



Comunicação pública e planejamento participativo: aspectos políticos e jurídicos do plano Fortaleza 2040¹

Alberto Magno Perdigão Silveira²
Universidade de Fortaleza

RESUMO

Apresenta o projeto de planejamento urbano participativo Fortaleza 2040, da Prefeitura de Fortaleza, na perspectiva da comunicação pública e em seus aspectos político-administrativo e jurídico-institucional. E analisa referidos aspectos nos contextos contemporâneos da cidade de Fortaleza, da reforma da administração pública, do direito à cidade, à cidadania ativa e à democracia participativa.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação pública; planejamento urbano; participação social; Fortaleza 2040.

1. Introdução

O anúncio da Prefeitura de Fortaleza de que reestruturaria o Instituto de Planejamento de Fortaleza-IPLANFOR, dando-lhe, inclusive, o *status* político-administrativo de secretaria municipal, abriu uma nova perspectiva de diálogo entre as muitas vozes que fazem uma cidade e os muitos interesses que fazem a cidadania. Esta seja, talvez, a maior quebra de paradigma acenada pelo prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, eleito em 2012³, do ponto de vista do modelo de gestão.

Mais alvissareira foi a notícia de que haveria um planejamento de longo prazo, que olharia a Fortaleza das próximas três décadas, tentando antever suas transformações e complexidades de cidade populosa, densamente povoada e com muitos aglomerados subnormais. E que se aparta radicalmente de outra mesma Fortaleza de vazios urbanos

¹ Trabalho apresentado no DT 7 – Comunicação, Espaço e Cidadania do XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste realizado de 2 a 4 de julho de 2015.

² Doutorando em Ciências da Cultura na Universidade de Trás-os-Montes e Alto D'Ouro (Portugal); mestre em Políticas Públicas e Sociedade; professor do MBA em Gestão Pública e do curso de Jjornalismo da Universidade de Fortaleza; e-mail: aperdigao13@gmail.com.

³ Veja resultado em: <http://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/ele2012/resultados/menu.html#>



especulativos, de renda concentrada, de baixa escolaridade e baixa renda, de baixa coesão social e baixo desenvolvimento humano (MENEZES; MEDEIROS, 2012).

Também animador, nesta cidade que - conforme a distribuição espacial da renda dos moradores e das ofertas de infraestrutura e de serviços públicos – posta-se diante do mar e dá as costas para si (*idem*); onde a cidadania, grosso modo, é muda e o Município atua, via de regra, solitariamente – como é da cultura política do estado do Ceará, foi saber que este novo planejamento se pretende participativo, como nunca antes fora experimentado, com esta envergadura. Para tanto, foi instituído o plano intitulado Fortaleza 2040, que traz o subtítulo *Por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora*.

“O objetivo do projeto é construir, em diálogo com a sociedade, ações de desenvolvimento (social e econômico) e planejamento urbano de curto, médio e longo prazo (...), integrando políticas públicas novas e já existentes para essas áreas”, anunciou em notícia o site do Instituto de Planejamento, no dia 9 de julho de 2014, dois dias antes do efetivo lançamento do Plano⁴. Pois, a proposta de diálogo aplicado ao planejamento participativo e os possíveis caminhos para a sua construção são o objeto do presente artigo.

O que deve ser feito compartilhadamente por agentes públicos municipais e atores sociais voluntários interessados, para viabilizar a participação, assegurando, portanto, a ausculta da pluralidade de vozes, num território onde a cultura política aponta para uma cidadania fragmentada e dispersa? A pergunta, que move esta reflexão, deve ser tomada, além dos muros da Academia, não como norte a ser seguido, mas como agulha de uma bússola que se move em cada mão e a cada curva do caminho.

Uma primeira resposta pensa de forma macro. Desde as perspectivas da cultura política e, especialmente, da comunicação pública, intui-se que mais que a elaboração concreta de um planejamento participativo, é preciso que os interlocutores construam intersubjetivamente uma nova cultura política, dentro e fora do governo municipal, que contemple as culturas do planejamento e da participação, que não parecem ser o forte de Fortaleza.

⁴ Veja em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/iplanfor/noticias/destaque/prefeitura-lancara-planejamento-estrategico-e-participativo-fortaleza>.



A este respeito, cite-se o trecho do Plano Plurianual 2014 – 2017⁵ (Lei nº 10.095, de 27 de Setembro de 2013), capítulo II, item 1, intitulado Diagnóstico Situacional: “No século XX Fortaleza passou por grandes mudanças urbanas. Muitos estudos técnicos e planos urbanísticos foram produzidos, mas muito pouco foi executado. Em 2013 se completam dois séculos de planos urbanísticos em grande parte engavetados” (p. 8). No parágrafo seguinte, exemplifica o não-planejamento e o não-diálogo.

Tornou-se costumeiro que os interesses de uma pequena classe mais abastada da cidade prevalecesse sobre os da maioria, mesmo a revelia de orientações técnicas bem fundamentadas. Um bom exemplo disto foi a decisão sobre a transposição do Porto da Praia de Iracema para o Mucuripe, atendendo exclusivamente ao interesse de transformar a Praia de Iracema em local exclusivo para suas casas de veraneio, apesar do laudo emitido por técnicos de notória especialidade alertando sobre problemas que poderiam acontecer. (*idem*).

Em outro trecho mais à frente, reitera o Diagnóstico:

Práticas não planejadas de expansão urbana, com objetivo exclusivo de auferir lucros para o bolso de alguns poucos através da especulação imobiliária, tem sido também, infelizmente, costumeiras em nossa cidade. Um bom exemplo disso foi a ampliação da Av. Santos Dumont na década de 70, estimulando a ocupação desastrosa da Praia do Futuro, que ainda não havia sido devidamente preparada (redes de drenagem, rede de esgoto), poluindo rapidamente o grande reservatório de água existente em suas dunas, que era capaz de abastecer grande território da cidade. (p. 9).

Numa visão mais específica, considere-se que, não obstante os baixos índices de escolaridade – e certamente de cognição - e de letramento digital, e a baixa renda da população (MENEZES; MEDEIROS, 2012), a construção do diálogo pretendido deve se apoiar nas possibilidades de autoria e de colaboração que oferecem as tecnologias da informação e comunicação, inclusive e principalmente os dispositivos móveis e a conexão à internet do tipo 2.0, não excludentemente ao uso das mídias pagas e espontâneas nos meios de comunicação convencionais.

É o que aponta Caetano (2011), quando afirma:

O uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nas conexões da administração pública com os cidadãos e os atores socioeconômicos são um factor chave para o desenvolvimento de uma nova cultura de participação e para explorar todas as

⁵ Veja Suplemento do Diário Oficial do Município nº 15.136 de 09/10/15.136,10/2013. Disponível em: http://www.jusbrasil.com.br/diarios/84633240/dom-for-suplemento-09-10-2013-pg-2?ref=topic_feed. Acesso em: 26/05/2014.



capacidades de desenvolvimento que a nova Sociedade da Informação e do Conhecimento consagra. (p. 239).

Neste sentido, o artigo apresenta o plano Fortaleza 2040 dos pontos de vista político-administrativo no contexto da reforma da administração pública; da legislação vigente e o direito à cidade; da comunicação pública e suas implicações à cidadania ativa e à democracia participativa; Busca ensinar, assim, algumas reflexões sobre os possíveis caminhos que os interlocutores do diálogo proposto podem tomar para a implementação do plano no contexto da sociedade do conhecimento.

Tais preocupações foram referenciadas em Perdigão (2010; 2014), em que o autor faz algumas considerações sobre as interfaces entre a comunicação pública e a gestão pública, entre os direitos à cidade e à cidadania. E são agora vistas em perspectiva e atualizadas, respeitada a volatilidade que os termos carregam, e a partir de leituras outras e da observação das mutações e resistências, dos avanços e retrocessos, que saltam do não-planejamento de Fortaleza.

2. Política e gestão

O plano denominado “estratégico” e proclamado como “de planejamento participativo”, Fortaleza 2040 (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2014) não está previsto em lei, mas vem cumprir o que estabelece a Constituição de 1988 e um rol de normas infraconstitucionais – como se verá a seguir. Institucionalmente, o plano foi concebido no começo da gestão iniciada em 2013, como ideia a ser desenvolvida, depois executada pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza- IPLANFOR, à época em estruturação.

O Fortaleza 2040 não é uma política pública ou um programa a abarcar sozinho o planejamento nem se sustenta unicamente sob as manifestações da participação social, conforme esclarece o Plano Plurianual⁶ do município, este sim com *status* legal.

O Plano Estratégico Fortaleza 2040 conterà um Plano Mestre de Fortaleza, de cunho urbanístico, devidamente integrado a um Plano Estratégico de Desenvolvimento Socioeconômico, elaborado a partir da identificação das principais vocações econômicas de Fortaleza e Região Metropolitana, capazes de gerar os recursos necessários para tornar a economia da nossa capital sustentável, e aí sim, dispor dos recursos financeiros e humanos necessários para RENOVAR FORTALEZA. Para dar

⁶ Plano Plurianual do Município de Fortaleza, disponível em:
http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_final.pdf. Acesso em: 26/5/2015.



base a essa mudança e ao Programa de Gestão para Resultados, já se encontram em andamento uma ampla Reforma Administrativa, com apoio da Fundação Dom Cabral - FDC. (p. 67).

No que tange à fundamentação política, referido plano remete ao plano de governo apresentado ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, em 2012, pelo então candidato à Prefeitura de Fortaleza, Roberto Cláudio, intitulado *Diretrizes para Plano de Governo*⁷, assinado pela coligação Para Renovar Fortaleza. A carta de intenções, desde suas primeiras linhas, é enfática e frequente no compromisso de “fortalecer a democracia e a cidadania”, no sentido de que, de forma plural e diversa, “todos os cidadãos” possam “formular preferências, exprimir preferências e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo”.

O documento aponta claramente para uma quebra de paradigmas político-administrativos e para a construção de uma nova cultura de comunicação, participação e controle. Afirma a coligação a seguir vitoriosa: “Queremos construir um governo responsável e inclusivo; que apresente projetos factíveis; que garanta e efetive direitos civis, políticos e sociais no âmbito do município (...).” Para avançar nesta ideia, em seguida: “Queremos com isso produzir mais responsabilização pública (*accountability*) e transparência no planejamento e gestão governamental, bem como o comprometimento cívico de homens e mulheres na renovação da nossa cidade”.

Propondo o que chama de “governança cidadã”, o Plano de Governo lista 14 objetivos, segundo explica, como condição para “implementar um novo modelo de governança, mais inclusivo, participativo, cooperativo e redistributivo dos diferentes tipos de capital: econômico, social, político, cultural e simbólico”. Sete destes objetivos têm vinculação direta, de causa ou efeito – ou de ambos -, com a comunicação pública, a saber:

Instaurar uma aliança entre o poder público e a sociedade fundada na transparência, participação e assunção de responsabilidades; Fortalecer o controle social dos projetos e de sua implantação; Implantar a Lei de Acesso à Informação no Município; Criar um sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas do município de Fortaleza; Redefinir os marcos da administração pública municipal em torno da inovação, qualidade e profissionalização da gestão; Construir

⁷ Disponível em:

<http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/abrirTelaPesquisaCandidatosPorUF.action?siglaUFSelecionada=CE>. Acesso em: 26/5/2015.



programas, projetos e estratégias integrados e transversais; Aumentar a cooperação, parceria e articulação entre o setor público e a sociedade.

O prefeito Roberto Cláudio, em artigo intitulado *Fortaleza 2040: planos para a cidade*⁸, publicado no Jornal O Povo, de Fortaleza, por ocasião do lançamento do Plano Fortaleza 2040, destaca ser este um plano de Estado e defende “a importância de ser amplamente discutido e pactuado com toda a sociedade”. O prefeito também considera o “valioso” ativo que é a expressão pública e a inclusão do cidadão na coisa pública.

(...) Iniciamos um ousado projeto de planejamento da cidade, tomando por base o que temos de mais valioso: nossa população. Com o Fortaleza 2040, vamos construir um plano de desenvolvimento estratégico para a cidade, de forma coletiva e participativa, ouvindo as pessoas no diagnóstico dos problemas e, a partir daí, planejar a Fortaleza que queremos. (<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2014/07/19/noticiasjornalopiniao.3284656/fortaleza-2040-planos-para-a-cidade.shtml>, acesso em 28/7/2014).

A mesma edição trouxe um artigo intitulado *Os grandes desafios do Fortaleza 2040*⁹, de autoria do presidente do Instituto de Planejamento do Município, Eudoro Santana, em que considera, como maior desafio, “assegurar que o saber técnico possa respeitar e seguir os desejos da sociedade e assim produzir o consenso necessário sobre a Fortaleza Hoje - a cidade desigual -, a Fortaleza que queremos - o sonho de cidade - e o que fazer para sair de uma para outra cidade”. O presidente do IPLANFOR também reconhece:

Para alcançar esses objetivos, a elaboração do Fortaleza 2040 deverá ser apoiada na ampla participação da sociedade, através dos seus diversos canais e arenas de debates. É um desafio monumental, de um lado pela falta de uma cultura de planejamento participativo, e de outro pela imensa dificuldade que os técnicos e especialistas têm de pensar as cidades de forma compartilhada com a população. (<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2014/07/19/noticiasjornalopiniao.3284655/os-grandes-desafios-do-fortaleza-2040.shtml>, acessado em 28/7/2014).

⁸ Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2014/07/19/noticiasjornalopiniao.3284656/fortaleza-2040-planos-para-a-cidade.shtml>. Acesso em: 28/7/2014.

⁹ Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2014/07/19/noticiasjornalopiniao.3284655/os-grandes-desafios-do-fortaleza-2040.shtml>. Acesso em: 28/7/2014.



Acrescente-se o que indica o documento do IPLANFOR intitulado *Sugestões para o estabelecimento de sistema de comunicação social prévio e compromisso público entre contratantes e equipe técnica, explicitando os objetivos e os critérios do Plano mestre Urbanístico – Fortaleza 2040 em sua relação com a sociedade envolvida*¹⁰, em seu item 7.0:

Que seja elaborado um Plano de Comunicação Pública com vistas a transferir à população este conjunto de conteúdos e que ajude a integrar as informações emitidas por técnicos e autoridades de forma consistente com estes aspectos aqui alinhados, evitando informações assistêmicas e sem coordenação com os objetivos de compartilhamento a serem adotados nos processos do projeto.

E continua o documento:

A Força Tarefa deverá fornecer todos os subsídios que permitam a clara compreensão dos conteúdos do Plano e, no decorrer da sua preparação, suprir os insumos sobre elementos produzidos para o acompanhamento do processo pelo Conselho de Cidadãos. Esta prática sistemática permitirá que a sociedade civil, de um modo geral, possa ter acesso aos conteúdos propositivos gerados pela Força Tarefa, ao longo dos próximos 02 (dois) anos.

3. Legislação

Do ponto de vista legal, o plano Fortaleza 2040 se fundamenta em alguns diplomas que compreendem a comunicação pública como direito humano fundamental e transversal - porque de amplexo civil, político e social; como direito constitucional, como direito infraconstitucional regido por legislação federal e municipal; e se sustenta, ainda, na missão de facilitar o cumprimento das diretrizes da Lei de Acesso à Informação¹¹. Importante referenciar também o que A Declaração Universal dos Direitos Humanos¹² (1948), que estabelece, em seu Artigo XIX: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (BRASIL, 2008, p. 12). E em seu Artigo XXI: 1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país,

¹⁰ Documento interno, fornecido no processo de contratação de técnicos, neste caso, de um jornalista.

¹¹ Veja em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 26/5/2015.

¹² Veja em: http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf. Acesso em: 26/5/2015.



diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país (p. 12-13).

Vale mencionar que o Brasil é signatário de expressivo número de outros diplomas internacionais, os quais impõem ao país o cumprimento do direito à comunicação, incluindo os fitos de participar das coisas do estado e de controlar os governos. Entre eles: Convenção Americana sobre Direitos Humanos/Pacto de San José (1969)¹³; Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão/Declaração de Chapultepec (1994)¹⁴; Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000)¹⁵; Assembleia Geral da OEA/Declaração de Nuevo León (2004)¹⁶; Corte Interamericana de Direitos Humanos (2006)¹⁷.

Destaque-se ainda Artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), que assegura, em seu Artigo 25: “Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições excessivas: a) De tomar parte na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; (...)”. Referido Pacto foi acolhido integralmente pelo Brasil, por meio de Decreto Presidencial Nº 592¹⁸ (1992).

A Constituição Federal (1988), por sua vez, estabelece em seu Artigo 5º, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Mais à frente, a Carta Magna estabelece princípios para a administração pública, entre os quais a publicidade dos atos e a eficiência destes, entre outros, prevendo para tal a participação e, como meio a assegurá-la, a disponibilidade de canais de expressão ao público e o acesso às informações de interesse coletivo, geradas e/ou armazenadas pelo ente público – como regulamenta a Lei de Acesso à Informação. Tem-se no Artigo 37 que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos

¹³ Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 26/5/2015.

¹⁴ Disponível em: <http://www.anj.org.br/declaracao-de-chapultepec-2/>. Acesso em: 26/5/2015.

¹⁵ Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em: 26/5/2015.

¹⁶ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u27900.shtml>. Acesso em: 26/5/2015.

¹⁷ Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/>. Acesso em: 26/5/2015.

¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 26/5/2015.



Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Aqui, é complementado pelo Parágrafo 3º:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

A Constituição é insistente em assegurar a liberdade de expressão, chegando a incluir que não deva haver qualquer impedimento à livre manifestação do pensamento, o que leva a crer, evidentemente, que esta salvaguarda impõe ao poder público ter mecanismos de ausculta e diálogo para com o público, partícipe da gestão, como visto, e verdadeiro dono do poder que se outorga democraticamente ao gestor público. Em sua clareza, prescreve o Artigo 220: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

Regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade¹⁹ estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, entre as quais as que remetem à imprescindibilidade da comunicação, entendida e expressa no contexto como informação, expressão e diálogo público. Entre as diretrizes gerais da política urbana do país, constantes do Artigo 2º, tem se no inciso II – *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*.

O Estatuto da Cidade é claro em seu Artigo 43, quando indica os instrumentos que garantem a gestão democrática, entre os quais se encontram ambientes reais ou virtuais de diálogo, como se vê no inciso II: “debates, audiências e consultas públicas; e IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

¹⁹ Veja em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm



No que se relaciona à Lei Orgânica do Município de Fortaleza²⁰, tem-se, no Artigo 2º: “O Município, entidade autônoma e básica da República Federativa do Brasil, garantirá vida digna aos seus Municípios e será administrado com transparência em seus atos e ações, moralidade, participação nas decisões e descentralização administrativa”. E, no Artigo 3º: “Todo cidadão tem direito de requerer informações sobre os atos da administração municipal, sendo parte legítima para pleitear, (...), a declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos ao patrimônio público”.

Finalmente, o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza²¹ prevê, no inciso III do Artigo 3º, a gestão democrática como “princípio” da Política Urbana, e a especifica no seu § 4º:

A gestão da cidade será democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, garantindo: I - a participação popular e a descentralização das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesses sociais.

Em incisos seguintes do mesmo parágrafo, estão previstos o acesso à informação e o que, talvez, seja o mais importante e desafiador para a gestão municipal, e que, portanto, multiplica a necessidade de comunicação pública, que é a capacitação do cidadão, normalmente desprovido da cultura do diálogo público, da participação e do controle. Prevê-se, então, no inciso IV: “o acesso público e irrestrito às informações e análises referentes à política urbana”; e, no V: “a capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade”.

No imediatamente seguinte Artigo 4º, tem-se como um dos “objetivos” do Plano Diretor: “II: construir um sistema democrático e participativo de planejamento e gestão da cidade. Nos artigos 286, 287, 302 e 304, entre outros, a comunicação pública/participação volta a aparecer de forma clara e como condição à efetividade da política urbana.

4. Comunicação pública

A proposta, mais que um produto, pretende ser um processo construído/reconstruído na diversidade de saberes de um contingente tão plural quanto possível, de dentro da gestão e de fora desta, e pelos quantos poros de intercomunicação que venha a ser capaz

²⁰ Veja em: <https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-fortaleza-ce.html>

²¹ Disponível em: http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/107_texto_integral. Acesso em: 26/5/2015.



de estabelecer entre as duas dimensões. Pretende, assim, estimular a instalação de uma esfera pública de discussão, onde cada voz, sobre uma superfície una e igualitária, mantenha-se equidistante do centro do poder econômico-político.

Finalisticamente, pretende que a referida esfera pública seja o *locus* da problematização das questões cotidianas da cidade, onde os cidadãos possam, livremente, buscar validar o discurso de seus desejos, suas necessidades e opiniões, visando à construção dos consensos democráticos que, então, irão bater à porta do IPLANFOR. Pretende que tal esfera-ágora seja, para um município preponderantemente solitário, o ambiente da ausculta de uma cidadania majoritariamente muda.

Enquanto guia que se pretende, deve ser recebido pelo agente público como um manual de boas práticas para a instalação e difusão de uma nova cultura de comunicação pública na gestão pública e, por conseguinte, das práticas de cidadania ativa e democracia participativa, de participação e do controle social. Na perspectiva do ator social, deve ser tomado e apropriado como lupa, que amplia a visibilidade do gestor público, e como lanterna que aclara os cantos obscuros da gestão.

Do ponto de vista teórico-filosófico, este plano de comunicação se fundamenta na Teoria da Ação Comunicativa, mais especificamente na Teoria do Discurso, de Jürgen Habermas, para quem a esfera pública política vivificada fortalece o Estado democrático de direito e legitima os governos; para quem a circulação desimpedida da informação, entendida aqui como compartilhamento, implica a circulação do poder, entendida aqui como empoderamento; para quem o direito ao diálogo público é condição ao direito de construir direitos. (HABERMAS, 2003 v. I e II).

Quando nos servimos da ideia de democracia, que traduz em termos sociológicos a teoria do discurso, descobrimos que as decisões impositivas, para serem legítimas, têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia e ao Estado de direito, antes de passar pela porta de entrada do complexo parlamentar ou dos tribunais (e às vezes antes de voltar pelo caminho da administração implementadora) (HABERMAS, 2003 v. II, p. 88).

Do ponto de vista teórico-instrumental, este plano se fundamenta nos postulados da comunicação pública, sistematizados e oferecidos ao mundo por Pierre Zémor, para quem este tipo de comunicação supera a comunicação meramente institucional e/ou governamental, ao incorporar, além dos fluxos comunicacionais burocráticos, os canais de expressão de um público interlocutor e os meios efetivos de diálogo com ele,



caracterizando, assim, uma comunicação republicana e democrática, inclusiva (ZÉMOR, 2003).

(...) O cidadão de uma democracia, que é ao mesmo tempo usuário e decisor legítimo dos serviços públicos, não pode se satisfazer com as práticas unívocas da informação ou com comandos. Espera-se da Comunicação Pública que sua prática contribua para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate político. (ZÉMOR, 2003, p.77).

Zémor (2003 *apud* PERDIGÃO, 2010) arrola seis missões da comunicação pública, às quais podem ser percebidas como território a ser explorado pelo presente plano: 1. Responder à obrigação que têm as instituições públicas de levar informação a seus públicos; e 2. Estabelecer a relação e o diálogo de forma a desempenhar o papel que cabe aos poderes públicos, bem como para permitir que o serviço público atenda às necessidades do cidadão de maneira mais precisa.

Segue a lista com 3. Apresentar e promover cada um dos serviços oferecidos pela administração pública; 4. Tornar conhecidas as instituições elas mesmas, tanto por uma comunicação interna quanto externa; 5. Desenvolver campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral; e 6. Comunicar o debate público que acompanha as tomadas de decisão ou que pertencem à prática política.

Ainda com Zémor (2003), o exercício da comunicação pública deve ser entendido como uma oportunidade à gestão pública, que não obstante se originar no desejo do diálogo público, deve orientar-se pelo que se estabelece em legislação própria.

As atribuições dos poderes públicos e as missões dos serviços públicos implicam as disposições constitucionais, legais e regulamentares próprias a um Estado de direito. A Comunicação Pública acompanha, portanto, a aplicação das normas e regras, o desenvolvimento de procedimentos, enfim, as tomada de decisão pública. (p. 76).

5. Conclusão

Este artigo apresentou o projeto de planejamento urbano participativo, portanto inovador, intitulado Fortaleza 2040, proposto pela prefeitura de Fortaleza para as próximas décadas. Lançou sobre o referido plano um olhar também inovador, da comunicação pública, entendida como informação (do Estado para a sociedade), como expressão (da sociedade para o Estado) e como diálogo, e, desta forma, condição à cidadania ativa e à democracia participativa.

Procurou-se explorar o contexto contemporâneo de Fortaleza, enquanto cidade historicamente marcada pelo não-planejamento, a expectativa político-administrativa



que se coloca a partir da eleição municipal de 2012 e os parâmetros jurídico-institucionais que deverão reger a gestão e o seu planejamento. Espera-se, desta forma, haver contribuído com o tema da comunicação pública em contexto de planejamento participativo.

Não havendo qualquer pretensão de propor esclarecimentos definitivos em torno do tema, e sendo este um esforço inicial e aberto, espera-se, ainda, ter suscitado algumas reflexões oportunas à identificação de temas relacionados, os quais podem vir revelar alguns novos objetos de pesquisa relacionados á comunicação pública. Cabe, agora, observar os movimentos da nova prática de planejamento proposta, buscando enxergar a efetividade da comunicação, ou seja, da política pública.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Brasil Direitos Humanos 2008**: A realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH, 2008.
- CAETANO, Marlene Ribeiro. **Plataforma web na interação administração pública/cidadãos**: o caso do município de Cadaval. IN: MOZICAFREDDO, Juan; GOMES, João Salis (Orgs.). *Projetos de inovação na gestão pública*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2011.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.
- MENEZES; MEDEIROS (Orgs.). **Perfil socioeconômico de Fortaleza**. Fortaleza: IPECE, 2012.
- PERDIGÃO, Alberto. **Comunicação pública e TV digital**: interatividade ou imperatividade na TV pública. Fortaleza: EdUece, 2010.
- PERDIGÃO, Alberto. **Comunicação pública e inclusão política**: reflexões sobre cidadania ativa e democracia participativa. Fortaleza: RDS, 2014.
- PREFEITURA DE FORTALEZA. **Fortaleza 2040**. Fortaleza: Edições IPLANFOR, série Fortaleza 2040, 2014.
- ZÉMOR, Pierre. **La Communication public**. In: SILVA, Luiz Martins da. *Comunicação pública*. Tradução de Elizabeth Brandão. Brasília: Casa das Musas, 2003.