

# GESTÃO URBANA E PODER POLÍTICO NA CIDADE DE SOBRAL-CE

Sara Heline Rodrigues de Brito<sup>1</sup>  
Martha Maria Junior<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

As significativas transformações políticas e econômicas ocorridas no território cearense, principalmente nas duas últimas décadas, imprimiram visíveis mudanças no papel desempenhado pelas cidades médias, estimulando um maior dinamismo entre os principais níveis de assentamentos urbanos e suscitando, assim, a necessidade de interpretar as citadas mudanças e suas repercussões na produção do espaço urbano cearense mais recentemente.

Embora grande parte das pesquisas voltadas para o estudo do espaço urbano cearense, nas referidas décadas, atribuam destaque a Fortaleza, a capital do estado, enquanto objeto preponderante no entendimento dos processos que explicam a urbanização cearense, seria exagerado afirmar que a urbanização no Ceará limita-se a Fortaleza, visto que centros “tradicionais”<sup>3</sup>, como Juazeiro do Norte, Sobral, Crato e Iguatu têm dinamizado sua economia urbana e apresentado crescimento urbano significativo.

Dentre os principais centros de médio porte do estado do Ceará, acima citados, Sobral, localizado na região norte do estado, tem se destacado nas duas últimas décadas em função do crescimento e “desenvolvimento” urbano apresentado e do “*marketing city*”<sup>4</sup> produzido pelos gestores do município.

A cidade de Sobral tem uma área de influência que atinge a região do litoral de Acaraú e Camocim, região da Ibiapaba e sertão centro-norte do estado do Ceará. Tradicional centro de coleta e produção regional, atualmente vem concentrando um número expressivo de indústrias de diversos setores, além de ser importante centro de serviços educacionais e de saúde. Destaca-se a importância da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA, que atende a ampla extensão de atuação regional.

Mais recentemente, pesquisadores como Amora (1999), Maria Junior (2003) e Sousa (2005), têm apresentado em seus trabalhos importantes considerações quanto ao entendimento das transformações econômicas e espaciais ocorridas na cidade de Sobral, porém muitos processos, dinâmicas e práticas ainda não desveladas apontam para a necessidade de outras análises e pesquisas mais aprofundadas, que mostrem as transformações ocorridas em Sobral.

## PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: O PDDU E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SOBRAL

A ausência de uma cultura política participativa, aliada à tradição técnica do planejamento urbano do município, em função de algumas das mudanças já sugeridas na Constituição de 1988, a respeito da gestão municipal, os agentes da gestão política tiveram que adaptar suas práticas aos novos mecanismos de administração do território municipal: Lei Orgânica, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, entre outros, obrigaram os dirigentes públicos e a sociedade a manter interlocuções sobre a realidade e a gestão local.

<sup>1</sup> Aluna do curso de Geografia da Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA e integrante do programa de Bolsa de Iniciação Científica da FUNCAP. E-mail: sareline@sobral.org.

<sup>2</sup> Professora Ms do curso de Geografia da Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. E-mail: marthajr@ig.com.br

<sup>3</sup> A expressão “tradicional” refere-se aos centros urbanos que sempre desenvolveram importante papel no contexto da urbanização cearense (tradicionais centros regionais) e que na década de 1970, mais precisamente a partir de 1976, passam a ser identificados como cidades de porte médio, pelo “Programa de Cidades Médias no Brasil”.

<sup>4</sup> Nas duas últimas décadas o grupo político que tem permanecido no poder investiu bastante no “marketing da cidade moderna... uma nova cidade, mais bonita, que está sendo transformada para atender a sociedade”.

O gestor municipal que assumiu o poder a partir de 1996 conjugou uma nova composição de forças políticas, assumindo o discurso de mudanças administrativas, tentando instituir um “modelo moderno de administração”, que o marketing político batizou de “Sobral no rumo certo”.

Apesar da necessidade de construção do exercício político da legítima participação, e mesmo tentando imprimir um jeito inovador de administrar a cidade, os dois últimos gestores conduziram a elaboração de várias políticas de planejamento e gestão do espaço urbano de forma bastante conservadora. Seguiram o já consagrado modelo da “falsa participação popular”. O PDDU, que deveria refletir as reais necessidades e anseios da sociedade sobralense, foi produzido por uma empresa que promoveu algumas reuniões junto à comunidade com o intuito de comunicar o que estava sendo realizado. E o orçamento participativo tem sido realizado de forma pontual, apenas possibilitando que parte da sociedade organizada externalize seus desejos com relação às diversas políticas sociais e urbanas que promovem intervenções no espaço.

O alcance das reivindicações por parte da sociedade ainda é um “vir a ser”. Os momentos das discussões entre os representantes do poder público e a sociedade, na maioria das vezes, ocorrem para “justificar” a existência dos mesmos e servir de mecanismos de “marketing”. E as ações previstas nos “fóruns de participação popular” nem sempre são atendidas, e quando são, o prazo para a realização não é o estabelecido.

Tais fatos não têm estimulado a construção da cidadania. Ao contrário, apresentam-se como reforço na apatia política da população.

A despeito da disponibilidade dos recursos, as possibilidades de determinada prioridade se concretizar dependem ainda da decisão centralizadora do gestor ou das velhas relações clientelistas, que não correspondem aos anseios da sociedade.

Os fóruns populares promovidos pelas duas últimas gestões de Sobral possuem um caráter “pseudo” participativo, que muitas vezes apresenta-se de forma apenas construtiva, ou seja, segundo Souza (2004),

a participação da sociedade civil é restrita à feitura de recomendações ou à externalização de desejo, e outras vezes ocorre a parceria, mas a delegação do poder está mais distante de ser implantada, exigindo assim maior mobilização da sociedade civil na luta pelo direito a cidade.

## **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SOBRAL**

Em meados da década de 1990, Sobral começa a passar por um processo de reestruturação urbana, orientada pelo “projeto de modernização” do grupo político que assumia o poder no referido momento.

O poder público passa a investir na construção de equipamentos urbanos e na implantação de infra-estrutura em vários pontos da cidade, amparado no processo de descentralização das políticas públicas promovido pelo Estado, que praticamente obrigava os municípios a assumir novos encargos e funções no atendimento das demandas por novos e melhores serviços.

Para a concretização desse novo processo de urbanização eram necessários instrumentos de participação mais direta, como a elaboração do novo PDDU e a construção do orçamento participativo.

Embora o orçamento participativo se caracterize por ser uma política que busca eleger, juntamente com a população, as prioridades da ação de governo, além de estimular a responsabilidade política de ambos os atores e a prática democrática da gestão municipal, em Sobral, desde o primeiro orçamento participativo, quando da definição da primeira regionalização do território do município que serviria de base para a aplicação dos recursos, não ocorreram negociações entre a população e o poder público, e o critério, praticamente o único utilizado, foi a da proximidade entre os bairros. Uma regionalização sem legitimidade, que não reconheceu os laços políticos das populações e suas práticas urbanas. Que permaneceu sendo realizada da mesma forma nos outros orçamentos participativos que sucederam o primeiro.

No tocante à participação da população, ela ocorre através de mini plenárias e plenárias mais amplas, realizadas em pontos específicos da cidade, que muitas vezes contam com a presença quase que exclusiva de membros de associações comunitárias, os quais elegem prioridades que são analisadas nas secretarias competentes, estabelecendo a concretização ou não dos orçamentos participativos, de acordo com os recursos disponíveis. O destino dos recursos sempre acaba sendo decidido pelo poder público.

Uma outra forma de participação é a presença do agente local (remunerado pela prefeitura) e o agente 21 (voluntário); ambos exercem a função de cobrar das autoridades o cumprimento das ações apontadas pela sociedade nas plenárias. Porém, segundo os agentes, há uma grande dificuldade na realização dessa função, como relata um dos agentes 21:

[...] a prioridade apontada na plenária da região da cidade que eu represento não é atendida em função da ingerência política. Ai vem a força política dos vereadores, que acabam tirando a prioridade de uma comunidade e levando para outra, que já foi mais beneficiada, mais onde ele tem mais votos...acontecem muitos desses casos.<sup>5</sup>

Outra característica observada nos relatórios das plenárias dos orçamentos participativos é a repetição das prioridades nas mesmas localidades; mesmo sabendo que as necessidades estão sempre se renovando, é uma constante, como continua relatando o mesmo agente 21:

[...] o que a gente defendeu na plenária geral do OP de 1997, foi a mesma defesa que fizemos em 2005 e eu creio que agora no finalzinho desse ano vão ser as mesmas prioridades. [...] se houvesse uma valorização e efetivação do que é priorizado com certeza era a forma mais correta de se governar.<sup>6</sup>

Os relatos acima expostos deixam bem clara a “não apropriação” dos OP’s por parte da sociedade, embora seja pertinente lembrar que mudanças sociais desejáveis levam um tempo significativo para ocorrer e que por isso não devemos caracterizar o orçamento participativo como uma “política participativa” na sua totalidade ineficiente, apesar de a participação da sociedade civil ainda ser restrita à “apresentação de desejos, necessidades e recomendações”. Uma participação ainda bastante frágil, porém importante quando analisada frente a história administrativa de gestões passadas – anteriores a década de 1990, mesmo sabendo que a utilização dos OP’s pela duas últimas gestões municipais tem ajudado no processo de auto promoção, quando colocado no palanque como “slogan”, como uma política diferenciada entre um determinado candidato e outro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao propormos a análise do orçamento participativo e sua contribuição no planejamento e gestão municipal, consideramos inicialmente a necessidade de compreender sua instrumentalidade que vai desde a regionalização dos territórios à efetivação da participação da sociedade, além da análise sobre a continuidade da relação entre o poder público e a sociedade, que não deve ocorrer apenas durante o período de elaboração do relatório das plenárias.

O que podemos verificar nos OP’s de Sobral é que desde a sua implantação vem se mostrando um instrumento fragilizado diante do enfrentamento das culturas políticas preexistentes e da própria deficiência administrativa quanto ao acompanhamento do mesmo.

A defesa dos gestores locais, quanto à descentralização dos recursos municipais através dos OP’s tem sido, na maioria das vezes, uma consequência da nova conjuntura política nacional, que impõe a implementação da democratização dos recursos públicos.

---

<sup>5</sup> Entrevista concedida por Célio de Brito Lima, em Agosto de 2006. Morador da COHAB III – Agente 21

<sup>6</sup> Ibid.

Partindo das reflexões acima colocadas, não estamos propondo o abandono das políticas públicas de planejamento participativo, pois acreditamos na possibilidade dessas políticas como instrumento de mobilização social, mesmo que na maioria das vezes tais instrumentos acabem emergencialmente viabilizando apenas a obtenção de melhorias infra-estruturais, fato que não deve ser desprezado, se considerarmos a urgência de alguns espaços quanto à implantação de tais melhorias e se considerarmos os resultados alcançados pelos OP's e pelas políticas de planejamento e gestão do município um dos caminhos para refletir sobre a sociedade, sua qualidade de vida e sua participação política na gestão do município.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORA, Zenilde Baima. O espaço urbano cearense: breves considerações. In: AMORA, Zenilde Baima (org.). **O Ceará: enfoques geográficos**. Fortaleza: FUNECE, 1999.

MARIA JUNIOR, Martha. **Cidades Médias**: Uma abordagem da urbanização cearense. 2003 104f. Dissertação (Mestrado Acadêmico de Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2003.

SOUSA, Maria Salete de. Ceará: bases de fixação do povoamento e crescimento das cidades. In: SILVA, José Borzacchiello; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Espaços da participação popular: Algumas observações acerca da territorialidade do orçamento participativo em cidades brasileiras. **Cidades**, São Paulo, v. 1, n° 1, p. 97-116, 2004.