



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE HUMANIDADES III**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**ERBERSON RODRIGUES DA SILVA**

**QUAL A CIDADE QUE QUEREMOS? A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
ELABORAÇÃO DO PLANO FORTALEZA 2040**

**FORTALEZA**

**2018**

ERBERSON RODRIGUES DA SILVA

QUAL A CIDADE QUE QUEREMOS? A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
ELABORAÇÃO DO PLANO FORTALEZA 2040

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Humanidades III da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia. Área de concentração: Cidade, Movimentos Sociais e Práticas Culturais

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Linda Maria de Pontes Gondim.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- S579q Silva, Erberson Rodrigues da.  
Qual a cidade que queremos? : a participação popular na elaboração do Fortaleza 2040 / Erberson Rodrigues da Silva. – 2018.  
125 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza, 2018.  
Orientação: Profa. Dra. Linda Maria de Pontes Gondim.
1. Fortaleza 2040. 2. Planejamento Estratégico. 3. Participação Popular. I. Título.

CDD 301

---

ERBERSON RODRIGUES DA SILVA

QUAL A CIDADE QUE QUEREMOS? A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
ELABORAÇÃO DO PLANO FORTALEZA 2040

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Humanidades III da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia. Área de concentração: Cidade, Movimentos Sociais e Práticas Culturais

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Linda Maria de Pontes Gondim (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Ricardo Alexandre Paiva  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Eduardo Gomes Machado  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Só não posso largar

A mão da beleza

Poesia

Delicadeza com alegria eu quero andar

Liberdade com gentileza eu quero estar

Alvaro Lancellotti – O Passo

## AGRADECIMENTOS

À Antonia Alfa Rodrigues, minha mãe, por todos os dias que trabalhou e a tudo que teve que passar para que eu pudesse chegar até aqui. A ela devo as maiores lições e os melhores exemplos.

Linda Gondim, minha orientadora, pela paciência e por toda a ajuda que me deu na elaboração deste trabalho. À Irllys Barreira, Ricardo Paiva e Eduardo Machado, professores presentes na qualificação e pelas contribuições e indicações em um momento importante deste processo.

Ernane Oliveira, amigo mais gentil, pelo maior favor que alguém já fez por mim. A minha casa e família sempre estarão abertas para ti. Esse trabalho só foi possível por ter pessoas como você nos momentos mais críticos.

Erich Soares, contador das melhores histórias e presente nos melhores e piores momentos no período de elaboração deste trabalho. Que continuemos a criar e colecionar histórias em cada nova experiência que a vida nos dá, sempre aprendendo a contá-las de formas cada vez melhores.

Raquel Nepomuceno, por me ajudar a entender melhor o que posso ser capaz de fazer por mim e pelos outros. Pelo apoio e pelos conselhos na minha trajetória acadêmica. Por mostrar que tudo tem história. Por sempre pensar as melhores ideias.

Alef Lima e Alessandra Estevam, amigos que, mesmo distantes, sempre me ajudam a pensar o que é a academia, o trabalho de pesquisa e como isto pode mudar as nossas vidas. “Os caminhos de ida em caminhos de regresso se transformam”, nos reencontraremos muitas vezes por aí.

Washington Ferreira, maior observador da pesquisa e sempre pronto para dar um conselho positivo.

Iago Rodrigues, por lembrar que a vida boa é quase sempre optar pela simplicidade.

Programa de Educação Tutorial de Ciências Sociais da UFC, pelo período de aprendizagem na pesquisa, ensino e extensão. Mostrando que não devemos nos prender apenas aos muros da universidade e que o conhecimento pode impactar outras esferas da vida e contribuir para a diminuição das desigualdades.

A todos os entrevistados e pessoas que participaram diretamente desta dissertação, pela gentileza de dispor tempo e por acreditar no trabalho aqui desenvolvido.

Ao Iplanfor e toda sua equipe, em nome de Francisco Carlos Bezerra e Silva, pelo suporte ao acesso às informações e acolhimentos nos diversos espaços em todos os momentos tanto do Plano Estratégico Fortaleza 2040 quanto da feitura da pesquisa.

Aos meus colegas de turma e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Pelos momentos de estudos, debates e formação que fomentaram este trabalho.

À E.E.M. Aauto Bezerra, em especial ao Grupo de Estudos do Meio Ambiente (GEMA), por terem possibilitado as primeiras experiências da pesquisa científica ainda no ensino médio e por me fazer ter curiosidade sobre a minha cidade. Nada teria acontecido na minha vida se não fossem os primeiros momentos nesta escola e minha inserção neste de grupo de estudo.

À CAPES, pelo financiamento imprescindível à elaboração da dissertação.

Às cidades de Crato, Jardim, Iguatu, Icapuí, Beberibe, Campina Grande, João Pessoa, Recife, Caruaru e Montevideú. Lugares pelos quais fui acolhido durante a gestação desta pesquisa e que também se integram de uma forma ou de outra à produção escrita da pesquisa.

## RESUMO

O tema desta pesquisa é a participação popular, tendo como recorte empírico a análise do processo de elaboração do Plano Estratégico para o desenvolvimento urbanístico, econômico e social para Fortaleza, realizado nos anos de 2014 e 2016. Intitulado Fortaleza 2040, o projeto foi uma iniciativa da administração do prefeito Roberto Cláudio, que pretendeu incluir a participação popular, do poder público e do setor privado da cidade na elaboração do Plano Estratégico. O presente estudo tem como objetivo geral compreender como se deu a participação popular no Plano Fortaleza 2040, tomando como sujeitos da pesquisa os participantes dos encontros do projeto. Pretende-se analisar a relação entre sociedade civil e poder público nas reuniões e compreender o papel da população na elaboração dos documentos finais produzidos pelo Fortaleza 2040. Levando em consideração a dinâmica do Fortaleza 2040, utilizou-se observação, análise documental e entrevistas. Foram feitas observações das reuniões do Plano, as quais foram registradas em diário de campo. A análise documental consistiu da apreciação dos documentos formulados no transcorrer do Plano, publicados pela prefeitura. As entrevistas foram realizadas com pessoas que frequentavam as reuniões do Plano dos diversos segmentos que constituíram a sua elaboração – população e membros ligados ao poder público. O referencial teórico suscita problematizações acerca da constituição dos espaços públicos na modernidade, a construção de narrativas sobre a cidade e a questão da participação popular no planejamento em âmbito local. A introdução contextualiza a pesquisa e apresenta os objetivos, a justificativa e a metodologia da pesquisa. O segundo capítulo discute o desenvolvimento institucional do planejamento urbano em âmbito local em Fortaleza e suas interações com o âmbito macro no período de 1960 até 2018. O terceiro capítulo esmiúça a processualidade da elaboração do Plano, levando em conta os agentes que participavam e os mecanismos e instrumentos participativos na elaboração do Fortaleza 2040. O quarto capítulo analisa as dinâmicas de participação popular e democrática presentes no Fortaleza 2040 pela visão dos sujeitos que estavam inseridos no processo. O quinto capítulo analisa as fragilidades da estrutura executiva municipal para executar políticas públicas de planejamento urbano em paralelo a uma narrativa do Fortaleza 2040 enquanto um agente modernizador da administração pública da prefeitura.

**Palavras-chave:** Fortaleza 2040; Planejamento Estratégico; Participação Popular.

## ABSTRACT

The theme of this research is popular participation, having as an empirical cut the analysis of the process of elaboration of the strategic plan for urban, economic and social development for Fortaleza, carried out in the years 2014 and 2016. Entitled Fortaleza 2040, the project was an initiative of the administration of the mayor Roberto Cláudio, who intended to include popular participation, public power and the private sector of the city in the elaboration of the strategic plan. The present study has as general objective to understand how the popular participation in the Fortaleza 2040 plan took place, taking as subjects of the research the participants of the project meetings. It is intended to analyze the relationship between civil society and public power in meetings and to understand the role of the population in the elaboration of the final documents produced by Fortaleza 2040. Taking into account the dynamics of Fortaleza 2040, observation, documentary analysis and interviews were used. Observations of the meetings of the Plan were made, which were recorded in a field diary. The documentary analysis consisted of the evaluation of the documents formulated in the course of the plan, published by the City Hall. The interviews were conducted with people who attended the meetings of the plan of the various segments that constituted the drawing up of the plan - population and members linked to public power. The theoretical framework raises questions about the constitution of public spaces in modernity, the construction of narratives about the city and the question of popular participation in planning at the local level. The introduction contextualizes the research and presents the objectives, justification and methodology of the research. The second chapter discusses the institutional development of urban planning at the local level in Fortaleza and its interactions with the macro scope in the period from 1960 to 2018. The third chapter discusses the process of elaboration of the Plan taking into account the agents that participated and the mechanisms and participatory instruments in the elaboration of Fortaleza 2040. The fourth chapter analyzes the dynamics of popular and democratic participation present in Fortaleza 2040 by the vision of the subjects who were inserted in the process. The fifth chapter analyzes the weaknesses of the municipal executive structure to implement public policies of urban planning in parallel to a narrative of Fortaleza 2040 as a modernizing agent of the city's public administration.

**Key words:** Fortaleza 2040; Strategic Planning; Popular Participation.

## RESUMEN

El tema de esta investigación es la participación popular, teniendo como recorte empírico el análisis del proceso de elaboración del plan estratégico para el desarrollo urbanístico, económico y social para Fortaleza, realizado en los años 2014 y 2016. Intitulado Fortaleza 2040, el proyecto fue una iniciativa de la administración del alcalde Roberto Cláudio, que pretendió incluir la participación popular, del poder público y del sector privado de la ciudad en la elaboración del plan estratégico. El presente estudio tiene como objetivo general comprender cómo se dio la participación popular en el plano Fortaleza 2040, tomando como sujetos de la investigación a los participantes de los encuentros del proyecto. Se pretende analizar la relación entre sociedad civil y poder público en las reuniones y comprender el papel de la población en la elaboración de los documentos finales producidos por el Fortaleza 2040. Tomando en consideración la dinámica del Fortaleza 2040, se utilizó observación, análisis documental y entrevistas. Se hicieron observaciones de las reuniones del Plan, las cuales fueron registradas en diario de campo. El análisis documental consistió en la apreciación de los documentos formulados en el transcurso del plan, publicados por el Ayuntamiento. Las entrevistas fueron realizadas con personas que frecuentaban las reuniones del plan de los diversos segmentos que constituyeron la elaboración del plan - población y miembros ligados al poder público. El referencial teórico suscita problematizaciones acerca de la constitución de los espacios públicos en la modernidad, la construcción de narrativas sobre la ciudad y la cuestión de la participación popular en la planificación a nivel local. La introducción contextualiza la investigación y presenta los objetivos, justificación y metodología de la investigación. El segundo capítulo discute el desarrollo institucional de la planificación urbana en el ámbito local en Fortaleza y sus interacciones con el ámbito macro en el período de 1960 a 2018. El tercer capítulo esmitiza procesalidad de la elaboración del Plan teniendo en cuenta los agentes que participaban y los mecanismos y instrumentos participativos en la elaboración del Fortaleza 2040. El cuarto capítulo analiza las dinámicas de participación popular y democrática presentes en el Fortaleza 2040 por la visión de los sujetos que estaban insertos en el proceso. El quinto capítulo analiza las fragilidades de la estructura ejecutiva municipal para ejecutar políticas públicas de planificación urbana en paralelo a una narrativa del Fortaleza 2040 como un agente modernizador de la administración pública del ayuntamiento.

**Palabras clave:** Fortaleza 2040; Planificación Estratégica; Participación popular.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Convite Público via internet para reunião de grupo de bairro .....	63
Figura 2 – Painel da dinâmica de elaboração da Fortaleza que Queremos .....	65

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Ferramentas e objetivos de cada fase do Plano Fortaleza 2040 .....	21
Quadro 2 – Fases do Plano Fortaleza 2040 .....	56

## **LISTA DE MAPAS**

MAPA 1 – Mapa de Fortaleza com as Regionais Administrativas e as Áreas de Participação .....	49
--	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ASTEFA – Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin

AUMEF – Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza

BNH – Banco Nacional de Habitação

CDL – Clube de Dirigentes e Lojistas

CEPS – Coordenadoria de Participação Social

CODEF – Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza

CPPD – Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

DAU – Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará

FCPC – Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura

HABITAFOR – Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

IPLAN – Instituto de Planejamento

IPLANFOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza

LEGFOR – Projeto de Legislação Urbanística de Fortaleza

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo

METROFOR – Metrô de Fortaleza

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

ONG – Organização Não Governamental

PD – Plano Diretor

PDCF – Plano Diretor da Cidade de Fortaleza

PDDUA/FOR - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza

PDDUFOR – Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza

PDLI – Planos de Desenvimentos Locais e Integrados

PDPFOR – Plano Diretor Participativo de Fortaleza

PLAGEC – Plano de Governo do Estado do Ceará

PLAMEG – Plano e Metas Governamentais

PLANDECE – Plano de Desenvolvimento do Ceará

PLANDIRF – Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza

PLANED – Plano Estadual de Desenvolvimento

PLANEFOR – Plano Estratégico de Fortaleza

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza

PPA – Plano Plurianual

REJUDES – Rede de Juventude em Defesa de seus Direitos Sociais

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza

SEMA – Secretaria do Meio Ambiente

SEPLA – Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento

SER – Secretaria Executiva Regional

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SESI – Serviço Social da Indústria

SEUMA – Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente

SIPLAM – Sistema Integrado de Planejamento Municipal

UFC – Universidade Federal do Ceará

VLT – Veículo Leve Sobre Trilhos

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	16
<b>2. PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA</b>	27
2.1 Considerações sobre o planejamento em Fortaleza (1960-2016)	27
2.2 A agenda do planejamento estratégico	37
2.3 PDPFOR e Fortaleza 2040: à guisa de comparação	43
<b>3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO FORTALEZA 2040</b>	51
3.1 Concepção institucional da participação popular no Fortaleza 2040	51
3.2 Processo de participação popular no Fortaleza 2040	56
3.2.1 Fortaleza Hoje	56
3.2.2 A Fortaleza que Queremos	59
3.2.3. Elaboração do Plano Estratégico	66
3.3 Narrativas da cidade na elaboração do Fortaleza 2040	73
<b>4. OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO FORTALEZA 2040</b>	79
4.1 Empecilhos à participação popular no Fortaleza 2040	79
4.2 Dificuldades enfrentadas na elaboração do Plano	84
4.3 Avanços e contribuições para o planejamento urbano local	90
<b>5. A (FALTA DE) RACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAIS E O FORTALEZA 2040</b>	94
5.1 As mazelas apontadas pelo Fortaleza 2040	94
5.2 A busca pela modernização/racionalização da estrutura municipal de Fortaleza	100
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	104
<b>REFERÊNCIAS</b>	109
<b>APÊNDICE A – ESCRITOS ANALISADOS</b>	113
<b>APÊNDICE B – IDAS A CAMPO</b>	114

<b>APÊNDICE C – ROTEIROS DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA</b> .....	116
<b>APÊNDICE D – CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DA PESQUISA</b> .....	118
<b>ANEXO A – EIXOS E OBJETIVOS DO FORTALEZA 2040</b> .....	119
<b>ANEXO B – PLANOS DE AÇÕES ELABORADOS NO FORTALEZA 2040</b> .....	121
<b>ANEXO C – LISTA DE BAIROS POR REGIONAL (ORDEM ALFABÉTICA)</b> .....	122
<b>ANEXO D – QUESTIONÁRIO A FORTALEZA QUE QUEREMOS</b> .....	123
<b>ANEXO E – CARTA ABERTA DO FORTALEZA 2040</b> .....	125

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa é a participação popular, tendo como recorte empírico a análise do processo de elaboração de um plano de desenvolvimento urbanístico, econômico e social da cidade. Tal Plano, intitulado Fortaleza 2040, foi concebido na administração do Prefeito Roberto Cláudio (2013-2016; 2017-2020) como um plano estratégico de curto, médio e longo prazo, elaborado com vistas a ter participação da população, do poder público e do setor privado. A elaboração do Plano ocorreu no período de maio de 2014 a dezembro de 2016.

O estudo aqui esboçado tem como objetivo geral compreender como se deu a participação popular no Fortaleza 2040, tomando como sujeitos da pesquisa os participantes das atividades do Plano. Para tanto, tem-se como objetivos específicos compreender as dinâmicas das reuniões ocorridas no Plano, a visão dos sujeitos que participaram do processo e a o mapeamento da estrutura administrativa municipal para a realização do Fortaleza 2040.

Entende-se participação popular como um processo em que a população se envolve nas etapas de decisão do Plano de forma que “não se limita a referendar, executar e dar sugestões; deve ter condições para apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecido pelos dirigentes e formular cursos de ação alternativos.” (GONDIM, 1991, p. 83-84). Portanto, para efeito de análise, tomando como referência a conceituação acima. Busca-se aprofundar e compreender os aspectos processuais da participação popular no Fortaleza 2040. Para tanto, faz-se necessário avaliar aspectos referentes a macroestrutura da participação, a concepção dos sujeitos participantes do Plano, além de se discutir questões relacionadas a estrutura municipal e a sua capacidade de se realizar políticas de planejamento.

Para além do interesse do pesquisador na área, a pesquisa se justifica por lançar luz sobre uma questão atual relevante, que afeta a cidade e sua população como um todo, como é a elaboração de um plano que planeja o desenvolvimento urbanístico e social para a cidade. Compreender como a participação popular se efetiva ou não no processo de um planejamento para a cidade é relevante para compreender o campo democrático local.

A problemática da participação popular é um ponto de estudo historicamente constituído dentro das Ciências Sociais, principalmente no campo da Ciência Política, na qual o conceito de participação popular está entrelaçado com a definição de democracia e sua relação com o Estado moderno.

Rousseau é pioneiro nessa esfera de estudos, na medida em que problematiza a democracia participativa ao pôr em relevo a questão da soberania do povo, pois, para ele, é a

partir dessa que é possível realizar a democracia (ROUSSEAU, 2000). O autor compreende a igualdade entre os indivíduos e a associação desses entre si como uma forma de superação das convenções, hierarquias e deveres sociais que aprisionam os indivíduos. Posteriormente, é possível estabelecer um pacto social em que se entrelaçam os interesses comuns (ROUSSEAU, 2000).

Rousseau (2000) compreende a democracia e a legitimidade do governo por meio da aspiração popular para a associação para realizar escolhas políticas. Como diz Machado (2010, p. 54),

Nessa perspectiva de exercício direto do poder político, a participação não é somente um direito, mas também um dever, uma obrigação, uma responsabilidade e, portanto, o cidadão detém o direito e o dever de avaliar os problemas e questões coletivas e tomar decisões políticas que afetam os particulares e estruturam a ordem social [...].

Contrapõe-se a essa visão o modelo da democracia liberal-representativa e elitista que emerge após a Segunda Guerra Mundial. Nesta perspectiva, é posta em relevo a oposição entre mobilização e institucionalização, valorizando-se a apatia política com foco nas disputas eleitorais de partidos e elites (SCHUMPETER, 1961). A minimalização da participação é justificada pelas crises de representatividade e pela complexidade da dinâmica participativa nas sociedades modernas (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A discussão acerca da democracia participativa e da democracia liberal-representativa contempla os problemas principais de modelos e mecanismos de aproximação do povo em relação aos processos decisórios da vida coletiva. Tratam-se de questões importantes para a compreensão do processo de elaboração do Fortaleza 2040, já que o Plano se propõe a instituir uma dinâmica de participação popular em um processo decisório acerca do futuro da cidade.

O Plano Fortaleza 2040 foi realizado mediante convênio da prefeitura municipal através do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) com a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC), órgão da Universidade Federal do Ceará (UFC), que participou na coordenação, supervisão e execução direta ou através de parcerias. O convênio teve vigência de 27/02/2014 até 27/07/2017, tendo como investimento o valor de R\$ 10.572.205,92.<sup>1</sup>

O planejamento estratégico, com forte inspiração em técnicas e conceitos oriundos do setor empresarial, é um processo de identificação de fortalezas e fraquezas, potencialidades e riscos internos e externos, com a finalidade de construir planos de ações que maximizem as

---

<sup>1</sup>Para acesso e informações detalhadas acerca do convênio entre Prefeitura e FCPC ver o contrato do convênio e seus contratos suplementares. Disponível em: < <http://www.fcpc.ufc.br/Content/Projetos/3098/ctad3098.pdf> >. Acesso em: 03/08/2017.

potencialidades de uma dada organização pública ou privada (MAXIMIANO, 2006; VAINER, 2013a). Esta atividade é desenvolvida em âmbito macro quando se trata de uma cidade. No caso do Fortaleza 2040, planejou-se ações em diversos eixos estratégicos<sup>2</sup>, visando o desenvolvimento da cidade. Esses planos de ações foram estruturados em períodos de quatro anos, de modo a coincidir com as futuras gestões municipais nos períodos de 2017-2020, 2021-2024, 2025-2028, 2029-2032, 2033-2036 e 2037-2040.

A elaboração do Plano Fortaleza 2040 foi dividida em fases (QUADRO 1): a primeira, que correspondeu à elaboração do diagnóstico, foi intitulada “A Fortaleza que Temos” e durou de maio de 2014 a setembro de 2015. Durante ela, pretendeu-se identificar os principais problemas<sup>3</sup> que a cidade enfrenta atualmente. Em seguida, de setembro de 2015 a fevereiro de 2016, ocorreu a segunda fase, intitulada “A Fortaleza que Queremos”, durante a qual foi feita a projeção do tipo de cidade em que se pretende viver. Na terceira fase, entre fevereiro e dezembro de 2016, ocorreu a preparação de planos e a definição de objetivos que medissem o desenvolvimento do projeto, além da elaboração de uma estrutura de governança e controle pela sociedade que garantisse a implementação do Plano em longo prazo. Ao final de todo o processo, que durou dois anos, havia o objetivo de criar um projeto de lei que assegurasse a continuidade e a governança do Plano para além da administração do prefeito atual. No entanto, foi realizada apenas uma apreciação e discussão inicial sobre o Plano na Câmara Municipal. O Plano não se inscreve como uma peça legal para o município, mas se institucionaliza nos instrumentos legais já existentes como uma orientação para a construção do Plano Plurianual (PPA) 2018/2021 e para a revisão do Plano Diretor da cidade ainda em desenvolvimento. Portanto, atualmente, a equipe técnica do Iplanfor trabalha questões relativas à governança do Plano.

O Plano define a participação popular como um processo envolvendo pessoas e instituições locais, agrupadas por bairros e comunidades, opinando, criticando, fornecendo informações, definindo prioridades e identificando soluções (IPLANFOR, n. 3, 2015). O setor privado, também chamado núcleo setorial<sup>4</sup>, é considerado pelo Plano enquanto “representações

---

<sup>2</sup> Os eixos estratégicos do Plano foram divididos em: Equidade Territorial, Social e Econômica; Cidade Conectada, Acessível e Justa; Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar; Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento; Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais; Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva; Governança Municipal.

<sup>3</sup> De forma geral, identifica-se como problemas importantes a serem enfrentadas por Fortaleza a grande desigualdade presente na cidade, além dos assentamentos precários.

<sup>4</sup> Dentre as empresas do setor privado destaca-se a participação da Câmara de Dirigentes e Lojistas de Fortaleza (CDL) como participante recorrente nos mais diversos momentos da elaboração do Plano Fortaleza 2040. Outras entidades privadas estiveram pontualmente nas reuniões ou em temáticas da área ou do interesse da empresa. Neste

de instituições agrupadas pela sua natureza, representativas dos setores econômicos, ambientais e sociais” (IPLANFOR, n. 3, 2015, p. 21). Já o poder público é caracterizado por “instituições públicas das três esferas de governo a partir de suas políticas afins, e representantes dos municípios da RMF<sup>5</sup>” (IPLANFOR, n. 3, 2015, p. 21).

Para além das definições institucionais, faz-se necessário por em relevo a caracterização dos segmentos analisados na pesquisa. Seguindo a segmentação do plano, indica-se a presença de três polos participativos: a população/sociedade civil, setor privado e setor público. O setor privado é caracterizado pela participação de forma individual ou coletiva de pessoas que representavam diretamente os interesses de instituições privadas. Nesse escopo destacam-se a presença de associações e de agentes representativos de segmentos do mercado. O setor público é caracterizado por representantes institucionais de órgãos públicos das diversas esferas do estado. Por fim, caracteriza-se a população enquanto participantes do Plano que frequentaram de forma pontual ou recorrentes as diversas fases do plano que não tinha relação com a estrutura municipal ou do setor privado, estas por sua vez constituídas por membros de ONGs, associações de bairros, além de e moradores da cidade sem identificação com qualquer organização coletiva.

Houve participação das instituições públicas municipais, estaduais e federais durante todo o processo, no entanto a inserção de representantes de municípios da Região Metropolitana foi nula.

A coordenação do Plano ficou a cargo do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) em convênio com a FCPC. O Iplanfor foi criado em março de 2012, durante a gestão de Luizianne Lins, preenchendo uma lacuna institucional relativa a um órgão técnico de planejamento que a cidade não tinha desde a extinção do Instituto de Planejamento (IPLAM) em 1997, na segunda administração municipal de Juraci Magalhães.

Segundo dados da prefeitura<sup>6</sup>, o Iplanfor é considerado uma autarquia municipal e tem como objetivo atuar na

---

caso, põe-se em relevo Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC) e Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará.

<sup>5</sup> A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), criada pela Lei Complementar Federal nº 14 de 8 de junho de 1973, é composta, atualmente, pelas cidades de Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu, Paraipaba, Paracuru e Trairi.

<sup>6</sup> Informações referentes ao Iplanfor podem ser encontrados no site da prefeitura. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/iplanfor/iplanfor-0>> Acesso em: 03/06/2016. O organograma do instituto pode ser encontrado em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/iplanfor/organograma-0>>. Acesso em: 03/06/2016.

Realização e Difusão de Estudos e Pesquisas sobre Fortaleza e Região Metropolitana; Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; Articulação do Planejamento Estratégico e Participativo e Fomento de Iniciativas Inovadoras. Entre os projetos desenvolvidos pelo Iplanfor, destacam-se Observatório da Governança da Região Metropolitana de Fortaleza; Articulação e acompanhamento da regularização e dos projetos das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; Coordenação do processo de elaboração e monitoramento do Mapa Estratégico (Plano de Governo) e Articulação para elaboração compartilhada dos Planos Setoriais integrados ao Plano Estratégico pautado na visão de longo prazo. (IPLANFOR, 2016, s.p.).

A elaboração do Fortaleza 2040 tinha previsão de ocorrer em dois anos, sendo dividida em duas fases, como já foi dito. Na fase “Fortaleza que Temos”, o projeto buscou coletar dados sobre Fortaleza por meio de mapeamento comunitário, mapa colaborativo e questionários, utilizando como instrumento norteador os cadernos de trabalho, documentos impressos distribuídos aos participantes das reuniões. Como produto geral dessa fase, houve a construção de um diagnóstico socioeconômico, além da identificação da forma urbana do atual momento de Fortaleza.

O trabalho de mapeamento comunitário foi realizado através da indicação, por parte dos moradores dos bairros e comunidades, de pontos de lazer, equipamentos públicos, praças, locais de violência, etc. Para tanto, utilizavam o caderno de trabalho para escrever ou um mapa fornecido pelo Iplanfor onde eles situavam no território os lugares através de círculos e marcações em canetas coloridas. O caderno de trabalho serviu, ainda, para ordenar que tipo de discussão os grupos de bairros deveriam fazer e de que forma a metodologia da reunião deveria acontecer. Finalmente, o caderno também definia a forma de elaboração dos relatórios escritos pelos grupos a serem enviados ao Iplanfor.

A fase da “Fortaleza que Queremos” buscou realizar a elaboração da projeção do ideal de cidade em que se pretende viver. Nesse momento, o Fortaleza 2040 incorporou a metodologia de trabalho de fóruns temáticos e seminários estratégicos para construir as visões de futuro, eixos e objetivos estratégicos, além das reuniões com os moradores dos bairros.

Os fóruns eram reuniões para elaboração de possíveis objetivos e planos de ações para temáticas diversas, como habitação, juventude, idosos, etc. Os temas eram definidos de acordo com a divisão dos objetivos de cada eixo (Ver ANEXO A). Cada fórum resultou em um plano de ação (ver ANEXO B). Já os seminários estratégicos consistiram em reuniões com metodologia fixa para elaboração de metas, objetivos e prazos de cada plano temático.

Posteriormente, houve a produção do Plano Estratégico em si por meio da preparação de planos e metas de desenvolvimento para a produção dos planos de ações setoriais (ver ANEXO B). Nessa ocasião, foram utilizados, de forma intensiva, grupos de trabalhos. Ocorreu

também a elaboração de uma estrutura de governança e controle social que garantisse a implementação do Plano em longo prazo.

QUADRO 1 – Ferramentas e objetivos de cada fase do Plano Fortaleza 2040

	Fases do Plano		
	A Fortaleza que Temos	Fortaleza que Queremos	Plano Estratégico
Ferramentas de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadernos de trabalho</li> <li>• Coleta de dados</li> <li>• Mapeamento Comunitário</li> <li>• Mapa Colaborativo</li> <li>• Questionário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposições dos Grupos de Trabalho</li> <li>• Fóruns Temáticos e Setorial</li> <li>• Seminários Estratégicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validação das Visões de Futuro, Eixos e Objetivos Estratégicos</li> <li>• Grupos de Trabalho</li> </ul>
Objetivo da Fase	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interpretação da Forma Urbana</li> <li>• Diagnóstico Socioeconômico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visões de Futuro</li> <li>• Eixos e Objetivos estratégicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos Setoriais</li> </ul>

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Revista Fortaleza 2040**: Síntese das proposições estratégicas. n. 7. Ano 3. Fortaleza: Iplanfor, 2016 (com modificações do autor).

Entre os planos contidos no Projeto Fortaleza 2040, pode-se citar a revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), elaboração do plano mestre urbanístico e dos planos de mobilidade urbana e desenvolvimento socioeconômico, além de um conjunto de diretrizes que viabilizam os eixos e objetivos criados na elaboração do Plano (Ver ANEXO A). Ao todo, o Projeto elaborou 27 planos de ações de acordo com cada eixo (Ver ANEXO B).

Cada fase teve, como produto, documentos resultantes das reuniões e dos estudos técnicos produzidos e publicados pela prefeitura via Iplanfor. Desde o lançamento do Fortaleza 2040, as publicações estão disponíveis em meio eletrônico no site oficial do Plano<sup>7</sup>, abrangendo desde documentos preparatórios dos encontros e estudos do corpo técnico até contributos dos moradores. Os materiais utilizados nas reuniões também foram impressos e distribuídos para os presentes nos eventos.

Houve produção de estudos e pesquisas por meio de uma equipe de pesquisadores contratados pelo Iplanfor por meio da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) que, por sua vez, contratou equipes fixas para elaboração de planos-chave (mestre urbanístico, mobilidade e socioeconômico) e alguns consultores para pesquisas e trabalhos pontuais. A FCPC contratou desde técnicos terceirizados até professores da Universidade Federal do Ceará para trabalhar no Plano Fortaleza 2040.

<sup>7</sup> Disponível em: <fortaleza2040.fortaleza.ce.gov> Acesso em: 04/10/2015.

O período de preparação interna do Plano teve como objetivo atualizar as produções técnicas sobre a cidade e verificar questões atuais para resolução de problemas urbanísticos e novas experiências urbanas nas principais cidades do mundo, além de já iniciar alguns estudos técnicos específicos voltados para Fortaleza, sobre questões como mobilidade urbana, revitalização do centro, criação de modelos habitacionais, etc.

O Fortaleza 2040 foi lançado oficialmente no fim de 2014. Os primeiros contatos com as comunidades e as entidades dos bairros da cidade ocorreram no primeiro semestre de 2015. A execução da primeira e segunda fase (*Fortaleza que Temos e Fortaleza que Queremos*) se deu entre junho e outubro de 2015. A terceira fase correspondeu à elaboração de estratégias e planos de ações nas mais diversas searas que compõem o projeto (Ver ANEXO B). Essa fase ocorreu de novembro de 2015 a maio de 2016. O período de tentativa de implementar a governança do Plano em marcos legais ocorreu durante a elaboração da terceira fase e culminou na discussão na Câmara Municipal de Fortaleza a partir de maio de 2016. O projeto ficou em suspenso no que se relaciona a suas produções e publicizações devido ao período eleitoral de 2016. A discussão e votação do Plano só retornaram posteriormente ao segundo turno das eleições para prefeito de Fortaleza, em outubro de 2016. No entanto, o Plano não chega a se tornar um instrumento legal do município.

O projeto final do Plano foi entregue oficialmente em dezembro de 2016 em um evento público no Theatro José de Alencar. Com o processo de elaboração finalizado, pretendia-se haver ainda desdobramentos do projeto em reuniões do poder público e comunidades para apresentação dos resultados e implementação do Plano. No entanto, após a solenidade de entrega do Plano em dezembro de 2016, não ocorreu mais nenhum evento público do Fortaleza 2040.

Durante todo o processo de elaboração do Fortaleza 2040 foi reafirmada a questão da participação popular como um instrumento essencial para a realização e manutenção do Plano. Analisar como se deu essa participação torna-se uma problemática essencial para compreender até que ponto os meios participativos foram eficazes durante o processo. Acredita-se que aprofundar essa questão traz contributos importantes para a compreensão dos espaços de participação democrática da cidade, com especial enfoque nos instrumentos participativos oriundos da administração municipal.

Tomando o processo de elaboração do Fortaleza 2040 como campo de pesquisa, escolheu-se como metodologia de pesquisa observação, análise documental e entrevistas. A primeira foi utilizada nas reuniões realizadas no decorrer do Plano. A análise documental

consistiu na apreciação dos documentos formulados no transcorrer do Plano e publicados pela prefeitura (ver APÊNDICE A). As entrevistas foram realizadas com pessoas que frequentaram as reuniões do Plano, integrantes dos diversos segmentos que compuseram a elaboração do Projeto - técnicos, organizadores dos encontros, membros da equipe técnica do Iplanfor, populares, etc. Foram realizadas sete entrevistas com perfis diferentes presentes na elaboração do Plano. Entrevistei três membros ligados à equipe técnica, dois participantes da população e um contratado por consultoria.

Buscou-se abordar a participação popular por meio da observação da forma como os encontros eram organizados e sua dinâmica, o que permitiu revelar a correlação de forças presentes nas falas dos participantes das reuniões. Ver e ouvir os representantes da prefeitura e dos bairros se relacionando diretamente foi um momento rico para a análise da problemática da pesquisa, justificando, portanto, a presença do pesquisador nos eventos.

Os dados da observação eram registrados em diário de campo, escritos durante o transcorrer ou logo após as reuniões observadas (foram 32 – ver APÊNDICE B). Esses dados foram catalogados e analisados em seu conteúdo, sendo utilizados como um dos fundamentos para a escrita. Outras ferramentas de coleta de dados, realizadas por mim, foram registros fotográficos e gravação de áudio das reuniões. Os registros fotográficos foram realizados nos encontros públicos e em algumas reuniões fechadas – neste último caso. As gravações de áudio foram realizadas em reuniões do grupo de trabalho da juventude e em eventos abertos do Plano. Todos os materiais foram utilizados apenas com autorização dos responsáveis (coordenadores do Iplanfor ou líder dos grupos de trabalho).

A inserção em campo se deu, inicialmente, frequentando as reuniões públicas do Plano, nas quais eu me inseria como ouvinte. Geralmente, os encontros eram abertos ao público. A necessidade de identificação da minha presença e do que eu estava fazendo se dava em situações mais específicas, como no caso de reuniões de bairro ou de um grupo de discussão temática, quando era necessário informar aos responsáveis que eu era pesquisador. A maioria das reuniões foram pontuais e não criaram vínculos entre mim e os participantes. No entanto, alguns encontros eram periódicos<sup>8</sup>, com a presença recorrente de várias pessoas, havendo aí a criação

---

<sup>8</sup> As principais reuniões que acompanhei e que tiveram a criação dessa relação foram os encontros do grupo de trabalho temáticos de juventude.

de relações entre os participantes. Nesses momentos, geralmente, havia um reconhecimento da minha condição de pesquisador e eu assumia alguns papéis no decorrer das reuniões<sup>9</sup>.

Em setembro de 2015, no início da fase “A Fortaleza que Queremos”, iniciei o trabalho de campo enquanto pesquisador nas reuniões do projeto junto aos moradores das Secretarias Regionais. A primeira reunião que acompanhei foi na sede da Regional<sup>10</sup> III, localizada no bairro Parquelândia, no dia 22 de setembro. Além dessa reunião, fui ainda às reuniões nas Regionais VI e II (ver APÊNDICE B). A primeira ocorreu no bairro Messejana em uma Igreja Mórmon, e a segunda foi realizada na sede do governo estadual localizada no Palácio Iracema, no bairro Edson Queiroz.

Em nenhum momento, no transcorrer do Plano, houve dificuldade de inserção nos eventos. Inicialmente, tomei conhecimento das reuniões por notícias em meio eletrônico. Depois da primeira ida a campo, comecei a receber convites para os encontros por e-mail, via Iplanfor. Em relação ao registro de dados, também não ocorreu nenhum desconforto ou impedimento. No entanto, cabe salientar que, em reuniões de bairros ou em discussões abertas sobre temas delicados como violência, mapeamento de lugares de riscos e de tráfico, optei por não realizar registros, para salvaguardar a identidade dos participantes e não intimidá-los pela presença de instrumentos como câmeras ou gravadores.

A análise documental dos escritos, resultantes das fases de elaboração do Plano, complementa a observação *in loco* dos eventos em que o poder público e a sociedade civil se relacionam. Considerando os escritos e os discursos enquanto cristalizadores dos espaços de conflitos e das correlações de força (FOUCAULT, 1997; 2008), vê-se a necessidade de analisar os documentos provenientes das fases de elaboração do Fortaleza 2040, para compreender como a participação popular se inscreve nos resultados finais do processo de elaboração do Plano Estratégico da cidade. Para tanto, verifica-se o contributo popular (moradores de bairros, representantes de movimentos sociais, etc.) nas reuniões e como foram apropriados nos escritos do Plano. No tratamento dos dados oriundos dos bairros e ONGs pelo Iplanfor, a análise da

---

<sup>9</sup> Por exemplo, nas reuniões do grupo de trabalho sobre juventude, por vezes, eu repassava as gravações da reunião para os coordenadores, para eles organizarem os encaminhamentos dos encontros. Em outros momentos, me perguntavam sobre como estavam ocorrendo as outras reuniões temáticas ou o que eu estava achando da reunião.

<sup>10</sup> As Secretarias Executivas Regionais são subprefeituras da cidade de Fortaleza instituídas em 1997. Ao todo a cidade possui sete Regionais divididas e compostas por superintendentes e secretários, além de sede física e quadro de servidores. Entre suas funções, encontram-se identificar e prover as principais demandas (infraestrutura, lazer, saúde, educação, etc.) dos bairros que a compõem. A lista dos bairros integrantes de cada Regional pode ser vista no ANEXO C.

linguagem requerida em cada fase do trabalho foi posta em relevo, dialogando com os produtos escritos e publicados durante o Plano.

Ainda em relação à análise documental, realizei inicialmente a procura das fontes e posterior catalogação do material. Essa foi dividida tendo como referência a relação com o Fortaleza 2040. Um primeiro corpus analisado foram os documentos produzidos pelo Iplanfor. Um segundo corpus foram as produções de participantes, movimentos sociais e do corpo de pesquisa do Iplanfor. Posteriormente, realizei a leitura e utilizei técnicas para análise do conteúdo - fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo dos termos e assuntos recorrentes - além de relacionar com os dados obtidos por meio de outras técnicas de pesquisa, como entrevistas e diário de campo. Os produtos dessa análise foram utilizados no estudo das narrativas do Plano.

A entrevista foi outra ferramenta importante para a apreensão das percepções dos sujeitos que participam dos encontros do Fortaleza 2040, sejam eles representantes da prefeitura, da população ou do setor privado. As idas a campo foram relevantes para viabilizar algumas entrevistas com os agentes a fim de coligir os dados da observação com as falas e posicionamentos dos indivíduos e buscar verificar algumas hipóteses e ideias oriundas da pesquisa. Para tanto, optei por utilizar entrevistas semiestruturadas, considerando que a semiestruturação permite elaborar e desenvolver um conjunto de questões abrangentes, sem perder o fio condutor da pesquisa. A entrevista semiestruturada também facilita estabelecer uma relação mais flexível com o entrevistado, ao apresentar questões de acordo com o desenvolvimento da entrevista (BEAUD; WEBER, 2007).

A estrutura do roteiro da entrevista segue dois padrões distintos (ver APÊNDICE C): um em que o entrevistado tem ligação com o Iplanfor ou trabalhou efetivamente na elaboração do Plano pela prefeitura, e outro no qual o indivíduo participou sem ter qualquer relação direta com o Iplanfor ou algum órgão da prefeitura. A depender da posição ocupada pelo entrevistado, realizam-se algumas perguntas fora do roteiro, mas que são consideradas importantes para a pesquisa como, por exemplo, coligir informações oriundas da observação de campo.

Somado à realização das entrevistas, foi realizado o trabalho de transcrição, catalogação e mapeamento das falas dos sujeitos. Após esses processos, realizou-se análise de conteúdo para, a partir das falas dos entrevistados, relacionar as respostas de acordo com o perfil e a temática abordada.

A observação, a análise documental e as entrevistas tornaram-se instrumentos metodológicos capazes de abordar a problemática da pesquisa processualmente, abarcando o

interstício em que os eventos ocorreram e a concepção das pessoas sobre o processo de elaboração do Fortaleza 2040.

A observação das reuniões iniciou-se em setembro de 2015 e foi até dezembro de 2016. A análise documental ocorreu ao longo do processo e foi concluída no início do segundo semestre de 2017. As entrevistas começaram em junho de 2017, tendo a última ocorrido em novembro de 2017<sup>11</sup>.

O presente texto é dividido em seis capítulos. O primeiro corresponde a esta Introdução, onde apresento os objetivos, a justificativa e a metodologia da pesquisa. O segundo capítulo discute o desenvolvimento institucional do planejamento urbano em âmbito local em Fortaleza e suas interações com o âmbito macro, da década de 1960 até a elaboração do Plano Diretor Participativo, em 2009. Em seguida, discorre sobre o conteúdo do Plano Fortaleza 2040, apresentando seu contexto e dinâmicas desde a sua concepção até sua finalização.

O terceiro capítulo esmiúça a dimensão da processualidade da elaboração do Fortaleza 2040 levando em conta os agentes que participavam e os mecanismos e instrumentos participativos. Isto se dá por meio da explicitação das dinâmicas das reuniões, além da análise dos documentos produzidos ao longo dos encontros desse Plano, tendo como fio condutor a apreensão das narrativas sobre a urbe. Neste capítulo, há uma descrição da participação popular tomando a observação e a análise dos escritos enquanto instrumentos de análise e avaliação do processo.

O quarto capítulo, apoiando-se nas entrevistas, analisa as dinâmicas de participação popular e democrática presentes no Fortaleza 2040 pela visão dos sujeitos que estavam inseridos no processo. Buscou-se compreender como as pessoas observaram a elaboração do Plano, levando em conta questões como a participação popular, as dificuldades e os avanços do Plano para planejamento urbano local.

O quinto capítulo explora as fragilidades da estrutura executiva municipal para compreender o papel do Fortaleza 2040 enquanto agente modernizador da prefeitura e das políticas públicas locais. Por fim, o sexto capítulo realiza considerações finais acerca do trabalho aqui realizado.

Para início do trabalho, faz-se importante compreender como se deu o desenvolvimento do planejamento urbano moderno para compreender o contexto histórico e atual onde o Fortaleza 2040 se insere.

---

<sup>11</sup> O cronograma de execução da pesquisa encontra-se no Apêndice D.

## 2 PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA

Os planos de urbanização para Fortaleza apresentam em seu desenvolvimento uma diversidade de modelos e estratégias de participação ao longo da história recente da cidade. Compreender como se deram essas mudanças historicamente é de suma importância para entender como se chegaram às discussões atuais tanto sobre planejamento urbano quanto acerca da participação popular no planejamento urbano e da criação de planos de desenvolvimento da urbe.

Cabe salientar que há um intenso diálogo com o contexto brasileiro de urbanização, em especial, a partir da década de 1960, com o fomento de uma política nacional de planejamento. Outro ponto importante para a compreender as atuais discussões acerca da elaboração de planos urbanos e da participação popular nestes espaços é o impacto que a abertura democrática em meados dos anos 80 e a constituição de 1988 têm nas políticas de planejamento urbano.

Busca-se aqui apontar como se deu o planejamento urbano em Fortaleza a partir dos planos criados à época e do seu contexto nacional. Os principais períodos analisados são de 1963-1972, 1972-1992, 1992-2008 e 2008-2014, anos em que foram elaborados planos diretores da cidade até a elaboração do Plano Fortaleza 2040. A dimensão da participação popular nestes planos e das lutas sociais relacionadas às questões urbanas durante este período também são apontadas a fim de se compreender o desenvolvimento destas questões historicamente.

### 2.1 Considerações sobre o planejamento em Fortaleza (1960-2016)

A partir de 1960<sup>12</sup>, as propostas para o desenvolvimento urbanístico de Fortaleza deixam de ser pautadas por planos e plantas de caráter idealista, centrados na forma urbana, e se aproximam de modelos de planejamento urbano vinculados a paradigmas de gestão e focados no desenvolvimento econômico-social (JUCÁ NETO *et al*, 2014; ACCIOLY, 2008). Antes de 1963, a expansão urbana da cidade de Fortaleza se definia em duas etapas: 1824 a 1932 com destaque às plantas de expansão, aos códigos de posturas e às intervenções setoriais; e de 1932 a 1963 com planos de melhoramento e no primeiro código urbano (ACCIOLY, 2008). Desse período, destacam-se a planta de 1813 de Silva Paulet; a planta da cidade de 1850 de Antônio Simões Ferreira de Faria; as plantas de 1859, 1863 e 1888 de Adolpho Herbster e o plano de urbanização de 1933 de Nestor de Figueiredo.

---

<sup>12</sup> Para uma análise do desenvolvimento urbano de Fortaleza anterior a 1960, ver as obras de Jucá Neto (2012) e Andrade (2012).

Em 1963, foi produzido o “Plano Diretor da Cidade de Fortaleza”<sup>13</sup> (PDCF), tendo como coordenador o arquiteto e urbanista Hélio Modesto, que liderava um grupo interdisciplinar de profissionais oriundos do Rio de Janeiro. Era o primeiro plano para a cidade de Fortaleza a ter uma abordagem com proposições urbanísticas que abrangiam questões econômicas, sociais e administrativas (LIMA, 2013). A elaboração do PDCF tinha fortes raízes no ideário de políticas públicas desenvolvimentistas, que visavam à modernização da cidade e tiveram como elementos estruturantes a circulação e o zoneamento do espaço municipal (JUCÁ NETO *et al*, 2014). Esse Plano vigorou de 1963 a 1972, durante as gestões municipais dos generais Cordeiro Neto (1960-1963) e Murilo Borges (1963-1966) e do engenheiro José Walter Barbosa Cavalcante (1967-1971).

A circulação na cidade era pensada privilegiando o transporte individual, com a proposta de um sistema viário organizado em vias que permitiam a circulação centro-bairro e bairro-bairro, além de vias que ligavam Fortaleza à área rural (estradas de Messejana, Arronches<sup>14</sup>, etc.) (JUCÁ NETO *et al*, 2014). Já o zoneamento tinha o centro como espaço de convergência da circulação e dos fluxos de atividades, com a função de “recuperar a dimensão simbólica da polis, cívica e cultural” (JUCÁ NETO *et al*, 2014, p. 31). Os bairros também teriam centros de comércio, serviços e recreação, os quais se articulariam a áreas institucionais, propiciando a reativação das relações sociais e comunitárias (JUCÁ NETO *et al*, 2014).

Accioly (2008, p. 160), destaca que:

A estratégia do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, conforme os preceitos das políticas desenvolvimentistas nacionais, tinha como objetivo a inserção de Fortaleza no ciclo da produção industrial nordestina. As ações do governo municipal se dariam em dois planos: direto e indireto. Direto na implantação de serviços e equipamentos urbanos de infra-estrutura, principalmente viária, a cargo do município, e nos setores de saneamento, abastecimento de água e energia. O município tinha papel de mediador a fim de pleitear junto ao governo federal e ao estadual sua realização.

No entanto, “contraditoriamente, esta visão do planejamento governamental não encontrava ressonância nos meios, administrativo e político, locais, nem existiam grupos empresariais organizados em torno da atividade industrial.” (ACCIOLY, 2008, p. 160).

Até então, nesse mesmo período, em âmbito nacional, não havia uma política de planejamento urbano. O sistema político aberto e descentralizado do Estado brasileiro propiciava a elaboração, pelos governos locais, de planos diretores com diferentes “formas, métodos e concepções.” (SANTOS; BARATTA, 1991). Apesar dessas diferenças, esses planos apresentavam pontos comuns: tratavam o espaço “como uma variável autônoma e isolada” e

---

<sup>13</sup> Aprovado em 20 de março de 1963 e publicado no Diário Oficial de 23 de março deste mesmo ano.

<sup>14</sup> Hoje, respectivamente, Avenida Visconde do Rio Branco e Avenida João Pessoa.

tendiam a “promover a segregação do espaço público e a concentração de investimentos nos setores espaciais destinados ao uso da burguesia urbana.” (SANTOS; BARATTA, 1991, p. 25).

No entanto, há uma mudança significativa no âmbito da política nacional que comprometeu a execução das diretrizes do Plano Hélio Modesto: a mudança do quadro político-institucional e a instalação de novas perspectivas para a gestão municipal após o golpe militar de 1964 (FERNANDES, 2004).

No regime civil-militar instaurado em 1964, a centralização político-administrativa e o fortalecimento técnico e burocrático do Estado autoritário ensejaram a criação, no âmbito federal, do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O primeiro tinha como objetivo financiar a produção habitacional e gerir recursos destinados a investimentos em infraestrutura urbana (SANTOS; BARATTA, 1991). Já o segundo deveria “promover, difundir e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores, segundo uma postura de integração multidisciplinar, numa perspectiva de racionalidade técnica.” (SANTOS; BARATTA, 1991, p. 26).

A criação destes mecanismos no aparato estatal impulsiona empresas e entidades privadas a se integrarem ao campo do planejamento urbano (MACHADO, 2010). De forma geral, isto impulsiona os escritórios de engenharia e arquitetura e torna este setor mais corporativo (ACCIOLY, 2008, p. 212). Há o apoio técnico e financeiro destas entidades para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Locais e Integrados (PDLI) nas cidades de pequeno porte. No que se refere à atuação dos governos locais neste período em relação ao planejamento urbano, Santos e Baratta (1991, p. 27) compreendem que “os municípios estavam tendo sua autonomia esvaziada, tendo que enfrentar o enorme descompasso entre as reais possibilidades financeiras e o crescimento dos compromissos com a infra-estrutura urbana”. Para além disto, Santos e Baratta consideram que:

[...] num quadro de Municípios empobrecidos pela centralização, [ocorreu] a rejeição do planejamento pelas lideranças políticas locais, o pretexto de que os planos eram autoritários e que o planejamento, como processo, se fazia impossível num quadro de insegurança de recursos financeiros vai possibilitar que se ressuscitem, em nome do resgate da atividade política, práticas de gestão tradicionais como o clientelismo e o paternalismo. A palavra de ordem para governar o dia-a-dia é “ir tocando o barco ao sabor do vento” (SANTOS;BARATTA, 1991, p. 31).

Para Accioly, nesse período “[...] as decisões e recursos eram centralizados na esfera federal, submetidos às suas ideologias, enquanto a operacionalização era concertada entre as esferas estaduais, metropolitanas e municipais, portanto, sem qualquer autonomia local.” (2008, p. 209).

A dinâmica de empresas e entidades privadas na elaboração do planejamento urbano reverbera na realidade da cidade de Fortaleza por meio do “Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza” (Plandirf) de 1972 e o “Plano Diretor Físico de Fortaleza” produzido entre 1975 e 1979, com a presença de empresas privadas na sua elaboração<sup>15</sup> e com forte apelo técnico.

Cabe salientar que entre 1963 e 1972, período de vigência do PDCF e início da elaboração do Plandirf, a cidade de Fortaleza passava por um crescimento populacional de 66,6% passando de cerca de 514 mil habitantes para aproximadamente 857 mil (ACCIOLY, 2008).

O Plandirf tinha como principais pontos a circulação viária e o uso do solo de forma articulada (JUCÁ NETO *et al*, 2014). A circulação viária privilegiava o transporte individual, assim como o plano anterior. Já o uso do solo era regulado por meio de um macrozoneamento urbano. Outra questão importante presente no Plandirf é a delimitação da Região Metropolitana de Fortaleza, institucionalizada como medida autoritária do governo federal por meio da Lei Complementar nº 14, editada em 1973:

Conforme os estudos de polarização e integração realizados pelo Plandirf em 1972, até aquele momento não se comprovara ainda um fenômeno de metropolização em Fortaleza, pois inexistiam indícios de conurbação, complementaridade nas relações econômicas intermunicipais, movimentos pendulares e continuidade da mancha urbana entre os municípios. Do mesmo modo que em Belém e em Porto Alegre, a institucionalização da RMF ocorreu com fins preventivos, configurando-se como “metropolização antecipada”, com reflexos no fenômeno de metropolização destas cidades. (ACCIOLY, 2008, p. 90).

De forma geral, o Plandirf foi elaborado por pessoas com especialidades distintas e pretendia estabelecer um planejamento integrado à região metropolitana (LIMA, 2013). Segundo o próprio Plano, pretendeu-se “[...] um tratamento simultâneo dos vários condicionantes do processo de urbanização, nos seus aspectos econômicos, físicos, sociais e institucionais.” (PLANDIRF, 1975, p. 1). Segundo Accioly (2008, p. 186), o Plano

expressa um visão estruturalista e incorpora a idéia de planejamento como técnica de administração, constituindo o primeiro e único plano estruturado, realizado em Fortaleza, que explicita o substrato conceitual e as linhas metodológicas.

O principal objetivo do Plano era a integração regional dos propósitos econômicos, sociais, políticos, administrativos e espaciais, baseadas numa abordagem sistêmica (ACCIOLY, 2008, p. 187). O principal agente desse Plano seria a Prefeitura Municipal de Fortaleza, a qual

---

<sup>15</sup> Elaborado entre 1970 e 1972 pelo consórcio Serete S.A. Engenharia SD Consultoria de Planejamento Ltda. Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, sediado em São Paulo (ACCIOLY, 2008, p. 18).

se responsabilizaria pelo papel de “articulador no processo de implementação do planejamento regional integrado.” (ACCIOLY, 2008, p. 187).

O Plandirf foi elaborado no final da administração do prefeito José Walter e não se constituiu como um plano de governo. Apesar de inscrito nas estratégias de políticas nacionais, sua função seria de diretriz às gestões até 1992, fato que não ocorreu (ACCIOLY, 2008, p. 190). No entanto, teve grande importância para a criação de uma estrutura municipal de planejamento urbano, já que dos objetivos instrumentais para implementação da ação integrada do Plandirf “foi iniciada a formação de quadros técnicos e criada a Codef, órgão responsável pelas atividades de planejamento do município, e a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (Aumef), órgão destinado ao planejamento metropolitano.” (ACCIOLY, 2008, p. 191).

Outra questão a salientar é que, apesar da não execução dos planos previstos pelo Plandirf, sua elaboração possibilitou a expansão da cidade por meio do acesso às fontes de recursos e programas federais (ACCIOLY, 2008, p. 211). Segundo Accioly (2008, p. 211-212),

A combinação das ações públicas e particulares possibilitou o crescimento e a densificação da periferia urbana, a verticalização da orla marítima e dos bairros situados a leste, Aldeota e Meireles, a descentralização das atividades de serviços e comerciais, ao longo dos corredores de atividade, e a deteriorização da área central.

Este Plano, principalmente em relação aos anteriores, tem a maioria de suas propostas executadas de forma parcial ou integral ao longo de sua vigência através de programas de obras até a década de 1990 (MUNIZ, 2006). Entre as obras e diretrizes do Plandirf, Muniz (2006, p. 190-191), destaca:

[...] a renovação do centro urbano, [...] implantação das vias de pedestre na zona central, implantação de um anel viário como forma de desviar o tráfego intenso do centro urbano, [...] o desenvolvimento da faixa litorânea, com a urbanização da faixa litorânea entre a Barra do Ceará e a Praia do Futuro, a construção da avenida Beira-Mar [...]

O Plano Diretor Físico de Fortaleza dividia Fortaleza em zonas comerciais, residências, áreas de lazer e consolidou o distrito industrial de Maracanaú (JUCÁ NETO *et al*, 2014). Essas modificações apresentavam afinidades com a política nacional urbana desenvolvimentista com apelo industrial. Esse vigorou 19 anos, durante as gestões dos prefeitos Vicente Cavalcante Fialho (1971-1975), Evandro Aires de Moura (1975-1978), Luiz Gonzaga Nogueira Marques (1978-1979) e Lúcio Gonçalo Alcântara (1979-1982) (ACCIOLY, 2008).

As experiências até aqui expostas tinham participação majoritária do poder público e/ou de empresas privadas enquanto a população tinha papel quase nulo (JUCÁ NETO *et al*, 2014; ANDRADE, 2012; ACCIOLY, 2008). No entanto, com a abertura democrática a partir

da segunda metade da década de 1980<sup>16</sup>, busca-se a construção de planos com maior participação popular.

Isto se dá, principalmente, após o fim do regime civil militar ditatorial e com a proposta de elaboração de uma nova constituição na qual se propunha uma maior participação da sociedade na sua elaboração (MUNIZ, 2006, p. 49). Houve processos participativos nas mais diversas searas que compunham a nova constituição, destacando-se, entre elas, as que tangiam a saúde, a educação e o planejamento urbano. Neste último, salienta-se a participação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), presente desde a década de 70 nas lutas pela reforma urbana, e particularmente, no desenvolvimento e elaboração da constituição. Segundo Muniz, o MNRU trouxe para o debate constitucional:

[...] questões da gestão municipal, do planejamento, da política urbana e do meio ambiente. Responsável pela elaboração da emenda popular ao Projeto de Constituição, o MRU buscou construir princípios e instrumentos de planejamento e gestão das cidades. Esta emenda popular contou com cerca de 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no Texto Constitucional [...]

Antecedem à Constituição Federal alguns eventos que tomam a discussão da questão urbana como cerne principal de debate, propiciando um ambiente favorável para a elaboração da mesma, com uma participação democrática com diferentes setores da sociedade. Dentre estes eventos, salienta-se o Simpósio “O Brasil Urbano na Constituinte”, Anteprojeto de Desenvolvimento Urbano e a Campanha da Fraternidade com o tema “Solo Urbano e Ação Pastoral”. Para Accioly, “o contexto da discussão nacional que precedeu a revisão da Constituição, em 1988, cria um clima para a reflexão a respeito da questão urbana, ao aprofundar o debate sobre as políticas urbanas.” (2008, p. 78). Esta conjuntura põe em relevo as práticas de planejamento urbano, destacando-se questões acerca da participação popular e da implementação de instrumentos para execução de tais políticas.

O processo constituinte contribuiu para o “fortalecimento das práticas de planejamento urbano e para a formatação do estatuto da legalidade, representado pela figura do plano diretor.” (ACCIOLY, 2008, p. 79).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, atribuindo a ele a definição da função social da propriedade urbana. No entanto, a regulamentação desse dispositivo só ocorreu anos depois

---

<sup>16</sup> Anterior a esta data já se observa no Brasil, a partir do final da década de 1970, um movimento em prol do aumento da participação política (MARICATO, 2013).

por meio de Lei Complementar - Lei No. 10.257, de 10 de Julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade<sup>17</sup>.

No que relaciona à construção do Estatuto da Cidade e à definição da função social da propriedade urbana, Passos e Gondim (2012, p. 511), consideram que:

[...] ao condicionar o direito de propriedade à sua função e ao separá-lo do direito de construir, a nova lei fez com que o planejamento urbano deixasse de ter função meramente regulatória, podendo ensejar políticas habitacionais mais equitativas e exercer o papel de indutor da ocupação urbana.

Soares e Gondim (1998, p. 75) consideram que a constituição “incorporou o princípio da participação popular direta na administração pública e ampliou a cidadania política, estabelecendo vários mecanismos de reforços a iniciativas populares.”

No que se relaciona à elaboração do Plano Diretor, após a constituição de 1988 é que “os planos diretores são realizados conforme prescrições constitucionais, segundo as quais são o instrumento-mor da política urbana, e devem assegurar a justiça social e o direito à cidade viabilizado pela metodologia participativa.” (ACCIOLY, 2008, p. 80). Isto tem impacto nas esferas estaduais e municipais de todo o país.

Localmente, é posterior a esse período o Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR), produzido a partir de 1990 e apresentado em 1992, realizado pela equipe técnica do Iplam (Instituto de Planejamento de Fortaleza), composta por profissionais de diversas áreas dos quadros da prefeitura municipal<sup>18</sup> junto a consultores contratados. Esteve vigente até 2004 durante as administrações municipais de Ciro Gomes (1989-1991), Juraci Magalhães (1991-1992), Antônio Cambráia (1993-1996) e Juraci Magalhães nas gestões de 1997 a 2000 e 2001 a 2004 (ACCIOLY, 2008, p. 18).

A elaboração do PDDUFOR já encontrou uma Fortaleza muito diferente àquela do período da criação do Plandirf. Há um crescimento populacional de 857 980 para 1 307 611 entre as décadas de 70 e 80 e de um salto para 1 767 637 em 1990<sup>19</sup> (ACCIOLY, 2008, p. 208). Passam a se sobressair alguns agentes hegemônicos da cidade, em especial, o Estado (governo federal, estadual e municipal), elite agroexportadora, grupos de indústrias tradicionais

---

<sup>17</sup> Esta viabiliza a aplicação das diretrizes gerais da política e do desenvolvimento urbano estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

<sup>18</sup> Este fato é uma novidade no desenvolvimento de políticas de planejamento urbano da cidade pois esta é a primeira vez que um plano é produzido pela própria equipe técnica da prefeitura. Até então, todos os outros planos haviam sido contratados profissionais de outros estados (MUNIZ, 2006, p. 211).

<sup>19</sup> Em relação às décadas anteriores, há um decréscimo no aumento populacional a partir de 1980 (ACCIOLY, 2008, p. 208).

modernizadas (têxteis, oleaginosas, minerais), empresários da construção civil, do turismo e especuladores imobiliários [...] (ACCIOLY, 2008, p. 208).

Em âmbito estadual, “as ações institucionais reforçaram as técnicas de modernização administrativa, instrumentos de gestão marcados pela centralização do governo federal cuja articulação entre as esferas de governo se realizava por canais administrativos e burocráticos.” (ACCIOLY, 2008, p. 213). Para isso, havia a importância da criação de planos de governo ocorrendo a elaboração de diversos planos para cada governo do período <sup>20</sup> (ACCIOLY, 2008, p. 213).

Alinhando-se à dinâmica ocorrida na esfera estadual, o PDDUFOR representou uma forma de “imprimir racionalidade à máquina administrativa. Significava atualização da prefeitura aos preceitos legais e fiscais, condição de acesso às fontes de financiamento e aos programas nacionais e internacionais.” (ACCIOLY, 2008, p. 229).

Esse Plano foi regulamentado pela lei nº 7.061, em 16 de janeiro de 1992. Outra questão relevante do PDDUFOR é que ele já trazia como diretrizes alguns instrumentos da Lei do Estatuto da Cidade, que seria aprovado apenas em 2001: “o plano se antecipava ao Estatuto da Cidade, pois falava no cumprimento da função social da propriedade e garantia a execução da política urbana” (MUNIZ, 2006, p. 213) através de instrumentos institucionais, financeiros e econômicos, urbanísticos, jurídicos e tributários.

O PDDUFOR foi elaborado para ter vigência de dez anos. Posterior a esse período deveria ser realizada uma revisão que atendesse às novas demandas da cidade (LIMA, 2013, p. 57). Outra questão a salientar nesse Plano seria a sua implementação garantida através de instrumentos de planejamento e gestão que, no caso, seria por meio do Sistema Integrado de Planejamento Municipal<sup>21</sup> (SIPLAM) e o Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), que ficaria responsável pelos planos e ações necessárias à realização das diretrizes da política urbana, ou seja, o responsável por gerenciar o PDDUFOR (MUNIZ, 2006). Mesmo, teoricamente, tendo grande importância, o IPLAM foi extinto em 1997. Nesse escopo havia, também, a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) encarregada de “avaliar, propor e apreciar reformulações e complementações de legislação urbana, oriundas do

---

<sup>20</sup> Entre 1972 a 1992, segundo Accioly (2008, 213), “[...] foram elaborados o Plano de Governo do Estado do Ceará (Plagec) (1971-1975), na administração de César Cals, o Plano de Desenvolvimento do Ceará (Plandece) (1975-1979), no governo Aduino Bezerra, O Plano e Metas Governamentais (Plameg) II, na segunda gestão de Virgílio Távora (1979-1983), o Plano Estadual de Desenvolvimento (Planed) (1983-1987), no governo Gonzaga Mota e o Plano de Mudanças (1987-1991), no governo Tasso Jereissati”.

<sup>21</sup> Segundo Muniz (2006, p. 221) “Composto pelos órgãos das administrações direta, indireta e fundacional, além também das administrações regionais, as quais deveriam ser instituídas por lei municipal.”

IPLAM, de iniciativa popular e de entidades relativas à alteração nas diversas leis que tratavam das questões urbanas de Fortaleza.” (MUNIZ, 2006, p. 221).

Realizado de acordo com as diretrizes da nova constituição, houve uma metodologia de chamamento e participação popular dos fortalezenses para a elaboração das proposições do PDDUFOR. Essa metodologia contava com a realização de “vários seminários para a sociedade civil em geral, entidades de classe, profissionais liberais e estudantes.” (MUNIZ, 2006, p. 211). No entanto, a participação popular foi insignificante devido ao “desconhecimento sobre o que o plano significaria para o desenvolvimento da cidade.” (MUNIZ, 2006, p. 211).

Apesar da crítica à participação “insignificante”, Muniz (2006, p. 222) salienta que o PDDUFOR:

[...] trouxe alguns avanços na época de sua implementação no que se refere à participação de vários segmentos da sociedade, por intermédio da metodologia de trabalho utilizada, embora na época, o plano diretor ainda não fosse um instrumento de gestão urbana de fácil alcance, em razão das especificidades técnicas e do desconhecimento das pessoas, inclusive dos gestores públicos, em relação a sua importância.

Esse plano não apresentou grandes modificações em relação aos planos anteriores. Continha uma política que dava continuidade à sobreposição do transporte individual ao público, apesar da tentativa de aumentar a ligação intermodal entre Fortaleza e os municípios metropolitanos. Há, neste plano, um zoneamento urbano em macro e microzonas que:

relaciona o uso do solo à atividade econômica, densidade populacional e disponibilidade de infraestrutura urbana. Estas macrozonas são definidas como estrutura básica de implementação da política urbana e as microzonas, como áreas de controle de densidade, do uso e da ocupação urbana (JUCÁ NETO *et al*, 2014, p. 35).

Um ponto crítico desse plano fora em relação à implementação da Legislação de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)<sup>22</sup>, a qual era prevista ser aprovada com até 120 dias após o PDDUFOR entrar em vigência, ou seja, seria feita durante a elaboração do plano. No entanto, apenas foi aprovada em 1996 (ACCIOLY, 2008, p. 253).

Posteriormente, ocorre a experiência do Plano Estratégico de Fortaleza (Planefor), iniciativa de empresários da cidade com a participação de profissionais liberais e associações da sociedade civil (GONDIM, 2007). Este planejamento é uma primeira tentativa de construir um plano com parceria direta do empresariado local com os órgãos municipais no planejamento e execução da elaboração do plano, mas não teve continuidade.

---

<sup>22</sup> Accioly conceitua como “instrumento técnico urbanístico que possui uma linguagem hermética, impedindo o entendimento da população, mas influencia no desenho do espaço e interfere no modo de vida e no comportamento da população. Ele define o porte das construções, a densidade construtiva e as formas permitidas de uso e ocupação dos terrenos e, sobretudo, destinados ao mercado formal.” (2008, p. 252).

Como foi previsto uma revisão do PDDUFOR após dez anos de vigência, em um primeiro momento, houve uma revisão na gestão de Juraci Magalhães (PMDB) (2001-2004) da qual resultou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza – PDDUA/FOR em 2012<sup>23</sup>. No entanto, mesmo tendo sido enviado à Câmara Municipal de Fortaleza, o projeto não foi votado (MACHADO, 2010). Isso ocorreu por diversos fatores, cabendo salientar às eleições municipais, à crítica em relação a falta de participação, a não constituição de uma esfera pública autônoma em relação a administração municipal e os problemas legais enfrentados antes e durante a tramitação na Câmara Municipal<sup>24</sup>.

Já na administração municipal de Luizianne Lins, o projeto de lei do PDDUAFOR é retirado sob alegação de que sua elaboração não seguiu as exigências do Estatuto da Cidade, em especial, no que se relaciona à participação popular (MUNIZ, 2006, p. 228). No entanto, a então prefeita não assume a revisão do plano anterior, mas sim opta por elaborar outro.

Essa nova experiência de elaboração do Plano Diretor teve como produto o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR). Esse plano foi aprovado e sancionado em 2009 e ainda está em vigor. Para a sua elaboração foi contratado o Instituto Pólis<sup>25</sup> para realizar assessoria técnica. Segundo Sousa (2010),

As principais etapas do PDPFor ocorrem, primeiramente nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2006 e depois entre os dias 26 e 28 de janeiro de 2007. O processo contou com 534 delegados, 7 audiências temáticas na Câmara, 350 páginas de diagnóstico “A cidade que queremos” que inclui um esforço técnico para se compreender a “cidade real” (ou pelo menos parte dessa) e mais 28 audiências que ocorreram após a provação do texto final no Congresso da Cidade. O PDPFor foi o primeiro macrozoneamento ambiental e urbano ocorrido na cidade.

No entanto, no que se relaciona à participação popular, ocorreram vários problemas. Os sujeitos que se mobilizavam (ONGs, movimentos sociais e moradores não organizados) foram enfraquecidos durante o processo de discussão do PDPFOR devido ao esvaziamento dos seus representantes nos espaços de elaboração do Plano e à dificuldade de se manter as estratégias

---

<sup>23</sup> Revisão feita através do Projeto de Legislação Urbanística de Fortaleza (LEGFOR), segundo Muniz (2006, p. 228) “foi desenvolvido por uma equipe técnica composta por técnicos da prefeitura municipal, pela Universidade Federal do Ceará, através da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontim, ASTEF, da UFC e por consultores.”

<sup>24</sup> Sobre o processo de revisão e tramitação do PDDUA/FOR na administração de Juraci Magalhães ver Machado (2010).

<sup>25</sup> Organização Não Governamental de atuação nacional e internacional fundada em 1987, o Pólis atua na construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas por meio de pesquisas, assessoria e formação que resultem em mais políticas públicas e no avanço do desenvolvimento local. Informação contida no site da própria ONG. Disponível em: <<http://polis.org.br>>, acesso em: 07/03/2018.

de articulação entre os agentes da população (MACHADO, 2010). No entanto, põe-se em relevo que nesse processo:

A gestão Luizianne Lins institucionalizou a participação da sociedade civil, e abriu efetivo espaço para a participação popular, também impactando a postura da Câmara Municipal, espaço institucional onde ficaram evidentes, em alguns momentos, práticas efetivas – com dificuldades pessoais e institucionais – de resistência à democratização. (MACHADO, 2010, p. 416).

Sobre o contexto no qual o PDPFOR se realiza, se salienta o salto demográfico de 1 767 637 habitantes na década de 90 para cerca de 2 150 mil nos anos 2000. Se nos anos 1970 a cidade não indicava um processo de metropolização, a partir do novo milênio há uma intensificação desse processo, além de um aumento da densidade demográfica da cidade (ACCIOLY, 2008, p. 226).

No que se refere aos agentes hegemônicos de transformação da cidade, há um aumento do capital corporativo em diversas searas da vida urbana e cabe salientar o papel do Estado (governo federal e principalmente o governo estadual), setores ligados ao turismo, economia de exportação, industriais, construção civil, mercado imobiliário [...] (ACCIOLY, 2008, p. 256). De forma mais pontual, há, também, a influência dos movimentos sociais e entidades profissionais, além do aumento da presença do capital corporativo nacional e internacional no que se relaciona a atividades comerciais e turísticas (ACCIOLY, 2008, p. 256).

Até aqui, observa-se uma transformação nas políticas urbanas nacionais e locais e dos seus produtos - em especial destaque aos planos elaborados até este período – de um forte apelo tecnocrático no período ditatorial a um recrudescimento do âmbito democrático para a elaboração das políticas de planejamento urbano após a reabertura democrática. Soma-se a este contexto, em especial a partir da década de 90, a emergência de outra uma corrente que influencia o planejamento urbano nacional e posteriormente local: o planejamento estratégico.

Realiza-se, no próximo ponto, uma breve análise acerca do que trata o planejamento estratégico, seus pressupostos, experiências ocorridas nacionalmente e dinâmicas semelhantes localmente.

## **2.2 A agenda do planejamento estratégico**

A partir da década de 1990, em âmbito mundial, o padrão tradicional de planejamento urbano entra em derrocada, passando a concorrer com a prática do planejamento estratégico:

Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizado 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, 2013a, p. 76).

Um exemplo icônico dessa prática de planejamento urbano é o caso de Barcelona, em que foi realizado um plano estratégico para desenvolvimento da cidade. Com o sucesso desta prática, demonstrada especialmente nas Olimpíadas de Verão de 1992, Barcelona passa a exportar a ideia para outras cidades do mundo.

O planejamento estratégico apresenta uma agenda definida de conceitos, técnicas e dinâmicas de elaboração do planejamento urbano. Como já foi mencionado, aplica técnicas e conceitos oriundos da administração de empresas ao planejamento das cidades. Considera que estas, com o recrudescimento dos meios de comunicação e do mercado global enfrentam dinâmicas e desafios semelhantes àqueles enfrentados pelas empresas (VAINER, 2013).

Esta visão implica uma mudança na agenda da gestão do planejamento urbano, pois introduz a necessidade de tornar as cidades competitivas para angariar capitais e investimentos. Entre os principais pontos, destaca-se que a urbe, sob a ótica deste planejamento, deve se tornar capaz de:

- Competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial;
- Competir na atração de novas indústrias e negócios;
- Ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços;
- Competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada (World Economic Development Congress & The World Bank, 1998 *apud* VAINER, 2013, p. 77)

Assim, a gestão urbana deixa de focar em problemas como assimetrias sociais, crescimento desordenado e movimentos sociais e passa a ter como foco principal a preocupação com a competitividade (SOUZA, 2003; VAINER, 2013). A nova agenda implica um planejamento voltado para construção de uma cidade capaz de ser “vendida”. Entram em cena os gestores e os planejadores urbanos que buscam transformar a urbe em mercadoria a ser vendida dentro de um mercado global de cidades. O que se venderia dependeria do tipo de consumidor que a cidade poderia atrair por suas características e fortalezas, identificadas a partir de um diagnóstico (VAINER, 2013).

A “venda” da cidade se relaciona diretamente à produção de uma imagem desta. Tal imagem seria produto da construção coletiva por diversos setores da sociedade que participariam do processo de elaboração do plano e, por isso, seria facilmente difundida para a sociedade em geral. No entanto, uma crítica que se faz é que em vez de ser um constructo coletivo com forte enraizamento na opinião pública, o que se tem é “uma intensa campanha publicitária que leva uma ficção à população: o que se faz em território restrito e limitado ganha foros de universal.” (MARICATO, 2013, p. 165).

No que se relaciona à construção da imagem para a venda da cidade, Maricato afirma que

A manipulação das informações na construção da ficção é atribuída à genialidade de alguns técnicos de *marketing*, que conhecem os valores e anseios populares. Ela leva em conta aspectos que estão plantados no imaginário da população, ligados a seus paradigmas históricos, à sua identidade ou ainda à sua vontade de mudança de paradigmas existentes. (2013, p. 166).

A construção da imagem ganha uma importância primordial para a “venda” da urbe. A sua implementação se daria pela produção dos planos de ações e políticas urbanísticas. Portanto, um elemento central na agenda do planejamento estratégico é “a criação das condições de sua instauração enquanto discurso e projeto.” (VAINER, 2013, p. 94).

No entanto, esta imagem não necessariamente se efetiva na realidade urbana. Vainer (2013) exemplifica com o caso do Rio de Janeiro, no qual a venda da mercadoria-cidade por meio da imagem de uma urbe segura não garantia sua real implementação para todos. O autor considera que “[...] a oferta de uma imagem de cidade segura não necessariamente depende de que a cidade seja, de fato, segura para os que nela habitam; sempre é possível criar cordões de isolamento e áreas de segurança para os visitantes.” (2013, p. 81).

A cidade mercadoria se afasta da preocupação com a função social da urbe. O investidor e o consumidor externo ganham relevo nesta nova agenda do planejamento urbano. Assim,

Transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantes e usuários solváveis*. (VAINER, 2013, p. 83).

No âmbito político de gestão e planejamento da urbe, o que ganha força é o gerente ou homem de negócios. Se a cidade agora é tratada como empresa e mercadoria, o melhor para sua eficácia são os sujeitos que são responsáveis pelo mercado e pela competitividade empresarial. Neste sentido, a “*parceria público-privada* assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão.” (VAINER, 2013, p. 87).

Neste esteio, a agenda do planejamento estratégico privilegia a articulação entre setor público e privado na gestão e no planejamento das cidades. Além disso, há a despolitização da cidade, já que o importante é a gestão eficaz para competir, em vez do suporte aos anseios e necessidades da população (VAINER, 2013).

Cabe salientar que a agenda do planejamento estratégico, ao transformar a cidade em mercadoria-empresa, não apenas traz inovações ao planejamento urbano, como apresenta um processo em que:

O conceito de cidade, e como ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. (VAINER, 2013, p. 89).

No que se relaciona à ideia de participação, o planejamento estratégico toma por base a construção de um espaço público onde os diversos setores presentes na cidade podem se encontrar e interagir para formular consensos. Esses seriam necessários no planejamento estratégico porque a população deve estar unificada em torno do projeto para a cidade<sup>26</sup>. No entanto, compreende-se que esse tipo de consenso oculta os conflitos e diferenças inerentes aos agentes e interesses presentes na cidade.

Outro aspecto a considerar é o aspecto pedagógico do processo de planejamento. Para Maricato,

*O processo de formulação participativa de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. A constituição e consolidação dessa esfera de participação política é que poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano. Nada disso, entretanto, pode ser garantido pela formulação técnica ou legislativa, por mais correta que seja (2013, p. 180)*

Com forte impacto na América Latina na década de 90, a primeira experiência brasileira relevante de planejamento estratégico ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, em 1993, onde um plano foi elaborado por um consórcio de organizações dos setores público e privado, contando, supostamente, com a participação cidadã. Neste plano, há a identificação de pontos positivos e negativos, além da identificação das fraquezas e potencialidades da cidade (GUANAIS e FISCHER, 1999).

No que se relaciona à participação cidadã, representada pelos movimentos sindicais e associações, Vainer (2013b) aponta a dificuldade destes em se articularem para disputar a hegemonia do discurso da cidade, dado o histórico de esvaziamento destes movimentos desde

---

<sup>26</sup> Segundo Vainer (2013b) o aspecto do consenso no plano estratégico tem influência do consensualismo de tradição liberal clássica. Este por sua vez “vê a sociedade como sendo constituída de indivíduos cuja reunião na sociedade civil e sob a autoridade do Estado é resultado de um contrato livremente passado entre as partes.” (VAINER, 2013b, p. 117).

a década de 1980. Segundo o mesmo autor, teria havido uma produção planejada do consenso; este

[...] não é o resultado do contraditório, do confronto de interesses divergentes e de sua negociação; ele está posto, naturalmente, pelo compartilhamento de uma experiência urbana suposta comum e indivisível. (VAINER, 2013b, p. 117).

Em uma análise crítica sobre a execução do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, Vainer (2013b, p. 115) a qualifica como “bem orquestrada farsa, cujo objetivo tem sido o de legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade.”

De uma maneira geral, as críticas à experiência do plano estratégico na realidade das cidades brasileiras giram em torno do fato de não ser levado em conta o contexto das cidades implementadas (diferentes das cidades europeias e americanas); a “falsa” preocupação com a participação popular, na qual através do marketing urbano apenas apresentavam à população os anseios que se queriam construir; o fato das obras concentrarem-se em áreas nobres das cidades em detrimento de áreas que necessitavam de investimentos mesmo que o plano apresentasse uma abrangência para toda a urbe e por fim, o fato dos planos não terem mudado as condições sociais das camadas pobres da cidade, favorecendo apenas pequenas parcelas abastadas (SILVA, 2012, p. 46-47).

Localmente, uma dinâmica análoga aos princípios do planejamento estratégico decorreu da eleição de Tasso Jereissati ao governo do estado em 1987. Apresentando perfil de liderança com fortes raízes na elite empresarial, buscou “alterações e mudanças na estrutura tradicional do poder, que se traduziam na inserção positiva da imagem do Ceará no cenário nacional.” (ACCIOLY, 2008, p. 228). A esse período foi concebido o nome de “governo das mudanças” e se seguiu dinâmica análoga na administração posterior de Ciro Gomes (1991-1994) e às seguidas reeleições de Tasso ao governo do estado (1995-1998 e 1999-2002).

Sua maior semelhança aos princípios do planejamento estratégico reside no fato de que as administrações estaduais de Tasso “exigiam a implantação de uma cultura urbanística consentânea com a racionalidade empresarial e a imagem de um governo moderno, portanto, uma cidade competitiva, atrativa à agenda dos investimentos industriais e da atividade turística.” (ACCIOLY, 2008, p. 257).

A estratégia econômica e política de desenvolvimento do Estado se dava por meio do incentivo à parceria pública e privada, com capital nacional e internacional, para atribuir às cidades e espaços estratégicos “atributos necessários à integração ao movimento de mundialização do capital.” (ACCIOLY, 2008, p. 259). Muitas das obras e projetos realizados nesse período foram de caráter autoritário e sem contar com a participação da sociedade.

Tiveram impactos econômicos, sociais, ambientais e foram feitos fora das matrizes previstas pelo Plano Diretor da época.<sup>27</sup>

No que concerne à cidade de Fortaleza, a partir de 2014, na administração do prefeito Roberto Cláudio ocorre a elaboração de um Plano Estratégico de longo prazo para a cidade, o Fortaleza 2040, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano em médio e longo prazo, com a participação da sociedade. Como foi visto, a elaboração do Fortaleza 2040 tinha previsão de ocorrer em dois anos, sendo dividida em duas fases: o diagnóstico a “Fortaleza que Temos”, etapa durante a qual se mapeou os principais problemas que a cidade enfrenta; e a segunda fase, a “Fortaleza que Queremos”, a qual se buscou realizar a elaboração da projeção do ideal de cidade em que se pretende viver.

O Fortaleza 2040 se apresenta como um plano estratégico e possui tanto em sua metodologia de trabalho, quanto em sua concepção, a maioria das características da agenda clássica do planejamento estratégico, como foi explorado acima.

No Fortaleza 2040, a construção da imagem da cidade foi balizada nas reuniões e instrumentos participativos presentes no decorrer do Plano. Cabe salientar a importância do corpo técnico e dos dirigentes na construção dos discursos sobre “A Fortaleza que Queremos”.

Verifica-se que, durante a formulação e participação social no Plano Fortaleza 2040, o aspecto formativo e pedagógico em relação aos participantes não foi enfatizado. Um exemplo disto é a composição descontínua dos grupos de participantes dos encontros, que se constituíram com pessoas que não haviam participado das fases anteriores ou que não compreendiam ainda do que se tratava o Plano.

Compreende-se que a experiência brasileira de planejamento urbano - principalmente a partir da década de 90 - associa tanto a ideia dos planos diretores participativos quanto dos princípios do planejamento estratégico. Accioly compreende que são duas tendências hegemônicas: “o planejamento politizado, de caráter redistributivista, que adquiriu forma de direitos com a promulgação da Constituição de 1988 e o planejamento estratégico, sob a ideia de um estado gerencial.” (2008, p. 77). Na maioria das experiências atuais ocorre uma flexibilização dos planos diretores no qual somam-se perspectivas, metodologias e princípios do planejamento estratégico.

Posterior a esta reflexão acerca do histórico do planejamento urbano brasileiro e também de Fortaleza, busca-se realizar uma análise comparativa entre as experiências do PDPFOR e do

---

<sup>27</sup> Accioly (2008, p. 259) põe em relevo as obras de grande porte e infraestrutura como o Aeroporto Internacional Pinto Martins, Complexo industrial do Pecém, Centro Cultural Dragão do Mar, Metrofor, etc.

Fortaleza 2040 apontando diferenças contextuais, de concepção e de metodologia de participação.

### **2.3 PDPFOR e Fortaleza 2040: à guisa de comparação**

Compreender as diferenças existentes entre as experiências de planejamento urbano do PDPFOR e do Fortaleza 2040 se apresenta como um campo de análise importante para se pôr em relevo as mudanças ocorridas localmente durante o período de formulação do PDPFOR até a elaboração do Fortaleza 2040 e as diferentes concepções e instrumentos no que se relaciona ao projeto de participação popular contido nesses Planos. Entre os principais pontos de análise dessa comparação, levam-se em conta as mudanças contextuais da cidade e da população, os aspectos políticos nos quais estão inseridos e as diferenças projetuais no que se relacionam a dimensão das políticas e a estrutura de participação nos dois projetos.

Entre 2009 a 2014, período no qual foi sancionado o PDPFOR e se inicia a elaboração do Plano Fortaleza 2040, ocorrem mudanças contextuais relevantes em âmbito nacional e local que expressam diferenças na relação da população nas lutas acerca da questão urbana e também modificam as relações da sociedade civil e da prefeitura municipal. Entre eles, destacam-se acontecimentos que tiveram abrangência nacional, como as obras urbanas pré-copa do mundo e as manifestações de junho de 2013. Localmente, salienta-se a mudança da administração municipal, as mudanças urbanas ligadas ao aumento da sensação de violência, além de episódios de desgaste entre o novo prefeito e parcelas da sociedade civil organizada.

Fortaleza passa por mais um salto populacional de 2 150 milhões para cerca 2 600 milhões com consolidação maior da região metropolitana e com um aumento das políticas habitacionais através de uma política federal (Minha Casa Minha Vida). A partir da metade dos anos 2000, a cidade passa por transformações urbanas em sua infraestrutura para ser palco de grandes eventos. Para tanto, observa-se a construção e a elaboração de grandes projetos visando criar uma estrutura de serviços e transportes eficientes em vista ao fortalecimento de uma cidade turística e que angarie capitais variados através dos contextos dos eventos como a Copa do Mundo de 2014.

Dentre eles, destacam-se obras como o Centro de Eventos do Estado do Ceará, Centro de Formação Olímpica, reforma do Estádio Governador Plácido Castelo Branco e das vias em seu entorno e Terminal do Porto do Mucuripe. Além destes, há ainda obras e projetos que permanecem inacabados, seja por dificuldades técnicas e operacionais, como é o caso da linha leste do Veículo Leve sobre Trilho (VLT) e ampliação do aeroporto, ou por inviabilidade projetuais como é o caso do Acquario do Ceará.

Isto impacta a capital por meio de uma estratégia de desenvolvimento na qual se reforçam centralidades existentes (Aldeota, Beira-Mar, Meireles), renovam-se decadentes (Parangaba, Centro) e criam-se novas - entorno do Estádio Plácido Aderaldo Castelo e vias de ligação (FREITAS, 2017, p. 232). Estas centralidades, por sua vez, criam espaços de acumulação de capital exercendo influência sobre seu entorno geralmente considerado periferia (FREITAS, 2017; SANTOS JR, 2015). Esta dinâmica urbana em uma cidade já marcada pela desigualdade acentua ainda mais as diferenças sociais encontradas durante o período.

Outro fator relevante que impacta a dinâmica urbana são as transformações urbanísticas ancoradas na segregação social e no distanciamento entre grupos sociais nos espaços públicos expressos por novas gestões dos espaços como os *shopping centers*, loteamento e condomínios fechados (FREITAS, 2016). Este fenômeno é associado ao discurso do medo e relacionado a movimentos como o “Fortaleza Apavorada”<sup>28</sup>. Estas transformações organizam a cidade em torno dos interesses privados e de grupos específicos e apresentam projetos urbanos destinados a classes sociais mais ricas (FREITAS, 2016), além de segregar as camadas mais pobres da cidade.

Outra questão relevante é um aumento na insatisfação popular acerca da política e das políticas públicas essenciais de uma maneira geral. Isto culmina nas manifestações de junho de 2013 que, apesar de apresentarem um leque diverso de reivindicações e de atores sociais importantes, propiciaram um avanço de pensamentos de cunho protofascista de repulsa à política e a movimentos sociais historicamente ligados à esquerda. Estes eventos ocorrem em massa em Fortaleza e contribuem para um maior distanciamento entre sociedade civil e o governo de maneira geral.

Dada esta breve contextualização, traça-se uma análise comparativa acerca das experiências do Plano Diretor Participativo de 2009 e da elaboração do Fortaleza 2040. Salienta-se aqui as diferentes dimensões das quais estes projetos são oriundos – desde aspectos políticos até a concepção da participação em cada um deles.

Parte-se de uma gestão com perfil mais próximo aos movimentos sociais para uma relação desgastada do novo prefeito com setores específicos da sociedade civil. Luizianne Lins possuía histórico ligado ao movimento estudantil e a movimentos de esquerda que assumiam posições importantes na luta sobre a questão urbana da época. Em contraponto, Roberto Cláudio

---

<sup>28</sup> Em 2013, inicialmente pelas redes sociais e posteriormente em carreatas e encontros públicos se organiza um movimento de composição majoritária da classe média de Fortaleza que reivindicava maior segurança e menos violência.

teve desgastes políticos como os atos de truculência e falta de diálogo com movimentos sociais que defendiam a preservação de parte da reserva ecológica do Cocó, ameaçada de destruição por uma obra de um viaduto que passaria na área, além de que, em 2011, ano em que presidia a Assembleia Legislativa do Ceará, foi acusado de mandar policiais militares agredirem professores que estavam se manifestando no local. Esses fatos, pelos menos nos momentos iniciais da sua gestão, afastaram setores que poderiam contribuir para o processo do Fortaleza 2040.

Outra diferença importante entre o PDPFOR e o Fortaleza 2040 se encontra na constituição de um espaço público de construção, crítica e diálogo acerca de sua elaboração. Há ainda, durante a revisão do PDDUFOR, na administração de Juraci Magalhães, um forte movimento que critica o processo de participação popular na revisão do Plano, fato que culmina na ocupação da Câmara Municipal que impediu a votação do Projeto de Lei do PDDUAFOR e parou sua tramitação. Uma das primeiras ações encampadas por Luizianne Lins é em relação a este Plano, havendo inclusive “expectativas quanto ao posicionamento da Prefeita em relação ao Projeto de Lei do Plano Diretor.” (MACHADO, 2010, p. 296).

Alegando não ter seguido os processos de participação popular constituídos por lei no PDDUAFOR, Luizianne retira o Projeto de Lei em tramitação na Câmara e propõe a elaboração de um novo Plano Diretor com forte ênfase na dimensão participativa. Esta dinâmica indica a disposição de criar um espaço público acerca da questão do Plano Diretor, com presença e diálogo de movimentos sociais com a administração municipal.

Em contraponto a isto, o Fortaleza 2040 sofre com a falta de um espaço público consistente para discussão e elaboração do Projeto durante todo o seu processo. Isso foi diagnosticado pelo próprio Plano que previa, em sua metodologia de participação, um momento para criação destes espaços públicos de discussão através da “sensibilização” da sociedade. Isto se dá, em parte, devido a uma desarticulação da estrutura de participação e diálogo entre a população e a administração municipal<sup>29</sup> na transição da gestão, e também por haver diversas frentes de mobilização dos movimentos sociais engajados em outras disputas políticas como, por exemplo, o processo de revisão da LUOS.

Esta diferença é posta em relevo por um participante do Fortaleza 2040 que vivenciou os dois processos. Ele destaca que:

No plano diretor havia todo um envolvimento das próprias organizações populares de capacitarem os setores populares. Setores das universidades se engajaram criando uma

---

<sup>29</sup> Reflexo disto é a rede de conselhos que no momento de elaboração do plano Fortaleza 2040 se encontrava desarticulada e funcionando com grandes limitantes (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 101).

sinergia para que a participação popular se consolidasse e fosse de uma forma qualificada. A própria sociedade investiu muito mais. A própria polêmica da época, se o plano diretor foi proposto pelo Juraci e aí no último momento, fruto do resultado eleitoral a Luizianne recolocou em pauta, então teve mais quatro anos pra se discutir. Isso aí deu um âmbito diferente. Enquanto no Fortaleza 2040 a gente percebe muito dinheiro público, boa parte da gestão mas sem enraizamento maior. A própria sociedade não ficou convencido que deveria investir naquele processo. Alguns setores da universidade participaram do processo, mas mais pra monitorar do que pra incentivar o processo e colocar força política na coisa. (Entrevista concedida ao pesquisador em 13/06/2017).

Outra questão a salientar é sobre a abrangência destas peças. O PDPFOR, por ser um Plano Diretor, se circunscreve às questões do solo urbano e de seus instrumentos correlatos. Por sua vez, o Fortaleza 2040 abrange uma gama maior de problemáticas enfrentadas na cidade, integrando questões comumente debatidas no campo do urbano, como uso do solo e formas de urbanização, com problemas acerca de políticas públicas para o idoso, a juventude, a segurança, etc. Isto põe em relevo a diferente natureza destas peças políticas tanto em sua concepção quanto por seu posterior uso e impacto nas políticas públicas da cidade. A primeira com seu marco legal mais circunscrita às questões urbanas e a segunda com uma abrangência maior em diferentes políticas para a cidade.

Após considerar esta diferença nas dimensões entre o PDPFOR e o Fortaleza 2040 é importante, também, indicar outra questão que diferencia os dois: o caráter institucional de ambos. Enquanto no Plano Diretor existe uma salvaguarda legal e já era institucionalizada, ou seja, é uma lei e é a partir dela que serão definidos os parâmetros e instrumentos legais da política urbana, o Fortaleza 2040 não tinha uma salvaguarda institucional. Isso corroborou para a desconfiança, por parte da população, acerca da viabilidade do Plano Estratégico ser realmente efetivo para as políticas públicas da cidade a médio e longo prazo. Esta desconfiança se cristaliza na fala de um interlocutor ao expressar que:

As garantias institucionais é um ponto fraco desse plano. Como é que o prefeito atual em final de gestão como ele garante que o próximo vai pegar esse material e levar em conta? No caso do plano diretor que estabelece as diretrizes do crescimento da cidade e do ordenamento urbano, nem que o cara não queira, mas ele tem considerar os parâmetros urbanísticos... Nem que ele não queira. Porque tá lá. (Entrevista concedida ao pesquisador em 13/06/2017).

Por fim, cabe salientar a diferença entre as estruturas de participação social na elaboração do PDPFOR<sup>30</sup> e do Fortaleza 2040, em especial às estratégias de participação territorial.

O início do processo de revisão do Plano Diretor envolve capacitação e reuniões internas à Prefeitura, além do lançamento público do processo (MACHADO, 2010, p. 298).

---

<sup>30</sup> Para ver uma análise mais detalhada acerca do processo de elaboração do PDPFOR ver Machado (2010).

Posteriormente, há oficinas formativas de participação com leituras comunitárias e capacitação da população. Depois, há a realização de um fórum<sup>31</sup> para apresentação e debate de um diagnóstico e definição dos eixos do Plano Diretor (MACHADO, 2010, p. 298).

Em um segundo momento, há a realização de audiências públicas territoriais quando se elegem 20% dos delegados ao Congresso do PDPFOR. Posteriormente, ocorre o segundo fórum, “A cidade que Queremos”, no qual pretendia-se eleger o restante dos delegados para o Congresso<sup>32</sup>.

Seis meses depois foi realizado o Congresso do PDPFOR, entre os dias 26 e 28 de janeiro e entre 10 e 11 de fevereiro de 2007. Posterior a isso, a Procuradoria Geral do Município revisa o documento resultante somado ao esforço da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) de modificar ou consolidar o documento por meio de trabalhos técnicos e das decisões tomadas no Congresso (MACHADO, 2010, p. 299).

O Projeto de Lei é entregue à Câmara Municipal em março de 2008. Posteriormente, realizam-se audiências públicas. Em dezembro de 2008, o Projeto de Lei do PDPFOR é votado na câmara, é sancionado pela Prefeita em fevereiro de 2009 e publicado no Diário Oficial do Município no mês seguinte (MACHADO, 2010, p. 299).

Machado (2010, p. 437) avalia:

No caso das Audiências Públicas, um espaço democrático importante do processo, o caráter deliberativo não se associou de forma majoritária às potencialidades decisórias institucionalizadas. [...] os vereadores não abriram mão de suas prerrogativas decisórias; muito embora, os agentes do pólo popular tenham afirmado de maneira veemente a necessidade de respeito às decisões tomadas nas instâncias democráticas anteriores, principalmente no Congresso do PDPFor. Portanto, é possível indicar a hipótese de que o espaço público democrático constituído no processo de revisão do PD [Plano Diretor] de Fortaleza oscilou entre um caráter de formação coletiva das decisões, baseado em critérios que opuseram maioria e minoria, e um caráter de formação de opinião pública e da vontade coletiva, associado à busca de uma posição racional, negociada ou consensuada.

Como foi visto na introdução, o Plano Fortaleza 2040<sup>33</sup> inicia-se com a elaboração do diagnóstico, que durou de maio de 2014 a setembro de 2015. Essa fase contou com a sensibilização e criação de espaços públicos para a elaboração e divulgação do Plano, além de reuniões territoriais com a população e com a prefeitura nas Regionais.

---

<sup>31</sup> Denominado I Fórum do PDPFOR.

<sup>32</sup> Machado observa que neste momento “alguns segmentos sociais não preencheram suas vagas”, realizando-se posteriormente uma nova votação para estes segmentos (MACHADO, 2010, p. 299).

<sup>33</sup> Para uma análise mais detalhada do processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040 ver capítulo 1 deste trabalho.

De setembro de 2015 a fevereiro de 2016 ocorreu a segunda fase, “A Fortaleza que Queremos”, com o objetivo de prospectar a cidade onde se pretende viver. Com uma dinâmica semelhante à primeira fase, neste momento, a população participa através de reuniões territoriais nos bairros e reuniões gerais de todos os bairros nas suas respectivas regionais.

Na terceira fase, iniciada em fevereiro e terminada em dezembro de 2016, ocorreu a preparação de planos e a definição de metas de desenvolvimento, além da elaboração de uma estrutura de governança e controle social que garantisse a implementação do Plano em longo prazo. Neste momento, a participação territorial é realizada apenas para validação e reconhecimento dos produtos realizados nos fóruns e grupos de trabalhos temáticos - espaços nos quais a participação popular se dá de maneira setorial.

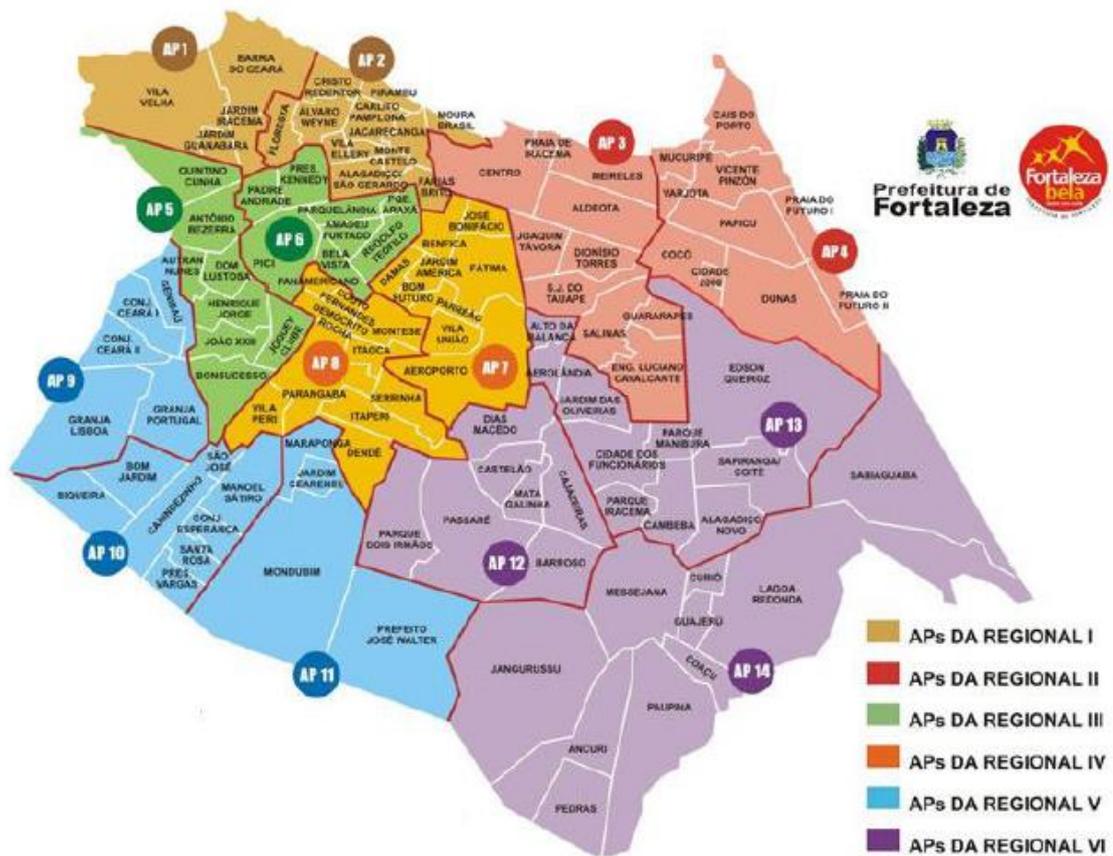
Posterior a estes momentos, a gestão atual trabalha internamente para que a implementação dos planos de ação e propostas do Fortaleza 2040 se integrem às políticas públicas empreendidas na cidade.

Comparando a estrutura de participação do PDPFOR e do Fortaleza 2040, compreende-se que os dois processos diferem no que se relaciona à estratégia de abordagem dos territórios. O PDPFOR incorpora as áreas de participação do orçamento participativo<sup>34</sup>, no qual a cidade era estruturada em 14 áreas diferentes (VER MAPA 1). Enquanto o Fortaleza 2040 toma as estruturas das regionais para, a partir delas, dividir as reuniões por bairros.

---

<sup>34</sup> Instrumento participativo que permite aos cidadãos, por meio de metodologias de participação, discutir e decidir sobre os orçamentos públicos de cidades e/ou de políticas públicas locais. Realizado a partir de 2011 em Fortaleza. Para informações mais detalhadas acerca da experiência do Orçamento Participativo na administração de Luizianne Lins consultar a dissertação de Helon Bezerra Moreira (2015).

Mapa 1 - Mapa de Fortaleza com as Regionais Administrativas e as Áreas de Participação



Fonte: MACHADO, 2010.

Enquanto o PDPFOR já tinha uma estrutura de participação em funcionamento e com experiência em processos participativos, o Fortaleza 2040 teve que criar uma dinâmica de participação nova por meio das Secretarias Regionais. Essa estratégia dificultou a inserção e a integração da população dos territórios na elaboração do Plano Estratégico. Cabe salientar que as SERs enfrentam dificuldades internas dentro da própria gestão municipal, como problemas de administração e gerenciamento das políticas, além de ter um papel limitado em relação ao diálogo e ao atendimento das demandas dos bairros que as compõem<sup>35</sup>. Sobre o impacto que as SERs tiveram sobre a cidade de Fortaleza, Muniz (2006, p. 223) analisa que

A divisão do Município em seis secretarias executivas regionais (pela Lei Municipal Nº 8000, de 29 de janeiro de 1997, descentralizando a administração municipal, no sentido de agilizar a execução de projetos, e, sendo que estas regiões, divididas apenas pelas facilidades administrativas) dificultou ainda mais a compreensão dos problemas

<sup>35</sup> Uma reportagem datada de 2012 apresenta algumas questões acerca das problemáticas vivenciadas pelas secretarias a época. Disponível em: < <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/politica/regionais-enfrentam-problemas-1.550613> > Acesso em: 10/03/2018.

e das atividades urbanas de Fortaleza, tanto por parte da população como por parte dos próprios gestores, em especial, os gestores dessas secretarias regionais. Esse é um pequeno exemplo de desarticulação planejamento e gestão [...]

No que se relaciona às mudanças contextuais da cidade de Fortaleza, observa-se que, neste período, entre as duas gestões ocorreram dinâmicas que ampliaram as desigualdades sociais e problemas urbanos como desordenamento e exclusão. Para além disto, ocorre um distanciamento da relação entre movimentos sociais e sociedade civil com a administração pública.

Sobre o perfil das administrações municipais do período, compreende-se que há a mudança de perfil entre as prefeituras: Luizianne Lins mais próxima aos movimentos sociais e de um histórico de luta política numa época de efervescência de um projeto político com participação dos movimentos populares, e Roberto Cláudio com um projeto mais distante da sociedade civil quando se compara à administração anterior, com histórico de rugas com a sociedade civil e movimentos sociais, além de coincidir com período de baixa creditação dos políticos de uma maneira geral<sup>36</sup>.

Observa-se que há uma diferença na metodologia de participação das comunidades e dos bairros que compõem a cidade. No PDPFOR se acionam territórios de participações menores e mais numerosos que já funcionavam para a realização do orçamento participativo da cidade, enquanto no Fortaleza 2040 buscou-se formar grupos de bairros “do zero”, através das Secretarias Executivas Regionais. Além disto, salienta-se a diferença na abrangência entre os planos e a dimensão legal entre eles, já mencionadas.

A partir deste quadro, o próximo capítulo busca aprofundar a processualidade da participação popular durante a elaboração do Plano Fortaleza 2040, explorando a visão institucional deste processo e também da descrição da dinâmica participativa durante as reuniões que a compuseram.

---

<sup>36</sup> O primeiro ano da administração Roberto Cláudio apresentava avaliações negativas, destacando a crítica à falta de diálogo com a população. Disponível em: < <http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/politica/pesquisa-revela-insatisfacao-com-administracao-de-roberto-claudio/> > Acesso em: 10/03/2018.

### **3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO FORTALEZA 2040**

#### **3.1 Concepção institucional da participação popular no Fortaleza 2040**

Para o Iplanfor, um dos eixos centrais de validação e apropriação do Plano seria a participação social, pois, a partir desta, o Plano poderia ganhar força política que garantisse a sua implementação a longo prazo. As principais questões contextuais que precederam a organização de uma metodologia para a participação social no Plano foram a escala da cidade, a desigualdade econômica e social e a situação da organização social para participação em tal empreendimento (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 100).

Em um diagnóstico prévio sobre as instâncias de participação legais do município, observou-se que esta estrutura, formada essencialmente por conselhos (Saúde, Educação, Sobre Juventude, etc.), não apresentava condições para ensejar a participação desejada pelo Plano. Em parte, porque do total de conselhos existentes em Fortaleza, em 2014, apenas 54% estavam em atividade e 21% destes atuavam com um plano de trabalho aprovado pela prefeitura (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 101). A ineficiência dos conselhos como instrumentos participativos para o Plano se dava tanto pela pouca capilaridade na população quanto pela dificuldade de reativar ou mantê-los ativos durante o processo.

A partir disso, foi elaborado pelo Iplanfor uma metodologia de participação com abordagens específicas para três diferentes setores da cidade – moradores dos bairros, setor privado e público. Essa proposta tinha como objetivo “ser trabalhada em três fases encadeadas que assegurasse uma ampla divulgação do processo junto às organizações existentes e desenvolvesse o seu envolvimento em diferentes escalas de participação.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 101).

Segundo o Iplanfor (2016), essa metodologia de participação buscou levar em consideração as diferentes expectativas que as diversas organizações sociais existentes na cidade poderiam ter com o planejamento estratégico. Para tanto, buscou-se, desde o princípio, uma dinâmica de trabalho que considerasse três eixos de participação, consulta e diálogo diferentes: Núcleo Territorial (moradores da cidade, ligados a movimentos sociais ou não), Núcleo Setorial (empresas, instituições de ensino e pesquisa, movimentos sociais, ONGs, conselhos profissionais, sindicatos, etc.) e o Núcleo Governamental composto pelos órgãos públicos municipais, estaduais e federais (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 101-102).

Considerando que, anteriormente, nenhum desses espaços eram constituídos, um primeiro esforço do Plano fora fomentar a criação destes espaços, em especial o Núcleo

Territorial, para divulgar e sensibilizar sobre o Fortaleza 2040 as diversas instâncias participativas que o deveriam constituir. Os Núcleos Setorial e Governamental foram sensibilizados através de convocações públicas para reuniões de apresentação da proposta de planejamento estratégico da cidade, ocorrida ao longo do segundo semestre de 2015. Já a sensibilização do Núcleo Territorial inicialmente contou com as Secretarias Executivas Regionais (SERs) através dos secretários executivos para, posteriormente, constituir equipes de mobilização em cada Regional para “envolver as organizações sociais dos respectivos territórios no projeto.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 102). A escolha das regionais como principal ligação entre o Plano e a sociedade seguiu até o fim da elaboração do Plano e se mostrou um fator importante para a compreensão de como se deu a participação popular – como será aprofundado adiante.

Posteriormente à fase de sensibilização e apresentação do Plano para os diferentes núcleos que compuseram a participação do Fortaleza 2040, ocorreram as três fases de trabalhos citadas na introdução: “A Fortaleza que Temos” (junho a setembro de 2015), “A Fortaleza que Queremos” (setembro de 2015 a fevereiro de 2017) e por último o “Plano – Estratégias e Proposições” (fevereiro a julho de 2017) <sup>37</sup>. Cada uma dessas fases tinha um objetivo, instrumentos, ferramentas de trabalho e produtos, e contavam com reuniões presenciais.

Na fase I – “A Fortaleza que Temos”, a participação se deu essencialmente por consultas orientadas através de formulários (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 104). Posteriormente, também foram introduzidas ferramentas colaborativas em meio eletrônico. Os principais instrumentos utilizados nessa fase foram a Revista Iniciando o Diálogo<sup>38</sup>, Caderno de Trabalho dos Bairros<sup>39</sup>,

---

<sup>37</sup> Durante a elaboração do Plano, essa fase também se chamou “Visão de Futuro e Plano de Ação.”

<sup>38</sup> Segundo o Iplanfor (2016c, p. 104), “A revista teve por finalidade auxiliar a discussão sobre um diagnóstico da cidade de Fortaleza, a partir da organização de um conjunto de dados e informações sobre a cidade”.

<sup>39</sup> “Esse instrumento apresentava a proposta de elaboração do Plano Fortaleza 2040, seus objetivos e fases, e orientava como a participação poderia se dar a partir da formação de um grupo de discussão no bairro, sugerindo, inclusive, uma metodologia para isso. Também continha as orientações para o preenchimento do mapa colaborativo e um modelo de relatório, depois de finalizada a discussão.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 105).

Caderno de Trabalho Núcleos Setoriais<sup>40</sup>, Mapa Comunitário<sup>41</sup> e Mapa Colaborativo Eletrônico<sup>42</sup>.

A primeira fase contou com três tipos de eventos presenciais. A oficina de definição metodológica “realizada com a participação de 28 técnicos de mobilização social das Secretarias Executivas Regionais, com o objetivo de definir uma estratégia coletiva de identificação e sensibilização dos grupos organizados e representativos atuantes nos bairros de Fortaleza.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 108). Nesse momento do Plano, foram formadas as equipes de apoio e mobilização das Regionais, além de definir o público e as metodologias de abordagem (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 108).

Outro evento presencial da fase I foi o Encontro de Apresentação e Formação de Grupos Territoriais. Organizado pelas equipes das regionais, contou com a presença e explanações do prefeito e da equipe do Iplanfor. Nesse momento, foram definidos os articuladores dos bairros/territórios<sup>43</sup> e também o prazo para entrega dos relatórios a serem elaborados nas reuniões de grupos de bairros – último evento presencial desta fase (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 108).

Os encontros dos bairros tiveram metodologias diferentes a depender dos horários, dos moradores e da organização dos articuladores do grupo. No entanto, cabe salientar que “os instrumentos foram padronizados de forma a permitir a expressão comum [...] através de um questionário único e preenchimento de um mapa do bairro.” (IPLANFOR, n. 3, 2015, p. 9).

Ao final, a fase I do Plano teve como produtos e resultados os relatórios dos grupos territoriais (cristalizados na publicação “O Olhar dos Moradores”) e a sistematização das contribuições das instituições setoriais e das instituições governamentais.

---

<sup>40</sup> “A exemplo do caderno para os grupos territoriais, o caderno para as instituições setoriais reunia informações sobre o projeto – objetivos e metodologia –, orientava a discussão pretendida e fornecia o modelo de relatório padrão.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 106).

<sup>41</sup> “Consistiu em um Kit contendo o mapa do bairro, plotado em tamanho 1,20m x 1,00 metro e um conjunto de canetas coloridas para que o grupo do bairro transcrevesse visualmente a localização das informações identificadas na discussão, utilizando diferentes cores para cada temática. As orientações para isso estavam descritas no caderno de trabalho.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 108).

<sup>42</sup> “Essa ferramenta foi disponibilizada no site Fortaleza 2040 durante a primeira fase e utilizada durante todas as fases de elaboração do Plano. A partir de um cadastro simples, o cidadão usuário poderia marcar a localização de equipamentos e espaços públicos de interesse bem como registrar denúncias e outras ocorrências.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 108).

<sup>43</sup> Quem se disponibilizava para “comandar” a dinâmica do grupo era geralmente escolhido como articulador. Por vezes, eram membros de associações ou alguém do quadro da prefeitura que se disponibilizava para organizar as reuniões nos bairros e comunidades.

Esse momento findou-se com a publicação da Revista Número 4 (A Fortaleza Hoje) na qual cotejou-se as informações dos núcleos participantes da primeira fase com os estudos da equipe técnica-científica (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 113).

Na fase II, denominada de “A Fortaleza que Queremos”, os grupos territoriais e fóruns com os três núcleos foram mobilizados para desenvolver visões de futuro e identificar desafios (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 114). Os principais instrumentos e ferramentas usados nesse período foram a Revista Fortaleza Hoje<sup>44</sup>, o Caderno de Trabalho “A Fortaleza que Queremos”<sup>45</sup>, o Vídeo Fortaleza Hoje<sup>46</sup>, o Sítio Eletrônico Fortaleza 2040<sup>47</sup> e a Revista Padrões de Urbanização<sup>48</sup>.

Os encontros presenciais da segunda fase incluíram reuniões regionais de grupos de bairros, fóruns temáticos e setoriais, com uma dinâmica muito semelhante ao encontro e organização dos grupos territoriais. O objetivo era “apresentar as principais conclusões do diagnóstico, distribuir os documentos produzidos e estimular a continuidade nas discussões territoriais sobre qual cidade se deseja chegar em 2040.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 116). Além disso, foram entregues aos participantes “orientações metodológicas para a segunda fase e um novo caderno de trabalho [...] aos coordenadores dos grupos territoriais presentes.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 116). Posterior às reuniões nas Regionais, ocorreram as reuniões dos grupos de bairros semelhantes às ocorridas na fase I do Plano.

Os Fóruns Temáticos e Setoriais consistiram em reuniões com moderadores, nas quais, a partir de estudos realizados pelo Plano, os participantes (geralmente populares interessados nos temas, especialistas ou membros de movimentos sociais) elencaram “um conjunto de desafios, dentro de cada tema ou setor, a ser enfrentado na construção da visão de futuro desejado.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 117). Esse evento ocorreu entre os dias 19 de outubro e

---

<sup>44</sup> A revista “sistematizou as contribuições dos diversos estudos, dos relatórios dos grupos de bairro, das instituições setoriais e governamentais compondo um resumo do diagnóstico de Fortaleza.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 114).

<sup>45</sup> “[...] padrão para todos os núcleos e continha, além das orientações metodológicas e da proposição de críticas ao diagnóstico sistematizado, um roteiro de discussão voltado para a formulação de visões de futuro para diversos componentes da cidade e a identificação de quais desafios se colocam diante da construção dessa visão.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 114).

<sup>46</sup> Utilizado na segunda rodada das reuniões regionais, “O vídeo resumiu o diagnóstico apresentado na Revista Fortaleza Hoje utilizando uma linguagem audiovisual mais dinâmica [...]” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 114).

<sup>47</sup> “Ampliou suas ferramentas, além do mapa colaborativo, o fórum em que foram disponibilizados os estudos realizados na primeira fase com espaço para críticas dos leitores; a agenda de eventos do Plano e a disponibilização das publicações em formato digital para leitura e download dos arquivos.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 115-116).

<sup>48</sup> “[...] ferramenta utilizada para apresentar, de maneira didática e ilustrada, o conjunto de padrões urbanísticos utilizados pela equipe de elaboração da proposta do Plano Mestre Urbanístico a ser exposto para discussão e aperfeiçoamento a partir dessa fase.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 115).

16 de novembro de 2015. Segundo o Iplanfor, foram realizados 32 fóruns temáticos e setoriais com a presença de 959 pessoas (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 117). Nesse ponto, cada equipe desenvolveu a dinâmica mais apropriada à sua execução, levando em conta horário e disponibilidade dos participantes.

A última fase, que contou com participação da sociedade, foi a elaboração dos planos específicos (Ver ANEXO A). A maioria dos grupos, nesse período, foi auxiliada por técnicos e especialistas no tema que seria trabalhado, com o intuito de conceber “componentes, ao detalhamento das estratégias e das propostas de ação e à elaboração dos orçamentos.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 124). A primeira versão dos planos temáticos e setoriais se encontra na publicação Síntese das Proposições Estratégicas como forma de devolutiva das informações aos grupos Regionais e Territoriais na terceira rodada de encontros (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 124).

Entre os principais encontros presenciais desta fase, salientam-se as Reuniões de Apresentação nas Regionais, as Oficinas de Elaboração do Plano, as Reuniões de Avaliação dos Grupos de Bairros e o Fórum de Apresentação das Propostas Finais do Planos Setoriais.

Assim como na primeira e na segunda fase, as Reuniões de Apresentação nas Regionais seguiram dinâmicas semelhantes. No entanto, esse momento teve como objetivo a “apresentação da proposta do Plano, seus objetivos, eixos e estratégias, por meio do vídeo e da exposição oral do mesmo.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 124). Além disso, foi “distribuída a revista com a síntese das proposições estratégicas e um roteiro para críticas, avaliações e proposições de continuidade no diálogo durante as fases de implementação do Plano.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 124).

As reuniões dos grupos territoriais ocorreram posteriormente à apresentação nas Regionais. Nessa fase, consistiram em uma avaliação nos bairros da “participação na elaboração do Plano, a crítica à proposta apresentada e sugestões de como se poderá dar continuidade à participação e ao diálogo do grupo com a gestão da implementação do plano” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 124).

As oficinas de elaboração do Plano ocorreram em diversos grupos com suporte de moderação disponibilizada pelo projeto (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 124). Ocorreram entre março e abril de 2016 e contaram com metodologia diversificada de acordo com cada grupo.

Por fim, ocorreu o Fórum de Apresentação das Propostas Finais na primeira semana do mês julho de 2016. Todos os planos do Fortaleza 2040 foram apresentados e “submetidos à discussão com segmentos da sociedade, especialistas e técnicos.” (Iplanfor, v. 8, 2016, p. 124).

Foram produtos dessa fase os vídeos de apresentação do Plano, a revista Síntese das Proposições Estratégicas, o Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Para além da concepção institucional, é necessário compreender a processualidade da participação popular nestas fases acima descritas. No próximo ponto, busca-se explorar a dinâmica e as experiências que envolveram as comunidades, os participantes autônomos e as organizações sociais.

### 3.2 Processo de participação popular no Fortaleza 2040

Em todas as fases, programaram-se reuniões distintas com os habitantes dos bairros da cidade, o poder público e o setor privado, de acordo com o Quadro 2. No entanto, neste ponto, busca-se focar na dinâmica participativa dos moradores dos bairros, das associações e dos movimentos sociais presentes nos diversos momentos em que a participação popular se fez presente no Fortaleza 2040.

QUADRO 2 – Fases do Plano Fortaleza 2040

FASE	ATIVIDADE	PERÍODO
1	Apresentação do Projeto	Março de 2015
	Grupos de Trabalhos "A cidade que Temos"	Março e abril de 2015
2	Apresentação do Diagnóstico	17/09/2015 a 30/09/2015
	Grupos Temáticos "A cidade que Queremos"	20/09/2015 a 29/10/2015
	Fóruns Temáticos	19/10/2015 a 23/10/2015
3	Encontro para Apresentação da Visão de Futuro	03/02/2016
	Grupos de Trabalhos - Planos Temáticos Setoriais	07/03/2015 a 21/05/2016
	Oficinas de Trabalho	Março de 2016

Fonte: IPLANFOR. **Avaliação da Participação Fortaleza 2040**. Fortaleza: [Sn], 2016. (Com modificações).

Se no ponto 3.1 deste capítulo enfatiza-se o discurso institucional para compreender como se dá a metodologia de participação, agora aprofundam-se as experiências dos participantes e a dinâmica das reuniões em si usando, como fonte principal, a observação realizada pelo pesquisador durante as reuniões em que esteve presente (Ver APÊNDICE B), além dos dados escritos presentes nas publicações que versam sobre a processualidade do Plano.

#### 3.2.1 Fortaleza Hoje

Como foi visto, a Fortaleza Hoje é a primeira fase pública do projeto e consistiu na realização dos grupos de trabalho para diagnóstico da cidade atual. Os principais responsáveis

por essa atividade foram dois técnicos do Iplanfor encarregados de organizar os encontros, e cada Regional que se responsabilizava pelo convite e mobilização de pessoas dos bairros.

A apresentação do Plano ocorreu no mês de março de 2015 e consistiu de encontros nas Regionais (um em cada Regional) e apresentação para outros setores, como poderes públicos e organizações privadas, ocorrida na sede da Câmara de Dirigentes e Lojistas do Ceará (CDL). A ligação entre o Iplanfor e a população se deu por meio da articulação das Secretarias Executivas Regionais (SERs), que escolheram uma equipe ou uma pessoa para convidar outras pessoas e lideranças dos bairros localizados nas regionais.

As apresentações do Fortaleza 2040 tinham como objetivo expor a concepção do Plano e sua metodologia para a construção dos grupos de trabalho de diagnóstico da cidade. Foram utilizados recursos como vídeos explicativos e apresentação de dados de pesquisas já realizadas anteriormente pela equipe técnica do Iplanfor. A metodologia do Plano, além de ser explicada nos vídeos e/ou projetada em tela era esclarecida pelo articulador das reuniões que, ao final de sua fala, tirava dúvidas sobre o Plano e organizava os grupos de trabalhos temáticos dos bairros, para que realizassem a atividade “A Cidade que Temos”.

Os grupos de trabalho da fase “A Cidade que Temos” foram divididos em três diferentes eixos: o primeiro com os grupos de bairros, o segundo com instituições do poder público e por último o setor privado. A metodologia de trabalho variava de acordo com o tipo de grupo, cada eixo de trabalho deveria entregar um produto especificado pelos Cadernos de Trabalho<sup>49</sup>.

Os encontros dos bairros tinham, como produto, um relatório contendo caracterização do bairro, situação da infraestrutura e mobilidade, serviços existentes, integração social, economia do bairro, além da produção de um mapa identificando, nos bairros, os pontos de lazer, violência, etc. Este relatório é definido pelas diretrizes contidas no Caderno de Trabalho “Fortaleza Hoje – Bairros”.

Já as instituições públicas respondiam em seu relatório questões sobre políticas públicas, nível de integração vertical e horizontal destas políticas, impacto em Fortaleza, fatores de convergência e análise de ambiência e identificação de prioridades. O relatório que precisava ser realizado era balizado pelo Caderno de Trabalho “Fortaleza Hoje – Políticas Públicas”.

Por fim, o setor privado respondia a questões relativas à identificação da organização, cidadania, rede de vínculos associativos, grau de dependência das instâncias governamentais, impactos da cidade sobre a organização, potenciais da cidade, mobilidade urbana e principais

---

<sup>49</sup> Foram organizados três Cadernos de Trabalho, sendo um para os núcleos territoriais e outros dois para o setor privado e para o poder público. Esses cadernos foram produzidos e publicados via Edições Iplanfor.

problemas e soluções da cidade. O relatório era balizado pelo Caderno de Trabalho “Fortaleza Hoje - Núcleos Setoriais”.

Nessa fase, o Iplanfor foi responsável pela organização junto ao poder público e o setor privado, e as Regionais se encarregaram das reuniões territoriais. Estas, por sua vez, tinham maior liberdade de organização de acordo com o perfil do organizador dos encontros.

O fato do organizador ser alguém da sociedade civil ou do corpo administrativo da prefeitura influenciava na escolha do local e das pessoas que iam aos encontros. Isto se deve à rede de relações que cada organizador conseguia mobilizar para realizar a reunião. Por exemplo, um organizador que tinha um histórico com movimentos sociais ou tinha trabalho com pessoas de classes populares conseguia agregar mais participantes destes segmentos do que alguém que não tinha tal histórico. Isso foi algo recorrente durante a participação popular na elaboração do Plano e põe em relevo duas situações: indica uma gama variada de metodologias empregadas pelos grupos de trabalho nos bairros e a grande diferença nos perfis dos participantes que compunham os grupos.

Outra questão a salientar deste momento da elaboração do Plano Fortaleza 2040 é a diferença encontrada para mobilização de pessoas para participar do diagnóstico nos bairros da cidade. Enquanto havia regiões e territórios onde existia a participação de um grande número de pessoas, em outros bairros ocorria uma grande dificuldade para chamar e reunir a população do local. Entre os bairros que tinham uma participação massiva da população, destacaram-se os bairros da região do Grande Bom Jardim, Grande Messejana e Barra do Ceará. Uma região que teve dificuldade foi o bairro da Aldeota e adjacências. Nesse caso, foi desenvolvido pelo coordenador do bairro uma forma de participação online que posteriormente foi adotada pelo Plano como forma de coleta de dados sobre a cidade.

Sobre este caso o coordenador do grupo da Aldeota esclarece que

A intenção era que se fizesse algumas reuniões no bairro e aí era uma coisa que a gente não tinha, não sabia como convidar as pessoas pra fazer essas reuniões. Porque a Aldeota por ser um dos bairros mais desenvolvidos da cidade, por ter pouca, por não ter tanta demanda quanto tem outros bairros menos centrais ela não tem associação de moradores do bairro. Ela não tem nenhum tipo de movimento territorial. As associações de moradores que devem ter dentro da Aldeota, eu falo deve porque eu nem conheço todas, devem ser das comunidades que estão inseridas aqui dentro, mas não do bairro de uma forma geral. E acaba que as pessoas que moram aqui são pessoas que não se ligam tanto em ter esse contato ou esse tipo de organização [...] a gente não conseguiu atrair muitas pessoas pelo menos para reuniões presenciais. Então a gente jogou essa coisa de mapas colaborativos e ferramentas colaborativas online e o pessoal ia adicionando alguma coisa que quisesse lá e depois a gente só fazia a questão de organizar os dados para entrega para o Iplanfor. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Compreende-se, então, que, neste momento da elaboração do Plano, tiveram bairros e territórios onde a participação foi mais simples de se organizar. Geralmente, essas localidades mais participativas coincidiram com as regiões com menos infraestrutura e mais necessidades do que os bairros e locais mais desenvolvidos.

De forma geral, os participantes dos bairros compreenderam bem as atividades que lhes foram pedidas nesta fase do Plano e não foram relatados momentos de discordância ou de conflitos entre a população e a equipe responsável pela elaboração do Fortaleza 2040. Entre as atividades pedidas pela organização do Plano para os moradores dos bairros que foram realizadas com êxito, se destaca a identificação dos problemas enfrentados localmente pela população de Fortaleza<sup>50</sup>.

Durante este período de elaboração do Plano, houve a presença majoritária de indivíduos dos bairros, representantes de associações de bairros e de moradores autônomos. A presença de ONGs e movimentos sociais foi em menor número sem haver uma participação ativa, por vezes, estando presentes mais para monitoramento do processo do que propriamente para a elaboração do Fortaleza 2040.

Conclui-se que, após sensibilização para o trabalho e apresentação do Plano por parte da prefeitura, houve uma mobilização da população para a participação do projeto especialmente no que tange a uma organização participativa com enfoque territorial. No entanto, esta mobilização sofre mudanças na sua composição e nos seus objetivos nas fases posteriores do processo participativo.

### **3.2.2 A Fortaleza que Queremos**

A fase “Fortaleza que Queremos” consistiu na apresentação do diagnóstico elaborado na primeira fase do Plano. A apresentação do diagnóstico foi realizada em reuniões únicas nas Regionais. Os fóruns setoriais foram realizados com representantes do setor privado e de instituições públicas em um evento que durou duas semanas com programação nos períodos da manhã e da tarde. Em relação aos grupos temáticos dos bairros, as reuniões foram realizadas em encontros periódicos definidos pelos próprios participantes, variando de encontros semanais quinzenais. O objetivo dessa fase foi a elaboração das “Visões de Futuro e dos Eixos e Objetivos Estratégicos do Plano”.

---

<sup>50</sup> Essa atividade foi bem avaliada pelos moradores dos bairros que a realizaram e alegaram sentir que foram ouvidos pelo poder público. Já a avaliação dos integrantes do quadro técnico do Iplanfor a essa atividade também foi positiva, ressaltando o engajamento dos moradores e a qualidade do material construído pelos habitantes da cidade.

A segunda fase do Plano foi iniciada em 17 de setembro de 2015 e ocorreu até o dia 30 de setembro do mesmo ano, com reuniões em cada Regional para apresentação do diagnóstico “A Fortaleza que Temos” e a organização de grupos temáticos para a fase “A Fortaleza que Queremos”. As reuniões seguiram a mesma metodologia: fala de autoridades, posterior apresentação de informações e mapas produzidos na primeira fase, exibição de vídeo, apresentação do site, separação dos grupos de trabalho e entrega do Caderno de Trabalho “A Fortaleza que Queremos”, com a escolha dos responsáveis pelos trabalhos em cada bairro, dentre os presentes na reunião.

Nesse ponto, havia a organização das reuniões por parte de uma equipe do Iplanfor contando com o apoio das Regionais para a mobilização de pessoas. Uma quantidade considerável de pessoas que participaram da fase “A Fortaleza que Temos” permaneceu na fase “A Fortaleza que Queremos”. No entanto, também se percebeu uma renovação dos responsáveis pelos trabalhos dos grupos territoriais.

O responsável era escolhido de preferência dentre os que já haviam sido responsáveis pela fase anterior (Fortaleza Hoje). Caso a pessoa não tivesse comparecido, escolhia-se outro indivíduo presente na reunião que morasse ou tivesse alguma ligação com o bairro<sup>51</sup>. Por vezes, os responsáveis eram membros de alguma organização do bairro ou trabalhavam para o município. Salienta-se, também, que nem todos os bairros tinham representantes no momento das reuniões. No entanto, houve um esforço posterior da prefeitura para encontrar ou ativar contatos para elaboração dos produtos pedidos nesses territórios.

Esta dinâmica demonstra que houve rupturas na estrutura participativa dos bairros e dos territórios entre a primeira e a segunda fase do Plano. A ausência dos responsáveis dos bairros por desistência ou sua troca impacta a dinâmica dos grupos e desestimula o enraizamento do processo participativo a longo prazo dentro do projeto.

Outros fatores influenciaram o processo participativo nos momentos dos encontros regionais desta fase. As reuniões nas Regionais se diferenciavam, principalmente, devido à composição do público. Quanto maior a participação de pessoas de baixa renda e de bairros mais desassistidos pelo poder público, mais as reuniões eram truncadas e havia conflitos com a organização. Das Regionais que tinham esse perfil destacam-se a I, V e VI (Ver ANEXO C) – salientando a presença de organizações da região da Barra do Ceará, Pirambu, Messejana e bairros do Grande Bom Jardim<sup>52</sup>. Na maioria das vezes, os indivíduos que se manifestavam nas

---

<sup>51</sup> Isso dependia da rede de contatos e da proximidade entre a Regional e os responsáveis pela execução dos grupos.

<sup>52</sup> Compostas pelos bairros Bom Jardim, Granja Portugal, Granja Lisboa, Siqueira e Canindezinho.

reuniões eram moradores dos bairros e estavam lá de forma autônoma (ou seja, sem ligação com movimentos sociais), ou pertenciam aos quadros da prefeitura. As ruzgas, geralmente, se davam pela discordância entre o que era exposto pelos organizadores e o que a população esperava ou queria que acontecesse naquele espaço. Necessidades locais e pontuais que as comunidades demandavam eram geralmente os pontos de conflitos presentes nesses momentos. Por exemplo, os participantes pediam explicações para questões como falta de coleta de lixo, saneamento básico, atendimento hospitalar, dentre outras.

A organização do Fortaleza 2040, geralmente, buscava explicar que aquele não era o momento deste tipo de discussão e que não competia a eles solucionar os problemas expostos pela população, mas que anotariam e levariam aos órgãos competentes da prefeitura.

Em uma das reuniões, um morador da Regional VI reclamou: “Não adianta só a gente escutar vocês, vocês têm que ir lá. Nós estamos aqui para ajudar vocês, mas vocês têm que ir ajudar a gente.” O quadro de desassistência e de distanciamento da prefeitura nessas regiões da cidade foi outro motivo que contribuiu para parte da população se mostrar insatisfeita com aqueles momentos. Para a população, os poucos canais de diálogo direto com a administração pública deveriam ser para discussão e resolução de problemas imediatos que estes consideram graves. Esse contexto agravou as dificuldades neste momento do Plano.

Fora isso, outras situações mais pontuais ocorreram nesses momentos de encontro da população com o Plano nas Regionais. Entre eles, destaca-se a falta de compreensão de alguns participantes sobre o que se tratava a reunião. Isto se dava, basicamente, por problemas na divulgação da reunião e no chamamento da população por parte das Regionais. No entanto, esse problema era rapidamente resolvido através da apresentação dos objetivos da reunião.

Se nessas Regionais houve ruzgas na relação prefeitura x sociedade civil, por outro lado houve reuniões que tinham um caráter de espetáculo: não havia interrupção e os participantes recebiam as informações sem intervenções contrárias ao que era exposto. Essas reuniões tiveram sua composição de público majoritariamente constituído por servidores, técnicos ligados à prefeitura ou por participantes de bairros de classe média. As Regionais que tiveram esse perfil foram a I, a II e a IV (Ver ANEXO C). Nesses casos, as reuniões ocorreram sem nenhum tipo de atrito e não houve reclamações sobre necessidades pontuais.

A localização das reuniões também foi um fator que influenciou na composição do público. Os eventos que ocorreram nos lugares com maior concentração de habitantes próximos tinham em sua composição mais populares e moradores dos bairros. Um exemplo disso foram as reuniões nas Regionais III e VI que tiveram muitos populares das proximidades e da

vizinhança do local onde ocorreu a reunião (Igreja de Mórmons, Messejana, Av. Frei Cirilo) em detrimento do que ocorreu na Regional II, no qual o local (Palácio de Iracema) contou com a maioria dos participantes já presentes na sede da administração e poucos moradores dos bairros da região<sup>53</sup>.

Posterior às reuniões ocorridas em cada Regional, ocorreram encontros nos bairros da cidade. Esses encontros eram organizados pelos líderes escolhidos no momento anterior. Os grupos buscaram preparar uma crítica em relação ao documento “Fortaleza Hoje” e elaborar um resumo das proposições para a “Construção da Visão de Futuro da Fortaleza que Queremos” (IPLANFOR A, 2015, p. 8). Esse último devia conter a identificação do grupo de trabalho, além de proposições sobre “como deseja que a cidade esteja em 2040” (IPLANFOR A, 2015, p. 9) em sete grandes eixos com 26 subpontos<sup>54</sup> (ver ANEXO B). Os produtos de cada encontro deveriam ser enviados ao Iplanfor. Nesse momento, os principais responsáveis eram os coordenadores de cada grupo escolhidos pelo Iplanfor nas reuniões ocorridas nas SERs.

Como dito acima, cada grupo de bairro tinha uma metodologia própria apoiada nos produtos que deveriam entregar ao Iplanfor. Essas reuniões ocorreram entre 20 de setembro e 29 de outubro de 2015. Ao todo, foram 52 reuniões nos bairros. A composição dos grupos variava - quantidade de pessoas, maior ou menor número de pessoas ligadas a prefeitura ou de indivíduos com histórico no bairro, etc. A maioria das reuniões ocorreu em locais como escolas, órgãos da prefeitura, associações de bairros e em alguns equipamentos públicos como praças.

Os moradores eram chamados para a reunião por meio da mobilização dos membros do próprio grupo, mas também houve chamada através das Regionais e via Iplanfor, havendo publicação do horário e do local da reunião via internet no site do Plano Fortaleza 2040. No entanto, algumas reuniões não ocorreram nas horas e nos dias em que foram divulgados. Um desses casos foi a reunião do grupo de bairro do Quintino Cunha, marcada para ocorrer no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Quintino Cunha, segundo o site do Fortaleza 2040 (Ver FIGURA 1). Ao chegar lá, ninguém do CRAS tinha conhecimento do

---

<sup>53</sup> Regional que conta com bairros com perfis socioeconômicos distintos como é o caso de bairros de classe média a alta como Aldeota, Meireles, Varjota e bairros mais pobres como Mucuripe, Vicente Pinzón e Sabiaguaba. A depender do local onde ocorriam as reuniões havia uma composição muito distinta.

<sup>54</sup> Um exemplo disto é o Eixo 0 – Equidade Territorial, Social e Econômica que tinha como objetivos específicos: Comunidades valorizadas e integradas à sociabilidade urbana; Atividades promotoras de inclusão produtiva dinamizadas; Cultura de paz e segurança cidadã e Oportunidades de emprego e renda distribuídas no conjunto territorial municipal.

encontro, sendo confirmado que este havia ocorrido há cerca de 15 dias atrás (anotação de diário de campo).

Figura 1: Convite Público via internet para reunião de grupo de bairro



**REUNIÃO GRUPO DE BAIRRO - FASE 2**

📅 28/10/2015 ⌚ 15:00

📍 Rua Pio Saraiva - Complexo Cidadania Menino Meninó.  
**CRAS Quintino Cunha** - [Abrir endereço no Google Maps.](#)

**Material de apoio:** Caderno de Trabalho  **BAIXAR MATERIAL**

**FECHAR**

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2015.

A Regional do Centro teve uma peculiaridade porque contou com trabalhos de grupos temáticos, diferente das reuniões das demais Regionais, constituídos por representantes de órgãos públicos, empresas do setor privado, moradores e membros de ONGs, entre os dias 1 e 8 de outubro de 2015, em cinco reuniões. Os temas trabalhados na Regional do Centro foram saneamento, ambiente e patrimônio, vida comunitária, mobilidade e acessibilidade e participação social. Essas reuniões foram marcadas pela apresentação do diagnóstico e apresentaram uma metodologia que girava em torno da elaboração de um relatório de acordo com o Caderno de Trabalho “A Fortaleza que Queremos”. No entanto, esta se diferenciava por conter mais momentos de debates e diálogos entre os participantes. Estes, por sua vez, foram na maioria representantes dos setores privados e órgão públicos atuantes no centro da cidade.

Ainda como parte da etapa “A Fortaleza que Queremos”, ocorreram os Fóruns Temáticos e Setoriais, organizados pela equipe do Iplanfor, entre os dias 19 e 23 de outubro na Câmara de Dirigentes e Lojistas de Fortaleza (CDL). Constituíram-se 38 grupos de trabalho de diferentes temas, tais como Idoso, Mulher, Juventude, Pobreza e Desigualdade, etc. Cada Fórum teve duração de um turno<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> A única exceção foi o Fórum sobre urbanismo e mobilidade que ocorreu em dois turnos no dia 20 de outubro. O restante ocorreu em apenas um turno de um dia.

Houve grupos de trabalhos temáticos que reuniram grande número de participantes, com debates profícuos. Dentre estes, põe-se em relevo o de governança, participação e controle social do idoso e da saúde pública (teve cerca de 30 pessoas ao longo do encontro e contou com participação variada entre os setores presentes, como, por exemplo, universitários, pessoas do quadro municipal, membros de ONGs, etc.). Os dois últimos grupos ocuparam toda a sala de aula da CDL e tiveram sua composição bem representativa seja por moradores ou por grupos e associações que representavam o movimento do idoso e da área da saúde. Já os grupos com pouca participação ou participação setorializada geralmente eram de políticas ou setores específicos como a indústria têxtil e confecções, agricultura urbana, etc.

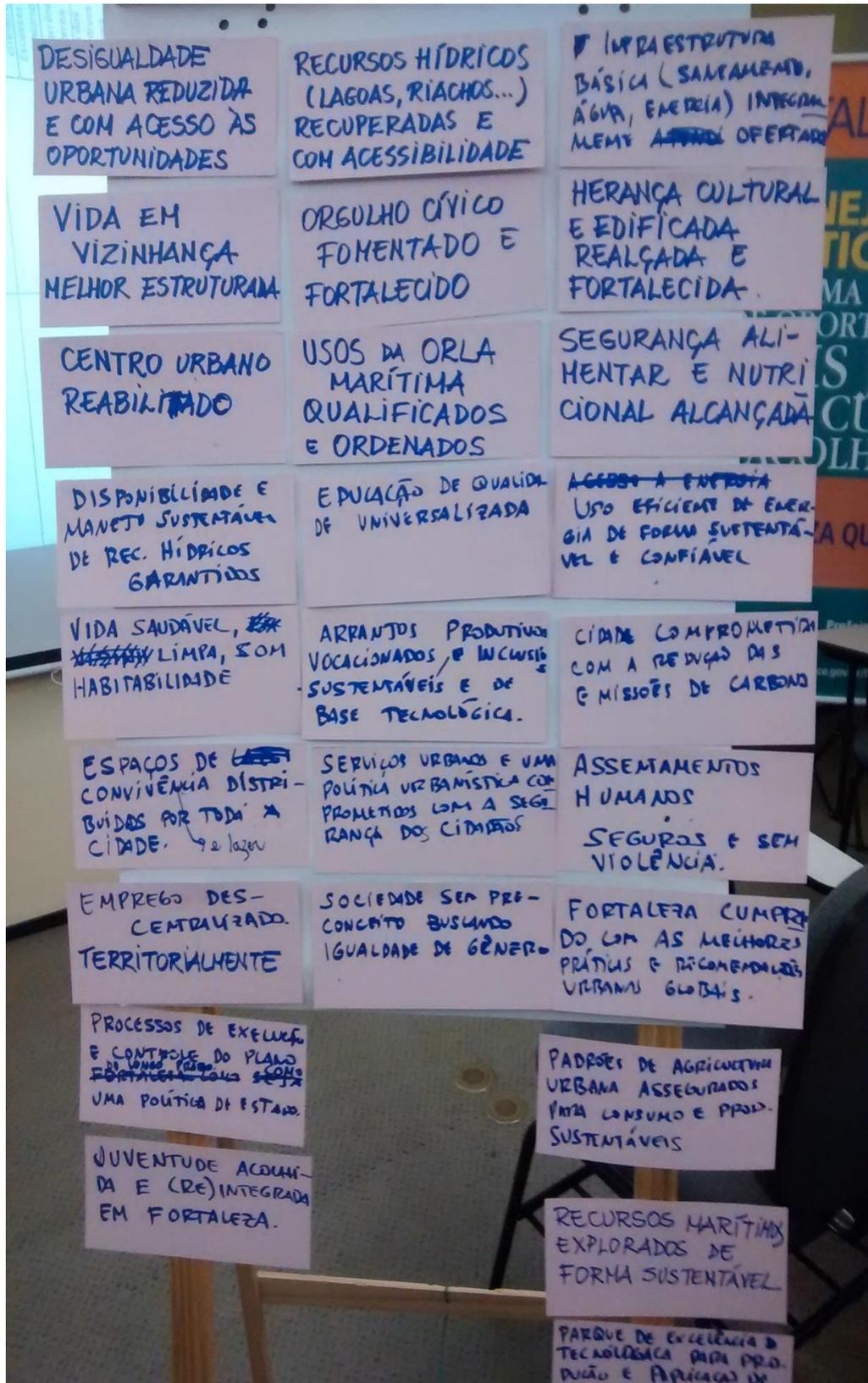
Metodologicamente, as reuniões dos Fóruns Temáticos iniciavam-se pela contextualização dos temas por especialistas ou responsáveis dos grupos de trabalhos e debate; posteriormente, realizava-se uma dinâmica de identificação de desafios e visões para o futuro relacionados ao tema e à cidade de Fortaleza. As contribuições de cada reunião se transformaram em um relatório a ser divulgado posteriormente.

As reuniões temáticas contaram com a presença majoritária de setores da sociedade como acadêmicos, servidores públicos e representantes do setor privado e em menor número de membros de ONGs e movimentos sociais. Não se observou a presença de moradores dos bairros, no entanto os poucos representantes da população participaram ativamente dos debates e das discussões.

Apesar do grande número de pesquisadores e professores, em nenhum momento estes se apresentaram como representantes das instituições no Plano. No entanto, nessas reuniões destacou-se a importância do contributo acadêmico para a elaboração dos ideais pretendidos para a cidade em longo prazo. Nesse momento, professores e pesquisadores das universidades – chamados para falar sobre as temáticas ou contratados para consultorias sobre o tema – apresentaram expectativas e *backgrounds* para serem discutidos pelos presentes nas reuniões.

Posterior ao debate sobre os temas, houve dinâmicas nos Fóruns Setoriais para a identificação do que se pretendia para a cidade, através da escrita em pedaços de cartolina que eram afixados em painéis. As informações dos painéis eram as mais diversas e apresentavam temáticas e proposições interdisciplinares, tais como vida em vizinhança melhor estruturada, desigualdade urbana reduzida e com acesso às oportunidades, educação de qualidade universalizada, etc. (ver FIGURA 2).

Figura 2 - Painel da dinâmica de elaboração da Fortaleza que Queremos



Em resumo, nesta fase, a estrutura participativa no processo de elaboração do Fortaleza 2040 sofre com a rotatividade de participantes. No entanto, a mobilização territorial se mostra impactante em especial no que se refere ao engajamento dos bairros menos assistidos pelo poder público, que expuseram a necessidade de políticas essenciais de curto prazo para esses territórios. Um exemplo desta força é que, a partir desses momentos de conflito entre os populares e a organização do Plano, passou-se a privilegiar espaços de devolutivas acerca das demandas pedidas pela população das regionais, que eram geralmente políticas de curto prazo reivindicadas principalmente nas reuniões ocorridas nas Regionais. Houve muitas reclamações e posterior a isto a equipe do Iplanfor preparou momentos nas reuniões nas Regionais onde falavam para os populares quais demandas foram atendidas e quais não haviam sido atendidas e quem eram os responsáveis na prefeitura.

### **3.2.3 Elaboração do Plano Estratégico**

Na terceira fase do Fortaleza 2040, observa-se que a organização participativa por território deixa de ter caráter consultivo e passa a ter função referendatória. Os espaços onde a população opina e questiona a elaboração do Plano deixam de ocorrer nos bairros e passam a ser realizados em reuniões temáticas e setoriais. Isto modifica as estratégias de participação e a forma de chamar os indivíduos.

Na fase de elaboração dos planos estratégicos, a participação popular ocorreu em três momentos: a apresentação da “Visão de Futuro”, os grupos de trabalho e as oficinas de trabalho. A primeira consistiu em encontros únicos nas Regionais, enquanto que os grupos de trabalho ocorreram de forma periódica com pessoas que tinham interesse em determinadas temáticas, tais como idosos, mobilidade, meio ambiente e outros, definidas na reunião que apresentou as visões de futuro no dia 03 de fevereiro de 2016. Já as oficinas de trabalho consistiram numa dinâmica de suporte para os grupos de trabalho com o apoio de especialistas. O principal objetivo dessa fase foi a elaboração dos planos de ações de cada eixo e objetivos específicos do Plano (ver ANEXO B).

Os encontros para apresentação da “Visão de Futuro” ocorreram em um único dia (03/02/2016) no Centro de Eventos do Ceará. O evento teve falas de autoridades, vídeo apresentando o Fortaleza 2040 e os produtos até então produzidos, orientações. Posteriormente, foram divididas as pessoas para realizar atividades dos grupos temáticos. O objetivo do encontro era a organização de grupos de trabalhos setoriais para a validação dos resultados e elaboração de planos de ações dos temas que constituem o Fortaleza 2040. Essa fase foi

organizada pelo Iplanfor com o apoio das Regionais para mobilização de pessoas, além de contar com representantes de diversos órgãos municipais.

Estavam presentes muitas pessoas de classes populares, além de representantes dos órgãos estaduais e municipais. A composição dos participantes no Centro de Eventos se deu na maioria por representantes do poder público<sup>56</sup>, mas havia, também, grupos formados por entidades religiosas, associações comunitárias e, em menor número, movimentos sociais. No primeiro momento do evento esses participantes não tinham direito à fala ou de intervir, ficando mais como expectadores dos discursos das autoridades e da apresentação do que era o Plano. Já no segundo momento, onde foram separados os grupos temáticos<sup>57</sup>, os indivíduos puderam participar e opinar acerca do que era discutido.

Apesar de haver a presença massiva de moradores de bairros populares, a fala destes, por vezes, era de desconfiança sobre o que estava sendo apresentado e sobre o papel que eles tinham nas reuniões. Isto é posto em relevo por um morador de bairro que afirmou em conversa paralela com o pesquisador: “Já foi tudo pensado, a gente só tá aqui pra assinar.” A linguagem presente na reunião também foi outro ponto questionado pelos populares, já que, por vezes, era posto em cheque entre eles próprios se estavam ou não compreendendo o que se discutia nas reuniões.

De uma forma geral, os participantes não estavam habituados com as temáticas discutidas e também não sabiam do que se tratava o Plano. Em muitos momentos, foram relatadas dúvidas e feitas intervenções pedindo esclarecimentos acerca do que estava ocorrendo. Um dos motivos disto é que, a partir desse evento, ocorre uma renovação significativa dos participantes no Plano, tanto dos órgãos públicos, que passam a participar de forma mais ativa, quanto da população que se distancia das organizações territoriais e passa a agregar indivíduos com interesses mais pontuais relativos às temáticas setoriais.

Portanto, nas fases anteriores a este momento, a participação popular se dá majoritariamente nos territórios, sendo apresentadas questões diretamente ligadas às experiências de vivência com a cidade de uma maneira mais geral – a Fortaleza que se tem e a que se quer ter. A partir dos Fóruns Temáticos, a participação popular deixa de ser territorial e passam a ser discutidas questões mais relacionadas a temas específicos relativos ao

---

<sup>56</sup> Foi realizado uma convocatória para a presença de pelo menos um representante de cada órgão público das esferas municipais e estaduais. Esse foi o momento de maior concentração deste setor na elaboração do Plano. Graças a essa convocatória uma quantidade significativa de pessoas que representavam os órgãos públicos permaneceu até o final da elaboração dos planos de ações temáticos e setoriais.

<sup>57</sup> Cada indivíduo escolhia em qual tema iria se engajar. Os grupos eram separados de acordo com os eixos do plano e seus subeixos (ANEXO B).

desenvolvimento a longo prazo da cidade, tais como planos de desenvolvimento econômico, mobilidade, etc. Isto impacta o perfil dos participantes dos espaços de discussão do Plano e também as dinâmicas utilizadas nos processos participativos.

Posterior ao evento ocorrido no Centro de Eventos do Ceará, organizam-se os grupos de trabalhos da terceira fase. Estes foram iniciados a partir da semana seguinte ao encontro ocorrido no Centro de Eventos. Foram 33 grupos, de acordo com os eixos do Plano que haviam sido elaborados na fase anterior, quais sejam: Eixo 1: Cidade Conectada, Acessível e Justa; Eixo 2: Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar; Eixo 3: Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento; Eixo 4: Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais; Eixo 5: Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva e Eixo 6: Governança Municipal<sup>58</sup>.

A reorganização dos espaços participativos dos territórios para os grupos de trabalhos temáticos facilita a elaboração dos planos setoriais. No entanto, há um impacto no processo participativo ao inserir uma grande quantidade de sujeitos que não tinham conhecido a metodologia do trabalho e do que se tratava o Plano<sup>59</sup>, além de afastar a organização territorial que já estava estabelecida nas fases anteriores – coube aos grupos de bairro e às reuniões das Regionais apenas um papel de referendar as ações dos grupos de trabalho<sup>60</sup>.

O período de trabalho dos grupos temáticos e as metodologias utilizadas variaram de acordo com a disponibilidade dos participantes – houve grupos que se reuniam duas vezes por semana enquanto outros marcavam quinzenalmente. O objetivo era a produção de relatório contendo planos de ações para cada temática. Os grupos de trabalho eram organizados entre o Iplanfor e os responsáveis por cada grupo temático.

Sobre a dinâmica de participação popular nos grupos cabe salientar que cada temática específica reunia uma composição diferente em número de pessoas ligadas aos setores privados, públicos e da sociedade civil. Isto se exemplifica ao explorar as dinâmicas dos quatro grupos temáticos acompanhados durante a pesquisa. Os grupos temáticos de Juventude e do Plano de Habitação de Interesse Social tiveram uma composição mista entre membros da sociedade civil e pessoas dos órgãos públicos, enquanto o grupo de Governança era composto majoritariamente por pessoas da equipe técnica do Iplanfor e órgãos públicos estaduais e municipais. Já o Plano

---

<sup>58</sup> A descrição dos eixos e dos grupos de trabalhos da terceira fase está disponível em: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/eixos>> Acesso em: 24/05/2016.

<sup>59</sup> A sensibilização dos novos participantes nos grupos de trabalho não levava muito tempo, mas, por vezes, houve a necessidade de retrabalhar questões para contextualizar as pessoas sobre o que era o Plano Fortaleza 2040 e o que estava sendo produzido naquelas reuniões.

<sup>60</sup> Aprofundo mais esta questão no ponto 4.2 deste trabalho.

de Mobilidade, pela peculiaridade de sua metodologia<sup>61</sup>, teve composição muito diferenciada em cada reunião, mas cabe salientar a presença de setores da academia, dos movimentos sociais sobre o tema e também do setor privado.

No que concerne ao poder da população de modificar e produzir os planos de ação, os grupos temáticos possuíam meios eficazes durante as reuniões. Observou-se que os grupos que dominavam melhor a metodologia e a linguagem dos documentos que deviam entregar como produtos finais tinham facilidade maior de inserir suas indicações aos planos. Um exemplo disso é o grupo temático de Juventude, grupo com um contexto ativo de participação do campo social, mas que teve poucos planos de ações oriundos dos grupos de trabalho. O Plano de Juventude teve a maioria do plano formado nas oficinas de trabalhos - que será exposto adiante. Por outro lado, a formulação do Plano de Habitação de Interesse Social teve os produtos das reuniões majoritariamente inseridos no documento final do Plano.

A compreensão das temáticas abordadas na fase de elaboração dos planos do Fortaleza 2040 também contribuiu para maior ou menor inserção da população na elaboração dos planos. Um plano que sofreu com esse problema foi o de Governança, que teve em sua formulação pouca participação e, por vezes, espaços de discussão esvaziados. Nas primeiras reuniões, o responsável pelo grupo apresentou o que é governança e os instrumentos de fiscalização e controle das políticas públicas do município. Não houve um espaço de debate e discussão de elaboração de políticas públicas e os participantes não se articularam para manter as reuniões. Posterior a isso, o tema passa a ser tratado internamente pela equipe do Iplanfor e as sessões de elaboração pública do Plano de Governança tiveram pouca adesão da população.

Concomitante aos grupos de trabalhos ocorreram também oficinas organizadas pelo Iplanfor, que pretendiam acelerar a produção dos grupos e contribuir para suas metodologias de atividades. Os responsáveis por essas atividades eram, na maioria das vezes, do corpo institucional do Iplanfor ou de algum órgão municipal especializado no tema<sup>62</sup>.

Nessa atividade, a estrutura de participação dos grupos de trabalho temáticos foi mantida. Salienta-se que, em alguns grupos, os trabalhos foram bem adiantados por uso de uma

---

<sup>61</sup> O plano de mobilidade escolheu como metodologia nesta fase a apresentação do plano para apreciação e debate para diversos setores da sociedade. Foram realizados encontros junto à comunidade acadêmica, comunidade do centro e também para membros dos setores privados. Por ser um convite aberto à população, a composição dessas reuniões era geralmente mista. A dinâmica era basicamente apresentar o projeto do plano de mobilidade e posteriormente abrir para discussão.

<sup>62</sup> Por exemplo, o tema de juventude não ficou com nenhum técnico do Iplanfor, mas com servidores da coordenadoria de juventude do município. Apesar disso, nas primeiras reuniões havia pessoas que trabalhavam no Iplanfor a fim de organizar e mostrar a metodologia de trabalho que deveria haver nas reuniões.

dinâmica mais objetiva, respondendo adequadamente ao formato do documento que era requerido pelo plano.

No entanto, alguns grupos não seguiram o formato desejado pelo Plano. Toma-se, novamente, o grupo de Juventude como exemplo, em que as reuniões dos grupos temáticos privilegiavam o debate e as suas resoluções não produziam indicadores de controle e fiscalização, responsáveis pelas políticas, financiadores... Essas questões foram abordadas nas oficinas e serviram como um modelo que posteriormente foi utilizado pelo próprio grupo. Assim, observou-se que a maioria dos contributos presentes no plano final sobre juventude é oriundo do trabalho da oficina e não dos grupos de trabalho.

Reitera-se, novamente, a importância de se dominar a linguagem empregada na elaboração das peças do Plano Estratégico para maior ou menor inserção dos contributos de setores populares, sendo este um dos impeditivos desta fase para uma participação popular mais incisiva.

Neste momento, é possível afirmar que algumas representações do setor popular e dos movimentos sociais tomam a frente na elaboração de alguns planos de ações, cabendo citar a Rede de Juventude em Defesa de seus Direitos Sociais (REJUDES) na elaboração do Plano da Juventude, a Associação Cearense do Idoso na produção do Plano do Idoso, além de outros movimentos que tiveram papel ativo na elaboração dos diversos planos que compuseram o Plano Estratégico. Após findar-se o processo de participação por meio de grupos temáticos e setoriais, o Fortaleza 2040 reativa a organização territorial para exposição dos produtos preliminares produzidos até então. Realiza-se, portanto, a última rodada do Plano pelas Regionais.

A última atividade da fase III consistiu na apresentação dos produtos e dos resultados de todo o processo de produção do Plano Fortaleza 2040. Isso se deu por meio de reuniões nas Regionais entre os dias 19 de maio e 1 de junho de 2016. A metodologia do encontro contava com falas de autoridades, agradecimentos a pessoas-chave para a organização junto às Regionais, apresentação de vídeo explicando o Plano e a situação da cidade, apresentação de informações da Regional produzidas pelo Fortaleza 2040, instruções para crítica do trabalho e informações sobre os “corações de bairro”<sup>63</sup>. Esse momento teve a equipe responsável pela participação popular do Iplanfor como organizadora das reuniões e as Regionais como mobilizadora das pessoas.

---

<sup>63</sup> “Corações de bairro” é a denominação usada pelo Iplanfor para os potenciais subcentros da cidade.

Nesta altura, ocorre um esvaziamento das reuniões, com a diminuição do número de pessoas de classes populares. Isto acontece, segundo um organizador do Plano, devido à proximidade do período eleitoral, no qual os cabos eleitorais dos bairros acabam se retraindo, não querendo mostrar apoio a uma política pública que possa demonstrar uma tomada de posição. Cabe salientar que a principal Regional a sofrer com este acontecimento foi a Regional II constituída por Aldeota, Cais do Porto, Cidade 2000, Cocó, De Lourdes, Dionísio Torres, Engenheiro Luciano Cavalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Manuel Dias Branco, Meireles, Mucuripe, Papicu, Praia de Iracema, Praia do Futuro I e II, Salinas, São João do Tauape, Varjota e Vicente Pinzón, que teve o menor número de participantes nesse tipo de reunião desde o início do Plano.

Salienta-se que a estrutura territorial de participação no Plano sofrera durante todo o processo de elaboração do Fortaleza 2040 com a rotatividade de participantes. Outra questão a se pôr em relevo se relaciona à perda da capacidade dos participantes dos bairros em opinar e modificar os produtos do Plano na parte final de sua elaboração. Dar o papel aos territórios de referendar os planos finais produzidos, sem maior liberdade de modificá-los, corrobora a crítica que perpassou todo o período de elaboração do Plano acerca do real engajamento dos setores populares.

A mudança da estrutura participativa dos territórios para os grupos setoriais tornou a elaboração do Plano possível dentro do prazo estipulado para a sua realização uma vez que, ao setorizar o debate, o tempo de elaboração dos planos diminuiu, ao contrário do que teria acontecido se tivesse decorrido pela estrutura dos territórios, além de ter objetivado as discussões. No entanto, a desarticulação da participação nos bairros contribuiu para o não enraizamento do Plano na população.

Por fim, o Plano seguiu para a Câmara Legislativa de Fortaleza para tentar se constituir enquanto marco legal. As discussões na câmara se iniciaram no mês de maio de 2016, com a primeira apresentação do projeto e a construção de uma comissão para debate. Visando a apropriação do Plano pela população, o Iplanfor pretendia inaugurar um espaço na Praça do Ferreira, onde disponibilizaria os documentos, informações e o Plano posterior à sua finalização. Esse espaço não se realizou. Durante o período eleitoral de 2016, o Plano ficou sendo desenvolvido pelo Iplanfor, mas sem divulgação e publicização dos resultados e produtos. O período eleitoral se estendeu até outubro de 2016, neste íterim o Fortaleza 2040 foi trabalhado internamente por meio de desenvolvimento e melhoria dos planos e por meio da articulação interna da prefeitura para sua execução a partir de 2017.

O Fortaleza 2040 tinha previsão de ser entregue em julho de 2016. No entanto, só foi finalizado em dezembro deste mesmo ano. Nessa ocasião, foi realizado um evento aberto no Theatro José de Alencar, no dia 20 de dezembro. Tal evento contou com apresentação de vídeo apresentando o Fortaleza 2040 de forma geral e como foi o seu desenvolvimento: fala de autoridades e entrega simbólica do Plano para participantes-chave do projeto. Nesse mesmo momento, foi entregue um *pendrive* com os documentos do Projeto, além de uma carta aberta para os presentes (ver ANEXO E). A população presente no evento ocupou todas as cadeiras do teatro, no entanto não houve nenhum espaço para fala, cabendo apenas presenciar o ato de entrega do documento final.

Compreende-se dois momentos distintos de participação popular no Fortaleza 2040 com estruturas participativas diferenciadas: um primeiro ligado a uma organização participativa territorial e um segundo relacionado a uma participação livre de acordo com a temática desejada.

A participação nos bairros envolveu questões relacionadas à elaboração de um diagnóstico da cidade e uma projeção para a urbe a longo prazo. Neste momento, há uma presença da maioria de participantes ligados aos bairros, sejam eles independentes, de associações de bairro ou ligados a prefeitura. De forma geral, esses espaços de participação foram produzidos com muito esforço da prefeitura, ou seja, não eram anteriormente constituídos, houve pequena adesão de movimentos sociais – fato que explica que não houve grupos sociais mobilizados que se destacaram neste momento do Plano. Compreende-se que esta estrutura participativa perde força ao longo do desenvolvimento do Plano, passando de um importante instrumento de participação direta para apenas um mecanismo de apreciação e de dar aval aos produtos elaborados ao final do Fortaleza 2040.

A organização participativa nos grupos de trabalho temáticos sai da dinâmica territorial e possibilita aos indivíduos se engajarem na elaboração de planos com temas bem definidos. Neste momento aumenta a participação de indivíduos engajados em movimentos sociais ligados às temáticas trabalhadas. Os trabalhos nos grupos temáticos foram importantes no processo de elaboração do Plano e tiveram, de maneira geral, uma participação ativa dos participantes dos setores populares na maioria dos grupos observadas. No entanto, esta estrutura participativa se dissolve ao final deste momento do Plano.

Posterior à explanação da processualidade da participação popular durante a elaboração do Plano, busca-se adentrar nas narrativas de convencimento da população durante a produção

do Fortaleza 2040 e como esses discursos foram apropriados pelos diversos atores diante deste processo.

### 3.3 Narrativas da cidade na elaboração do Fortaleza 2040

As narrativas aqui expostas são frutos da análise do conjunto das reuniões do Fortaleza 2040 e das principais publicações divulgadas via editora Iplanfor. De forma geral, há duas grandes narrativas de Fortaleza: a cidade de hoje e a cidade do amanhã. A primeira mostra Fortaleza como uma urbe apartada e desigual, com vida comunitária em bairros mais pobres e periféricos e praticamente sem vida comunitária nos bairros mais ricos. Há um discurso de que a cidade é um território violento, com dificuldade de mobilidade para os mais pobres e agressivo ao meio ambiente.

Esta narrativa surge logo nos escritos que iniciam o Plano Fortaleza 2040 e é balizada fortemente pelo caráter de diagnóstico da Fortaleza real. Os principais agentes que utilizam esse discurso são integrantes da coordenação do Iplanfor. Isto se cristaliza na fala de Lia Parente, diretora de Planejamento do Iplanfor, para quem Fortaleza:

[...] atinge números recordes em desigualdade e violência urbana, grande déficit habitacional, deficiente infraestrutura de drenagem e saneamento, grande contingente populacional com faixa de renda insuficiente para o sustento da família, baixa escolaridade e baixa capacitação para o trabalho, impactando em baixa produtividade nas empresas em que trabalham (grande maioria informal) e, por conseguinte, eliminando vantagens competitivas destas empresas, ocasionando perdas de muitas oportunidades. (PARENTE, 2014, p.8).

Outro momento deste discurso é a apresentação em uma das publicações iniciais, “Números que contam quem somos”, que mostra a desigualdade entre os bairros, a relação entre pobreza e violência e a falta de planejamento como fatores complicadores da atual situação da cidade:

Mesmo tendo sido produzidos muitos planos visando ao seu desenvolvimento urbano, deles, pouco foi executado, irrompendo verdadeiras feridas em seu tecido urbano e social, com suas centenas de favelas e assentamentos precários, marcados pela exclusão social e produtiva. Grandes bolsões de pobreza espalham-se pelo espaço urbano, parte em áreas de proteção ambiental ou áreas de risco, pelo que se mantém uma cidade apartada até os dias de hoje. (IPLANFOR, n.1, 2014, p. 17).

Este discurso vai sendo balizado pelos estudos realizados pela equipe técnica contratada via Iplanfor e FCPC, e também no diagnóstico sócio participativo. Neste momento, aparece a utilização do termo “cidade desigual e apartada”. Este discurso também é utilizado por parte de técnicos nas reuniões em que havia a presença da sociedade civil. Nas reuniões públicas, tal discurso começa a ser utilizado por técnicos do Iplanfor e por representantes políticos como Eudoro Santana, superintendente do Iplanfor, e Roberto Cláudio, prefeito de Fortaleza.

Vale destacar que a narrativa da “cidade desigual e apartada” não é utilizada por moradores de bairros populares, nem por ONGs ou representantes da sociedade civil organizada durante a elaboração do Plano. Estes, por sua vez, indicavam em reuniões e nos momentos de diagnósticos da cidade demandas voltadas para questões locais dos bairros ou políticas públicas bem definidas, não apresentando, portanto, um discurso homogêneo ou generalizante sobre a cidade.

A concepção de que a cidade sofre de problemas como desigualdade, violência e degradação do meio ambiente não é um discurso puramente fictício, tanto que é uma narrativa balizada por pesquisas e percepções dos próprios moradores. No entanto, há uma diferença na escala de percepção destas mazelas entre o discurso apresentado no Plano e as experiências vividas pelos moradores dos bairros. A violência vivida localmente não é sentida por estes moradores em outros lugares da cidade em que circulam ao ir trabalhar ou sair a passeio. A falta de serviços essenciais se concentra em locais específicos da cidade que, em algumas ocasiões, não é vivida pelos participantes do projeto.

A narrativa da cidade de hoje aparece como um discurso de crise e é utilizado, seja direta ou indiretamente, como uma estratégia de convencimento para os moradores e setores da população se engajarem na elaboração do Plano. O Plano requer ferramentas que o torne necessário à cidade, sendo um destes a dimensão de um projeto que melhore a realidade da cidade em que é construído. Esta dinâmica é consonante à concepção de um plano estratégico, pois a presença de um discurso de crise geralmente se faz no planejamento estratégico para legitimar sua elaboração e aglutinar os diferentes setores da sociedade em torno de um projeto de cidade (VAINER, 2013a). Seguindo as concepções do planejamento estratégico, esse discurso de crise no Fortaleza 2040 tem delimitações muito claras acerca de onde deve aparecer.

A presença desta narrativa é mais forte nas falas realizadas nos encontros pelos dirigentes, coordenadores e técnicos do Plano Fortaleza 2040 entre si e em especial quando falavam com pessoas de bairros de classes populares e da sociedade civil organizada. Já em relação a escritos publicados pela editora Iplanfor, a narrativa da cidade desigual e apartada é pouco presente e aparece apenas nos primeiros textos e revistas. Uma possível causa desta presença escassa nas publicações do projeto é o fato destes documentos também servirem de vitrine para investidores e empresários para angariar capitais e negócios para a cidade, devendo, portanto, haver cuidado com o conteúdo e a forma com que as publicações são expostas. A análise da maior ou menor presença de determinada narrativa deve levar em conta este fato.

Após as primeiras fases do projeto, a narrativa “cidade desigual e apartada” passa a ser utilizada pelos agentes políticos (Eudoro Santana e Roberto Cláudio) envolvidos no projeto como suporte para a elaboração de uma segunda narrativa: a cidade do amanhã. A partir deste ponto, a narrativa da urbe de hoje passa a ser menos explorada. Os estudos, dados e resultados do diagnóstico da “Fortaleza Hoje” passam a ser utilizados de forma generalista e impactante pelas âncoras políticas do Plano – até como uma espécie de bordão em alguns casos frente a reuniões com a população.

Há a necessidade de se criar uma nova narrativa de Fortaleza para a dinâmica da segunda fase do Plano. A partir deste momento, surge a cidade do amanhã, discurso onde pretende-se uma cidade acessível, justa, igualitária e acolhedora. Este é o principal discurso, repetido por Eudoro Santana e Roberto Cláudio e também nas apresentações do projeto por parte dos organizadores do Iplanfor. Além disto, há a representação de uma cidade compacta e policêntrica com viagem zero<sup>64</sup> e vida comunitária.

Esta segunda narrativa é sustentada pela “imaginação” oriunda de grupos de trabalhos de setores privados, públicos e membros da sociedade civil na fase da “Fortaleza que Queremos”. Inicialmente, há a elaboração de uma narrativa abstrata sobre como Fortaleza deveria estar em 2040, apenas com alguns balizadores importantes. Entre estes, se destacavam a melhoria da mobilidade e a urbe acolhedora, cada um deles com um grande “defensor”. O tema da mobilidade surge como uma questão importante trabalhada pela equipe de especialistas cristalizado principalmente nas falas do arquiteto e urbanista Fausto Nilo – coordenador geral do Plano. Já a “cidade acolhedora” é uma categoria defendida pelo coordenador do Iplanfor, Eudoro Santana.

A cidade policêntrica e com viagem zero é um discurso compartilhado por Eudoro Santana e o prefeito Roberto Cláudio nas apresentações públicas do Projeto. Trata-se de uma das duas utopias do Plano que tem relação entre si e se apresentam como uma reformulação da maneira de gerir os fluxos da cidade diminuindo as distâncias dos serviços e dos trabalhos para a maioria da população por meio de implementação de subcentros dentro da cidade. Como disse Eudoro Santana:

O plano tem duas utopias: primeiro, a cidade policêntrica com Viagem Zero, na qual as pessoas não precisam nem usar ônibus, tendo tudo no seu bairro. Não precisariam sair do seu lugar. Segundo: retorno à vida em comunidade. Convívio entre as famílias. (Reunião realizada em 22/09/2015).

---

<sup>64</sup> Esta ideia significa que o morador poder andar até 500 metros para ter acesso aos serviços públicos como saúde, educação, etc. diminuindo a utilização de automóveis e melhorando a mobilidade urbana por meio da diminuição dos deslocamentos e fluxos rodoviários.

Estes contornos básicos constituintes desta narrativa também se mostram como um espaço de demarcações simbólicas sobre a visão do Fortaleza de 2040 durante a elaboração do Plano. Esses contornos geralmente são encabeçados por líderes políticos e âncoras da equipe técnica presentes na elaboração do Plano.

Posteriormente, a narrativa “cidade acessível e acolhedora” começa a ganhar contornos mais específicos, principalmente na fase da “Fortaleza que Queremos”, durante os trabalhos dos grupos que construíram os planos de ações específicos para o Fortaleza 2040, delineando com mais clareza que características a urbe deve ter. Neste caso, os principais protagonistas são parte da sociedade civil e organizações privadas e públicas que participaram dos seminários de reflexão estratégica e dos grupos de trabalhos das linhas de ação do projeto, além dos dirigentes e coordenadores do projeto acima citados.

Além da imaginação dos participantes das reuniões dos planos de ações específicos para a cidade, há também o contributo do corpo técnico para a construção da narrativa. Este último toma como importantes os estudos elaborados para o diagnóstico da cidade e os estudos recentes sobre a urbe. Nas narrativas da cidade do amanhã, o corpo técnico lança mão de conceitos mais elaborados e teorias de diversas áreas como urbanismo e economia. Dentre elas, destacam-se as categorias de cidade compacta<sup>65</sup>, acessível<sup>66</sup>, com mobilidade urbana<sup>67</sup> e vida comunitária, entre outras.

Já sobre a segunda utopia do plano citado acima, a vida comunitária proposta no Fortaleza 2040 tem contornos parecidos com a concepção urbanística de Jane Jacobs (2009), que mostra a relação entre segurança e intensa vida urbana, propiciada pela mistura de usos de habitação e comércio, sobretudo. A diferença entre a concepção de Jacobs (2009) e o Fortaleza

---

<sup>65</sup> Categorizada na publicação da revista 6 (visão de futuro, eixos estratégicos e objetivos) do Iplanfor: “Uma cidade mais densa e multifuncional, mas permeada de espaços livres e públicos. Proporciona o uso mais racional do espaço e da infraestrutura e principalmente a acessibilidade gerada pela concentração de pessoas e atividades, o que reduz as distâncias e os deslocamentos. Permite uma maior diversidade de meios de transporte, com menor consumo energético. O transporte público ser racionalizado. Permite viagens a pé e diminui a utilização do carro privado. Ou seja, é também *mais acessível, sustentável e justa*.” (IPLANFOR, n. 7, 2016, p. 9).

<sup>66</sup> “Consiste em facilitar o acesso da população aos serviços e equipamentos urbanos, além de viabilizar sua aproximação com as atividades econômicas e, como parte integrante e fundamental da dinâmica e do funcionamento das cidades, passa a ser um elemento que contribui para a qualidade de vida urbana.” (IPLANFOR, n. 7, 2016, p. 11).

<sup>67</sup> “Fortaleza contará com mobilidade inclusiva e equitativa, combinando diversificação dos modais, incluindo bicicletas e transporte público de qualidade, eficiente, seguro e confortável, ampla acessibilidade para pessoas com deficiências, com uma malha viária de qualidade e controle eletrônico, com melhoria da frota de ônibus.” (IPLANFOR, n. 7, 2016, p. 13).

2040 é que Jacobs aprofunda a dinâmica da vida comunitária para além do constructo arquitetônico, já que, para ela, quando a vida comunitária não é compartilhada nas calçadas, tende a se refugiar na vida privada. O Fortaleza 2040 apenas aponta para formação de habitações verticais com presença de comércio no térreo - proposta comum tanto no Plano quanto na defesa da vida comunitária por Jacobs (2009) – não discutindo questões relativas a vida em comunidade dissociada da forma de moradia, nem discutindo questões relativas a vida privada.

O contato com o discurso da “Fortaleza que Queremos” por parte das ONGs, da população que participou do Plano e da sociedade civil organizada ocorre, inicialmente, nas apresentações da segunda fase do Plano de forma mais geral e, posteriormente, na elaboração dos planos de ação de forma mais específica e restrita a determinados segmentos, dependendo da dinâmica dos grupos de trabalhos<sup>68</sup>. Os moradores dos bairros recebiam a tarefa de imaginar a cidade em 2040, o que causava dúvidas e indagações sobre a necessidade desta atividade para o Plano. A seguinte fala de uma pessoa engajada nos movimentos sociais questiona a dinâmica desta fase do projeto:

Esses encontros vão buscar fazer o que? Atualização de dados? Criação das peças jurídicas? Em que termos a nossa atividade estará efetivamente incluída no Fortaleza 2040? (Anotação de diário de campo, 05/03/2016).

A narrativa da “Fortaleza que Queremos”, portanto, surge de maneira generalista com apenas alguns nortes especificados por força de determinados agentes que defendiam e influenciam a construção do Plano (corpo técnico e coordenadores), sendo utilizada também pelo presidente do Iplanfor e pelo prefeito. Tal narrativa se apresenta de maneira ostensiva nas publicações do Fortaleza 2040. Apresenta-se, de forma mais geral, no início das publicações e se mostra de maneira mais específica nas últimas publicações. Ela pode ser percebida pela visão de futuro da cidade apresentada na última publicação do Iplanfor:

Em 2040, Fortaleza será uma das melhores cidades do Brasil para viver e empreender. Com boa qualidade de vida, economia competitiva e dinâmica, meio ambiente recuperado e conservado, bem arborizada, com equidade de acesso aos serviços públicos e infraestrutura urbana, serviços de saúde e educação de qualidade, forte redução da pobreza e distribuição mais equitativa de renda e das oportunidades econômicas, onde as pessoas circulam com conforto e segurança, com forma urbana compacta, dotada de corredores, espaços e equipamentos públicos que facilitem a acessibilidade, estimulem a conectividade e integração social, com vida comunitária fortalecida pela gentileza e cordialidade, valorizando a diversidade e diferentes identidades. (IPLANFOR, n. 7, 2016, p. 11).

---

<sup>68</sup> Por exemplo, o grupo de trabalho dos planos de ações da juventude escolheu trabalhar questões mais gerais de diversos aspectos como cidade, violência, cultura, educação, etc. Já o grupo de habitação escolheu utilizar apenas questões específicas das leis de habitação como uso e ocupação do solo, zonas de interesse social (ZEIS), etc.

Por fim, a narrativa empreendida por setores e pessoas autônomas da população não se apresenta da mesma maneira que os discursos ensejados por parte da equipe técnica e das figuras políticas do Plano. No que se relaciona à estrutura de participação nos bairros, as falas e discursos dos participantes giravam em torno de questões locais. A apreensão da narrativa da população na estrutura de elaboração dos planos temáticos é relacionada a melhorias setoriais também ligadas às questões locais em que vivem.

## **4 OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO FORTALEZA 2040**

Compreende-se, até o momento, que a questão da participação popular foi explorada por um viés macro por meio da análise das estruturas participativas e narrativas empregadas durante o processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040. Observou-se uma mudança no direcionamento da estrutura de participação no decorrer das fases do projeto – do engajamento dos moradores dos bairros por meio dos territórios para uma inserção individual em temáticas específicas – e percebeu-se a evolução de narrativas que justificavam tanto o engajamento popular para elaboração do Plano quanto os possíveis impactos para potenciais políticas oriundas do Plano.

Neste capítulo, busca-se complementar a análise da participação popular na elaboração do Fortaleza 2040 ao explorar a dimensão das experiências individuais de diversos atores que participaram do processo, através das percepções de participantes da população e moradores de bairros, de técnicos do Iplanfor e de pesquisadores contratados por meio de consultorias. Buscou-se apreender como os diversos agentes percebiam aspectos presentes na elaboração do Fortaleza 2040 – participação popular, as dificuldades e os avanços que o projeto teve, etc.

As entrevistas não tiveram pretensão de ser uma amostragem do universo composto por todos os participantes do processo de elaboração do Fortaleza 2040. Buscou-se realizar um quadro representativo da visão dos diversos segmentos sobre o processo através do aprofundamento das visões das pessoas que vivenciaram a construção do Plano Estratégico nos diferentes segmentos – participantes da população, pessoas ligadas à equipe técnica do Iplanfor e consultores contratados.

Este capítulo explora, inicialmente, a visão dos participantes acerca da participação popular no Fortaleza 2040. Posteriormente, realiza-se uma análise das percepções dos entrevistados sobre as dificuldades e avanços do processo de elaboração do Plano.

### **4.1 Empecilhos à participação popular no Fortaleza 2040**

A discussão da participação popular relacionada aos impedimentos para a construção do Plano perpassou os diversos segmentos que se engajaram no processo de elaboração. Essa questão foi um elemento central da percepção dos diversos setores que compuseram a elaboração do projeto.

Entre os principais pontos acerca da participação no Plano, destacaram-se: a percepção de que a população tinha razões/motivações pertinentes para não acolher o Plano, a existência

de uma dificuldade dos participantes em assimilar o Plano e fatores organizacionais que eram impeditivos da participação mais atuante da população no processo.

Nestes três eixos citados acima, observa-se a predominância das falas dos membros do corpo técnico do Iplanfor mais voltadas para a dificuldade de assimilação do Plano pelos participantes. Por outro lado, a percepção dos participantes da população se volta à questão dos fatores organizacionais durante a elaboração do Plano como impeditivo para uma participação popular qualificada.

Uma percepção compartilhada tanto pelos membros da equipe do Iplanfor, consultores e pessoas da população em relação a participação popular no Fortaleza 2040 é o fato de que a população em geral já vinha carregada de motivações para não participar do Plano, tornando a sua ausência algo já racionalizado.

Fatores externos como a descrença nas instituições públicas e o cenário político marcado por corrupção foram relatados durante toda a elaboração do Plano. Questões locais como a falta de diálogo da prefeitura com diversos segmentos da sociedade civil e a falta de credibilidade das políticas públicas locais foram fatores que, para os entrevistados, eram motivações suficientes que explicavam a dificuldade de implementar um sistema participativo robusto para a elaboração do Plano.

O descrédito e a descrença foram as principais palavras repetidas durante toda a elaboração do Plano pelos diversos segmentos. Essa percepção foi avaliada como uma questão presente desde um contexto macro até a dimensão local dos bairros.

De forma geral, compreende-se fatores históricos e a crença de que as mudanças ocorridas nos cenários nacional e local não surtiram efeito para as pessoas, corroborando para a descrença nas políticas locais. Essa sensação foi mais sentida e explorada pelos membros da equipe do Iplanfor, ao relatar a sensação em relação aos moradores de Fortaleza em participar do Plano. Um membro da equipe pontua uma sensação que está acima do plano local em que há:

[...] a descrença que a sociedade está numa maneira geral dos processos participativos. Isso não sou eu, todo mundo que trabalha nessa área tem sentido isso. A gente teve aquele boom de participação depois da constituição de 88, criação de muitas organizações, criação de muitas instâncias, mas sem resultado então as pessoas estão muito descrentes. (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

Identifica-se que o descrédito e a descrença perpassam as diversas camadas dos setores populares – ativistas sociais, estudantes universitários e secundaristas, moradores de bairros, líderes comunitários, etc. Fica claro para as pessoas da equipe técnica que os segmentos sociais que mais foram mobilizados estavam descrentes dos processos de mudança por meio das

políticas públicas e isso teve um impacto para a realização do Fortaleza 2040. Esta imagem é corroborada pela fala de um participante do setor popular que considera

[...] para mim a maior dificuldade é a participação popular, se está difícil para a gente que é universidade e também para os próprios líderes comunitários... Imagina uma política pública do governo... as pessoas estão descreditas. Está difícil de acreditar que alguma coisa vá acontecer de fato. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Para além do sentimento geral de descrença da população, a política local também foi uma questão recorrente tanto nas intervenções observadas nas reuniões de elaboração do Plano quanto nas falas dos entrevistados. Entre os principais pontos, destacam-se políticas que ocorriam ao mesmo tempo e que não dialogavam entre si, como a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), a população não se sentir escutada pela prefeitura e a falta de identificação com os planos elaborados.

O distanciamento entre população e prefeitura, além de ser um ponto de reclamação constante durante as reuniões do Plano, foi destacada entre os entrevistados do segmento da população. Essa distância foi relatada como tendo dois pontos principais de resultados que impediram a participação popular efetiva na elaboração do Fortaleza 2040: a população não se sentir escutada e os planos não serem identificados enquanto um plano para toda a cidade.

A sensação da população de não ser ouvida pela prefeitura é relacionada à falta de canais de comunicação e à ineficácia destes para a resolução dos problemas da sociedade civil. Observa-se que o Fortaleza 2040 poderia ser um espaço participativo para identificação dos problemas sentidos pela população. No entanto, os participantes não acreditavam que haveria resolução das questões levantadas durante a elaboração do Plano.

As etapas posteriores ao diagnóstico da cidade foram marcadas por reclamações acerca das demandas não terem sido cumpridas e sobre o excesso de momentos em que pediam a identificação de problemas vividos nos bairros<sup>69</sup>. Um participante do processo de elaboração do Plano, que vivenciou algumas reuniões e que fez parte de uma consultoria de pesquisa para o Fortaleza 2040, aponta que a sociedade civil

[...] gosta de ser escutada. O que a sociedade civil não gosta é a sensação de que aquilo não volta para ela. Tem gente que está lá na base e que você escuta não sei quantas milhões de vezes e não volta nada para ela e ela fica revoltada. (Entrevista concedida ao pesquisador em 28/11/2017).

---

<sup>69</sup> Cabe salientar que concomitante à elaboração do Fortaleza 2040 ocorreu o Programa Agentes da Cidadania, da Coordenadoria de Participação Social (CEPS), não ligado ao Iplanfor, que também pedia aos moradores a identificação de problemas enfrentado pelos moradores nos bairros aos mesmos moldes que a realização do diagnóstico do Fortaleza 2040.

De forma geral, as falas refletem a pouca crença de que os contributos dados pela população iriam se inserir nos documentos finais do Fortaleza 2040. Para tanto, contribuiu a falta de identificação da população com os planos elaborados. Soma-se a isto o número baixo de participantes no Plano como fator explicativo do não enraizamento dos produtos do Projeto. Entre estas falas, um participante da população afirma que “[...] a questão de falta de participação eu acho que a população nunca vai abraçar, nunca vai achar que foi um plano que partiu dela e que as sugestões da população estão incorporadas ali”.

Outro entrevistado confirma a falta de identificação com os planos elaborados:

Quando eu percebo técnicos da prefeitura reclamando que a participação não cobra mais que a própria prefeitura execute eles estão querendo enfiar o plano goela abaixo na população. Mas se não é meu e eu não sinto aquilo como sendo meu porque que eu tenho que ficar abraçando e ficar cobrando? É uma coisa meio complicada. Eu acho que se tivesse tido uma participação maior teria mais gente se empoderando desse plano. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Este momento se repete não só nas entrevistas, mas também durante todo o processo de elaboração do Projeto. O alheamento de grande parte dos participantes com relação aos pressupostos e à dinâmica do Plano foi um fator presente durante sua elaboração. A opinião de um participante expressa o distanciamento em relação à concepção e metodologia do Fortaleza 2040:

Foi dito inúmeras vezes que seria um plano de estado e não de gestão, e se repetiu exaustivamente que seria traçado com ampla participação popular. No desenrolar dos eventos, já se pôde perceber a falsidade que é a participação popular. [...] Será que o povo vai poder cobrar que as próximas gestões sigam um plano em que não foi consultado? (ALVES, 2016, s/p).

A falta de identificação da população com o Plano foi sentida também pela equipe que elaborou o Projeto. Em vários momentos, durante o processo, houve cobranças para que a população e os participantes do Plano o tomassem para si. Em um dos encontros nas Regionais, um coordenador do Fortaleza 2040 põe em relevo:

Meu povo, é necessário vocês [população] abraçarem esse plano como seus, pois a cidade só tem a melhorar. Não adianta a gente fazer tudo isso se depois vocês não tomam pra si e não fiscalizam se o que a gente propôs aqui não tá sendo feito. O Fortaleza 2040 só vai pra frente se vocês veem como algo que da cidade e vocês também [...] (Dados de diário de campo).

No que se relaciona à inserção da participação cidadã na construção das peças políticas e do Plano, observa-se que este permitiu às pessoas participarem e darem suas opiniões diretamente em diversas fases. No entanto, os técnicos e gestores políticos tiveram maior presença.

Outra questão a ser salientada é a crítica sobre o pequeno comparecimento da sociedade civil nos fóruns. Isto se faz presente num diálogo entre técnicos do Iplanfor e um grupo composto por membros de associação de moradores e pessoas sem vínculos com movimentos sociais. Entre os motivos levantados, destaca-se a falta de divulgação:

Servidor Iplanfor: - Os fóruns tinham uma minoria da sociedade civil.  
 Homem: - A que você atribui isso?  
 Servidor Iplanfor: - Muitos motivos: dias, horários, [os participantes] não entendem o Fortaleza 2040 e não acreditam no processo.  
 Membro de associação dos moradores 1: - O plano deveria ter sido explicado em cada bairro.  
 Servidor Iplanfor: - houve o problema da divulgação.  
 Membro de associação dos moradores 2: Dificuldade de divulgação de massa, chamar o povo e falar com a linguagem do povão.  
 Homem: Quando vê o Fortaleza 2040 ele não se sente parte do projeto. (Dados de diário de campo).

Outro momento em que acadêmicos, membros de associação de bairro e servidores discutem sobre a falta de divulgação leva em consideração a falta de uma linguagem mais acessível à população:

Acadêmico: - A divulgação não chegar com força à população, tem que entender o que é aquilo.  
 Servidor Iplanfor: - Isso é uma falha do projeto?  
 Acadêmico: - Talvez.  
 Membro de associação de moradores: - É uma falha técnica sim. A linguagem jurídica não se encaixa na linguagem da Favela. Tem que fazer uma consulta ao povão. Não pode ficar apenas no laboratório. A gente se sente excluído. (Dados de diário de campo).

A composição dos participantes das reuniões também foi um ponto levantado pelos entrevistados. A percepção de que reuniões de grande porte não contavam com participantes engajados da população e com composição de membros dos próprios quadros da prefeitura contribuíram para a negativa da população em “chamar os planos de seu”. Já nas reuniões com menor número de participantes o que foi questionado é sobre a representatividade que aqueles encontros tinham para representar um bairro ou comunidade dentro do Plano. Põe-se em relevo duas falas de participantes da população que reafirmam estas questões. A primeira corrobora a noção da composição dos participantes do Plano e dos poucos momentos de participação nas reuniões:

Houve reuniões com parcelas da população que não tem nem como eu dizer como foi que foram parar ali. Mas uma coisa que a gente percebeu é que os eventos que foram mais abertas é que grande parte das pessoas que estavam ali, não que elas deixem de ser cidadão, mas eram do quadro da prefeitura de alguma. Servidores ou alguma coisa assim. Então em matéria de parcela da sociedade civil é muito pequena e pelo menos das experiências que eu tive pouquíssima coisa do foi debatido, diagnosticado e sugerido foi adotado. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Já a segunda fala se relaciona à composição das reuniões com pouco número de participantes nos bairros. Para ele, isso era um fator que descrédibilizava o processo de elaboração do Fortaleza 2040 já que:

Você não tinha critérios... se você tivesse numa reunião de bairros e tivesse cinco pessoas, três pessoas... uma dessas três ficaria como representante. Acho isso muito fraco. Por exemplo o Granja Lisboa tem mais de 50 mil habitantes, mas pelo que sei no Granja Lisboa tinha 5 pessoas e mesmo assim um deles ficou como representante do bairro. Então você não tem uma preocupação com uma participação representativa, participação legítima... é complicado. Então não se sustenta politicamente.

Corroboravam para a descrença da população acerca do Fortaleza 2040 as políticas que se realizavam concomitantemente e que não dialogavam com o Plano, tendo como o principal exemplo a LUOS. Essa política fora frequentemente apontada por setores engajados nos movimentos sociais que discutiam a questão urbana e também fora pontuada por pessoas ligadas à administração municipal como um fator que descreditava o processo do Plano. Uma das falas de um membro da equipe técnica do Iplanfor que sintetiza esta dimensão reflete que:

Imagina um plano para 2040. Primeiro que as pessoas achavam que ia só começar em 2040. Segundo que ainda estava tendo Fortaleza 2040 e ao mesmo tempo LUOS e não sei o que... e que não necessariamente conversavam... e até a galera aqui da arquitetura que as vezes se envolvia ficava assim, gente não dá para acreditar nisso. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Em menor grau, foram citadas questões como horários em dias da semana e locais de difícil acesso que dificultavam a ida dos participantes, reuniões com metodologias que não incentivavam a participação e dificuldade da população em compreender o que estava sendo trabalhado nas elaborações do Plano.

Compreende-se o descrédito e a descrença nas instituições e na prefeitura da cidade enquanto o maior limitador para a participação popular na elaboração do Fortaleza 2040 segundo os participantes do Plano dos diferentes segmentos presentes no Projeto. A junção de um contexto externo não favorável e a dinâmica interna da própria administração municipal não colaborou para a população tomar o Fortaleza 2040 para si.

#### **4.2 Dificuldades enfrentadas na elaboração do Plano**

Por todos esses problemas, os participantes compreenderam que a gestação do Plano e sua continuidade foram perpassadas por várias dificuldades para o pleno exercício da participação popular. Somado a isto, houve ainda problemas oriundos da metodologia de elaboração do Plano que contribuíram para ampliar estas dificuldades. Neste ponto, aprofundam-se a percepção destas problemáticas por parte dos participantes do processo.

As principais dificuldades enfrentadas durante a elaboração do Plano estão ligadas ao contexto da prefeitura não favorável ao processo de criação de um projeto do porte de um planejamento estratégico, com datas e prazo exíguos e grandes demandas para uma equipe técnica reduzida.

O ponto mais recorrente nas falas dos entrevistados de todos os segmentos abordados foi a questão do contexto da prefeitura não contribuir para a realização do Projeto. Entre as principais questões apontadas estavam o próprio perfil da prefeitura que não dialogava com os segmentos sociais, as disputas políticas dentro da gestão, a falta de cultura de planejamento das secretarias e a dificuldade de continuidade entre as gestões.

As questões das diferenças políticas dentro da gestão foram apontadas por membros do Iplanfor tanto nas entrevistas quanto durante as reuniões públicas do Projeto. A falta de uma homogeneidade oriunda das diferenças políticas das pessoas que compunham o quadro da administração municipal foi apontada como motivo para que dentro da própria prefeitura houvesse secretarias engajadas no processo e outras não. Um dos entrevistados cita como umas das principais dificuldades para elaboração do projeto os próprios

[...] descaminhos da gestão. A gestão não é uma coisa homogênea além das formações técnicas que valorizam mais ou menos a participação. Você tem as orientações políticas das conjunturas de partidos que se juntam para uma gestão. Você tem desde quem lhe dá alguma coisa a quem lhe sabota. (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

A estrutura da própria gestão também foi apontada como um impeditivo para o processo de elaboração do Fortaleza 2040 por não dialogar com os segmentos que discutem e pensam o planejamento da cidade. Parte dos movimentos sociais e acadêmicos que discutem as problemáticas de Fortaleza optaram por acompanhar o processo sem intervir ou dar sugestões ou até mesmo escolheram não participar do processo. Entre estas questões, um participante da população compreende esse “boicote” como uma resposta a uma administração pública municipal que “apenas se aproxima da população por interesse próprio.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

O entrevistado afirma que o sentimento de contradição da gestão se fez presente desde o início dos convites para a participação do processo. Esta contradição se dá, segundo ele, quando

[...] se tem a gestão que se tem, e que é uma gestão que tem uma série de complicadores, que é uma gestão que prioriza investimento na área nobre em detrimento a periferia. Você tem um projeto ambicioso como o Fortaleza 2040, planejamento em peso pensando a modificação da estrutura urbana dentro de uma gestão que a gente sabe que não tem esse perfil. É meio utópico de se escutar. (Entrevista concedida ao pesquisador em 13/06/2017)

Para além da prefeitura, a percepção da “falta de cultura do planejamento” também foi um impeditivo apontado antes mesmo do início da elaboração do Plano e que contribuiu para dificultar a população a se engajar na elaboração do Fortaleza 2040. A descrença era perceptível nas falas dos participantes das reuniões públicas e a insatisfação em relação a isso foi crescente ao longo do processo.

Os participantes da população percebiam o esforço da equipe do Iplanfor<sup>70</sup> para a elaboração de um planejamento sério, mas manifestavam insatisfação em relação às secretarias e à forma como estas lidavam com a elaboração do Plano e como geriam as políticas públicas da cidade. Um participante da população põe em relevo essa problemática:

[...] parece que as secretarias que estão fazendo qualquer coisa executiva não se importa para nada de planejamento. O pessoal tem planejamento, o pessoal faz um bocado de coisa, faz diagnostico tenta lançar horizontes de curto, médio e longo prazo e as secretarias que tão executando não querem olhar para nada de planejamento só querem fazer o que estão ali hoje e pronto. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Ainda relacionado ao contexto da prefeitura enquanto impeditivo para a realização do Plano, foi apontada a dificuldade de se ter continuidade de políticas de longo prazo entre as diferentes gestões municipais. Essa questão foi uma problemática pontuada recorrentemente durante as reuniões de elaboração do Plano, apontada tanto por moradores de bairros quanto por participantes de grupos de trabalhos setoriais. Essa questão foi posta em relevo por um entrevistado que questionou a dificuldade de continuidade do Fortaleza 2040 mesmo sem a mudança de prefeito na gestão, ao afirmar que há “o problema político da continuidade para algo que outra gestão fez. Mas isso é engraçado porque não era para ser um problema que a gente estaria tendo agora, porque está na reeleição do mesmo prefeito, mesma equipe e tudo.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Outro ponto elencado por todos os segmentos entrevistados foi sobre a falta de tempo e os prazos apertados para a realização das fases do Plano. Essa questão reverberou em diferentes pontos tanto nas falas da equipe técnica quanto de participantes da população. Os entrevistados afirmaram que esse fato impactava diretamente na qualidade do trabalho realizados por todos que se engajavam na elaboração do Fortaleza 2040.

A existência de uma “pressão” para que os trabalhos ocorressem dentro de prazos determinados foi um ponto recorrente da fala dos entrevistados do segmento ligados à equipe

---

<sup>70</sup> A seriedade e qualidade da execução do trabalho por parte da equipe do Iplanfor foi destacada em diversos momentos das entrevistas e durante as reuniões de elaboração do Plano. Este aspecto será discutido no ponto 3 deste capítulo.

do Iplanfor. A necessidade de finalizar antes do término de 2016 devido à falta de certeza de que o atual prefeito seguiria no cargo foi uma questão exposta por um dos entrevistados, ao dizer que:

Existia essa pressão para acabar no final de 2016. Não se sabia, que apesar de não ser um plano de governo, querendo ou não era uma coisa feita pela gestão e que não se sabia se o Roberto Cláudio ia ser reeleito, se o próprio superintendente do Iplanfor ia continuar lá. Então isso existia. Terminar no final de 2016. Eu não sei se isso vinha desde o início, eu nem sabia que tinha que terminar em 2016, mas quando foi no meio de 2016 rolou aquela coisa assim... gente, tem que terminar no final de 2016. O segundo semestre de 2016 foi loucura.

Apesar de compreenderem a pressão por prazos e datas havia uma concepção de que era uma necessidade para o Plano a obediência aos tempos estipulados ainda na sua criação. As falas da equipe do Iplanfor e das pessoas ligadas à prefeitura acerca das datas giraram em torno deste ser um fato que atrapalhava o andamento, mas, no entanto, era algo necessário de ocorrer. O principal motivo era a necessidade que o Plano tinha de virar lei para que fosse posto em prática. Na visão de pessoas ligadas ao Iplanfor,

A dificuldade que a gente teve foi de adequação aos prazos. Porque um planejamento da cidade do porte de planejar para mais de vinte anos é um planejamento muito extenso. Acabou que não teve tanto prazo para fazer como poderia. Mais movimento, mais organização e mais capilaridade dentro da sociedade. Acho que a maior dificuldade que a gente enfrentou foi isso. Porque a gente tinha um tempo até terminar essa atividade. Esse processo de dialogar com cidade para começar a sistematização. Mas isso é um processo decorrente de qualquer planejamento que tem seus processos pré-definidos e precisa que eles aconteçam nos prazos para que possam se encaminhar. Então a gente precisou fechar no prazo hábil para sistematizar todo o apanhado que a gente fez para a sociedade para ser mandado para a Câmara dos Vereadores para ser aprovado e a partir de aí começar a ser executado como projetos de lei. (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

Um dos pontos negativos levantados nas entrevistas foi o fato da equipe técnica reduzida em relação ao grande volume de trabalho. Em entrevista, um membro da equipe técnica afirma a dificuldade de uma equipe reduzida lidar com o volume de coisas, já que “como era 33 planos, tudo era vezes 33. Vai ter tal mudança no modelo, não é uma mudança, é vezes 1000. Tudo é multiplicado. Era um volume de coisas muito grande, então era complicado de ir no detalhe justamente por essa dificuldade.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

O tempo reduzido e os prazos tornavam-se mais complicados de serem atingidos devido à equipe pequena, já que “era impossível fazer alguma coisa com muito tempo. Era sempre correria. Tem que terminar o diagnóstico e a gente tinha que acompanhar alguma coisa, mas também tinha coisa para fazer lá dentro.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

As falas relacionadas aos prazos e ao tempo de elaboração do Plano por parte da população também eram objeto de reclamação. Tanto as falas nas reuniões públicas quanto nas

entrevistas reafirmaram a dificuldade de se elaborar os planos setoriais e as reuniões de bairros dentro dos prazos pré-estabelecidos pelo Fortaleza 2040. Isso também reafirmava um ponto central na dificuldade da relação do poder público responsável pelo projeto e a população: os diferentes tempos de planejamento de uma cidade.

O Plano tinha um tempo pré-definido considerado curto para ocorrer e isso nem sempre acompanhou o tempo disponível da população para acompanhar o processo e participar dele. Essas dificuldades foram postas em relevo na fala de um dos entrevistados que participou do processo nos bairros e na elaboração de planos setoriais. Segundo ele,

A questão do cronograma das etapas dos planos que a gente ia fazendo sempre era travado. Quando a gente dizia que tinha que ter mais reunião, falou que tinha que ter tempo para discutir as coisas falava que não dava porque já estava tudo meio atrasado e a próxima etapa já tinha que começar a partir de tal data então o material já tinha que estar pronto a partir dali. Então acabava não dando muito espaço porque enquanto os técnicos do Iplanfor estavam trabalhando integralmente naquilo a população tem suas diversas outras ocupações e às vezes precisam de um tempo diferente para poder discutir e absorver e conseguir dar sugestões para os temas. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Ainda no que se refere a tempo e prazos, foi salientado que os planos apresentaram-se já com uma aparência de prontos ao serem mostrados aos participantes, além de, em algumas políticas, ter ocorrido uma crítica à superficialidade dos planos.

No que se refere à questão de elaboração de planos pouco profundos, isso foi salientado por membros do corpo técnico do Fortaleza 2040. Um membro da própria equipe técnica aponta que “faltou um pouco de detalhamento [...] faltou, sobretudo esses planos feitos pelos grupos, tinha essa vantagem de ser mais do grupo e menos técnico, mas ficava algumas propostas muito genéricas.” Ainda discutindo esse tema, o entrevistado assinala uma possibilidade diferente para o Fortaleza 2040 ao pensar que ao “querer abrir tanto o leque dos planos, às vezes os planos talvez fossem melhores se fosse menos planos.” Ainda sobre este assunto, outro entrevistado corrobora a ideia dos prazos como algo que explica a elaboração dos planos superficiais:

Um ponto negativo eu acho que sim... na história de ter um prazo de entrega alguns dos nossos planos não saíram com a profundidade que a gente gostaria que tivesse. Então, por exemplo, tem plano que a gente está fazendo um esforço para reinvestir neles. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Um dos entrevistados afirmou a impressão de “a equipe técnica do Iplanfor que fez o plano todo já estava formada desde o começo já tinha um direcionamento, já tinha um objetivo e sabia o que ia fazer desde o começo.” Isso foi reafirmado em diferentes momentos durante a elaboração do Fortaleza 2040. Dentre eles, destaca-se a elaboração do Plano de Mobilidade, que apresentou um produto já bem desenvolvido e com pouco espaço para modificações. Somado a isso, ainda as reuniões tiveram uma metodologia que não permitia aprofundamentos.

As reuniões para discutir mobilidade geralmente contavam com uma metodologia de apresentação extensiva das ideias dos planos e posteriormente havia tempo para o debate e dúvidas acerca do Plano. Um dos entrevistados reclama sobre as dinâmicas presentes durante a elaboração do Plano: “Estava muito unilateral e estava muito atrasada. Porque ele [Fausto Nilo] sempre queria apresentar coisa demais e demorava demais.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017). Ainda sobre essa questão houve outra reclamação acerca da participação nesses espaços onde

[...] às vezes as pessoas faziam participação tipo pede a palavra faz uma pergunta e não interessa se a pergunta foi respondida ou não. Não tem encaminhamento nenhum. Pode simplesmente fugir da pergunta e passar para a próxima pergunta. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Por fim, sobre aos planos parecerem distantes da realidade, um dos entrevistados afirma que teve “impressão que era uma coisa muito tipo ideal. Que eles estavam projetando uma cidade para 2040 uma cidade utópica. Porque parecia pouco provável que Fortaleza chegasse àquele nível em 2040.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 28/11/2017).

O ponto negativo oriundo de planos distantes da realidade local é contribuir para a não identificação dos planos como se fossem para a cidade de Fortaleza. As falas se direcionavam para um sentimento de que o plano que ali se desenhava poderia ser para qualquer cidade menos Fortaleza, que se apresentava com problemas urgentes para serem resolvidos que não se enquadravam ao que era apresentado para a população. Esse sentimento foi posto em relevo por um dos entrevistados:

Não sei até que ponto aquilo dali sai dali. Eu tinha a sensação que eles estavam projetando uma cidade tipo ideal. Uma cidade que nunca tinha ido no Siqueira 2, ali depois do Bom Jardim, que é um bairro que não tem nem água potável encanada. Quando a gente tinha questão mais palpáveis ali estava apresentando uma cidade utópica quando a gente tinha problemas de ordem prática para resolver. Tem gente que não tem água encanada, tem esgoto a céu aberto na porta de casa, não tem transporte público, não tem saúde pública... não tem nada. Então achava isso. Uma distância muito grande que a gente tem coisas práticas para resolver e estava prospectando coisas assim, deixar fortaleza urbanamente mais vista.

Percebe-se, portanto, que algumas questões (prazos, planos pouco aprofundados e distantes da realidade local, etc.) foram pontos que dificultaram a implementação do Plano e que foram percebidas pelos diferentes segmentos que acompanharam o processo de elaboração do Fortaleza 2040. No entanto, também foram postas em relevo alguns avanços e contributos que o Plano lançou para o planejamento urbano local.

### 4.3 Avanços e contribuições para o planejamento urbano local

Entre os principais pontos elencados como contributos e avanços presentes na elaboração do Plano Fortaleza 2040 para o planejamento urbano da cidade, destacam-se o acesso à informação, o uso de tecnologias como a internet para diagnóstico dos problemas da urbe, a equipe técnica qualificada e produtos oriundos do Plano com consistência e qualidade técnica. Esses dois últimos pontos foram destacados por todos os segmentos entrevistados.

No que diz respeito à composição da equipe técnica, foi posto em relevo pelos entrevistados a busca por profissionais que são referências nas suas áreas de atuação, tanto para compor a equipe interna do Iplanfor quanto para os consultores contratados. Isto forma um contraponto à visão geral de que a prefeitura formava quadros técnicos por indicação e pouco preparadas para realizar trabalhos nas suas secretarias<sup>71</sup>. Um participante da população avalia o quadro técnico do Plano:

Eu acho que a equipe técnica que foi montada para a construção do Plano é muito boa. Muito boa mesmo. Então conseguiram achar nomes de referências em diversas áreas técnicas. Alguns nomes a gente sabe que está ali por motivos políticos, mas havia diversas pessoas muito competentes em diversas áreas e não só nas áreas que eu participei. As vezes tiveram pessoas que eu conheci posteriormente em outro tipo de evento e eu sabia que estava ali, como por exemplo na área ambiental, de outras áreas que eu vi que tinha um nível bastante interessante. (Entrevista concedida ao pesquisador em 13/06/2017).

A formação de um quadro técnico especializado contribuiu para a percepção de que o que estava sendo produzido tinha relevância técnica e não apresentava vícios de peças políticas que atendiam apenas aos interesses de quem os produziam. Os entrevistados realizavam contrapontos com o que era produzido no Fortaleza 2040 em relação às políticas públicas ineficazes e que não tinham serventia à cidade que eram geralmente criadas “para atender interesses pessoais.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 13/06/2017).

Outro ponto positivo oriundo da boa qualificação do quadro técnico e dos materiais elaborados foi a construção de um canal eficaz e qualificado que contribuiu na relação entre a população e a prefeitura. Para os participantes do evento lidar com pessoas qualificadas e que lhes passavam informações propositivas era um fator que normalmente não se passava em outros canais de diálogo com a prefeitura tais como as Secretarias Executivas Regionais e os Conselhos.

As pessoas que tiveram acesso aos produtos do Fortaleza 2040 tinham grande confiança no que era produzido, apesar de acharem que não tinham muita participação nessa elaboração.

---

<sup>71</sup> Ponto comum de reclamação durante a elaboração do Plano nas reuniões públicas do evento.

O que se destacava era o fato de haver informações teóricas e técnicas sólidas fornecendo subsídios e materiais de análise que poderiam contribuir efetivamente para a construção de uma cidade melhor. Um dos pontos positivos que dialoga com isto está presente na fala de uma participante do Plano, que pontua:

[...] Porque às vezes o olhar do gestor está olhando para números frios, para orçamento, você tem tantos por cento para a educação, para a saúde... E quando você tem um pesquisador técnico para essa área você traz um outro olhar, um olhar mais qualificado. Não é tantos por cento para a saúde, a saúde é isso e isso.... Não é uma porcentagem para a saúde é uma avaliação sobre a saúde e do que ela precisa para evoluir. E eu acho esse diálogo muito rico e é um diálogo muito desafiador para o poder público porque nesse processo ele apanha e eu acho muito interessante de questionar e ter coragem de participar de um diálogo desse. (Entrevista concedida ao pesquisador em 28/11/2017).

Sobre a importância do material técnico, um dos participantes pontua que, se o que foi produzido no Plano fosse tomado como diretriz para realização de políticas, seria algo positivo.

Ele diz:

[...] o material técnico é de boa qualidade. Eu imagino que se alguém quisesse, por exemplo, falar do plano de mobilidade. Se o prefeito resolvesse agora abraçar o plano de mobilidade e dizer que vai implementar tudo que está ali não seria de todo ruim. Então a gente teria que pegar aquilo e se debruçar melhor porque também são uns materiais intermináveis de longo. Assim, eu mesmo não li tudo. Só a parte de mobilidade tem milhares de páginas então ia ter que dar uma estuda melhor naquilo e apontar somente os pontos que eu acredito que seja passivas de melhoras e não começar tudo do zero. Então eu não acho que precisa ir tudo pro lixo. Então eu acho que tem coisa que dá para aproveitar. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Outro ponto positivo elencado foi a disponibilidade dos dados e produtos produzidos. Destacaram-se a facilidade de acesso via internet aos produtos e o acesso aos materiais impressos que eram fornecidos durante as reuniões. Esse ponto também foi salientado por um técnico do Iplanfor que pontuou como algo positivo dentro do Plano:

Eu posso dizer que lá dentro a gente sempre teve a direção de se pedir, manda. E o ideal de estar disponibilizado. E se alguém não estava convencido disso, a gente tratava de convencer. Aí existe um pouco da coisa de guardar o dado para si. Institucionalmente isso era muito consolidado de disponibilização de dados. Não tinha burocracia quanto a isso. Lá era muito assim, alguém mandava um e-mail, a gente mandava de volta [respondia]. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

Uma questão apontada como avanço para a realização de políticas urbanas foi a utilização da participação virtual para elaboração do diagnóstico da cidade na primeira fase, além da criação de fóruns participativos e de avaliação dos produtos do Plano. Para um membro da equipe do Iplanfor esse tipo de participação é importante, no entanto não contribui para a reivindicação do projeto para si:

[...] fazer a participação individual é muito simples. Você abre um mapa colaborativo, um site, as pessoas vão lá e dão a sua opinião participa seja o que for, mas ali você não pactua nada. [...] Essa participação coletiva que é o que nos interessa é que obriga com que a pessoa reivindique a calçada dela, mas que obriga o vizinho a reivindicar que também quer uma calçada. Esse é o que interessa para a gente nesse sentido. (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

Como ponto positivo desse tipo de participação no Plano foi posto em relevo o fato de atingir pessoas que normalmente não se engajariam em políticas deste tipo. Mesmo que não se possa compreender exatamente o perfil dos participantes que utilizaram esse canal (internet) um entrevistado da população compreende que

[...] uma coisa diferenciada do Fortaleza 2040 é essa participação virtual. [...] Uma coisa é você tratar com um sujeito concreto, com os grupos organizados, com o movimento social organizado e outra coisa é tratar de uma participação difusa que não tem como dimensionar exatamente a consistência daquela participação. (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

Um dos entrevistados da população utilizou a plataforma virtual no primeiro momento do Plano para dar contribuições, mesmo sem ir presencialmente às reuniões. Este primeiro momento o motivou para posteriormente participar presencialmente. Ele relata que na época discutiu junto à ONG que ele participa:

Ai a gente se perguntou, o que a gente faz? Decidimos o seguinte, como o Fortaleza 2040 permite a participação virtual, nós não estamos com disposição política de fazer o enfretamento presencial, vamos colocar algumas propostas na plataforma virtual. (Entrevista concedida ao pesquisador em 13/06/2017).

Outra questão que também foi citada como um ponto positivo do Plano foi o fato do Fortaleza 2040 promover uma modernização da administração municipal. Entre os pontos destacados nas falas dos entrevistados, tem-se a criação de políticas de longo prazo com superação da descontinuidade das políticas públicas, o desenvolvimento da intersectorialidade e a criação de um projeto. Entre as falas que cristalizam esta visão põe-se em relevo a análise de um membro da equipe técnica do Iplanfor que afirma que o Fortaleza 2040

[...] supera muitos problemas como o da descontinuidade. Hoje você começa a traçar uma política de educação que é de longo prazo você sequenciando isso acredito que seja positivo. Segundo eu acho que aproximou bastante setores estratégicos que trabalham individualmente. Eu acho que é uma grande vantagem do plano. Não só do plano, do processo de elaboração e do processo de execução tem forçado muito instituições que trabalham com foco parecido a trabalharem juntas. (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

Ainda corroborando a esta visão, o entrevistado reafirma:

[...] eu acho que tem dado uma contribuição muito grande à gestão pública. Eu acho que uma contribuição grande que a gente pode dar é essa reestruturação e outra é realmente é desenhar uma cidade melhor e correr atrás dela.

Por fim, observa-se que os pontos positivos e os avanços percebidos na elaboração do Fortaleza 2040 giraram em torno de coisas práticas relacionadas à formação da equipe técnica e utilização de informações e tecnologias que permitiram a inserção de uma camada de pessoas que até então não eram mobilizadas para a participação do Plano.

É preciso aprofundar a compreensão acerca de um dos pontos positivos que foram elencados neste excerto do texto que teve uma importância singular durante a elaboração do Fortaleza 2040. A utilização do Plano como um elemento transformador e modernizador da estrutura administrativa foi um ponto recorrente em diversos momentos do Projeto e teve uma função importante durante este processo.

Para tanto, o capítulo seguinte busca discutir esta problemática a fim de compreender como esse elemento se desenvolveu no decorrer do Plano, apontando as motivações e as possibilidades que este discurso teve para o Fortaleza 2040.

## **5 A (FALTA DE) RACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAIS E O FORTALEZA 2040**

O Fortaleza 2040 apresentou, durante sua elaboração, avanços e inovações, mas também problemas recorrentes e dificuldades no que se relaciona à criação e discussão de políticas de planejamento urbano da cidade. Se suas políticas e ideais acontecerão se saberá a médio e longo prazo. No entanto, cabe considerar que possivelmente a maior contribuição do Fortaleza 2040 foi demonstrar a debilidade e fragilidade da estrutura da prefeitura para planejamento e execução de políticas públicas, em especial no que tange as de planejamento urbano.

Durante a elaboração do Plano, questões como a importância da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) para a efetividade do projeto, a pequena equipe mobilizada pelo Iplanfor e questões relacionadas a políticas, que ocorriam concomitante ao Fortaleza 2040 e interferiam com as principais diretrizes trabalhadas neste, identificam as dificuldades apresentadas pela estrutura administrativa municipal para a realização de uma política de planejamento urbano. Além disto, a busca pela modernização da máquina pública municipal foi uma questão debatida recorrentemente durante a elaboração do Fortaleza 2040. Compreender esta dimensão da elaboração do Plano Estratégico apresenta uma chave explicativa importante para entender as condições pelas quais as políticas públicas de planejamento urbano se dão atualmente em nível local e como afetam a participação popular.

### **5.1 As mazelas apontadas pelo Fortaleza 2040**

O Plano Fortaleza 2040 se dá por meio da administração municipal e propôs cristalizar-se nas gestões futuras ao transformar-se em lei. Sendo estes mecanismos circunscritos ao aparato estatal, torna-se importante discutir o papel do Estado na elaboração do Plano.

O Estado é concebido como o articulador dos interesses gerais da sociedade tanto na perspectiva rousseauiana, quanto na dos pensadores liberais democratas (MACHADO, 2010) – trata-se de um viés contrário à concepção oriunda do pensamento marxiano, no qual o aparato estatal gere os interesses da classe dominante, posicionando-se como um dos palcos principais da luta de classes (MARX, 2007). Enquanto o Estado é visto como articulador entre os sujeitos, em teorias de cunho liberal, e como um espaço de dominação de classe nas acepções de origem marxiana, pode-se compreendê-lo também como um *locus* de disputas entre os diferentes agentes (BOURDIEU, 2007).

A função do Estado como coordenador de diferentes agentes que englobam o poder público, privado e social - dialoga com a definição de participação cidadã de Teixeira (2001, p.

30), “[...] processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações.”

Este arcabouço teórico leva em consideração o aumento da participação de empresas e instituições do setor privado nas mais variadas esferas do cotidiano, o fortalecimento da organização popular e a diminuição do papel do Estado nos regimes neoliberais em relação à sociedade civil.

Compreende-se que somente a estrutura da prefeitura não seria capaz de pôr em prática o Plano Estratégico no prazo estipulado pela gestão Roberto Cláudio. Para tanto, entra em cena a importância da FCPC para o processo, principalmente no que tange aos gastos e ao prazo de realização do Plano. Cabendo lembrar que a FCPC é uma fundação ligada a UFC e que permitia realizar processos que se dependesse apenas da administração municipal prolongaria o cronograma do projeto.

Do ponto de vista institucional, um dos membros da equipe técnica responsável pelo Fortaleza 2040 avaliou a parceria com a FCPC como sendo muito boa pois “de certa forma agiliza alguns processos que você vai fazer pela prefeitura são complexos e um contrato flexibiliza e facilita algumas coisas.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

As principais facilidades que a parceria com a FCPC permitiu foram em relação a contratação de pessoal e agilidade na criação das peças técnicas necessárias à elaboração do Plano. Segundo um técnico do Iplanfor:

A FCPC administrou um contrato com Iplanfor para produzir as diversas peças técnicas que a gente precisava. Você precisava de um estudo sobre economia do mar, a FCPC providenciava esse estudo. Você precisava de pessoal para uma atividade meio que tem que ser feita e não dispõe da prefeitura.... Ela fazia um trabalho técnico e também de suporte para a execução das atividades. Essa foi a participação maior. Ela contratava os estudos que o 2040 pedia. (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

A FCPC atuava com um órgão que dinamizava a burocracia presente neste tipo de trabalho, agilizando as contratações e a organização administrativa das dinâmicas previstas na execução do Plano. O papel do Iplanfor era de coordenação das ações e na parte de gerenciamento da elaboração do Fortaleza 2040 lidando diretamente com o pessoal. A visão geral de que a FCPC era a responsável “pelos contratos” e o Iplanfor pelo “trabalho” era compartilhada tanto pelos membros da equipe do Iplanfor quanto dos contratados para realizar assessorias e pesquisas para o Plano. Esta visão torna-se clara na fala de um dos entrevistados que fora contratado pela FCPC:

O contrato era através da Iplanfor. O Iplanfor fez contrato com a Fundação. A gente assinava o documento pra Iplanfor. Na verdade, todo contato que a gente tinha com a Fundação era via Iplanfor. Que assinava os documentos, enviava para o Iplanfor e o Iplanfor enviava para a Fundação. Iplanfor fez contrato com a Fundação e a gente tinha contato mais com o Iplanfor do que com a própria Fundação. (Entrevista concedida ao pesquisador em 17/10/2017).

O fato do Plano ser inicialmente focado na questão urbana e na mobilidade e posteriormente aglutinar questões relacionadas a políticas diversas<sup>72</sup> só foi possível devido à estrutura de contratação de profissionais para pesquisa e assessoria provinda da parceria com a FCPC. Os profissionais geralmente eram recrutados por meio do próprio Iplanfor e se realizava sua contratação através da FCPC. Segundo membro da coordenação do Plano, o contrato permitia a contratação de forma mais rápida de profissionais específicos, que através apenas da estrutura municipal ou buscando dos quadros da prefeitura atrasaria o projeto.

Analisando esta dinâmica, compreende-se o primeiro desafio à elaboração dos planos de grande escala: a estrutura municipal não provê as condições necessárias para realizar políticas urbanas de grande porte. Isto é um ponto que se explica ao retomar uma análise histórica dos desenvolvimentos dos planos de Fortaleza.

Dos planos elaborados a partir da década de 1960, o único majoritariamente elaborado pelos quadros municipais foi o PDDUFOR de 1992. Na maioria dos planos, a presença de consultores e parceria com instituições de setores privados se apresentava como agente facilitador nas elaborações dos planos e políticas urbanas. Isto se explica tanto pelo incentivo às criações de empresas de planejamento urbano a partir da década de 1970 como também pelo estrangulamento do quadro administrativo dos municípios de realizar políticas públicas na área urbana, seja pela pouca estrutura, pela falta de verbas ou má administração (ACCIOLY, 2008).

Portanto, aponta-se para um histórico sucateamento da estrutura administrativa municipal no que se relaciona à elaboração e monitoramento das políticas de planejamento urbano locais. É importante aprofundar esta problemática buscando perceber as dificuldades que o Plano sofreu oriundas da estrutura política do município. Entre os principais problemas identificados, põe-se em relevo a existência de políticas e criações de leis concomitantes ao Fortaleza 2040, que o anulava, e a falta de integração nas políticas públicas elaboradas pelas diversas secretarias do município.

O principal caso de uma criação de lei que não dialogava com os princípios do Fortaleza 2040 fora o caso da criação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de Fortaleza pela

---

<sup>72</sup> Elaboração de planos de ações setoriais como o do idoso, da juventude, LGBTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros) e da igualdade social não eram previstos no início do Plano, sendo aglutinados posteriormente.

Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMA). Sua criação foi sendo discutida ao longo de 2016 e regulamentada em 2017 com espaços públicos de discussão que ocorreram concomitante à elaboração do Plano Fortaleza 2040. As principais críticas que ocorriam eram em relação à falta de coordenação entre as duas políticas e às abordagens da questão urbana da cidade, além do fato de dividir os movimentos sociais que se engajavam na luta por moradia e habitação.

Alguns participantes dos grupos de habitação e mobilidade abriram mão de participar da elaboração do Fortaleza 2040 para se manterem nos debates da elaboração da LUOS. Entre os principais motivos para não se manterem nos grupos de trabalho de elaboração do Plano seria por não acreditarem na efetividade do projeto e pela LUOS tratar de questões nevrálgicas para os movimentos sociais.

Outra questão em voga, no período que impactava negativamente a elaboração do Plano, era a abordagem da prefeitura em relação ao comércio na Feira da José Avelino, a implementação do *uber*, etc. Se discutia a questão do diálogo da administração municipal em relação à ocupação e uso dos espaços públicos e de políticas em geral. A questão de haver uma abordagem direta e com pouco diálogo com a população por parte da prefeitura em relação a diversos momentos contrastava com o clima propositivo que o prefeito propunha no Plano Fortaleza 2040.

Em uma das reuniões, um participante questiona essa dimensão ao dizer: “ [...] se você [prefeito] obstrui o processo participativo em outras políticas e questões da cidade e depois chama para uma coisa e a chama de participativo, você embola a coisa.” (Entrevista concedida ao pesquisador em 13/06/2017).

Estas questões põem em relevo outro problema que apresentava impeditivos que descreditavam a elaboração do Fortaleza 2040, que eram os trabalhos das secretarias municipais que tratavam dos mesmos assuntos que o Plano, mas com abordagens diferentes, tais como a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor).

Ainda explorando o caso da LUOS, o que se observou foi uma dissonância em relação às políticas empregadas pela Secretaria do Meio Ambiente de Fortaleza (SEMA) e as presentes no Fortaleza 2040 capitaneado pelo Iplanfor. Diferenças como uma postura menos dada ao diálogo e uma formação que privilegiava os interesses de empresas na discussão na LUOS, enquanto no Fortaleza 2040 havia uma postura mais aberta ao diálogo eram postas em relevo pelos participantes que demonstravam descontentamento no “retrabalho” que era discutir assuntos semelhantes com representantes do município que tinham visões diferentes. Outro

ponto era se havia ou não diálogo entre os dois órgãos da prefeitura. Os representantes do Iplanfor alegavam que convidavam a secretaria para a discussão e que buscavam ficar a par do que ocorria na elaboração da LUOS para manter um diálogo entre as políticas.

De forma geral, essa questão apontava para uma outra problemática, que era a pouca presença de secretarias que poderiam contribuir de maneira significativa para a elaboração do Plano. O Fortaleza 2040, além de sofrer com falta de participação efetiva da população, ainda enfrentava a questão da presença diminuta de alguns órgãos do próprio município. Em entrevista, ao falar da presença dos órgãos públicos, um organizador do Plano avalia que:

Tem aqueles [órgãos] que participaram com muita intensidade e tem aqueles que fizeram de conta. Agora por exemplo, a gente vem trazendo muitos deles e tem que executar. Agora teve órgão público que não deu nem as caras, internamente na prefeitura não deu as caras nos planos [...]. (Entrevista concedida ao pesquisador em 19/10/2017).

A falta de participação efetiva de alguns órgãos em planos setoriais específicos gerava desconforto nos participantes do Plano, em especial aos que já se engajavam nas lutas por políticas públicas específicas. Ao acompanhar a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS), foi questionada a pouca presença de pessoal da Habitafor durante as reuniões. Os participantes questionavam a falta de um representante dessa secretaria que dialogasse com eles e se posicionasse em relação às políticas debatidas no Fortaleza 2040<sup>73</sup>.

Essa problemática foi exposta pelo próprio Iplanfor em uma avaliação acerca da participação no Plano, compreende-se que

As dificuldades de articulação interna na gestão municipal também se manifestaram negativamente tanto pela abstenção de alguns órgãos junto às discussões do Plano quanto na proposição de ações dos mesmos diante de assuntos ainda em discussão com a sociedade. A ausência de alguns gestores municipais, principalmente na fase de formulação de propostas e estratégias, levantou questionamentos dos participantes com relação ao compromisso da gestão em garantir a execução das ações. (IPLANFOR, 2016, v. 8, p. 129).

Para além destas questões referentes à falta de intersectorialidade na própria administração da prefeitura, a estrutura municipal possui problemas relacionados à política eleitoral que dificultam a execução de políticas de longo prazo. Isso foi posto em relevo no final da elaboração do Plano com algumas reuniões nas Regionais que ocorreram com um número reduzidos de moradores por motivos relacionados à proximidade das eleições, que ocorreram no período de 2016.

---

<sup>73</sup> De forma geral, os participantes do grupo de Habitação do Fortaleza 2040 se posicionavam favoravelmente à maioria das políticas defendidas e elaboradas nas reuniões do Plano, mas tinham dúvidas sobre como essas ações seriam efetivadas por meio da SEMA, que norteava suas políticas de forma diferente.

Esse problema foi sentido também pelos participantes. Um morador de um bairro que participou do Fortaleza 2040, ao perceber esse obstáculo, quis opinar para evitar que esse tipo de adversidade impactasse o Plano:

[...] acompanho desde a primeira fase. Por que os “líderes do bairro” não ficam mais próximo da articulação [técnica] do Fortaleza 2040? Isso é política pública e não política partidária. A equipe [do Iplanfor] precisa ver e ter cuidado com os interesseiros, os vereadores que já estão mexendo nas coisas. (Dado de diário de campo).

Um organizador do evento responde que a elaboração do Plano depende dos participantes, mas que alguns têm ligações políticas que acabam por interferir no Plano. Em suas palavras, ele falou que “tem que haver cuidado com o período eleitoral. Há articuladores como o senhor, mas também tem articuladores que são âncoras políticas.” (Dado de diário de campo).

Posteriormente, este mesmo organizador do Plano fala do problema relacionado à proximidade das eleições. Ao ser questionado se houve um boicote ao Plano neste período, o mesmo respondeu: “não, mas há pessoas que não querem ser vistos com grupo político A ou B neste período.” (Dado de diário de campo). Portanto, em determinado momento, os interesses políticos impactaram na dinâmica de elaboração do Fortaleza 2040. Em especial, na dinâmica de chamamento e mobilização de pessoas nas regionais.

A cidade de Fortaleza coleciona mais “planos de gavetas” do que planos que propriamente tiveram um impacto positivo na urbe. Isto ocorre devido a vários fatores presentes tanto no contexto nacional quanto na própria estrutura municipal da cidade. No caso da problemática local, o Fortaleza 2040, durante a sua elaboração, revela determinados problemas e busca melhorá-los através da modernização e racionalização da estrutura municipal.

Estudos recentes que versam sobre planejamento urbano em Fortaleza apontam a falta de estrutura da administração municipal como um fator decisivo para a falta de sucesso dos planos e políticas públicas que tratam da questão urbana local (ACCIOLY, 2008; MUNIZ, 2006). Entre os principais pontos que corroboram a ideia de que a estrutura municipal não tem condições para a realização de políticas públicas de planejamento urbano estão a desarticulação entre planejamento e gestão, a falta de organização interna na prefeitura e o descomprometimento com os projetos urbanos (MUNIZ, 2006).

Accioly (2008, p. 253) corrobora a análise da falta de condições da administração municipal, ao apontar para a existência de um

[...] equívoco da cultura de planejamento imperante nas administrações municipais, que não reconhecem os planos diretores, apoiando-se em projetos de lei oriundos de ações contingenciais e *lobbies*, os quais respondem às demandas isoladas de grupos ligados ao mercado imobiliário formal.

Essas problemáticas foram identificadas ao longo da elaboração do Plano Fortaleza 2040 havendo, em vários momentos, discussões e proposições para uma modernização da administração municipal. A partir disto, busca-se compreender através deste apelo por uma “burocratização” da prefeitura, as reais implicações que isso teve na estrutura de políticas públicas locais, em especial a de planejamento urbano, durante a elaboração do Plano Fortaleza 2040.

## **5.2 A busca pela modernização/racionalização da estrutura municipal de Fortaleza**

Apesar do descaso histórico em relação às políticas de planejamento urbano, a falta de estrutura da prefeitura e da não integração dos diversos órgãos que compõem a administração municipal, como acima exposto, algumas falas contrapunham esta dimensão através da reafirmação do Fortaleza 2040 enquanto agente modernizante da administração pública.

Pontuou-se, durante a elaboração do Plano, a necessidade de intersectorialização das secretarias da prefeitura e também ideias de modernização das políticas públicas. Apresentam-se como possíveis fatores explicativos o histórico de planos malsucedidos, cabendo ao novo Plano a resposta para a solução desta problemática.

A discussão sobre a necessidade de se modernizar a estrutura administrativa municipal perpassa a maior parte do processo de elaboração do Fortaleza 2040 com atores como membros da equipe técnica do projeto, atores políticos (prefeito, governador e o superintendente do Iplanfor), especialistas contratados via consultoria e pessoas participantes de movimentos sociais pautando essa carência histórica da prefeitura.

Nas primeiras fases do Plano, nos territórios, não foram identificados debates acerca desta problemática. Os moradores dos bairros adentraram em problemas locais e de caráter mais geral. A questão da administração pública foi pouco discutida por esse segmento que participou do Plano. As pessoas residentes dos bairros populares geralmente tomavam uma posição de confrontação em relação à prefeitura, não cabendo espaços de reflexão acerca da mudança estrutural da mesma.

Ainda discutindo como a população abordou esta questão, observa-se os membros ligados a movimentos sociais diversos (grupos de luta por habitação e moradia, ambientalistas, etc.) enquanto agentes que tinham conhecimento da problemática e que em diversos momentos pontuaram a necessidade de se desenvolver uma estrutura municipal robusta para elaboração de planos de grande porte. No entanto, os momentos em que ocorriam essas falas/reclamações eram em grupos de discussões setoriais. A falta de tempo e o prazo apertado para elaboração do Plano, por vezes, suprimiu diversos debates, incluindo este relacionado à estrutura

administrativa da prefeitura. Portanto, observa-se que as discussões não foram aprofundadas em nenhum momento em que se observou este tipo de intervenção por parte dos membros dos movimentos sociais.

Portanto, as duas estruturas de participação popular (o eixo territorial e o eixo temático/setorial) passam ao largo dessa problemática. O primeiro por se apropriar de temáticas distantes e de caráter diferente e o segundo por não ter espaços que dessem condições de aprofundar a questão e o debate acerca da mudança da estrutura municipal. No entanto, ocorreram reuniões que aprofundaram o debate acerca desta questão. Os principais momentos em que esse debate ocorreu foram nas reuniões internas de elaboração do Fortaleza 2040 e em eventos públicos que debatiam a estrutura de governança do projeto – Fóruns Temáticos e apresentação das versões preliminares dos planos específicos do projeto.

Os atores que mais debateram essa questão eram pessoas ligadas a academia e contratadas para assessorar a elaboração do Plano e os membros da própria equipe técnica do Iplanfor.

Os acadêmicos ligados à elaboração do Fortaleza 2040 via contratação para assessorar estudos para o Plano apresentaram pesquisas e abriram espaço para debate acerca do tema. Neste espaço, geralmente, em reuniões temáticas e seminários de reflexão estratégica, compostos majoritariamente de acadêmicos, pessoas ligadas à equipe técnica do Plano e em menor número de pessoas de organizações sociais, foram discutidas questões como a dificuldade de pôr em funcionamento os espaços participativos da cidade (fóruns e conselhos, por exemplo) e a necessidade de modernizar o município através da elaboração de sistemas informacionais e a criação de uma estrutura de gestão eficiente. Posterior ao momento de debate, realizou-se uma dinâmica de identificação de propostas para a elaboração do Plano de Governança do Fortaleza 2040.

Nesse momento, era perceptível a presença de um consenso que compreendia que a elaboração do Fortaleza 2040 era ponto importante para a melhoria da estrutura administrativa municipal. No entanto, com o desenvolvimento do Plano, essa percepção foi se modificando. Já no momento final de elaboração (com sérias dúvidas acerca do real impacto que o Fortaleza 2040 iria ter para o município) os participantes indicavam esta necessidade de modernização da prefeitura como um momento necessário para a efetivação do Plano.

Pelo caráter pontual da participação das assessorias de pesquisa o debate só volta a ser aprofundado na apresentação do plano preliminar de governança na terceira fase do projeto. Nesse momento, pontuava-se insistentemente pelos participantes do projeto (pesquisadores de

assessorias e membros da equipe do Iplanfor) que o Plano só seria posto em prática se ocorresse uma mudança estrutural da prefeitura.

Já o Iplanfor debateu este ponto durante toda elaboração do Plano. Seu maior foco era em relação ao fato de que poderia haver uma participação popular mais robusta caso tivesse uma estrutura municipal melhor estruturada. Entre os diversos pontos, destacam-se “[...] inexistência de um sistema oficial de participação social institucionalizado e pela desarticulação existente entre diversos órgãos da administração municipal.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 129).

Estas questões são postas em relevo pelo Iplanfor como um impeditivo à participação já que teve que se criar canais de mobilização com setores da população e a precariedade do sistema participativo institucional – fóruns e conselhos especialmente (IPLANFOR, v. 8, 2016).

Na questão da falta de intersectorialidade da administração municipal, o Iplanfor compreende a existência de políticas que impunham dificuldades à elaboração do Plano. Um exemplo se dá com a criação do Programa Agentes de Cidadania pela Coordenadoria de Participação Popular durante a Fase I do Plano:

[...] as mesmas representações e lideranças de bairro envolvidas para discutir um diagnóstico dos territórios foram mobilizadas para a elaboração do orçamento municipal, repetindo o levantamento de problemática nos bairros. Isso gerou uma cobrança de respostas imediatas à equipe do Plano, o que demandou um esforço extra para, em fase posterior, buscar respostas às demandas juntos aos órgãos competentes. (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 129).

Outro exemplo disto, segundo o Iplanfor é a

[...] existência de diversas outras iniciativas desenvolvidas por outros órgãos municipais que coletavam demandas urgentes junto à população, mas no conjunto não se articularam para dar respostas, o que obrigou a equipe de plano a tentar organizá-las e solicitar aos órgãos competentes respostas para devolver aos grupos participantes, desviando-se assim do seu papel de planejamento de longo prazo. (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 129).

Segundo o Iplanfor, observando a quantidade de participantes nas diversas fases de elaboração do Plano, a falta de estrutura municipal ainda impactou na elaboração do Fortaleza 2040 através do “rodízio de gestores e técnicos nas Secretarias Executivas Regionais, quebrando, em alguns casos, o diálogo construído com as organizações de bairro, até então, e levando alguns grupos a abandonar o processo.” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 129).

O debate sobre modernizar a estrutura municipal girava em torno de duas temáticas específicas: o processo de burocratização e a necessidade de intersectorializar as secretarias do município. Modernizar a estrutura municipal de Fortaleza geralmente vai ao encontro de uma maior racionalização dos processos internos para realização das políticas que competem ao município.

A intersetorialização da prefeitura presumia um maior diálogo e horizontalização das relações entre os diversos órgãos municipais. A necessidade de tornar os cargos menos personalistas e que não sofressem impactos de indicações políticas também foi levantada. Outra questão importante, a inserção de profissionais específicos e com formação em especialidades para compor os quadros da prefeitura foi relatada em menor número no decorrer da elaboração do Plano. A presença de quadro técnico reduzido para realizar trabalhos de grande porte também foi algo a ser posto em relevo, tendo o próprio Fortaleza 2040 como exemplo.

Percebe-se, portanto, um apelo a uma burocratização aos moldes weberiano, onde busca-se uma mudança legal para elaboração de uma estrutura específica de administração pública eficiente. Esta questão é levantada por um técnico que trabalha atualmente na implementação do Plano em que o maior esforço é conceber o sistema de governança do Fortaleza 2040 com diversas instâncias tanto externas como internas, sendo o processo inicial para isso “consolidar a instância interna. Aí realmente você tem que trazer o órgão de cada política e que ele assuma o compromisso de fazer que aquilo aconteça.”

Portanto, compreende-se que o debate de modernizar a estrutura municipal não perpassou as camadas populares durante a elaboração do Plano. Este debate, mesmo sendo uma questão intermitente durante todo o processo de feitura do Fortaleza 2040, se circunscreve aos campos da própria estrutura do município, em especial ao próprio Iplanfor e aos consultores contratados para pesquisa. A problemática girou em torno de categorias bem definidas - burocratização e intersetorialidade – e no decorrer da elaboração do Plano essa dimensão deixou de ser pensada como algo a ser solucionado no Fortaleza 2040 e passou a ser condição para a efetivação do projeto.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, este capítulo retoma de forma sintética algumas questões já trabalhadas de forma mais extensa nos capítulos anteriores. Também reflete-se de forma crítica buscando levantar hipóteses para que este trabalho possa contribuir para pesquisas posteriores e possíveis caminhos para esta análise prosseguir.

No que se relaciona à análise das estruturas e a processualidade da participação popular, compreende-se que houve uma abordagem que impôs diversos impeditivos à população se inserir durante o processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040 e também de tomar o projeto para si. Entre os principais pontos, elenca-se o uso de duas estruturas participativas (grupos de bairro e grupos setoriais) que tinham composições diferentes e que foram acionadas em diferentes momentos do Fortaleza 2040.

Essa dinâmica não permitiu a estes segmentos participativos estarem engajados em todos os momentos de elaboração do Plano, além de dificultar aos participantes a criação de uma ligação entre população e Plano, já que eles eram consultados pontualmente ao longo do processo, em vez de estarem presentes continuamente no projeto.

A relação entre a população e a prefeitura fora marcada, ao mesmo tempo, por dificuldades e pela busca do diálogo. Compreende-se uma longa construção histórica que aumenta a distância e a fragilidade entre estes dois polos.

Sobre a observação *in loco* desta relação, percebe-se que o desencontro entre parte dos setores populares e a organização do Plano nas reuniões foi algo presente no decorrer do processo de elaboração do Fortaleza 2040. A organização do Plano, por vezes, não atendia às necessidades e nem às expectativas da população. Esta queria respostas a demandas imediatas, enquanto os organizadores geralmente pretendiam expor informações e legitimar alguns produtos.

Sobre o processo participativo inserido nos produtos escritos ao longo do Fortaleza 2040, observa-se que apesar do processo de elaboração ter sido relativamente longo - cerca de dois anos - apenas em breves momentos foram tomadas decisões que dão um direcionamento maior e definitivo ao Plano. Daí, destaca-se a relevância de eventos como os seminários de reflexão estratégica, que ocorreram em apenas dois dias, em que seus contributos estão bem marcados nos produtos finais do Fortaleza 2040, seja nos planos de ações, seja nos eixos e objetivos. A composição dessas reuniões, que foram mais impactantes ao Plano, não tinha um número grande de segmentos da sociedade civil e tampouco estes, caso presentes, participavam ativamente do processo.

Já os resultados das discussões dos grupos de trabalho temáticos e dos bairros, mais longos e com participação mais plural da população, não se apresentam de forma clara nos escritos de seus respectivos planos de ações – como foi o caso do grupo sobre juventudes com participação majoritária de jovens e moradores de bairros periféricos com reuniões duas vezes na semana durante um mês. No entanto, no plano de ação, há maior menção às contribuições que ocorreram na oficina de trabalho promovida pelo Iplanfor em apenas um dia.

A discussão apresentada no segundo e quinto capítulo põe em relevo que a narrativa publicizada se associa à ideia de que quanto melhor narrada, maior será a chance de angariar certos capitais esperados pelo próprio Plano. Isto clarifica o fato de um tipo de discurso (A cidade de hoje) aparecer frequentemente nas discussões públicas e não aparecer nas publicações do Plano, enquanto um outro tipo de discurso (A cidade do amanhã) se apresenta tanto nas discussões públicas quanto nos textos e escritos publicados pelo Fortaleza 2040. Isto levanta questões a serem trabalhadas posteriormente acerca das formas e dos conteúdos que são ou não valorizados e esperados na construção do Plano.

A compreensão de que a narrativa da cidade angaria capitais põe em relevo que também existem falas, discursos e imagens que ocorreram durante o processo que não foram exploradas ou não se cristalizaram nos produtos do Plano. Compreender o quanto essas falas eram oriundas ou não da participação popular se torna relevante para entender até que ponto a construção da narrativa durante o processo de elaboração do Fortaleza 2040 fora um impeditivo para a participação popular. Apesar desse ponto não ter sido devidamente explorado no trabalho, esta questão pode ser profícua para futuras discussões acerca da análise das narrativas e discursos na elaboração de políticas e planos urbanos.

Tanto o discurso da “cidade de hoje” como o discurso da “cidade do amanhã” buscam legitimar a ação política posterior de manutenção do Plano e dos possíveis impactos que ele possa ter sobre a urbe. A primeira narrativa inicia-se de forma fragmentada, tornando-se gradualmente mais geral e compartilhada pelos atores com usos bem definidos (discurso de gestores, convencimento de moradores de bairros populares sobre a necessidade do Plano e da mudança da cidade). Já a narrativa da “cidade do amanhã” inicia-se com algumas perspectivas já definidas por alguns atores presentes na elaboração do Plano e vai se redefinindo e tornando-se mais específica a partir das elaborações dos grupos de trabalho posteriores à segunda fase do trabalho.

Compreende-se que as narrativas presentes no Fortaleza 2040 são constituídas por vários pontos de vistas sobre a cidade e são construções de diversas origens (saber local, teoria

acadêmica, fazer político, necessidades de mercado, etc.), elaboradas por diversos atores (gestores, técnicos, setores populares, entre outros) que se aglutinam durante a elaboração do Plano. Havia uma hierarquização das narrativas e contribuições dos participantes, pois as falas eram recebidas e tratadas de maneiras diferentes pela equipe técnica do Iplanfor. As contribuições dos técnicos e gestores sofriam menos tratamentos (normatização para adequar a linguagem) para se inserir nos produtos do Plano do que os contributos de moradores de bairros populares, pessoas engajadas em movimentos sociais, etc.

As reuniões do Fortaleza 2040, enquanto espaços públicos onde diferentes sujeitos elaboram e discutem diversos temas, utilizando seus conhecimentos e capitais, a fim de construir um determinado ponto de vista acerca da cidade, mostraram-se, em princípio, um campo rico de possibilidades. Contudo, para além do discurso oficial de busca de consensos e igualdade de fala entre os participantes, nas práticas realizadas no Plano, ocorreram impeditivos, desigualdades e hierarquias no que se relaciona à participação. Vale refletir até que ponto a dinâmica de participação neste Plano Estratégico é democrática e representativa das necessidades da população e da cidade, considerando até que ponto isto se deve ao Plano em si ou decorre também de fatores históricos e contextuais do campo democrático local, em especial no que se refere ao planejamento urbano da cidade.

Tanto o processo como o término do Fortaleza 2040 indicam que o objetivo de construir um planejamento participativo não foi atingido. Em artigo recente, Pereira (2017), baseado na extensa literatura sobre o tema, menciona três condições para uma participação de qualidade na elaboração de planos urbanos: vontade política dos dirigentes, tradição participativa da população e adequadas condições institucionais. Em nossa pesquisa, verificamos, desde a concepção do Plano Estratégico e malgrado sua preocupação em ser um “Plano de Estado” e não um “Plano de Governo”, a falta de articulação com experiências anteriores de planejamento participativo. Vale salientar que a “vontade política” não deve ser confundida com o voluntarismo dos dirigentes em criar um processo participativo como um *Deus Ex Machina*; o mais correto é interpretá-la como a intenção de capitalizar processos que já estejam em andamento. Neste sentido, avulta a importância de considerar a tradição participativa da população, atraindo setores organizados, que existem em vários bairros de Fortaleza – mas, pela metodologia das reuniões do Fortaleza 2040, isso seria disruptivo. Quanto às adequadas condições institucionais, basta atentar para a ausência de um quadro técnico próprio do Iplanfor, previsto apenas para depois da finalização do Plano, sem ter ocorrido até o presente.

Por fim, percebe-se que as reuniões agregam funções políticas e instrumentais importantes para o Fortaleza 2040 em diferentes momentos. Inicialmente, buscam legitimar e tornar factível um plano estratégico num contexto em que há fraca tradição de participação popular no planejamento urbano da cidade ou de diálogo entre forças da sociedade civil e prefeitura. O Fortaleza 2040 serviu para legitimar as proposições e a imagem que se pretende para a urbe, que são fortemente direcionadas pelos técnicos e dirigentes municipais que têm o maior protagonismo no Plano. Neste momento, assim como nas fases iniciais, as reuniões, especialmente nos bairros populares, são espaços de conflitos no contexto urbano de Fortaleza. A partir daí, cabe refletir sobre os usos e funções que as proposições elaboradas no Fortaleza 2040 terão sobre as políticas urbanas posteriores.

No que se relaciona à percepção dos participantes entrevistados, compreende-se uma visão homogênea no que se relaciona às representações sobre o Fortaleza 2040 presentes nos mais diversos segmentos (pessoas ligadas ao Iplanfor e população) – especialmente no que se referente à identificação de problemas e avanços presentes na elaboração do Plano.

Soma-se a este escopo a compreensão de que esta dimensão da busca pela modernização da estrutura municipal da cidade é uma armadilha existente em outros modelos de planejamento estratégico realizados no Brasil: a modernização superficial da estrutura do Estado, sem a criação de condições materiais para se sustentar o desenvolvimento. Neste caso, o maior problema surge posteriormente à elaboração do Plano, em que ocorre um processo de modernização sem desenvolvimento, no qual elabora-se uma roupagem moderna do Estado onde não se modificam as condições objetivas para modernização da administração e da realização de suas diversas políticas seja ela nacional, estadual ou municipal (ARANTES, 2013). Para solucionar esta problemática é preciso compreender dois pontos: primeiro, compreender se o Fortaleza 2040 realmente irá se circunscrever às políticas públicas de Fortaleza e, segundo, saber até que ponto essa roupagem moderna realmente impacta na efetividade da elaboração das políticas públicas da cidade a longo prazo.

Esta problemática é levantada porque, historicamente, os planos urbanísticos possuíram os mais diversos vieses e concepções teóricas e projetuais. No entanto, por diversos motivos, nenhum deles teve impacto efetivo no desenvolvimento de Fortaleza e no aumento da qualidade de vida de quem reside na cidade.

Em suma, historicamente, Fortaleza coleciona diversos planos urbanísticos com pouco impacto para a cidade e o Plano pesquisado neste trabalho tem tudo para manter a situação acima citada. Diante disto, volto a salientar a ideia de que o maior contributo do Fortaleza 2040

é demonstrar a debilidade e fragilidade da estrutura da prefeitura para planejamento e execução de políticas públicas ainda mais no que toca à questão do planejamento urbano com participação popular. Este ponto é crucial para futuras análises que versem sobre o planejamento da cidade e os problemas urbanos que Fortaleza enfrenta.

## REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, Planos Diretores e Expansão Urbana: Fortaleza 1960-1992**. 2008. 294f. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador-BA, 2008.
- ALVES, Felipe. **Fortaleza 2040 - mais um plano de gaveta?**. O POVO, 02 de maio de 2016. Artigo, (sem paginação). Disponível em: < <http://www20.opovo.com.br/app/opovo/opiniaio/2016/05/02/noticiasjornalopiniao,3609513/fortaleza-2040-mais-um-plano-de-gaveta.shtml> > Acesso em: 21/06/2017.
- ANDRADE, Margarida Julia Farias de Salles. **Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1933)**. São Paulo, SP, 2012. 290p. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2012.
- ARANTES, Otilia B. F.; VAINER, Carlos B; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- ARANTES, Otilia B. F.. Uma estratégia Fatal. In: ARANTES, Otilia B. F.; VAINER, Carlos B; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos** . 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013b. p. 75-104.
- BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. **Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2007.
- FERNANDES, Francisco Ricardo Cavalcanti. **Transformações Espaciais no Centro de Fortaleza: Estudo Crítico das Perspectivas de Renovação Urbana**. 2004. 164 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA. Fortaleza, 2004.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 17. ed. São Paulo: Loyola, 2008.
- FREITAS, C.F.S.. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. In. **Urbe – Rev. Bras. Gest. Urbana** [online], v. 6, n.1, p. 109-125, 2014. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.06.001.AC02> >. Acesso em: 15/01/2018.
- FREITAS, C.F.S.. Produção habitacional, informalidade e megaeventos: o caso Fortaleza. In: PAIVA, Ricardo Alexandre. **Megaeventos e Intervenções urbanas**. Barueri – SP: Manole, 2017. P. 225-249.
- GONDIM, Linda M.. Entra em cena a Participação Popular. In: GONDIM, Linda. **Plano diretor e o município: novos tempos, novas práticas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. p. 81-96.
- GONDIM, Linda M.. **O Dragão do Mar e a Fortaleza Pós-Moderna: Cultura, patrimônio e imagem da cidade**. São Paulo: Annablume, 2007.
- GUANAIS, Frederico Campos; FISCHER, Tânia. Entre Planos, Projetos e Estratégias: O caso Rio Sempre Rio. In: **O&S**. V.6 n. 14. Janeiro/Abril. Salvador: NPGA, 1999.

- IPLANFOR. **Plano Fortaleza 2040**: Construindo a Fortaleza que Queremos. Vol. 8. Governança Municipal, 2016.
- IPLANFOR. **Plano de Mobilidade de Fortaleza – PlanMob**. [Sl.: Sn.], 2015
- IPLANFOR. **Fortaleza 2040 apresentação 17-08-2015**. Fortaleza: [Sn], 2015.
- IPLANFOR. **Avaliação da Participação Fortaleza 2040**. Fortaleza: [Sn], 2016.
- IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040**: Fortaleza Hoje. n. 4. Ano2. Fortaleza: Iplanfor, 2015.
- IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040**: iniciando o diálogo – por uma fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora. n. 2. Ano2. Fortaleza: Iplanfor, 2015.
- IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040**: o olhar dos moradores – núcleos dos bairros. n. 3. Ano2. Fortaleza: Iplanfor, 2015.
- IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040**: Padrões de Urbanização. n. 5. Ano2. Fortaleza: Iplanfor, 2015.
- IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040**: Planejamento Participativo – Por uma cidade mais justa, bem cuidada e acolhedora. n. 1. Ano1. Fortaleza: Iplanfor, 2014.
- IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040**: Síntese das proposições estratégicas. n. 7. Ano 3. Fortaleza: Iplanfor, 2016
- IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040**: Visão de Futuro, Eixos Estratégicos e Objetivos. n. 6. Ano 3. Fortaleza: Iplanfor, 2016.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 2. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2009.
- JUCÁ NETO, Clovis Ramiro. **Primórdios da urbanização no Ceará**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil: Edições UFC, 2012.
- JUCÁ NETO, Clovis Ramiro; ANDRADE, Margarida Julia Farias de Salle; DUARTE Jr., Romeu et al. Planejando a cidade de Fortaleza. In: Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Revista Fortaleza 2040**. Vol. 1. Ano1. Fortaleza: Edições Iplanfor, 2014. p. 22-37.
- LIMA, Paulo César Cunha. **A produção do espaço na cidade de Fortaleza-CE**: uma análise das ações, políticas, projetos e planos diretores. 2013. 122f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, Rio Claro, 2013
- MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003-2008). 2010. 450f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza-CE, 2010.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia B. F.; VAINER, Carlos B; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 121-192.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**: crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas: 1845-1846. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2007.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Helon Bezerra. **Orçamento participativo de Fortaleza**: uma promessa a ser cumprida. – 2015. 221 f. , Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.

MUNIZ, Maria Águeda. **O Plano Diretor como Instrumento de Gestão da Cidade**: o Caso da Cidade de Fortaleza/CE. 2006. 397 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Natal-RN, 2006.

PARENTE, Lia. Fortaleza 2040: Planejando e Pactuando a Transformação da Cidade in: Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Revista Fortaleza 2040**. Vol. 1. Ano1. Fortaleza: Edições Iplanfor, 2014. p. 6-9.

PASSOS, Marília; GONDIM, Linda Maria de Pontes. **O direito à cidade em disputa**: o caso da ZEIS do Lagamar (Fortaleza-CE). Cadernos Metrópole (PUCSP), v. 14, p. 507-527, 2012.

PEREIRA, Elson Manoel. Como Anda a Participação? In. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.** (Online), Recife, V.19, N.2, P.235-250, Maio-Ago. 2017. Disponível em: < <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5380> > Acesso em: 15/01/2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Caderno de Trabalho – A Fortaleza que Queremos**. [Sl.: Sn.], 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Caderno de Trabalho - Bairros**. [Sl.: Sn.], 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Caderno de Trabalho - Grupos Setoriais**. [Sl.: Sn.], 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Caderno de Trabalho - Políticas Públicas**. [Sl.: Sn.], 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF)**: Lei nº 4486 de 12 de março de 1975. Fortaleza: PMF, 1975.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**: princípios do direito político. São Paulo: Edipro, 2000.

SANTOS, A. C. de A.; BARATTA, T. C. B.. O Plano Diretor e o Governo dos Municípios. In: GONDIM, Linda. **Plano diretor e o município**: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. p. 23-39.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar a cãnone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS JR., O.A.. Metropolização e megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil. In: SANTOS JR., O.A.; RIBEIRO, L.C.Q.; GAFFNEY, C. (Orgs.). **Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SCHUMPETER, Joseph A.. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Eugênio Ribeiro. **O Planejamento Estratégico Sem Plano: Ícones Urbanos e Dinâmica imobiliária em Natal**. 2012. 137p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Natal-RN, 2012.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo & BAVA, Silvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo, Cortez, 1998, pp. 61-96.

SOUSA, André Lima. Território de Habitação no Processo do Plano Diretor Participativo da Cidade de Fortaleza/CE, Brasil. In. **Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (9), 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 192p.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global – limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

VAINER, Carlos B.. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otilia B. F.; VAINER, Carlos B; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos** . 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013b. p. 75-104.

VAINER, Carlos B.. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia B. F.; VAINER, Carlos B; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos** . 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 75-104.

## **APÊNDICE A – ESCRITOS ANALISADOS**

### **REVISTAS E CADERNOS DE TRABALHO**

Caderno de Trabalho – Núcleos Setoriais

Caderno de Trabalho – Políticas Públicas

Caderno de Trabalho – Bairros

Caderno de trabalho: A Fortaleza que queremos

Versão Preliminar do Plano Mestre Urbanístico de Mobilidade e Meio Ambiente

Planejamento Participativo: por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora (Revista 1)

Iniciando o diálogo: por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora (Revista 2)

Núcleo dos bairros: o olhar dos moradores (Revista 3)

Fortaleza Hoje, versão preliminar (Revista 4)

Padrões de Urbanização (Revista 5)

Visão de Futuro, Eixos estratégicos e objetivos [Versão para discussão] (Revista 6)

Síntese das proposições estratégicas (Revista 7)

### **PRODUTOS FINAIS**

Volume 1 – Plano Fortaleza 2040

Volume 2 – Equidade social, territorial e econômica

Volume 3 parte 1 – Plano mestre urbanístico e de mobilidade urbana

Volume 3 parte 2 – Plano mestre urbanístico e de mobilidade urbana

Volume 3 parte 3 – Plano de mobilidade e acessibilidade urbana

Volume 4 – Vida comunitária, acolhimento e bem-estar

Volume 5 – Desenvolvimento da cultura e do conhecimento

Volume 6 – Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais

Volume 7 – Dinamização econômica e inclusão produtiva

Volume 8 – Governança municipal e participação

### APÊNDICE B – IDAS A CAMPO

Idas a Campo				
	Evento	Data	Local	Observações
1	Reunião de Grupo Territorial Regional III	22/09/2015	Secretaria Executiva Regional III	
2	Reunião de Grupo Territorial Regional VI	24/09/2015	Igreja dos Mormóns	
3	Reunião de Grupo Territorial Regional II	30/09/2015	Palácio Iracema	
4	Fóruns Temáticos	23/10/2015	Clube dos Dirigentes e Lojistas (CDL)	
5	Reunião Grupo de Bairro	28/10/2015	Centro de Referência de Assistência Social Quintino Cunha	Não houve reunião
6	Seminário de Reflexão Estratégica	20/11/2015	Clube dos Dirigentes e Lojistas (CDL)	Reunião composta pela equipe do Iplanfor e quadro de assessoria do Plano
7	Seminário de Reflexão Estratégica	30/11/2015	Clube dos Dirigentes e Lojistas (CDL)	Reunião composta pela equipe do Iplanfor e quadro de assessoria do Plano
8	Evento 3ª Fase	03/02/2016	Centro de Eventos	
9	Reunião Grupo de Governança	24/02/2016	Iplanfor	
10	Reunião Grupo de Juventude	25/02/2016	Coord. de Juventude	
11	Reunião Grupo de Juventude	01/03/2016	Iplanfor	
12	Reunião Grupo de Habitação	05/03/2016	Secretaria de Finanças III	
13	Reunião Grupo de Juventude	08/03/2016	Coord. de Juventude	
14	Reunião Grupo de Juventude	10/03/2016	Coord. de Juventude	
15	Reunião Grupo de Juventude	15/03/2016	Coord. de Juventude	
16	GT Grupo de Juventude	18/03/2016	Clube dos Dirigentes e Lojistas (CDL)	
17	Reunião Grupo de Habitação	19/03/2016	Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará	Reunião cancelada
18	Reunião Grupo de Juventude	22/03/2016	Coord. de Juventude	
19	Reunião Grupo de Juventude	29/03/2016	Coord. de Juventude	

20	Reunião Grupo de Habitação	09/04/2016	Secretaria de Finanças III	
21	Reunião Grupo de Habitação	16/04/2016	Secretaria de Finanças III	
22	Reunião Grupo de Habitação	07/05/2016	Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará	
23	Reunião Grupo de Habitação	14/05/2016	Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará	
24	Reunião Regional VI	19/05/2016	Secretaria Executiva Regional VI	
25	Reunião Grupo de Habitação	21/05/2016	Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará	
26	Reunião Regional Centro	23/05/2016	Clube dos Dirigentes e Lojistas (CDL)	
27	Reunião Regional IV	24/05/2016	Serviço Social da Indústria Parangaba (SESI)	
28	Reunião Regional II	31/05/2016	E.E.P. Maria Ângela da S. Borges	
29	Reunião Regional III	01/06/2016	Secretaria Executiva Regional III	
30	Apresentação Plano da Juventude	06/07/2016	Assembleia Legislativa	
31	Apresentação Plano Modelo de Gestão Fortaleza 2040	08/07/2016	Assembleia Legislativa	
32	Entrega do Plano Fortaleza 2040	20/12/2016	Theatro José de Alencar	

**APÊNDICE C – ROTEIROS DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

Roteiro entrevista semiestruturada – Ligados ao Iplanfor

Nome do entrevistado –

Data da entrevista –

Local da entrevista –

Hora de início –

Hora de término –

Idade –

Sexo –

Formação educacional -

Ocupação -

1. Como foi sua participação no Plano Fortaleza 2040?
2. Como ficou sabendo do Fortaleza 2040?
3. Já participou de alguma experiência de planejamento urbano/política pública? Como foi?
4. Como era o tratamento das contribuições dos participantes pelo Iplanfor ao longo do projeto?
5. O que poderia melhorar no Plano?
6. Na sua opinião, qual(is) a(s) maior(es) dificuldade(s) que o Fortaleza 2040 enfrentou durante sua elaboração?
7. Como eram produzidas as revistas e cadernos de trabalho do Fortaleza 2040?
8. Como era a participação do FCPC no projeto?
9. Como as instituições privadas participavam do Plano?
10. Como os órgãos públicos participavam do Plano?
11. Como se davam as contribuições das pessoas?
12. O que esperar do Fortaleza 2040 após sua finalização?

## Roteiro entrevista semiestruturada – Não ligados ao Iplanfor

Nome do entrevistado –

Data da entrevista –

Local da entrevista –

Hora de início –

Hora de término –

Idade –

Sexo –

Formação educacional -

Ocupação -

1. Como ficou sabendo do Fortaleza 2040?
2. Como foi sua participação no Plano Fortaleza 2040?
3. Como você ia para as reuniões?
4. Já participou de alguma experiência parecida anteriormente (Citar: Orçamento participativo, Planejamento participativo, etc.)? Como foi?
5. Como você se sentia nas reuniões?
6. Você observa algum ponto negativo do Plano? Na sua opinião, qual(is) a(s) maior(es) dificuldades que o Fortaleza 2040 enfrentou durante sua elaboração?
7. O que poderia melhorar no Plano?
8. Quem ou que entidades tinham mais força de fala na sua opinião?
9. O que você conhece sobre o que foi produzido no Fortaleza 2040?
10. O que espera do Fortaleza 2040 após sua finalização?

**APÊNDICE D – CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DA PESQUISA**

<b>Atividade</b>	<b>Início da atividade</b>	<b>Término da Atividade</b>
Pesquisa Bibliográfica	Jan/2016	Jul/2016
Observação em campo	Jan/2016	Dez/2016
Análise Documental	Mar/2016	Nov/2017
Entrevistas	Jun/ 2017	Nov/2017
Análise dos dados de campo e documental	Mar/2016	Dez/2017
Preparação e realização do Exame de qualificação	Dez/2016	Jun/2017
Elaboração e redação da Dissertação	Mar/2016	Mai/2018
Revisão final e defesa da Dissertação	Mai/2018	Ago/2018

## **ANEXO A – EIXOS E OBJETIVOS DO FORTALEZA 2040**

### **EIXO 0 – EQUIDADE TERRITORIAL, SOCIAL E ECONÔMICA**

Objetivos:

1. Comunidades valorizadas e integradas à sociabilidade urbana;
2. Atividades promotoras de inclusão produtiva dinamizadas;
3. Cultura de paz e segurança cidadã;
4. Oportunidades de emprego e renda distribuídas no conjunto territorial municipal.

### **EIXO 1 – CIDADE CONECTADA, ACESSÍVEL E JUSTA**

Objetivos:

1. Cidade compacta, acessível e conectada;
2. Espaços públicos alocados amplamente no conjunto do território municipal;
3. Centro Urbano Reabilitado;
4. Espaços públicos equipados seguros e integrados;
5. Transporte público de qualidade.

### **EIXO 2 – VIDA COMUNITÁRIA, ACOLHIMENTO E BEM ESTAR**

Objetivos:

1. Comunidade saudável;
2. Comunidade acolhedora, inclusiva com valorização e respeito a diversidade;
3. Comunidade com elevado senso de pertencimento e afeição a cidade.

### **EIXO 3 – DESENVOLVIMENTO DA CULTURA E DO CONHECIMENTO**

Objetivos:

1. Educação de qualidade e capacitação para o trabalho;
2. Desenvolvimento científico e tecnológico;
3. Valorização e desenvolvimento cultural.

### **EIXO 4 – QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS**

Objetivos:

1. Recursos naturais, resiliência e conforto ambiental;
2. Saneamento básico ampliado;
3. Segurança hídrica;
4. Energias renováveis e eficiência energética.

### **EIXO 5 – DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA E INCLUSÃO PRODUTIVA**

Objetivos:

1. Estrutura produtiva de serviços ampliada e diversificada;
2. Setores econômicos consolidados mais competitivos e de alto valor agregado;

## **EIXO 6 – GOVERNANÇA MUNICIPAL**

Objetivos:

1. Modelo de acompanhamento e avaliação do Fortaleza 2040 instituído;
2. Gestão pública participativa e eficiente;
3. Observatório da cidade.

Fonte: Iplanfor. “Visão de Futuro: eixos estratégicos e objetivos”. Nº 6. Fortaleza: Edições Iplanfor, 2016, p. 16.

**ANEXO B – PLANOS DE AÇÕES ELABORADOS NO FORTALEZA 2040**

E0 PLANO DE CULTURA DE PAZ E SEGURANÇA CIDADÃ  
E0 PLANO DE INSERÇÃO PRODUTIVA, EMPREENDEDORISMO, EMPREGO E RENDA  
E0 PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
E2 PLANO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL  
E2 PLANO DA IGUALDADE RACIAL  
E2 PLANO DA JUVENTUDE  
E2 PLANO DA SAÚDE E DA SEGURANÇA ALIMENTAR  
E2 PLANO DO ESPORTE E LAZER  
E2 PLANO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE  
E2 PLANO DOS DIREITOS DA MULHER  
E2 PLANO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA  
E2 PLANO DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA  
E2 PLANO DOS DIREITOS LGBT  
E3 PLANO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA  
E3 PLANO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO  
E3 PLANO DE CULTURA E PATRIMÔNIO  
E4 PLANO SEGURANÇA HIDRICA  
E4 PLANO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS E EFICIÊNCIA ENERGÉTICA  
E5 PLANO DA AGRICULTURA URBANA  
E5 PLANO DA CONSTRUÇÃO CIVIL  
E5 PLANO DA ECONOMIA CRIATIVA  
E5 PLANO DA ECONOMIA DO MAR  
E5 PLANO DA NOVA INDÚSTRIA E DOS SERVIÇOS AVANÇADOS  
E5 PLANO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)  
E5 PLANO DAS CONFECÇÕES  
E5 PLANO DO TURISMO  
E6 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA GOVERNAÇÃO PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

**\*E0, E1, E2, E3, E4, E5 e E6 são os eixos de ação anteriormente descrito. Maiores informações sobre os eixos ver ANEXO B.**

## **ANEXO C – LISTA DE BAIRROS POR REGIONAL (ORDEM ALFABÉTICA)**

### **Regional I**

Álvaro Weyne, Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Ellery, Farias Brito, Floresta, Jacarecanga, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Monte Castelo, Moura Brasil, Pirambu, Vila Velha e São Gerardo.

### **Regional II**

Aldeota, Cais do Porto, Cidade 2000, Cocó, De Lourdes, Dionísio Torres, Engenheiro Luciano Calvalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Manuel Dias Branco, Meireles, Mucuripe, Papicu, Praia de Iracema, Praia do Futuro I e II, Salinas, São João do Tauape, Varjota, Vicente Pinzón.

### **Regional III**

Amadeu Furtado, Antônio Bezerra, Autran Nunes, Bonsucesso, Bela Vista, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jóquei Clube, Olavo Oliveira, Padre Andrade, Parque Araxá, Pici, Parquelândia, Presidente Kennedy, Rodolfo Teófilo e Quintino Cunha.

### **Regional IV**

Aeroporto, Benfica, Bom Futuro, Couto Fernandes, Damas, Demócrito Rocha, Dendê, Fátima, Itaoca, Itaperi, Jardim América, Montese, Pan Americano, Parangaba, Parreão, São José Bonifácio, Serrinha, Vila Peri e Vila União.

### **Regional V**

Bom Jardim, Canindezinho, Conjunto Ceará, Conjunto Esperança, Conjunto José Walter, Genibaú, Granja Lisboa, Granja Portugal, Jardim Cearense, Maraponga, Mondubim, Novo Mondubim, Parque Santa Rosa, Parque São José, Planalto Ayrton Senna, Presidente Vargas, Siqueira e Vila Manoel Sátiro.

### **Regional VI**

Aerolândia, Alagadiço Novo, Ancuri, Auto da Balança, Barroso, Cajazeiras, Cambeba, Castelão, Cidade dos Funcionários, Coaçu, Curió, Dias Macedo, Edson Queiroz, Guajerú, Jangurussu, Jardim das Oliveiras, Lagoa Redonda, Mata Galinha, Messejana, Parque Dois Irmãos, Parque Iracema, Parque Manibura, Passaré, Paupina, Pedras, Sabiaguaba e Sapiranga.

### **Regional do Centro**

Centro.

## ANEXO D – QUESTIONÁRIO A FORTALEZA QUE QUEREMOS

<b>COMO DESEJA QUE A CIDADE ESTEJA EM 2040 COM RELAÇÃO A:</b>		<b>Quais os desafios que necessitam ser enfrentados para isso?</b>
<b>Contexto social e vida comunitária</b>	Vida comunitária	
	Segurança	
	Educação	
	Saúde	
	Cultura	
	Esporte	
	Habitação e regularização	
<b>Desenvolvimento urbano</b>	Forma urbana e uso do solo	
	Qualidade dos espaços públicos e mobiliário urbano	
	Centro da cidade	
<b>Mobilidade urbana e acessibilidade</b>	Sistema viário e gestão de tráfego	
	Transporte público	
	Ciclovias e passeios (ciclistas e pedestres)	
	Acessibilidade universal (adequação das edificações e espaços para pessoas deficientes)	
<b>Meio ambiente e patrimônio paisagístico</b>	Meio ambiente	
	Patrimônio cultural	
	Controle de poluição (sonora, do ar, dos recursos hídricos, etc.)	
<b>Saneamento e infraestrutura domiciliar</b>	Coleta de lixo e gestão de resíduos sólidos	
	Água	
	Esgoto	
	Drenagem	
	Energia	

<b>Participação e controle social</b>	Formas de participação da população na gestão municipal		
	Acesso à informação e transparência na gestão pública		
<b>Economia, mercado de trabalho, emprego e renda</b>	Mercado de trabalho, emprego e renda		
	Produtividade e competitividade das empresas		

Fonte: Iplanfor. Caderno de Trabalho “A fortaleza que Queremos”. Fortaleza: Edições Iplanfor, 2015.

## ANEXO E – CARTA ABERTA DO FORTALEZA 2040

... elaborado com milhares de mãos, lapidado de forma engenhosa ao longo de 3 anos por cidadãos dos diversos bairros da cidade, pesquisadores, técnicos, consultores e gestores, que construíram caminhos para que o sonho de cidade compartilhado torne-se realidade.

O tesouro de que falamos não irá gerar riquezas apenas para uns poucos privilegiados, o que em geral ocorre até mesmo nos melhores contos de fada, mas sim para todos que habitam a cidade.

O tesouro é um guia, com caminhos que devem ser trilhados para transformarmos Fortaleza em uma cidade **pacífica, próspera e justa**, com distribuição mais equitativa da renda e oportunidades. Uma cidade **sustentável**, com meio ambiente recuperado e conservado, bem arborizada, **mais conectada, bem cuidada, acessível e acolhedora**, onde as pessoas habitam e circulam com conforto e segurança, com espaços e equipamentos públicos que facilitem a acessibilidade, estimulem a conectividade e integração social, com vida comunitária fortalecida pela gentileza e cordialidade, valorizando a diversidade e diferentes identidades.

Compartilhemos este tesouro, para que mais gente possa vir a trilhar estes novos caminhos, pois eles nos levarão à **Fortaleza que queremos!**

**FORTALEZA2040**

 **Prefeitura de Fortaleza**  
Instituto de Planejamento de Fortaleza

(VERSO)

*Neste pequeno objeto,  
encontra-se um grande tesouro...*



**FORTALEZA2040**

 **Prefeitura de Fortaleza**  
Instituto de Planejamento de Fortaleza

(FRENTE)