

PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ: CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO URBANO EM QUESTÃO

David Melo Van Den BRULE¹

Universidade Federal do Pernambuco

Resumo

Como citar:

BRULE, D. V. D. Planejamento urbano no município de Juazeiro do Norte, Ceará: concepções de desenvolvimento urbano em questão. **Revista Geografia em Atos** (GeoAtos online), v. 4, n. 19, p. 83-110, set-dez/2020.

DOI: 10.35416/geoatos.v4i19.7795

Recebido em: 2020-06-09

Devolvido para correções: 2020-10-10

Aceito em: 2020-11-03

É possível perceber dois ideais em torno da cidade: a cidade-mercado e a cidade-direito. Partindo dessa perspectiva, o presente trabalho, fruto de nossa tese de doutorado, objetivou identificar como a concepção de desenvolvimento urbano foi abordada no Plano Diretor do município de Juazeiro do Norte-CE (1997-2000), bem como na concepção de pessoas que participaram e de pessoas que não participaram diretamente da mencionada gestão, por meio de entrevistas realizadas no período de 2016 a 2019. Como metodologia, foi utilizada a análise de conteúdo com base na técnica da análise temática, ao elaborarmos como núcleo de sentido o desenvolvimento urbano. Quanto aos resultados, vimos que o PDDU (1997-2000), mesmo que guiado pelo ideal de desenvolvimento sustentável e justiça social, foi marcado por sua aproximação com a ideia de empreendedorismo urbano, especialmente quando se observam as linhas estratégicas traçadas no documento. Já para nossos entrevistados, de modo geral, a ideia do bem-estar aparece como propósito do desenvolvimento urbano, aspecto que vai desde a garantia ao acesso à infraestrutura até a ideia de gerar mais acesso à saúde, educação, moradia, segurança e saneamento.

Palavras-chave: Unidades de Vizinhança; Planejamento estratégico; Concepções de mundo; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

¹ Doutorando em Geografia na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Geografia na Universidade Federal da Paraíba (2011). Licenciado em Geografia pela Universidade Regional do Cariri (2008).

E-mail: naturezageografia@gmail.com

Orcid iD: orcid.org/0000-0002-1158-7930

URBAN PLANNING IN THE MUNICIPALITY OF JUAZEIRO DO NORTE, CEARÁ: CONCEPTIONS OF URBAN DEVELOPMENT IN QUESTION

Abstract

It is possible to perceive two ideals around the city: the market city and the right city. From this perspective, the present work, result of our doctoral thesis, aimed to identify how the concept of urban development was addressed in the Master Plan of the municipality of Juazeiro do Norte-CE (1997-2000), as well as in the conception of people who participated and people who did not directly participate in the aforementioned management, through interviews carried out in the period (2016 to 2019). As a methodology it was used to analyze the content based on the thematic analysis technique, to elaborate as a nucleus of meaning or urban development. As for the results, we saw that the PDDU (1997-2000), even if guided by the ideal of sustainable development and social justice, was marked by its approximation to the idea of urban entrepreneurship, especially when observing the strategic lines traced in the document. As for our interviewees, in general, the idea of well-being appears as the purpose of urban development, this aspect ranges from guaranteeing access to infrastructure to the idea of generating more access to health, education, housing, security and sanitation.

Keywords: Neighborhood Units; Strategic planning; World conceptions; Urban Development Master Plan

PLANEAMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO DE JUAZEIRO DEL NORTE, CEARÁ: CONCEPCIONES DE DESARROLLO URBANO EN DEBATE

Resumen

Es posible notar dos ideales alrededor de la ciudad: la ciudad de mercado y derecho a la ciudad. Desde esa perspectiva, el presente trabajo es resultado de nuestra tesis doctoral que tuvo como objetivo identificar cómo fue abordado el concepto de desarrollo urbano en el Plan Maestro del municipio de Juazeiro del Norte-CE (1997-2000), así como en la concepción de las personas que participaron y las que no de la gestión mencionada, a través de entrevistas realizadas en el período de 2016 a 2019. Como metodología se utilizó el análisis de con base en la técnica de análisis temático, cuando elaboramos como núcleo el significado de desarrollo urbano. En cuanto a los resultados, vimos que el PDDU (1997-2000), aunque guiado por el ideal de desarrollo sostenible y justicia social, estuvo marcado por su cercanía a la idea de emprendedorismo urbano, especialmente al observar las líneas estratégicas trazadas en el documento. Para nuestros entrevistados, en general, la idea de bienestar aparece como el propósito del desarrollo urbano, un aspecto que abarca el acceso a la infraestructura hasta

la idea de generar más acceso a la salud, educación, vivienda, seguridad y saneamiento.

Palabras clave: Unidades Vecinales; Planeamiento estratégico; Concepciones del mundo; Plan maestro de desarrollo urbano

Introdução

De modo geral, é possível perceber diversos ideais e valores em torno da cidade, separados e distintos em suas formas de avaliar. I. A cidade como mercadoria (ideário do empreendedorismo urbano); II. A cidade em busca de reduzir as desigualdades (ideário da reforma urbana). De um lado, o empreendedorismo urbano, que vê a cidade como mercadoria, destaca o *marketing* urbano e a valorização da economia com a ideia de cidade-empresa, permeada pelo modelo de planejamento estratégico por meio da parceria público-privada. Do outro lado, tem-se aquele que provém da reforma urbana, busca a redução da desigualdade e a correção das injustiças por meio da perspectiva distributiva da riqueza, da renda e do poder. O novo modelo preconiza a ampliação da democracia por meio de mecanismos participativos de controle social e tem por objetivo o bem-estar e a cidadania ativa (SANTOS JUNIOR, 2007).

Partindo da observação desses dois modelos supracitados, este artigo buscou identificar como a questão do desenvolvimento urbano foi abordada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (doravante PDDU) do município de Juazeiro do Norte-CE, elaborado na gestão do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no período de 1997 a 2000.

Este estudo nasce de uma inquietação¹, após observar a negligência com documentos legais, em específico o Plano Diretor e Estatuto da Cidade, no município de Juazeiro do Norte, interior cearense. À época, como servidor público, pude ver mais de perto as desigualdades de poder decisório e o quanto há para progredir na produção de um planejamento urbano mais inclusivo.

A cidade média de Juazeiro do Norte aparece como interessante caso, pois ao mesmo tempo em que apresenta uma forte religiosidade popular (iniciada pelo padre Cícero Romão Batista) está inserida dentro do modelo de produção capitalista, ao pensar a produção e dinâmica do seu espaço urbano, como veremos.

¹ Quando estive como servidor público à frente da Coordenadoria de Planejamento Urbano da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplad) da Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte-CE (2011-2012).

De acordo com os dados do IBGE, a população urbana local em 1991 era de 164.922 residentes. Subiu para 202.227 em 2000 e para 240.128 em 2010, correspondendo a 96,07% do total da população municipal. Estima-se que em 2019 tinha um total de aproximadamente 274.207² habitantes. Esse crescimento urbano é também um crescimento de produtores e consumidores, de necessidades e conflitos.

Ao considerarmos o conjunto de valores conflitantes que atravessam nossas relações sociais, nos interrogamos sobre qual a visão de mundo predominante que o PDDU assume. Elegemos o seguinte pressuposto: o PDDU incorpora as questões físicas do espaço, prioriza o desenvolvimento no viés do crescimento econômico — ao qual corresponde mais aos grupos abastados —, promove um modelo de cidade como mercadoria, negligencia o espaço pouco atraente para investimento empresarial e deixa de lado os conflitos sociais e a participação popular.

Para este trabalho foram realizadas entrevistas que desempenharam papel central. Por meio delas buscamos captar os principais valores, interesses e propósitos nas questões do desenvolvimento urbano — na concepção de pessoas que participaram e de pessoas que não participaram diretamente da gestão mencionada. De acordo com Duarte (2009, p. 215), as entrevistas “são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados”. Aqui selecionamos a análise de conteúdo com base na técnica da análise temática e elaboramos um núcleo de sentido que foi o desenvolvimento urbano. A partir desse recorte temático, construímos o quadro acerca da visão do que seja desenvolvimento urbano.

No primeiro momento, mostraremos as concepções e interesses do PDDU, e no segundo, as concepções e interesses do desenvolvimento urbano na visão dos entrevistados. Antes de adentrarmos alguns aspectos que marcaram o ideário do planejamento estratégico e, em contraposição, o ideário da cidade direito.

² Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 11 jan. 2020.

Planejamento do desenvolvimento urbano: concepções em disputa

O planejamento urbano não é uma área restrita do conhecimento, inclui os mais diversos profissionais nessa atividade³. Planejar leva à reflexão sobre a cidade que queremos, seus problemas e suas contradições. O planejamento é uma qualidade da ação pensante e possui, no mínimo, duas dimensões: as condições materiais existentes e as relações sociais, a primeira bastante desigual e a segunda bastante conflitante. Por vezes, a prática de planejar se concretiza em projetos, planos, e até formaliza leis. E visando a ação futura com vias a objetivar algum tipo de “desenvolvimento”, organiza a conjuntura de um dado presente com base em suas metas.

O planejamento aplicado ao Estado surgiu devido aos problemas gerados em decorrência do processo de revolução industrial (primeiramente na Inglaterra) e do vertiginoso crescimento urbano. No caso europeu nasceu no século XIX, ligado a três aspectos: a busca da resolução dos problemas concernentes à crescente cidade industrial – quando recebeu o nome de planejamento urbano; o planejamento social com vias à conquista do bem-estar proposto pelo Estado; a de base econômica, sob a formulação da economia política clássica (ESCOBAR, 2000). Segundo Escobar, ocorre que “desde o fim do século XVIII, o planejamento esteve inextricavelmente ligado ao progresso da modernidade ocidental” (ESCOBAR, 2000, p. 211).

Em um período mais recente, segundo Harvey, o planejamento ganha um perfil mais ousado após a década de 1960. Nas palavras do autor:

[...] a abordagem “administrativa”, tão característica da década de 1960, deu lugar a formas de ação iniciadoras e “empreendedoras” nas décadas de 1970 e 1980. Nos anos recentes, em particular, parece haver um consenso emergindo em todo o mundo capitalista avançado: os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico (HARVEY, 2005, p. 167).

Surge, desse novo contexto urbano, a saída de um regime fordista para um regime de acumulação flexível, no qual o empreendedorismo urbano impulsionou essa transformação (HARVEY, 2005). Esse novo modelo de regime urbano tem como

³ Para saber mais sobre o seu caráter multidimensional ver Norma Lacerda no artigo, “o campo do planejamento urbano e regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade”. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4171>> Acesso em: 1 jun. de 2016.

fundamentos a desregulamentação, a produção flexível e a inserção na globalização. A finança passa a operar com mais facilidade no espaço por meio da flexibilidade e da informação.

A construção de um espaço para atender a essas características se tornou cada vez mais imprescindível, o que possibilitou algumas gestões aderirem um clima de competição entre cidades. Com essa finalidade, o planejamento estratégico, inspirado pelo planejamento empresarial, passou a tratar as cidades como empresas e desenvolveu o *marketing* urbano.

O modelo de planejamento para tal ideário ficou conhecido como Planejamento Estratégico. Surgido na década de 1980 nos Estados Unidos, e em seguida adotado na Espanha — onde ficou bastante conhecido devido aos Jogos Olímpicos de Barcelona de 1992 —, chega na América Latina no início dos anos noventa, primeiramente no Rio de Janeiro e depois em Curitiba (HARVEY, 2005; SÁNCHEZ, 2010; SOUZA, 2006; 2008; VAINER, 2002). Vainer considera que o Planejamento Estratégico esteve:

Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (VAINER, 2002, p. 76).

As questões urbanas mudam no tempo e espaço. Com o período técnico científico informacional, momento dos grandes eventos, a questão da competitividade urbana ganhou contornos cada vez mais sofisticados. Assim, aumentaram-se os serviços de consultorias que já se faziam presentes após a Segunda Guerra. As cidades, ao assumirem esse modelo, passaram a buscar o elo cada vez mais estreito entre ciência e informação.

A abertura para o mercado internacional e os novos meios de comunicação possibilitaram o crescimento vultoso da propaganda. A imagem da cidade eficiente e conectada se faz de suma importância para o seu crescimento. Borja e Castells destacaram:

[...] assim que uma região do mundo se articula à economia global, dinamizando sua economia e sociedade locais, a instalação de um nó urbano para serviços avançados se torna um pré-requisito e é invariavelmente organizada em torno de um aeroporto internacional, sistema de telecomunicações por satélite, hotéis de luxo com sistemas de segurança adequados, apoio de secretariado em língua inglesa, empresas financeiras e de consultoria familiarizadas com a região, escritórios governamentais locais e regionais capazes de fornecer informações e infraestrutura para apoiar investidores internacionais e um mercado de trabalho local com pessoal especializados em serviços avançados e

infraestrutura tecnológica (BORJA;CASTELLS, 1997, p. 51, tradução nossa).

As cidades mais inseridas nesse processo são comandadas por um espaço-tempo global que, ao medir o tempo em fluxos de capitais, perde em observar possíveis grandezas em outras esferas da vida. Vainer (2002) destaca ainda alguns elementos necessários para o capital avançar mediante o planejamento estratégico: o estabelecimento de consensos, a consciência de crise e o sentimento de patriotismo.

Sánchez (2010) afirma o papel preponderante da mídia para disseminar o novo modelo. A competição entre as cidades estava instalada, o principal atrativo é o “novo” e a tecnologia responde com um arsenal cada vez maior de objetos, tornados obsoletos em pouco tempo.

O novo empreendedorismo promove a articulação público-privada. O Estado assume o risco da atividade empreendedora e prioriza avanços econômicos (indústria, mercado local, redução salarial, requalificação) em detrimento dos gastos sociais (educação, saúde, moradia) (HARVEY, 2005). Por outro lado, Villaça aponta que no Brasil “a década de 1990 foi selecionada como fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares” (VILLAÇA, 2010, p. 235).

No ideário cidade-mercado, tem-se a democracia representativa sob o prisma da política liberal alicerçada no planejamento estratégico, sob o *modus operandi* do empreendedorismo urbano, o qual vê a cidade como mercadoria, adota como valor prioritário a liberdade (entendida como a possibilidade de livre iniciativa e garantia da propriedade privada). Esse modelo tem a economia como fio condutor das decisões políticas e o cidadão é visto como um consumidor. Há estímulo à competitividade entre as cidades, busca-se inserção no cenário mundial com investimento direcionado às tecnologias e ao turismo, adota a modernização como meta e como consequência amplia-se o endividamento público. Valoriza-se a pouca interferência do Estado na economia, a iniciativa privada aparece em primeiro plano, busca-se referência em cidades modelos e a participação, quando ocorre, acontece sob a forma da coerção, manipulação, informação, consulta e/ou no máximo cooptação.

No ideário cidade-direito, tem-se a possibilidade da incorporação da participação popular, a qual surge primeiro nos grandes centros como consequência da urbanização excludente. Tal polo possui um teor progressista, luta pela descentralização do poder, pelo fortalecimento de grupos minoritários e combate às injustiças sociais. Sua perspectiva redistributiva prioriza as necessidades coletivas, luta contra a exclusão social e está inclinada a um modelo mais igualitário de vida urbana. A justiça social é um valor prioritário, e como consequência, os cidadãos são vistos como usuários que possuem o direito de decidir na condução de seus destinos. São ainda características desse ideário: o investimento em moradia, acessibilidade, infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos, prioridade aos espaços públicos; crítica o caráter técnico do planejamento urbano e considera a pluralidade dos modos de vida.

Nesse segundo polo, o Plano Diretor poderá se tornar um instrumento de luta pela reforma urbana ao tratar as contradições urbanas. Segundo Grazia:

[...] lembramos que o PD é apenas um instrumento que se articulado a outros e renovado seu conteúdo poderá se transformar em um instrumento que acumule forças na luta pela Reforma Urbana. Poderá ser também um meio para setores populares e progressistas iniciarem um processo de análise global da cidade e participarem efetivamente de sua gestão, produzindo no processo de negociação novas políticas públicas que respondam aos interesses dos cidadãos que reivindicam justiça social e democratização da cidade (GRAZIA, 1990, p. 12).

Neste sentido, deve-se incluir a singularidade dos espaços vividos e possuir uma linguagem clara e simples. O Plano Diretor pode incorporar os demais planos de governo, contribuir para diminuir a segregação e a exclusão social, preservar o meio ambiente e as práticas culturais. Regularização fundiária, estabelecimento de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), dentre outros instrumentos, são formas ligadas à luta pelo direito à cidade (GRAZIA, 1990; HARVEY 2005; LEAL, 2003; PEREIRA, 2015; RIBEIRO; CARDOSO, 2012; ROLNIK, 2009; SÁNCHEZ, 2010; SANTOS JUNIOR, 2007; SOUZA, 2006, 2008; VAINER, 2002).

Concepções e interesses no Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Juazeiro do Norte-CE

O *locus* de investigação dessa pesquisa é a cidade de Juazeiro do Norte, situada em uma posição estratégica, na região do Cariri, sul do Estado do Ceará. No atual recorte administrativo do Nordeste brasileiro, localiza-se em seu centro geográfico. Forma, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um arranjo populacional com os municípios de Crato e Barbalha⁴. Para Souza (2008, p. 32), “uma *aglomeração urbana* se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um minissistema urbano em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes”.

Sua área administrativa de 248,558km² conta com a sede municipal e mais dois distritos: Marrocos e Padre Cícero (ambos criados em 1938). Em 2010, apresentou uma densidade populacional⁵ de 1.006,91hab/km², distribuída em 36 bairros⁶. Possui relevante influência para a Região Metropolitana do Cariri, institucionalizada em julho de 2009⁷ por Lei complementar nº 78 e conta com projeção populacional, no ano de 2017, segundo o IBGE, em torno de 601.817 habitantes⁸ na região supracitada. Juazeiro do Norte-CE se destaca com o maior PIB e população (44,92%), esboçando um centro de referência para diversos municípios próximos a ela.

Para realizarmos as entrevistas (semiestruturadas) elaboramos dois roteiros específicos, um para políticos e técnicos, e outro para pessoas que não participaram diretamente da gestão. Aqui, privilegiamos a pesquisa qualitativa na forma da análise de conteúdo com base em temas. Ao centrarmos no tema, elaboramos unidades de registro por núcleo de sentido, e depois da categorização procedemos a descrição, a interpretação e a inferência.

Nas palavras de Bardin, a análise de conteúdo é:

⁴IBGE, Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>> Acesso em: 15 set. 2017.

⁵IBGE, Sinopse do Censo demográfico 2010, Ceará. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=23&dados=21>>. Acesso em: 12 set. 2017.

⁶ Alterado pela Lei Municipal nº 4.945 de 18 de março de 2019. Atualmente somando 43 bairros. Disponível em: <<https://juazeiro.ce.gov.br/www2/Legislacao/2019/LEI%20N%204945-2019-Altera%20o%20Perimetro%20Urbano%20e%20a%20divisao%20de%20Bairros%20da%20Cidade%20de%20Juazeiro%20do%20Norte%20e%20estabelece%20as%20Sedes%20dos%20Distritos%20de%20Padre%20Cicero%20e%20Marrocos.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2020.

⁷ Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20090703/do20090703p01.pdf>> Acesso em: 15 set. 2017.

⁸ FONTE: IBGE, Cidades@ <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>> Acesso em: 12 set. 2017.

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade (BARDIN, 2011, p. 15).

Veja que esta análise busca recortar, no conjunto das entrevistas, os principais conteúdos através do tema escolhido no nosso recorte: desenvolvimento urbano⁹. Assim, obteve-se visão de conjunto ao observar as particularidades para proceder com sua sistematização, e quando necessário se utilizou da explicação da análise temática em Gomes (2009).

Quanto às entrevistas, registramos oito¹⁰, sendo duas com pessoas da equipe técnica do PDDU, quatro com pessoas que participaram na elaboração do Plano (mas não compuseram a equipe técnica, com o nome no documento final) e dois vereadores daquele período (Quadro 1, 2 e 3).

⁹ Na nossa tese elaboramos três núcleos de sentido: desenvolvimento urbano, justiça e injustiça, para avaliar o processo de incorporação (ou não) da participação popular no planejamento urbano do município de Juazeiro do Norte-CE. Assim, buscou-se identificar como a questão do desenvolvimento urbano e da justiça/injustiça foi considerada em documentos oficiais, bem como na concepção de pessoas que participaram e de pessoas que não participaram diretamente das gestões municipais. Como recorte analítico, partimos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (elaborado no período de 1997 a 2000), passando pela tentativa de revisão (nos anos de 2009 a 2012), e, finalmente, chegando à atualidade (2016-2019), ao considerar a concepção de municípios que foram entrevistados. No entanto, o presente artigo visou focar nas concepções de desenvolvimento urbano como já mencionado.

¹⁰ Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, consideramos substancial um recorte de oito entrevistados para o escopo tratado neste artigo. Quanto à escolha, ela se justifica pela delimitação temporal (pessoas que de alguma forma estiveram ligadas ao período de elaboração do PDDU 1997-2000), outro fator se deve ao próprio limite temporal (prazo) da nossa pesquisa.

Quadro 1. Entrevistados da pesquisa (participantes da equipe técnica municipal)

NOME ¹¹	FORMAÇÃO
Entrevistado A	É doutor em Ciência da Educação (2010) e professor do curso de Arquitetura e Urbanismo na Fametro na cidade de Fortaleza. Foi professor substituto da Universidade Regional do Cariri (URCA) em 2008 e trabalhou na administração (na equipe técnica municipal na elaboração do Plano Diretor), ocupando a função de coordenador do Prourb e do PDDU. Atualmente faz seu segundo doutorado (início em 2015).
Entrevistado B	Participou da elaboração do PDDU como assistente social, profissão que atuou durante trinta anos (1986-2017) na prefeitura, tempo em que esteve em diversos setores da administração municipal. Atualmente leciona na Faculdade Leão Sampaio e encontra-se aposentada pelo município.

Fonte: Entrevistas. Elaborado pelo autor, 2020.

Quadro 2. Entrevistados da pesquisa (participantes que não configuraram nome na equipe técnica municipal)

NOME	FORMAÇÃO
Entrevistado C	Engenheiro civil, concursado da Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte-CE, trabalha na prefeitura há pouco mais de 32 anos. Participou na elaboração do PDDU. Mário foi também secretário em diversas ocasiões.
Entrevistado D	Advogado que participou da elaboração do Fundo Municipal do Plano Diretor e da criação do Conselho Municipal do Plano Diretor. Ele destaca que sua participação foi mais técnica.
Entrevistado E	Engenheiro mecânico e empresário, o ex-vice-prefeito foi uma das pessoas mais citadas em nossa investigação sobre a participação no Plano Diretor, tendo atuado como representante da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL).
Entrevistado F	Formado em Ciências Exatas e Biológicas, graduando em Administração de Empresa e técnico em Agropecuária. Participou do movimento comunitário popular, luta esta que culminou na Constituição de 1988. Foi líder comunitário do bairro Romeirão e do bairro Frei Damião. Foi ainda presidente da Federação das Associações Comunitárias (FECECE) e participou de vários conselhos de controle social. Romão ainda cita que foi secretário na cidade de Salgueiro (PE) e professor.

Fonte: Entrevistas. Elaborado pelo autor, 2020.

¹¹ Por opção ética, no sentido de preservar o sigilo dos entrevistados — em razão dos riscos e perigos que as pessoas entrevistadas podem eventualmente estar expostas — iremos utilizar categorização que não indicará os nomes dos entrevistados, além disso é importante frisar que alguns entrevistados não permitiram a utilização dos seus nomes reais e por isso estamos lançando mão de nomes fictícios.

Quadro 3. Entrevistados da pesquisa (vereadores)

NOME	FORMAÇÃO
Entrevistado G	Foi vereador no período de 1997 a 2000, é ativista ambiental, graduado em Fisioterapia e conta com experiência nos serviços públicos municipal, estadual e federal.
Entrevistado H	Atuou como vereadora no período de 1997 a 2000 e foi chefe de gabinete em vários governos (intercalado), somando aproximadamente 16 anos na administração pública.

Fonte: Entrevistas. Elaborado pelo autor, 2020.

Na gestão do prefeito Mauro Sampaio (1996-2000), foi elaborado pelo consórcio VBA/Espaço Plano, em parceria com a administração municipal de Juazeiro do Norte e comunidade local, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), legitimado por meio da lei em setembro de 2000. O trabalho foi desenvolvido no governo de Tasso Jereissati, dentro do programa de ações do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Ceará (Prourb), e contou com a coordenação geral de três arquitetos, sendo o mais citado Fausto Nilo Costa Júnior.

O Plano Diretor foi compreendido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, está composto por alguns documentos e tem como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico sustentável com justiça social e assegurar melhor qualidade de vida para seus habitantes (CEARÁ, 2000d).

De acordo com o PDDU, as zonas da cidade estão divididas da seguinte maneira: Zona Residencial (ZR), subdividida em quatro categorias de densidade, uso e ocupação do solo: ZR1, ZR2, ZR3 e ZR4; Zona Comercial e de Serviços Especiais (ZCSE); Zona de Uso Misto (ZUM); Centro de Unidade de Vizinhança (CEUV); Zona de Renovação Urbana (ZRU); Zona Industrial (ZI); e Zona Especial (ZE), subdividida em: ZE1, ZE2, ZE3, ZE4 e ZE5, essas últimas só identificam áreas de proteção e preservação ambiental e um parque urbano.

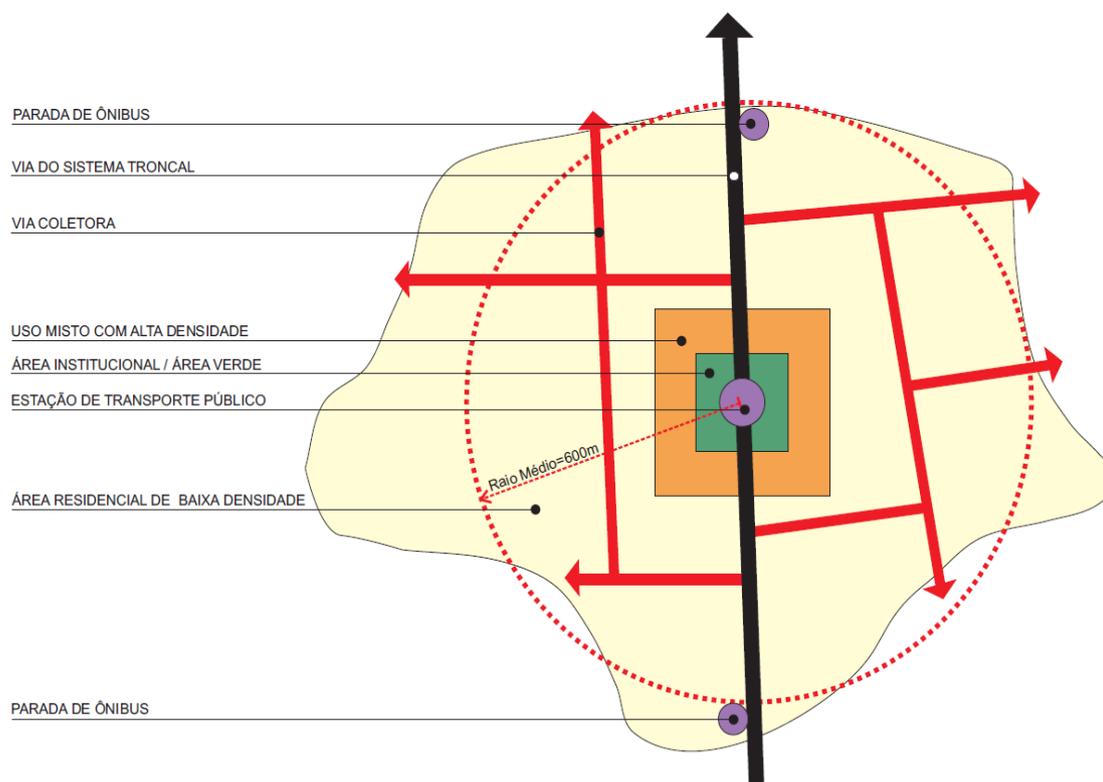
O Plano Diretor do município de Juazeiro do Norte-CE se utilizou da proposta de organizar a cidade em Unidades de Vizinhança. O artigo 2º da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.570 de 08 de setembro de 2000), diz: “a cidade de Juazeiro do Norte configurar-se-á espacialmente como um conjunto de Unidades de Vizinhança, interligadas entre si por um Sistema de Transporte Público” (CEARÁ, 2000b, p. 7). Na visão do entrevistado D, o PDDU foi estruturado dentro da chamada Unidade de Vizinhança.

Para ele, nunca foi possível colocar em prática a Unidade de Vizinhança “em função de não ter existido por parte da gestão pública interesse em praticar o Plano Diretor” (Entrevistado D, entrevista cedida em outubro de 2018).

A perspectiva era que a Unidade de Vizinhança pudesse promover um maior controle social da comunidade, minimizar custos de transportes e, em um raio médio de 600m, oferecer serviços essenciais, como: central comunitária; centro de educação infantil (creche); centro de saúde; escola de 1º e 2º grau; polo de atendimento para adolescentes; estação de transporte público, incluindo o comércio de abastecimento, o lazer, a saúde, a educação, a segurança. O Plano estabeleceu 37 Unidades de Vizinhança através da Lei de Organização Territorial (Lei 2.569 de 2000), onde previa núcleos habitacionais de 7.000 a 15.000 habitantes. A previsão foi de que as Unidades de Vizinhança fossem implementadas em 240 meses (o prazo encerraria em 2020), porém, a proposta da Unidade de Vizinhança foi iniciada apenas no papel.

A seguir, a figura 1(AeB) apresenta o modelo esquemático para a proposta de Unidade de Vizinhança:

Figura 1a. Croquis para Proposta de Unidade de Vizinhança



Fonte: CEARÁ, 2000n.

(CEARÁ, 2000d, p. 39). Conforme o documento, a ideia de desenvolvimento está condicionada ao princípio de sustentabilidade, segundo os escritos do próprio Plano:

Nas palavras de Gregory Bateson, o que mais conta para o projeto de uma cultura sustentável é a ecologia, entendida como uma rede balanceada e adaptativa, ajustada entre os produtos da mente humana e os processos da natureza. Dessa forma, a condição estratégica para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida urbana decorrerão do ajustamento entre o cenário natural devidamente preservado e o ambiente cultural [...] (CEARÁ, 2000f, p. 15).

Bitoun (2001) analisa os planos estratégicos elaborados na Região Metropolitana do Recife e atenta para o contexto do final dos anos 90 que evidencia a disseminação da ideia de cidades sustentáveis proposta pelo Banco Mundial. Segundo o autor, tornava requisito no tratamento dado à ideia de desenvolvimento nos planos estratégicos se reportar ao conceito de desenvolvimento sustentável, entendimento este permeado com algumas variações que, segundo ele, “quando se torna um amolecido consenso, uma referência ritual que não incomoda a ninguém, perde o seu valor” (BITOUN, 2001, p. 306).

Quanto à cidade que o Plano almeja, encontra-se: “uma cidade com alto nível de acessibilidade social aos bens e aos serviços para todos os seus moradores, realçando sua herança histórica, preservando seu ambiente natural e promovendo o conforto da vida urbana com justiça e equidade” (CEARÁ, 2000h, p. 4). Ao mesmo tempo em que propõe ações onde a cidade deva ser empreendedora, moderna e cosmopolita, e buscar ampliar a atratividade, promover lugares de concentração de investimento e dinamização da vida econômica. Para isso, traçou quatro linhas estratégicas:

Linha Estratégica 1: Juazeiro do Norte deverá ser um importante centro de turismo religioso da América Latina.

Linha Estratégica 2: Juazeiro do Norte deverá ser um centro comercial regional de qualidade.

Linha Estratégica 3: Juazeiro do Norte deverá ter uma economia industrial forte e descentralizada, com produtos de valor agregado cada vez maior.

Linha Estratégica 4: Juazeiro do Norte deverá ser um município atraente e equilibrado física e socialmente (CEARÁ, 2000g, p. 52).

Logo em seguida, busca trabalhar a ideia de desenvolvimento econômico com justiça social. De acordo com o PDDU:

O Município de Juazeiro do Norte deve obter seu desenvolvimento econômico sustentável com justiça social através da oferta de serviços de turismo e outros serviços de qualidade e de produtos industrializados de valor agregado cada vez maior, fornecendo aos moradores e visitantes uma cidade atraente e equilibrada física e socialmente (CEARÁ, 2000g, p. 52).

Em razão dessas linhas estratégicas, pode-se afirmar que o modelo adotado prioriza os aspectos do mercado através do desenvolvimento do turismo, do centro comercial e do investimento industrial. Esse modelo de gerenciamento, como observou Harvey (2005), prioriza a parceria público-privada, “em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento e novo investimentos diretos ou novas fontes de emprego” (p. 172). Aspecto este também destacado no Relatório de Questões Módulo Conceito: “encorajar parcerias institucionais e financeiras para um melhor aproveitamento das atividades ligadas ao comércio, contribuindo para o desenvolvimento econômico” (CEARÁ, 2000h, p. 107).

Para o acompanhamento da Linha Estratégica quatro, pontuou os seguintes indicadores: frequência de atividades culturais; índice Gini; renda familiar; expectativa de vida; taxa de analfabetismo; nível de escolaridade; renda per capita; taxa de desemprego; distribuição espacial da população (CEARÁ, 2000g). Esse aspecto demonstra que na medida em que prioriza a cidade mercado, volta-se a atenção para alguns problemas sociais, porém suas soluções se prestam a acreditar piamente na promessa do desenvolvimento econômico. Observou-se que para alcançar a ideia (inserida no plano) da “cidade que queremos” foram estabelecidas seis metas: I. Obter a condição estratégica para o desenvolvimento; II. Gerenciar o crescimento; III. Desenvolver e manter uma imagem positiva da cidade; IV. Criar e manter vizinhanças saudáveis e diversificadas em toda a cidade e nos distritos; V. Proteger a qualidade do sistema ambiental; VI. Promover serviços públicos igualitários e eficientes (CEARÁ, 2000h). Essas são as mesmas metas encontradas em outros Plano Diretores promovidos pelo Prourb, a exemplo do município de Horizonte.

Esse aspecto ressaltado demonstra dois problemas, um diz respeito à ausência de pesquisa minuciosa da realidade local, o que por consequência prejudica a implementação das ações idealizadas; o outro aspecto problemático é gerado na medida em que coloca metas em comuns para realidades diferentes, transformando os espaços que, em sua essência, possuem características e valores específicos, em realidades “homogêneas”, o que por sua

vez afeta os próprios anseios da comunidade e inibe o descobrimento da singularidade dos espaços vividos no momento da elaboração do plano.

O conhecimento local deverá servir de base para o fortalecimento das políticas públicas de cunho participativo, inserido na forma de diálogo ao partir do conhecimento das pessoas para a construção de algo novo¹². Rechaçamos a ideia de modelo “pronto” aos moldes do PDDU, modelo esse que dificulta a criação de significado para as pessoas que fazem parte do processo.

Com isso, busca-se evitar duas espécies de alienação: uma é quando as pessoas ficam alijadas do processo participativo, e a outra diz respeito sobre a ausência de reflexão quanto à própria cidade e, conseqüentemente, do ser. O pensamento de Milton Santos corrobora com o primeiro aspecto quando observou que “quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigorosa alienação” (SANTOS, 2006, p. 328); com relação ao segundo aspecto, encontra-se em Freire uma inspiração quando pontua: “se a possibilidade de reflexão sobre si, sobre seu estar no mundo, associada indissolúvelmente à sua ação sobre o mundo, não existe no ser, seu estar no mundo se reduz a um não poder transpor os limites que lhe são impostos pelo próprio mundo” (FREIRE, 1979, p. 16).

No que toca ao caso em questão, o PDDU de Juazeiro do Norte aprovou cinco projetos estruturantes, os quais seguem em ordem de prioridade: 1. Roteiro da Fé; 2. Subsistema Troncal de Transporte e Acessibilidade (Anel Pericentral – Eixo Beira Trilho); 3. Subsistema Troncal de Transporte e Acessibilidade – Trecho Centro / Horto; 4. Parque das Timbaúbas – 2º Etapa; 5. Unidade de Vizinhança Piloto – UV Centro.

Quanto ao planejamento, utilizou-se da linguagem do Planejamento Estratégico, como: estratégia, planejamento estratégico, diagnóstico, forças competitivas, ambiente competitivo, diversificação, desempenho econômico e social, municípios concorrentes, quem são os clientes, como tem evoluído o mercado, sucesso, dentre outras.

¹² O pensamento de Boaventura de Sousa Santos (2002) visa fortalecer e ampliar a emancipação social. A democracia para ele é uma conquista concreta de uma dada sociedade, daí não se pode tirar soluções universais. O autor dá ânimo ao debate e convida a buscar a democracia de alta intensidade, momento no qual evoca três teses: primeiro, pelo fortalecimento da demodiversidade; segundo, pelo fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global; e, terceiro, pela ampliação do experimentalismo democrático.

Segundo o PDDU, os principais concorrentes do município de Juazeiro do Norte são Crato e Barbalha (municípios conurbados), Brejo Santo¹³, Iguatu¹⁴, Sobral¹⁵, Fortaleza¹⁶ e Canindé¹⁷, todos no Ceará. O Plano Estratégico (com dados de 1995/1996) contém seis quadros comparativos com seus principais concorrentes, considerando a base natural (quadro 11), base urbana e demográfica (quadro 12), base institucional (quadro 13), base social (quadro 14), base econômica (quadro 15) e indicadores socioeconômicos (quadro 16).

O mesmo Plano Estratégico¹⁸ oferece um quadro com elementos para o sucesso do desenvolvimento econômico e social de um município. Essas condutas versam, especialmente, sobre o investimento educacional e tecnológico, visando o desenvolvimento econômico, a melhoria da infraestrutura, a universalização do ensino e o atendimento de qualidade na saúde.

Ainda no cenário das soluções, com dados de 1998, propõe-se que o município deve investir nos seus principais setores econômicos, como: turismo religioso; comércio varejista; industriais (utensílios de alumínio; artesanato; joias; móveis; couros); confecções e calçados (CEARÁ, 2000g). Na sequência, o quadro 4, síntese 1 da concepção de desenvolvimento urbano no PDDU.

¹³ Sul Cearense distante aproximadamente 63km via CE-293.

¹⁴ Centro-Sul Cearense distante aproximadamente 155km via BR-122.

¹⁵ Noroeste Cearense distante aproximadamente 586km via CE-176.

¹⁶ Capital Cearense distante aproximadamente 515km via BR-116.

¹⁷ Norte Cearense distante aproximadamente 459km via BR-020 e CE-176.

¹⁸ O Plano Estratégico utiliza como referência o livro de Michael Porter “a vantagem competitiva das nações” (CEARÁ 2000g, p. 46).

Quadro 4. Síntese da concepção de Desenvolvimento Urbano no PDDU

DESENVOLVIMENTO URBANO (ASPECTOS VALORIZADOS)	
PDDU	Atendimento de qualidade na saúde Bem-estar Centro comercial Desenvolvimento econômico sustentável Disciplinar o uso e ocupação do solo Distribuir a densidade demográfica Economia Industrial Educação Estabelecer mecanismos de participação da comunidade Estimular a expansão do mercado de trabalho e das atividades produtivas Garantir as funções sociais da cidade Implantar sistema integrado de planejamento e de democratização da gestão urbana Justiça social Melhorar as condições de acesso à moradia, ao trabalho, ao lazer, à cultura, aos transportes e aos equipamentos urbanos Município atraente e equilibrado física e socialmente Preservar, conservar e recuperar as áreas e edificações de valor histórico, paisagístico, cultural e natural Promover a universalização do ensino fundamental com garantia de qualidade Promover conforto da vida urbana Promover o crescimento da cidade Promover serviços públicos igualitários e eficientes Proporcionar maior eficiência na distribuição dos serviços públicos Qualidade de vida Reurbanizar áreas deterioradas Tecnologia Turismo religioso Unidade de Vizinhança Universalização do ensino

Fonte: elaborado pelo autor, 2020.

Concepções e interesses de desenvolvimento urbano na visão dos agentes locais

Na visão dos entrevistados — os dois primeiros relatos são de pessoas da equipe técnica, depois apresenta-se a visão de mais quatro que participaram na elaboração do PDDU, mas não participaram oficialmente da equipe técnica, e os dois últimos foram vereadores na época —, o desenvolvimento urbano se configura com alguns aspectos. A seguir, as principais ideias do entrevistado A sobre a concepção de desenvolvimento urbano:

- a) Tratar a política ambiental e o direito ambiental;
- b) Controlar o uso do solo, limitando o poder do mercado imobiliário;
- c) Promover acessibilidade em todos os aspectos;
- d) Gerar maior credibilidade às lideranças populares;
- e) Atuar e buscar melhorar o espaço na escala da rua e do bairro;
- f) Aplicar Unidades de Vizinhança;

- g) Implementar políticas públicas que possam promover uma cidade mais humana e mais saudável;
- h) Estabelecer Zona Especial de Interesse Social (ZEIS);
- i) Estabelecer qualidade de vida e igualdade social;
- j) Preservar o patrimônio;
- k) Valorizar o espaço público;
- l) Proteger a população de baixa renda;
- m) Investir na caminhabilidade da cidade (Entrevistado A, entrevista cedida em abril de 2018).

Sobre esse aspecto (concepção de desenvolvimento urbano), quando perguntamos a entrevistada B ela pontuou: “primeiro é tornar a cidade acessível, leia-se acesso geográfico mesmo! Porque Juazeiro é uma cidade que tem uma realidade própria por conta da romaria e o acesso físico é péssimo” (Entrevistada B, entrevista cedida em junho de 2018).

Na visão do entrevistado C (engenheiro Civil):

O desenvolvimento urbano, ele é importante, mas para que ele atenda à população no todo é importante que todos os setores participem, porque você só construir uma avenida, construir um viaduto, construir uma ponte, resolve parcialmente algum problema de fluxo, alguma coisa, mas, no geral, não resolve o problema da população. Então a coisa é muito mais abrangente, precisa-se ouvir a população no todo, porque as necessidades da população, elas são diversas. É importante que se tenha um maior número possível, a maior diversidade dentro da população para que a gente consiga fazer um projeto que atenda a todos (Entrevistado C, entrevista cedida em junho de 2018).

De acordo com entrevistado D, que teve participação ativa na elaboração do PDDU,

O propósito do desenvolvimento urbano no meu entendimento é o conforto para o cidadão e para cidadã, e esse conforto se dá através de vários mecanismos. O grau de satisfação meu não é o mesmo que o seu. Mas eu compreendo que todo esforço tem o sentido da felicidade do ser humano de estar naquele ambiente gostando, achando que ali é o lugar dele (Entrevistado D, entrevista cedida em outubro de 2018).

Na visão do entrevistado E, o desenvolvimento ocorre quando cada um exerce seu ofício, e todos podem usufruir dos benefícios da coletividade. Para ele, o desenvolvimento está relacionado à geração de emprego, a potencializar a vocação econômica da cidade, ao

aumento da renda *per capita*, à melhoria da infraestrutura da cidade. Ele cita, com destaque especial, o aeroporto e a implantação das faculdades (Entrevistado E, entrevista cedida em março de 2018).

Para o entrevistado F, que foi Presidente da Federação das Associações Comunitárias de Juazeiro do Norte,

[...] Ter uma cidade aonde as pessoas se sintam felizes, que os espaços urbanos sejam um cartão de visita para acolher esse público flutuante que dobra a população diariamente em Juazeiro, pessoal que num raio de 300km, 400km vem diariamente ao Juazeiro fazer suas compras, visitar, fazer suas romarias. [...] Acredito que não é pedir muito, é o sonho das pessoas, que se respeite os direitos de todos, que se sintam todos acolhidos e que cada um tenha a oportunidade de viver bem (Entrevistado F, entrevista cedida em setembro de 2016).

Para o vereador da época:

Primeiro tem que ter uma política de gestão e planejamento. O poder público tem que ser mais eficiente. Então, uma forma é o fortalecimento dos equipamentos públicos, da profissionalização do serviço público, das secretarias, com a intercomunicação entre elas. [...]. A cidade tem que ser planejada para o conforto do cidadão. Enquanto você não humanizar essas relações, aí você não vai ter revolução. No meu entender, a propriedade tem que cumprir sua função social, tem que cumprir sua função ambiental. [...]. Eu me arrepio todinho quando eu vejo dizer que o Brasil está crescendo tantos por cento ao ano, está dando tantos empregos. Sim! Mas esse tipo de desenvolvimento, ele é sustentável? Até quando? Até quando as estruturas vão aguentar? Então, defendo o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis e não da forma como está posto pelo sistema. (Entrevistado G, entrevista cedida em junho de 2018).

De acordo com a vereadora entrevistada H, a função do poder público é gerar emprego, mas ela nota que no município de Juazeiro do Norte as pessoas estão com pouca qualificação. Nesse sentido, o seu pensamento revela que é preciso mudar a consciência para observar que a educação pode ser solução. Nas palavras da vereadora, “começa pelas famílias, que é a base, trabalhar o setor de educação. O papel de um professor é de uma grande importância para o futuro [...], o professor prepara aquele público [...], eu sempre pensei assim: preparar o jovem na sua totalidade” (Entrevistada H, entrevista cedida em junho de 2018).

Em geral, o desenvolvimento urbano, segundo a ótica dos entrevistados, acontece sob diversas perspectivas (educacional, acessibilidade, infraestrutura, qualidade de vida,

crescimento econômico, implementação de bons projetos, geração de oportunidades, aperfeiçoamento da administração pública e preparação para o mercado de trabalho). Apenas um entrevistado mencionou a premissa de ouvir a maior diversidade de cidadãos para estabelecer um projeto que atenda a todos. Apenas um entrevistado questiona e critica o modelo de desenvolvimento econômico vigente, enquanto outro cita a possibilidade de limitar o poder do mercado imobiliário.

Desse modo, a concepção de desenvolvimento urbano não está mera e exclusivamente atrelada ao ideal da cidade mercado como valor prioritário. Ainda assim, elementos de um outro polo (democracia direta) são vistos timidamente. Em síntese, nas reflexões oferecidas, reforçam o destaque para a proximidade (vivência pessoal) e o autointeresse na formulação das concepções de mundo. Pode-se conferir com o quadro cinco:

Quadro 5. Concepção do desenvolvimento urbano para os entrevistados da equipe técnica

ENTREVISTADO	DESENVOLVIMENTO URBANO (Aspectos valorizados)
Entrevistado A	Aplicar Unidades de Vizinhança Atuar e buscar melhorar o espaço na escala da rua e do bairro Controlar o uso do solo, limitando o poder do mercado imobiliário Estabelecer qualidade de vida e igualdade social Estabelecer Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Gerar maior credibilidade às lideranças populares Implementar políticas públicas que possam promover uma cidade mais humana e mais saudável Investir na caminhabilidade da cidade Preservar o patrimônio Promover acessibilidade em todos os aspectos Proteger a população de baixa renda Tratar a política ambiental e o direito ambiental Valorizar o espaço público
Entrevistada B	Acesso à educação Emancipação da mulher Segurança alimentar Tornar a cidade acessível (melhoramento da infraestrutura)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Quadro 6. Concepção do desenvolvimento urbano para os entrevistados que participaram indiretamente

ENTREVISTADO	DESENVOLVIMENTO URBANO (Aspectos valorizados)
Entrevistado C	Ouvir a população em maior diversidade possível Participação de todos os setores Projeto que atenda a todos
Entrevistado D	Conforto para os cidadãos Proporcionar a felicidade do ser humano de estar naquele ambiente
Entrevistado E	Aumento da renda <i>per capita</i> Exercício do ofício Geração de emprego Implantação das faculdades do Ensino Superior Investir no aeroporto Melhoria da infraestrutura Potencializar a vocação econômica da cidade Usufruir dos benefícios da coletividade
Entrevistado F	Construção de espaço para acolher público flutuante Felicidade Garantir as políticas públicas Respeitar o direito de todos Revitalização dos espaços urbanos

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Quadro 7. Concepção do desenvolvimento urbano para os vereadores

ENTREVISTADO	DESENVOLVIMENTO URBANO (Aspectos valorizados)
Entrevistado G (vereador)	Cumprimento da função ambiental Cumprimento da função social da propriedade Desenvolvimento econômico em bases sustentáveis Fortalecimento dos equipamentos públicos Gerar conforto para o cidadão Humanizar as relações Poder público eficiente Profissionalização do serviço público Ter uma política de gestão e planejamento
Entrevistada H (vereadora)	Gerar emprego Investimento na educação Investir na base familiar Melhoramento da qualificação profissional

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Considerações finais

No que se refere ao nosso pressuposto de que PDDU incorpora as questões físicas do espaço, vimos que o mesmo foi parcialmente validado, pois o PDDU do município de Juazeiro do Norte-CE já demonstra relevância para um modelo de planejamento que envolve questões sociais e ambientais, no entanto, não espacializa algumas deficiências sociais encontradas no município, isto é, apresenta apenas o teor quantitativo e, portanto, demonstra ausência de um tratamento espacial. Quanto ao outro aspecto do nosso pressuposto, vimos que realmente houve uma significativa intenção para priorizar o desenvolvimento na perspectiva do crescimento econômico, compreendendo a cidade como mercadoria, deixando de lado os conflitos sociais.

O PDDU, mesmo ao evidenciar problemas e desigualdades no município de Juazeiro do Norte, fundamenta-se no paradigma cidade-mercado. Com as ideias de Planejamento Estratégico, privilegiou a compreensão de que o desenvolvimento urbano pode ser ofertado pela estratégia, especialmente, do crescimento econômico. Também viu as cidades vizinhas não como parceiras, mas como concorrentes, e traçou estratégias para estabelecer o sucesso, que é sinônimo de avanço e ampliação do mercado consumidor.

Nota-se que a própria definição de sustentabilidade e a ideia de natureza estão correlacionadas apenas à manutenção, pois não foi abordada uma política de planejamento para ampliar seu espaço natural. Como exceção, podemos citar o projeto do parque central que, na realidade, é um projeto inoperante, considerando o exorbitante gasto para desapropriar uma área que é bastante comercial (com proposta de localização na Rua São Paulo no centro da cidade), algo também reconhecido por nossos entrevistados.

Observou-se que a elaboração — “em série” e através de consórcio — desses planos lança sérios problemas, como a repetição das mesmas diretrizes para realidades diferentes, exemplo que pôde ser encontrado no PDDU do município de Horizonte, nessa grande empreitada do Prourb. Essas questões demonstram a ausência de uma qualidade essencial para um trabalho dessa magnitude: o conhecimento mais profundo do território local, que poderia ser ofertado através de mais pesquisa, diálogo e mais autonomia. Assim, o plano apresenta projetos que são produzidos em outra esfera (consultoria) sem contar com a efetiva participação local.

Quanto aos entrevistados, de modo geral, a ideia do bem-estar aparece como propósito do desenvolvimento urbano, aspecto que vai desde a humanização das relações sociais e garantia à infraestrutura, até a ideia de gerar mais acesso à saúde, à educação, à moradia, à segurança, ao saneamento, ao conforto urbano, ao emprego, ao cumprimento da função social da propriedade, dentre outros aspectos.

De todo modo, vimos que é insuficiente dizer se houve mais semelhanças ou o teor da diferença se sobressaiu na concepção de desenvolvimento urbano entre o plano e alguns entrevistados, pois muitas das ideias que aparecem nos quadros se repetem, tanto no quadro do PDDU, quanto no quadro dos entrevistados. Isso parece se dar muito em razão dos entrevistados (cinco deles) terem participado direta e indiretamente da formulação do plano diretor da cidade, pois o contraste maior aparece nas falas dos dois vereadores entrevistados.

No entanto, o que podemos observar foram algumas semelhanças e algumas diferenças em tais concepções de desenvolvimento urbano, as quais queremos destacar. Quanto às semelhanças, vimos a educação, a ideia de bem-estar, a valorização da visão que a cidade pode oferecer o conforto para o cidadão, a potencialização da vocação econômica do município, a reurbanização de áreas deterioradas, a ideia de desenvolvimento sustentável, a valorização do patrimônio, a defesa da unidade de vizinhança e a melhoria para o mercado de trabalho.

Quanto às principais diferenças, vimos que enquanto a saúde é contemplada no Plano, nossos entrevistados não a mencionaram como algo a ser tratado em uma concepção específica de desenvolvimento urbano. A ideia de distribuir a densidade demográfica aparece como uma preocupação para o plano, enquanto a sociedade não versa sobre tal temática. De acordo com o plano, deve haver investimento na economia industrial, mas os entrevistados não pontuaram tal aspecto, ao passo que a ideia de limitar o poder do mercado imobiliário e a emancipação da mulher foram destacados para alguns entrevistados, mas o plano não tratou de tais aspectos. Enquanto o plano valorizou a ideia do turismo religioso como um dos principais projetos estruturantes, os entrevistados não fizeram menção a esse aspecto como algo prioritário.

No entanto, é importante frisar que mesmo a ideia de justiça aparecendo no plano e não configurando um aspecto citado para nossos entrevistados, esse recorte foi tratado em outro âmbito, pois citamos em uma nota de rodapé que o conceito de justiça foi outro núcleo

de sentido objetivado em nossa tese. Assim, argumentamos que um quadro desse tipo deverá ser sempre (em uma perspectiva geográfica) contrastado e retificado pelo contexto espaço-temporal, pois o desenvolvimento urbano não é estabelecido *a priori*, mas um esforço coletivo em permanente reflexão de sua própria construção, cabendo para isso um teor maior de pesquisa e participação popular do que vimos ser tratado no Plano Diretor.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BITOUN, J. A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas? In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (ORG). **Presidente Prudente: Urbanização e Cidades: Perspectivas Geográficas**, 2001, p. 291-309.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Management of cities in the information age**. London, New York: UNCHS, 1997.

CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte. **Juazeiro do Norte: Plano de Estruturação Urbana**, 2000, 42 p. Disponível em: <https://juazeiro.ce.gov.br/www2/Legislacao/LEI%202572-2000.pdf>. Acesso em 19 jan. 2020.

CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte**. Lei 2.569 Lei de Organização Territorial. Plano Estratégico, 2000a.

CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte**. Lei 2.570 Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, 2000b.

CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte**. Lei 2.572 Lei do Plano Diretor, 2000d. CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte: Plano de Estruturação Urbana**, 2000f.

CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte: Plano Estratégico**, 2000g.

CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte: Relatório de questões/módulo conceito**, 2000h.

CEARÁ, Governo do Estado. Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte**. Estratégia de implementação, 2000i.

CEARÁ, Governo do Estado. Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juazeiro do Norte**. Termos de Referência para Elaboração de Projetos Executivos. Projeto 01: Roteiro da Fé, 2000j.

CEARÁ, Governo do Estado. Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juazeiro do Norte**. Termos de Referência para Elaboração de Projetos Executivos. Projeto 05: Ordenamento da Unidade de Vizinhança Piloto - Centro, 2000n.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educ. rev.** [online]. 2009, n.24, p. 213-225.

ESCOBAR, A. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 211-228.

GOMES, R. A Análise de Dados em Pesquisa Qualitativa. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GRAZIA, G. (Org.). Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

GRAZIA, G. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto (orgs.) **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE. p. 53-70. 2012.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. A Liberdade da Cidade. In: HARVEY, D.; MARICATO, E.; et al. **Cidades rebeldes**, São Paulo: Boitempo, 2013, p. 27 a 34.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LACERDA, N. **O campo do Planejamento Urbano e Regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 15, p. 77-93, 2013

LEAL, S. **Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife**. Recife: Ed. do Autor, 2003, 351p.

PEREIRA, E. M. (org.). **A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade**. Florianópolis: Insular, 2015.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, 2 ed., 2012.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais**, v. 11, p. 31, 2009.

SANTOS JUNIOR, O. Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana. (Org.). **O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007, v. p. 293-314.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4 ed. São Paulo: Edusp 2006.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, M. L. de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SÁNCHEZ, F. **A Reinvenção das Cidades para um Mercado Mundial**. 2. ed. Chapecó-SC: ARGOS Editora Universitária, 2010. 557p.

VAINER, C. B.; ARANTES, O.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 2010. p. 169-243.

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: 2005, 94 p. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 05 de nov. 2012.