir interface com os outros instrumentos, orientados para o planejamento no âmbito da administração municipal, ademais as proposições devem ressaltar os limites e possibilidades para intervenções.

Desenvolvendo discussões sobre o Plano Diretor e observando as dificuldades para o reconhecimento de uma única definição, Villaça (2012, p. 186) afirma que esses planos partiriam de

[...] um diagnóstico científico das realidades física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e a futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município; propostas essas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal [...]. Uma outra versão reduziria o plano diretor aos aspectos físico-territoriais do município [...].

Embora contendo amplas orientações, Villaça (2005) especifica alguns dilemas do Plano Diretor, ressaltando que eles estão destinados a observações no universo municipal, mas frequentemente incluem dimensões sociais e econômicas, abordando a natureza das

atividades que estaria relacionado a um plano que envolveria médio e longo prazo e, por conseguinte integraria atribuições de um plano com organização diferenciada.

A origem desse instrumento é apresentada por Mont-Mor (2007), como remontando aos Estados Unidos no século XX, a partir da configuração dos problemas provocados pela urbanização acelerada, atuando ainda sobre os serviços com características de coletividade. Além disso, destacava-se a expansão das cidades e as consequências decorrentes das transformações, que passavam a verificar maior intensidade.

Percebe-se, que desde o início o plano deveria estar orientado para atuar sobre características compreendidas como problemas decorrentes do crescimento urbano, cujas implicações possuíam extensa abrangência sobre setores que não poderiam ser entendidos como homogêneos e, portanto possuiriam metas próprias. Esses estavam voltados fundamentalmente para as necessidades que se constituíam nesses novos espaços, envolvendo a ideia do aprimoramento da participação.

Nesse âmbito, Souza e Rodrigues (2004) destacam que mesmo estando orientado para a atuação nos espaços das cidades, o Plano Diretor ainda representa um instrumento cuja aplicabilidade é pouco realizada em muitos municípios. Os autores ressaltam que o primeiro plano diretor do Brasil foi o Plano Agache, elaborado em 1930 para a cidade do Rio de Janeiro, com determinações que versavam sobre a expansão urbana e o uso do solo.

Trabalhando com a Reforma Urbana no âmbito da constituinte de 1988, Maricato (2012) observa que o Plano Diretor foi rejeitado pelas entidades que assinaram a Emenda Popular pela Reforma, na medida em que esses planos no Brasil, possuíam trajetória marcada pela aprovação dos projetos, propostos pelas elites e expulsão dos pobres de áreas valorizadas. No entanto, o Plano Diretor permaneceu, entre as orientações do Estatuto das Cidades, revelando dessa forma as desigualdades na concretização das decisões.

Partindo das colocações, ressalta-se que um número diversificado de atribuições é imposto como integrante de um Plano Diretor, que contém orientações para ações em contextos estratégicos para a (re)produção espacial. Porém, o conjunto de aspectos que integraram os planos pode não ser contemplado efetivamente, diante da complexidade que envolve as relações inseridas no universo da produção dos planos, execução de projetos e gestão das ações.

Ademais, frequentemente, tem-se observado a adoção de planos que não assumem as características demandadas pelos planos diretores. Nesse contexto, as modificações que se

processam na conjuntura das relações sob a ótica do capital, instigam os debates que envolvem a dinâmica das ações para intervenções, projetadas para os espaços das cidades. Nessa perspectiva, Castells e Borja (1996, p.52) defendem que as cidades podem ser apreendidas como “[...] atores sociais complexos e de múltiplas dimensões”.

Compondo fundamentos para o Planejamento Estratégico, os autores observam que os resultados eficazes dos planos, estão relacionados à definição de um projeto de futuro que mobilize setores públicos e privados em torno de ações, com implementação imediata. Essa ação se torna fundamental para a construção de confiança entre agentes, estabelecendo consensos. Assim o plano deve edificar e/ou transformar a imagem da cidade e suas projeções, envolvendo os cidadãos para mobilizá-los. Além disso, o plano precisa de uma reforma política, pois são realizados questionamentos ao governo local considerando organização, competência e inter-relação com as outras esferas administrativas.

Discorrendo sobre o papel que deve ser desempenhado pelo governo local visando à promoção do Planejamento Estratégico, Castells e Borja (1996) defendem a cooperação intra-administrativa envolvendo setores como as comunicações, o transporte público, o território, segurança, meio ambiente, entre outros. Além disso, não deve existir uma separação total entre o poder público e o privado. Somando-se às premissas, o governo local deve compartilhar competências que se restringiam ao Estado.

Na consecução do Planejamento Estratégico o Governo exerceria papéis relacionados à promoção de uma cidade para o exterior, oferecendo infraestrutura e serviços. Constituiriam objetivos, a construção do sentimento de pertencimento e de interesses para participação no futuro da cidade. Além disso, deveriam ser produzidos mecanismos de cooperação social, objetivando a participação dos cidadãos (CASTELLS E BORJA, 1996).

As bases que orientam a elaboração dos planejamentos estratégicos permitem a constatação da reunião de diferentes objetivos e instrumentos, canalizados para o alcance de um objetivo comum representado pelo aumento da atratividade das cidades em um universo fundamentado pela competição. Todavia, essa tentativa da venda de uma cidade ideal, que atenda aos interesses do mercado, constitui frequentemente objeto de questionamentos.

Na análise dos aspectos da produção do Planejamento Estratégico municipal, Ultramari e Rezende (2008) observam que ele tem se constituído em instrumento adotado nos municípios brasileiros a partir de iniciativas locais, sem relação com uma imposição legal que imprime obrigatoriedade, por exemplo, para o Plano Diretor. Assim, o Plano Estratégico está

orientado para o desenvolvimento local, levando a transformações que envolvem o âmbito econômico, social e político.

Considerando os planos estratégicos Ultramar e Rezende (2008, p.11) observam a necessidade de criar um “[...] consenso sobre um modelo de futuro da cidade, segundo a percepção de mudanças em curso, de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia e também de perseguir maior coesão e integração territorial. [...]”.

As características assumidas por esse plano demonstram a busca pela transferência dos conceitos presentes na dinâmica organizacional empresarial, como exercício que possibilitaria a configuração de um conteúdo de destaque para a cidade. No entanto, a compreensão dos papéis assumidos pelos agentes de produção, formas e funções que coexistem, demonstra que um grupo de observações deve ser construído.

Enumerando as principais críticas estabelecidas ao planejamento estratégico, Silva (2012) destaca os modelos importados que desconsideram as peculiaridades, inerentes ao universo de implementação e os planos que não consideram efetivamente a participação popular. O levantamento de exemplos indica que a concentração de obras em áreas nobres e os planos relacionados à dinamização da economia, não atuam ativamente nas condições compostas por maiores necessidades.

As cidades brasileiras têm manifestado as tendências verificadas em cidades como Londres e Madri, envolvendo a revitalização de centros, embelezamento de fachadas; investimentos em hotéis e aeroportos, centros de convenções, museus. Associando-se ainda a essas ações a promoção do *marketing*, embora frequentemente as intervenções estejam dissociadas de um plano muitas vezes inexistente (SILVA, 2012).

Complementando as observações, Vainner (2000) evidencia uma crítica das ações para o planejamento estratégico, observando as ideologias. No primeiro momento, a cidade é percebida como uma mercadoria, exigindo a ampliação da competitividade em um mercado, onde diversas cidades possuem objetivos semelhantes. Nessa busca pela venda, sobressaem-se as questões valorizadas pelo capital, tais como espaços para feiras e convenções, oficinas de assessoramento a investidores e empresários e as torres de comunicação.

O autor observa que essas características, concorrem para a constatação de propostas com similitudes quando se comparam os planejamentos estratégicos. As cidades como empresas exigem a exclusão da ideia de *pólis*, pois a produtividade deve constituir o objetivo

máximo, nessa proposta a cidade deve estar unida em torno de um consenso, visando alcançar os resultados dos projetos.

Verifica-se que os projetos provenientes das propostas pensadas no planejamento, plano diretor e planejamento estratégico, devem ser observados conforme as viabilidades existentes na escala local, na medida em que se compreendem as particularidades das possibilidades de ação dos agentes, como ação para a identificação dos significados das atividades ensejadas. Ademais, compondo as imposições à composição dos planos, assume relevo o debate da participação para construção de raciocínio sobre as práticas na atualidade, com ênfase para a cidade de Teresina.

Planejamento e planos: (re) pensando as práticas em Teresina (PI)

Contemplando as características de Teresina, verifica-se que o município possui área de 1.392 km², localizado na microrregião com o mesmo nome, no Centro Norte Piauiense, predominando famílias com três residentes no domicílio e PIB de 6.963.142 no setor de serviços; 1.942.925 nas indústrias e 58.122 na agropecuária . Com uma população de 814.230 habitantes, a cidade está organizada em 113 bairros (IBGE, 2010).

A abordagem de Teresina na dinâmica das relações sócio-espaciais assinala para a predominância do papel das atividades administrativas, comerciais e de serviços. A demanda por atividades cuja oferta em muitos exemplos pode atingir níveis inexistentes exerce influência sobre outros municípios, especialmente piauienses e maranhenses.

As atividades dos agentes e processos no espaço urbano ilustram as ações de produção, que implicam em reflexos no pensamento sobre a cidade. Essa dinâmica na atualidade permite a identificação das iniciativas, para a busca de promoção de atratividade dos espaços que compõem o urbano. Destacam-se nesse cenário as iniciativas de elaboração dos planos.

Os alicerces para fundamentação da necessidade de uma Agenda 21 em Teresina indicam os desdobramentos das reuniões mundiais e que demandavam a execução de ações locais, integradas ao contexto geral. Além disso, é relevante observar a defesa da participação coletiva no levantamento e execução de propostas, revelando o conhecimento do papel da integração de metas, para as intervenções.

As abordagens da Agenda 21 brasileira, objetivavam a promoção de redefinição dos perfis dos modelos de desenvolvimento adotados no país. Para tanto foi utilizado o conceito de sustentabilidade, visando empreender processos participativos e representativos. Esse contexto foi subsidiado pela adoção de temas estratégicos, representados por gestão dos recursos naturais, agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, redução das desigualdades sociais, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

No trabalho com os conflitos desencadeados na Agenda 2015, ganha ênfase o debate sobre a condução dos processos. Deste modo, ressalta-se que as ações estavam fundamentadas e orientadas pelas exigências de implantação das diretrizes da Agenda 21, adaptada à realidade local. Os encaminhamentos deveriam ser predominantemente participativos e multissetoriais, guiados para a construção de um plano de desenvolvimento sustentável, a partir dos fundamentados nas agendas resultantes das reuniões na Rio 92 e a Agenda Habitat II (TERESINA, 2002).

Definido como Plano Diretor, a Agenda 2015, Lei nº 3.558/2006 assume a proposição de desenvolvimento das exigências impostas pela Agenda 21 que representa um planejamento estratégico. As características de um planejamento estratégico podem ser observadas nas premissas e princípios da referida Agenda. Assim, a Agenda 21 brasileira visava: estabelecer uma abordagem multissetorial e sistêmica; promover a sustentabilidade progressiva e ampliada; promover o planejamento estratégico participativo; estabelecer o envolvimento constante dos atores no estabelecimento de parcerias; entender que o processo é tão importante como o produto; estabelecer consensos e superar os entraves do atual processo de desenvolvimento (BRASIL, 2002).

A construção do plano para Teresina envolveu contradições, como observa Lima (2012) ao indicar que embora o Plano Diretor fosse obrigatório pelas deliberações dos novos princípios constitucionais, Teresina ainda era ordenada pela Legislação de 1988 que não correspondia às reivindicações decorrentes das transformações resultantes da expansão urbana.

A enumeração das metas observou seis dimensões: ambiental; social; econômica; política; cultural e urbanística. Estas representaram as bases para a escolha dos 17 temas destacados como relevantes para o “desenvolvimento da cidade”. Essas atividades oportunizaram a preparação de diagnóstico composto pelas características verificadas em

Teresina, corroborando com a descrição de cenários que partiram da situação presente, para vislumbrar desdobramentos futuros, no recorte temporal de 13 anos (TERESINA, 2002).

Compreendendo as dimensões, ressalta-se a busca pela abrangência dos trabalhos que seriam efetivados a partir das diretrizes da Agenda 2015 em Teresina, organizadas em torno de uma estrutura operacional, que objetivava a integração de propostas. Enquanto o Conselho Estratégico era formado por representantes de organizações sociais; o Grupo Consultivo tinha a função de discutir e aprovar os documentos do diagnóstico, cenários e propostas. Destacava-se ainda o Grupo de Coordenação e os Grupos Temáticos, integrados por especialistas que efetivaram estudos e reuniões com os demais agentes; além dos Seminários Temáticos e a participação de pessoas interessadas (TERESINA, 2002).

As observações possibilitam a construção de conhecimentos relacionados aos processos que compuseram a formação do instrumento em análise. No entanto, quando observados o projeto e do produto final da Agenda 2015, torna-se fundamental que um conjunto de observações seja ensejado, para detalhamento das propostas elaboradas ou àquelas efetivadas, a partir de uma investigação dos conflitos, estratégias e realidades.

Abordando as discussões da Agenda 2015, Campos (2011) destaca a realização do I Congresso da Cidade em 2001 adotando cartas convite, *outdoors*, cartazes, mala direta e notas em jornais, como instrumentos para a convocação da população. O Congresso foi o primeiro evento ao qual seriam somados dois Seminários Temáticos e o II Congresso das Cidades, para finalizar o processo de elaboração da Agenda 2015. As propostas foram financiadas com recursos da PMT e da Caixa Econômica Federal (CEF).

Discutindo sobre as características assumidas pela confecção e o produto final do referido plano, Façanha (2007b) afirma que foi adotado o modelo,

[...] SWOT, que permite aos planejadores identificar, priorizar e administrar os problemas das localidades à luz da gestão estratégica utilizada pelas empresas, sendo-lhe e enfoque central a competitividade e as vantagens dos mercados, sustentado nas palavras (S)trengths (pontos fortes), (W)eaknesses (pontos fracos), (O)pportunities (oportunidades) e (T)heaths (ameaças)[...]. (FAÇANHA, 2007b, p.201)

Partindo das orientações das propostas pelo modelo citado, torna-se basilar a análise dos encaminhamentos para identificação da (in)existência efetiva da participação de agentes muitas vezes antagônicos, mas trabalhando para a defesa de uma cidade diferenciada, como

Revista Eletrônica Geoaraguaia. Barra do Garças-MT. V 5, n.2, p. 50 - 68 Julho/Dezembro. 2015.

salientado por Ultramari e Rezende (2008) ao observarem a necessidade formal da participação popular durante a elaboração, implantação e fiscalização.

Abordando criticamente a participação popular na Agenda 2015, Lima (2012) afirma que a comunicação das reuniões aconteceu pelas informações na mídia e convites aos setores populares. Fato observável, por exemplo, nas reportagens que abordavam o processo ao afirmarem que o mesmo resultou na entrega da Agenda 21 local, entendido como exitoso e com uma ampla participação representada por um total de 1.000 pessoas.

Somando-se as assertivas, Campos (2011) observa o caráter distinto dos interesses sociais e políticos que se destacaram durante as reuniões da Agenda 2015, grifando a escolha dos locais para a realização dos eventos que foram concentrados em hotéis da cidade de difícil acesso, culminando na saída de algumas entidades que não verificam a capacidade de uma participação ativa. Essas construções demonstram entre outros, a desconsideração das observações de Hissa (1998), ao afirmar que o ato de planejar, pressupõe a construção de oportunidades para a participação coletiva.

Complementando essa constatação, Façanha (2007a) defende que essa ausência de participação, auxiliou a construção de um “consenso político e social” quando pensados os programas e projetos. Nesse contexto, a Agenda 2015 foi uma “carta de intenções” não sendo contempladas no curso e no documento final, as diretrizes contidas no Estatuto das Cidades, representando dessa forma apenas alguns segmentos sociais que compunham a cidade.

A ausência daquelas entidades, que não verificavam o atendimento de suas proposições é relacionável as afirmações de Villaça (2005) para quem as classes dominantes sempre participaram dos planos, cabendo assim reorientações nos rumos seguidos pela participação popular nos processos de decisão.

Apresentando observações do processo, Façanha (2007a) sublinha questões como o emprego de abordagens que se distanciavam das demandas integrantes das realidades nordestina, piauiense e teresinense. Predominando os enfoques essencialmente econômicos e funcionalistas, que revelavam a necessidade de configuração de uma cidade guiada pelos interesses do mercado.

O enunciado possibilita a associação dos princípios elementares do planejamento estratégico como apresentado por Castells e Borja (1996), destacando-se a ênfase nas características mercadofílicas, que pensam a cidade fundamentalmente sob a ótica de venda dos

espaços, atuando para eliminar outras possibilidades, como àquelas relativas à ampliação dos usos dos espaços por agentes com objetivos diversos.

Reiterando essas observações, Façanha (2007a) enfatiza que a cidade, foi mostrada durante os trabalhos do Congresso para elencar as propostas, como uma mercadoria voltada para a competição com outras cidades. Além disso, o interesse pela venda da cidade a partir das intervenções atuou, dificultando a participação dos agentes cujos objetivos não contribuíram para essa ação. Logo, pode-se perceber que todo o processo foi estruturado para restringir os diálogos, fato observável já no Congresso da Cidade, no qual a sociedade não opinou ou obteve êxito nas sugestões.

O interesse pela comercialização da cidade, a partir das intervenções agiu dificultando a participação dos agentes cuja atuação não estava inserida nas relações lucrativas, estando representadas essencialmente pelo uso dos espaços para diferentes objetivos. Os empecilhos impostos à participação revela que embora esta constitua exigência para os planos elaborados para as cidades, sua ausência ainda é frequente e na maioria dos exemplos ela não é efetivamente prática, mediante a participação indireta em reuniões que constituem instrumentos para camuflar as desigualdades, no acesso às alterações de projetos previamente propostos.

A avaliação das contradições que integraram as discussões para elaboração do plano, demonstra a produção de implicações nas características verificadas, para implantação e gestão dos projetos propostos.

Nessa abordagem, a Agenda 2015 não observou as definições relativas aos investimentos prioritários e o orçamento participativo, além disso, verificou-se a inexistência de autoaplicabilidade de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Considerando a política de habitação, destaca-se a ausência de instrumentos para demarcação de áreas com infraestrutura, incluindo áreas centrais para a habitação popular (CARVALHO, 2009).

O plano apresentou a necessidade de expansão dos serviços de saneamento, mas não definiu os instrumentos que estariam dispostos para esse fim. Foi constatada a falta de metas concretas, para a formação e execução de políticas para mobilidade de transporte. Ademais, o plano incorporou de forma breve as questões que envolvem a aglomeração urbana, representada pela RIDE, denotando pouca possibilidade de integração com os municípios vizinhos (CARVALHO, 2009).

Conclusão

O conjunto das discussões que envolvem o processo de planejamento urbano, revela a coexistência de dinâmicas que percorrem diferentes recortes espaço-temporais, recebendo frequentemente críticas diversas que objetivam, entre outras o atendimento de reivindicações que englobam metas diversificadas dos agentes que produzem o espaço urbano.

No âmbito do planejamento urbano, sobressai-se a elaboração de planos, alguns assumindo características de obrigatoriedade como o Plano Diretor como instrumentos capazes de promover alterações que envolveriam contextos e agentes diferenciados em busca da promoção de uma cidade que permitiria o atendimento de objetivos diversos.

No entanto verifica-se a configuração de desdobramentos que seguem lógicas diferenciadas, na medida em que estão voltados para objetivos que visam promover alterações possibilitando o desenvolvimento de uma cidade orientada para exercer atratividade e consequentemente o consumo dos equipamentos instalados.

Essas características, quando consideradas no âmbito de Teresina, remetem para a elaboração da Agenda 2015, que inicialmente corresponderia a Agenda 21 em escala local, sendo adotada posteriormente como o Plano Diretor, cuja elaboração foi composta por diversas contradições, especialmente quando considerada a necessidade da participação efetiva dos agentes envolvidos na produção do urbano, característica que apresentou reflexos no resultado final, na medida em que parcela significativa das proposições demonstraram a busca pela venda de uma cidade atrativa que buscava o destaque entre outras da cidades e desconsiderava os anseios cotidianos dos agentes excluídos do processo.

Dessa forma, diante dos apontamentos para debate verifica-se a necessidade de se (re)pensar as práticas que envolvem o planejamento urbano na cidade de Teresina, especialmente os processos que compõem a elaboração dos planos, na medida em que as contradições na contemplação de objetivos apresentarão reflexos durante a efetivação prática e a configuração de reivindicações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 03 nov. 2012.

CAMPOS, Letícia F. G. M. **Da unha de gato ao florescer do caneleiro – análise do processo de elaboração da Agenda 21 local**: Teresina Agenda 2015 – plano de desenvolvimento sustentável. 2011.76f. Dissertação (Mestrado Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente)- Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2011.

CARVALHO, Luis E. **Relatório Estadual Piauí**. Teresina: Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores, 2009.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. Tradução de Omar Ribeiro Thomaz. **Novos Estudos**. São Paulo, n.45, 1996. Disponível em: <<http://www.acsmce.com.br/wp-content/uploads/2012/10/AS-CIDADES-COMO-ATORES-POL%C3%8DTICOS.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

FAÇANHA, Antonio C. Gestão urbana e dilemas no poder local: internidade e dispersão em Teresina (PI). **Revista de Geografia**. Recife, v. 24, n. 1, p.77-97, 2007a. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/revistageografia/index.php/revista/article/view/99/65>>. Acesso em: 23 maio 2011.

_____. Planejamento estratégico e mercado urbano: Teresina em questão. In: LIMA, Antonia J. de. **Cidades brasileiras**: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007b. p. 199-212.

HISSA, Cássio E. V.. **A mobilidade das fronteiras**: inserções da Geografia na modernidade. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico-População**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

LACERDA, Norma; MARINHO, Geraldo; BAHIA, Clara; QUEIROZ, Paulo e PECCHIO, Rubén. Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. **Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/135>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

LIMA, Antonia J. de. Planos diretores e os dilemas da governança urbana no Brasil. **Textos e contextos**. Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 362-375, 2012. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/11837/8643>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MONTE-MÓR, Roberto L. de M. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Revista Etc, espaço, tempo e crítica**. v.1, n. 1(4), junho, p. 71-96, 2007. Disponível em: <http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_1_4.pdf>. Acesso em: 14 out. 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. p. 259-269, 2009. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

SILVA, José B. **Os Dez anos de Estatuto da Cidade**. Brasília: Senado Federal, 2011.

SILVA, Eugênio. O Planejamento Estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. **Revista de Geografia e ordenamento do território**. n. 2, p. 279-306, 2012. Disponível em: <http://observatoriodasmetroles.net/download/empreendedorismo_urbano.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013.

SOUZA, Marcelo L. de; RODRIGUES, Glauco B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, Marcelo L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TERESINA. Lei nº 3.558, de 20 de outubro de 2006. Reinstituí o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município**, Teresina, PI, 20 out. 2006. Disponível em: <http://www.teresina.pi.gov.br/dom/doc_diario/DOM1124-1-27102006.pdf> Acesso em: 14 mar. 2013.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Teresina: Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável**. Teresina, 2002.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis A. Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v.12, n.3, p. 1-15, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552008000300006>. Acesso em: 20 jun. 2013.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos;

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, p. 1-54, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____. **Reflexões sobre cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

Recebido para publicação em 27/10/2015

Aceito para publicação em 29/10/2015