



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE TECNOLOGIA**  
**DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN**

**SAMUEL TAVARES PINHEIRO**

**O POSTULADO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANOS URBANÍSTICOS:  
UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE  
FORTALEZA (2009) E O PLANO FORTALEZA 2040 (2016)**

**FORTALEZA**

**2019**

SAMUEL TAVARES PINHEIRO

O POSTULADO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANOS URBANÍSTICOS: UMA  
ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE  
FORTALEZA (2009) E O PLANO FORTALEZA 2040 (2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico. Linha de Pesquisa: Planejamento Urbano e Design da Informação.

Orientador: Prof. Dr. José Almir Farias.

**FORTALEZA**

**2019**

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)

---

S152p

Pinheiro, Samuel Tavares.

O postulado da participação popular em planos urbanísticos: uma análise comparada entre o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009) e o Plano Fortaleza 2040 (2016) / Samuel Tavares Pinheiro – 2019.

152 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design (PPGAU+D), Fortaleza, 2019.

Orientação: Prof. Dr. José Almir Farias Filho.

1. Participação popular – métodos e técnicas. 2. Planejamento participativo. 3. Planos Urbanísticos. 4. PDPFor. 5. Plano Fortaleza 2040.

CDD 320.6

---

SAMUEL TAVARES PINHEIRO

O POSTULADO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANOS URBANÍSTICOS: UMA  
ANÁLISE COMPARADA ENTRE O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE  
FORTALEZA (2009) E O PLANO FORTALEZA 2040 (2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico. Linha de Pesquisa: Planejamento Urbano e Design da Informação.

Aprovada em: 27/11/2019.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Almir Farias (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Linda Maria de Pontes Gondim  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Carla Camila Girão Albuquerque  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

---

Prof. Dr. Emanuel Ramos Cavalcanti  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

A Salete e Francisco, meus progenitores.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Ceará (UFC) e à Fundação Cearense de Apoio à Pesquisa (FUNCAP), pelo apoio institucional e financeiro para a realização desta pesquisa. Ao Programa de Pós-Graduação Arquitetura e Urbanismo e Design da UFC, pela excelência e suporte, em especial ao secretário Rafael Gomes Fernandes, pela sua dedicação e presteza. Ficam aqui os meus sinceros agradecimentos, neste período obscuro para a democracia brasileira, para aqueles que assim como eu acreditam, lutam e defendem uma educação pública, gratuita e de qualidade.

Ao Almir, meu orientador, por ter me acolhido – um geógrafo se aventurando em outra área do conhecimento científico - e com paciência mostrado o caminho das pedras para a realização desta pesquisa. Agradeço pelo rigor, generosidade, confiança, credibilidade, compreensão e encorajamento que orientaram este percurso pessoal e profissional. Foram muitos momentos de angústias e inseguranças, mas sempre tive a certeza de que nunca estive sozinho durante todo o processo. Obrigado Almir, com você, aprendi não apenas como pesquisar, mas também como ser um profissional ético, justo e gentil. Serei eternamente grato!

Às professoras Linda Maria de Pontes Gondim e Carla Camila Girão Albuquerque, e ao professor Emanuel Ramos Cavalcanti pela prontidão e generosidade em avaliar este trabalho e pelas contribuições tecidas, desde a qualificação. O conhecimento (com)partilhado ascenderam questões para posteridade.

A todas as professoras e professores do PPGAU+D UFC.

Aos queridos companheiros da “melhor turma” de mestrado. Agradeço a todos sem exceção (Amanda, Davi, Érica, Fernanda, Lúcia, Luiz, Júlia, Natália, Sylvia, Pedro, Plínio), pela cumplicidade e apoio, tão presente nos momentos de lamúrias, incertezas e descontração. Venho agradecer especialmente à Amanda, que me acompanhou mais de perto. Grato pela amizade espontânea e por sempre lembrar de que não estava(mos) sozinho(s). Compartilhar vida com você tornou o processo mais empolgante e leve.

Aos momentos de desconcentração vivenciados nos corredores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design da UFC. Durante as pausas nos bancos ou no anfiteatro, em momentos de estresse e solidão, fui surpreendido por histórias e lembranças que por vezes, me afugentaram do turbilhão acadêmico.

Aos amigos, de perto e de longe. Pela presença fundamental e pela compreensão da ausência necessária. Ao Junior, que desde quando nossos caminhos se cruzaram no curso de

Geografia da UFC tem me ensinado o valor de uma amizade. Muito obrigado por cada palavra de encorajamento.

Aos meus sobrinhos Rafaelly e Lucas, que com toda alegria e doçura da infância, sempre me trouxeram de volta ao eixo, com suas gargalhadas, sorrisos e abraços tão cheios de verdade e afeto.

À minha família, por tudo. À Salete e ao Francisco, que me trouxeram para este mundo e me guiaram desde então. A vocês minha imensurável devoção e admiração.

Por fim, agradeço a mim por não ter desistido dessa que foi uma das etapas mais fatigantes da minha recente jornada acadêmica e profissional. Pode parecer soberbo, mas não é. Chegar até aqui é lembrar daquele recém-licenciado em Geografia sendo aprovado, após uma seleção no qual ninguém acreditava ser possível, nem mesmo os mais próximos. Encerro o ciclo, ainda mais convicto, de que quem acredita sempre alcança.

## RESUMO

No contexto evolutivo da política urbana brasileira, a participação popular esteve ausente nos processos de planejamento e gestão das cidades até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Desde então, e em oposição ao antigo modelo de planejamento racional-tecnocrático, a prática urbanística passou a dar especial atenção às abordagens colaborativas fortemente inspiradas nas correntes de democracia deliberativa e nos debates que acompanharam sua difusão. Neste decurso, o florescimento de métodos e dispositivos de participação produziu um terreno fértil de diversificação instrumental e resultados contrastantes. Isso é particularmente visível quando se compara sua aplicação em planos urbanísticos egressos das duas matrizes técnico-ideológicas que se tornaram referência entre nós: a reformista e a neoliberal. A primeira pauta-se pelos ideais distributivistas com o objetivo de promover a justiça espacial e o direito à cidade, em uma perspectiva de desenvolvimento social; a segunda compreende a urbe sob a óptica empresarial, oferecendo um suporte para a atração de capital e adoção de ações flexíveis de modo a incrementar o desenvolvimento econômico. Este cenário de diferenciação e concorrência é o ponto de partida desta pesquisa que tem por objetivo refletir sobre o alcance social e os arranjos institucionais e políticos para a participação popular na elaboração de planos urbanísticos. O recorte desta investigação considera como objeto de estudo os dois últimos documentos concebidos para a cidade de Fortaleza: o Plano Diretor Participativo (2009) e o Plano Fortaleza 2040 (2016). A metodologia elencada para elucidar a natureza dos processos participativos encontra-se ancorados em uma análise comparada sistematizada em quatro dimensões, a saber: (I) conjuntura político-social na cidade; (II) estrutura organizacional e atores envolvidos; (III) métodos e instrumentos de participação; (IV) alcance temporal e abrangência territorial. Os resultados da pesquisa apontam que planos urbanísticos com finalidades técnico-ideológicas distintas se diferenciam quanto ao discurso oficial e aos ritos processuais, embora coincidam em uma mesma expectativa de controle dos fluxos de informação e consolidação dos dados. Cabe destacar que nenhum dos dois arranjos participativos em análise se revela como vetor de integração social, na medida em que não se constituem como força motriz das solidariedades cívicas que produzem as formas de vida democrática na cidade.

**Palavras-chave:** Participação popular. Planejamento participativo. Planos Urbanísticos. PDPFor. Plano Fortaleza 2040.



## ABSTRACT

In the evolutionary context of the Brazilian urban policy, the popular engagement had been absent in planning and management processes until the promulgation of the Federal Constitution of 1988. Since then and as opposed to the previous rational-technocratic model of planning, the urbanistic practice began to give special attention to collaborative approaches strongly inspired by deliberative democracy ideas and by debates that follow their spreading. Meanwhile, the flourishing of methods and tools of participation developed a fertile soil for instrumental diversification and contrasting results. This is particularly visible when comparing its application in previous urbanistic plans from the two techno-ideological matrices which became a reference among us: the reformist and the neoliberal. The first is based on distributivist ideals which have the objective of promoting social justice and the right to a city in a social development perspective. The second comprises the urban under an entrepreneur optic, offering support for attracting capital and adopting flexible actions in order to increase economic development. This scenario of differentiation and competition is the starting point of this research, which has as main goal reflecting on the social reach and political and institutional arrangements for popular engagement in the elaboration of urbanistic plans. The undertaken investigation takes in consideration the study of the two last documents conceived for the city of Fortaleza: *Plano Diretor Participativo* (2009) and *Plano Fortaleza 2040* (2016). The methodological procedures listed to elucidate the nature of participatory processes are anchored in a compared analysis systematized in four dimensions: (I) social-political conjuncture of the city; (II) organizational structure and actors involved; (III) engagement methods and tools; (IV) temporal range and territorial coverage. The research results indicate that urbanistic plans with distinct techno-ideological goal are differentiated when it comes to official discourse and procedural rite, although concurring on a same expectation of information flow control and data consolidation. It must be noted that none of the two analyzed participatory arrangements reveals itself as social integration vector, due to the fact that they are not consisted as civil solidarities driving force that produces the democratic ways of life in the city.

**Keywords:** Popular engagement. Participatory planning. Urbanistic plans. PDPFor. Plano de Fortaleza 2040.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Padrões de Planejamento.....	52
Figura 02 – Modelagem Crítica do Planejamento.....	56
Figura 03 – Organograma da Reforma Administração da Gestão de Luizianne Lins.....	76
Figura 04 – Organograma da Reforma Administrativa da Gestão de Roberto Cláudio.....	79
Figura 05 – Organograma com as etapas do Plano Diretor Participativo.....	84
Figura 06 – Modelo de Mapa Comunitário de Bairro (Fase I).....	94
Figura 07 – Interface digital do mapa colaborativo do Fortaleza 2040 utilizados na Fase I	96
Figura 08 – Interface do Fórum Fortaleza 2040.....	97
Figura 09 – Áreas de participação do Orçamento Participativo de Fortaleza.....	106
Figura 10 – Dimensões da Governança do Plano Fortaleza 2040.....	108
Figura 11 – Esquema das instâncias propostas para a governança do Plano Fortaleza 2040.....	109

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Dimensões para análise comparada.....	19
Quadro 02 – Instâncias e instrumentos de participação da política urbana.....	44
Quadro 03 – Níveis e graus de participação segundo Arnstein e Souza.....	46
Quadro 04 – Graus de participação segundo Lacaze .....	47
Quadro 05 – Eixos e Objetivos Estratégicos do Plano Fortaleza 2040.....	81
Quadro 06 – Cronograma de Atividades do PDPFor (2009).....	83
Quadro 07 – Distribuição de Delegados do Plano Diretor Participativo.....	89
Quadro 08 – Participantes do Congresso do Plano Diretor Participativo.....	90
Quadro 09 – Cronograma das fases do Plano Fortaleza 2040.....	92
Quadro 10 – Proposta de regionalização de Fortaleza a partir dos Fóruns Territoriais.	110
Quadro 11 - Balanço da Conjuntura Político-Social.....	115
Quadro 12 – Análise da Estrutura Organizacional e Atores Envolvidos.....	118
Quadro 13 – Análise dos Métodos e Instrumentos de Participação.....	121
Quadro 14 – Análise do Alcance Temporal e Abrangência Territorial.....	125

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Fortaleza – área, população, densidade demográfica e domicílios por região administrativa 2003 (*).....	106
Tabela 02 – Fortaleza – área, população, densidade demográfica e domicílios por região administrativa 2014.....	111

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	Área de Participação
ASTEF	Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas
CEC	Centro de Eventos do Ceará
CPPD	Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor
FCPC	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
Habitafor	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional
IPLAM	Instituto de Planejamento Municipal
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
LegFor	Projeto de Legislação Urbanística de Fortaleza
LPUOS	Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo
MCidades	Ministério das Cidades
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPCE	Ministério Público do Ceará
NUHAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
OP	Orçamento Participativo
PDDUAFor	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza
PDDUFor	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PLANDIRF	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SAM	Secretaria Municipal de Administração
SECOPAFOR	Secretaria Municipal Extraordinária da Copa
SEFIN	Secretaria Municipal das Finanças

SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura
SEMAN	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SEPOG	Secretaria Municipal de Planejamento
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará
VLT	Veículo Leve Sobre Trilhos
ZEIS	Zonas Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2</b>	<b>OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	24
<b>2.1</b>	Da Democracia Representativa à Democracia Participativa.....	24
<b>2.2</b>	Democracia Digital, um novo avatar?.....	31
<b>2.3</b>	Conceitos de participação e a realidade sociopolítica brasileira.....	38
<b>2.4</b>	As instâncias e os instrumentos de participação.....	42
<b>2.5</b>	É possível mensurar os níveis de participação?.....	45
<b>3</b>	<b>PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL</b> .....	48
<b>3.1</b>	O prelúdio da participação no planejamento urbano.....	48
<b>3.2</b>	Sobre os estudos de modelagem crítica.....	51
<b>3.3</b>	Planejamento reformista: um modelo à esquerda.....	57
<b>3.4</b>	Planejamento urbano estratégico: um modelo à direita.....	60
<b>3.5</b>	O fim de um ciclo na política urbana do Brasil.....	62
<b>4</b>	<b>DOIS PLANOS, DOIS TEMPOS, DOIS PROCESSOS</b> .....	66
<b>4.1</b>	Notas precedentes sobre o planejamento urbano em Fortaleza.....	66
<b>4.2</b>	Balanço da conjuntura política e social.....	69
<b>4.2.1</b>	A gestão Luizianne Lins (2005-2008).....	69
<b>4.2.2</b>	A gestão Roberto Cláudio (2013-2016).....	72
<b>4.3</b>	Análise da estrutura organizacional e atores envolvidos.....	75
<b>4.3.1</b>	A participação como política pública.....	75
<b>4.3.2</b>	Vontade de potência: Iplanfor e staff técnico.....	78
<b>4.4</b>	Sobre os métodos e instrumentos de participação.....	83
<b>4.4.1</b>	A mobilização presencial no PDPFor.....	83
<b>4.4.2</b>	As mídias digitais no Fortaleza 2040.....	91
<b>4.5</b>	Exame do alcance temporal e abrangência territorial.....	101
<b>4.5.1</b>	O tempo alongado do campo popular.....	101
<b>4.5.2</b>	O espaço virtual em tempos midiáticos.....	107
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	113
<b>5.1</b>	Sobre os resultados da análise comparada .....	113
<b>5.2</b>	Sobre as discussões suscitadas pela investigação.....	126
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	129
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	132

<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS</b>	
<b>SEMIESTRUTURADA .....</b>	<b>141</b>
<b>APÊNDICE B – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS.....</b>	<b>149</b>



## INTRODUÇÃO

A participação popular é um tema que está na ordem do dia, nos últimos anos, em especial nesta década. O Brasil e o mundo tem sido cenário de diversas expressões da participação, seja de forma institucionalizada nos órgãos colegiados de políticas públicas, ou fora da estrutura estatal, em manifestações públicas. Tida como postulada inafastável da democracia, a participação popular se mostra como um instrumento profícuo para a efetivação do Estado Democrático de Direito, conseqüentemente, para consolidação dos direitos fundamentais e a constituição de uma sociedade democrática.

O tema desta pesquisa é a participação popular no planejamento urbano. A compreensão recai sobre a investigação de dois processos participativos em âmbito local e atrelados à elaboração de planos urbanísticos na cidade de Fortaleza-CE: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor, de 2009, e o Plano Fortaleza 2040, de 2016. Tais experiências põem em relevo a percepção de que práticas diferenciadas de planejamento urbano correspondem diretamente para formas diferenciadas de participação.

A justificativa desta pesquisa, para além das inquietações pessoais do pesquisador, se deve à compreensão de que há crescentes dúvidas e questionamentos sobre o fato das práticas contemporâneas de planejamento participativo serem consideradas consistentemente democráticas, participativas e inclusivas. Embora seja objeto de permanente discussão, tanto para pesquisadores quanto para as administrações públicas, a participação é, via de regra, apresentada como um caminho indispensável e uma possível resposta para os desafios urbanos.

Na prática, há reconhecidas dificuldades para a elaboração de procedimentos participativos e sua aplicação em ambientes urbanos. Observa-se que, na lógica do modelo dominante de democracia representativa, a regra deve se ater à noção de interesse geral. Em princípio, é esta noção que legitima a ação pública para a qual convergem conceitos como o interesse comum ou o bem público. É sob esses termos que as ações de planejamento urbano participativo encontram legitimidade, embora frequentemente os resultados alcançados contrariem muitos interesses, por vezes, os de grupos mais necessitados.

A relevância deste estudo encontra-se na importância de se identificar e compreender o papel e alcance de procedimentos e instrumentos de participação no processo de formulação de planos urbanísticos. Acredita-se que a ascensão e institucionalização da participação popular pode apresentar resultados exitosos. Por outro lado, sabe-se também que a participação pode funcionar como instrumento de legitimação de políticas e processos não

democráticos, uma vez que, setores políticos e forças econômicas refreiam o processo participativo, subjugando a seu favor a pauta de discussões e se apropriando dos novos espaços que deveriam ser destinados aos cidadãos.

Importante destacar que os debates acerca da participação como elemento capaz de aprofundar a democracia não são recentes. As cidades gregas já apresentavam o modelo de democracia tida como direta, no qual cada cidadão possuía voz e vez para tomar decisões, muito embora, a participação fosse restrita<sup>1</sup>. Desde então, o cerne do processo democrático no mundo ocidental sempre considerou a participação como pressuposto, embora, ao longo da história, essa premissa tenha se restringido em diferentes contextos ou vertentes de democracia.

Na revisão da literatura aqui empreendida compreende-se que o modelo de democracia participativa surgiu como resposta à crise da democracia representativa ao longo do século XX. Seus teóricos afirmam que o processo eleitoral, a organização partidária e a representação ainda sustentam os processos democráticos, embora a democracia, para existir de fato, precisa de uma participação social mais ativa nas tomadas de decisões políticas.

No campo do planejamento urbano brasileiro, a preocupação em promover a participação popular remonta à década de 1960. Pelo menos cinco processos acumulados e articulados entre si favoreceram a emergência da participação no planejamento nacional: a ascensão dos movimentos sociais; o desenvolvimento de uma abordagem reflexiva entre profissionais do planejamento urbano; a crítica pós-moderna; o entendimento de governança urbana em substituição ao governo da cidade; e os debates sobre o desenvolvimento urbano sustentável.

Considerando o contexto histórico, social, econômico e político nacional, até a década de 1980, o planejamento urbano no país era estruturado em práticas intervencionistas, centralizadoras, tecnocráticas, autoritárias, clientelistas e assistencialistas, em detrimento do interesse público. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi o ponto de inflexão para o incentivo da participação, em especial, no que tange a formulação de políticas urbanas, considerando o crescimento do associativismo e das formas de organização associadas às lutas por uma sociedade menos desigual.

Desde então, as discussões vêm sendo pautadas por uma exigência de democratização da administração pública das cidades. Com ampla produção e difusão de conhecimento sobre a questão urbana, os modelos de planejamento, gestão e controle de

---

<sup>1</sup> Somente 10% dos homens livres, filhos de pais atenienses, proprietários de terras ou artesãos e acima de 18 anos - com exceção das mulheres, crianças, imigrantes, estrangeiros e escravos - poderiam discutir os rumos da cidade na qual viviam. (CREMONESE, 2012).

pensar a cidade foram ressignificados. Os avanços alcançados se devem à atuação de diversos setores da sociedade civil, como movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais e militantes políticos, organizados em instâncias representativas de composição mista e plural.

Grosso modo, as práticas de planejamento urbano originárias dos países centrais foram importadas para os países periféricos e ganharam relevância no contexto do mundo capitalista globalizado. No cenário brasileiro, não foi diferente. As experiências de planejamento urbano nacionais são diversas, mas, no período pós-constituição aos dias atuais, a politização da questão urbana deu formação a dois modelos de planejamento urbano que se tornaram, por assim dizer, hegemônicos: o planejamento reformista e o planejamento urbano estratégico.

A proposta de um planejamento reformista consolida-se ao longo das campanhas pela reforma urbana, no ideal de uma cidade para todos, na qual todos deveriam ter acesso aos custos e benefícios de urbanização. Compreendendo a disputa desigual pela ocupação do solo da cidade, o projeto do planejamento reformista tem como objetivo central a instituição de um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações: instituição da gestão democrática da cidade; fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos; inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares.

O planejamento urbano estratégico, típico da lógica neoliberal, é um modelo cuja base conceitual e instrumentos analíticos e metodológicos, visa transformar a cidade em um campo para a atuação empresarial sem grandes empecilhos. Tendo como um dos seus pilares a união de esforços entre o setor público e privado para realizar um projeto/modelo de cidade, esse modelo de planejamento urbano, busca a associação dos diversos atores urbanos através de parcerias público-privadas para promover uma nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade.

Proveniente dos países centrais, a partir de experiências de reconversão urbana nos anos de 1950 e 1960, em cidades como Baltimore, Boston, Toronto, Montreal, Londres, o planejamento urbano estratégico ganhou ênfase na América Latina, somente na década de 1990, com a difusão do modelo catalão, em especial, pelo caso de Barcelona. No Brasil, a primeira cidade a planos estratégicos por meio de consultoria internacional, foi a cidade do Rio de Janeiro. Considerando o momento em que as administrações municipais buscaram viabilizar a retomada do desenvolvimento urbano diante da crise fiscal do Estado, logo, os planos estratégicos eram vistos com panaceia para os desafios urbanos. Nota-se, portanto, a

tentativa de inserir cada vez mais a cidade em um novo momento e/ou conjuntura de ampliação da influência da lógica neoliberal nas várias dimensões da vida.

O reconhecimento destes dois modelos de planejamento urbano nos remete aos dois últimos planos elaborados para à cidade de Fortaleza, na medida em que o primeiro deles está vinculado prioritariamente aos ideários da reforma urbana, enquanto o segundo tem filiação nos discursos da globalização e do neoliberalismo. Não constituindo produtos de pureza técnico-ideológica, esses planos trazem assimilações de uma e outra matriz em seus respectivos conteúdos, coincidindo em muitos objetivos e metas. E, no entanto, as diferenças são notórias, a começar pelos procedimentos adotados para a participação popular no momento de sua elaboração.

O PDPFor, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 62/2009, foi fruto de um processo longo e tortuoso, concluído no fim da primeira gestão de Luizianne Lins (2005-2008). A metodologia de elaboração do PDPFor, pautada nos ideários da política urbana participativa concebida em nível nacional, prolongou-se por seis anos devido às disputas político-ideológicas e lutas sociais. Este plano continua a ser o principal instrumento de planejamento urbano da cidade de Fortaleza, que passa por um processo revisão decenal, uma vez que se constitui com caráter de lei.

O Plano Fortaleza 2040, elaborado na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013-2016), é um plano estratégico com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano em médio e longo prazo, com a participação da sociedade. Esta peça urbanística visa fomentar um conjunto de diretrizes e políticas públicas que nortearão o desenvolvimento urbano, como a formulação e revisão dos planos diretores, além de definir as ações do setor privado assegurando projetos e “produtos” urbanos por ele gerados. Dentre as suas metas destacam-se a intenção de colocar Fortaleza em uma seleta categoria das melhores cidades do Brasil para se viver com boa qualidade de vida, favorecer uma economia competitiva e dinâmica, reduzir a pobreza e preservar o meio ambiente.

A dicotomia entre discurso e prática pode ser percebida na cidade de Fortaleza. A escolha por analisar os referidos planos urbanísticos desta metrópole, se dá em razão dos avanços e particularidades de processos distintos, mas também pelo fato deles serem resultados das primeiras experiências em práticas políticas ditas democráticas, participativas e inovadoras em âmbito local. Neste sentido, algumas questões iniciais são postas nesta investigação, a saber: Quais os modelos de formalização institucional e política do processo de participação popular na elaboração de planos urbanísticos recentes na cidade de Fortaleza? Quais os avanços e limites da participação popular nessas práticas de planejamento urbano?

As questões apontadas relacionam-se com uma indagação teórica talvez mais importante. A partir da análise dos dois casos escolhidos, a pesquisa buscou problematizar a democratização e a participação popular na contemporaneidade, analisando as características que integraram os processos e os produtos técnico-políticos gerados nessas práticas de planejamento e gestão urbanos. Considera-se a hipótese de que os modelos participativos executados em Fortaleza, embora fundamentados por um discurso participativo, não alcançam o real significado da participação democrática em razão de serem submetidos a uma práxis comum, qual seja: tanto o desenho institucional para a participação, como o controle do tempo-espaço (calendário de atividades e cobertura territorial) continuam fortemente ancorados no poder de decisão da administração pública.

A pesquisa teve por **objetivo geral** compreender o processo de participação popular na elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009) e do Plano Fortaleza 2040 (2016), de modo a refletir sobre o alcance social e os arranjos institucionais e políticos em planos urbanísticos.

Os **objetivos específicos** foram:

- Analisar à luz do debate teórico-conceitual, a relação entre participação e planejamento urbano, com recorte para cidade de Fortaleza;
- Compreender o contexto histórico, econômico, político, social e cultural, determinantes para atuação dos sujeitos envolvidos nos processos participativos contemporâneos de Fortaleza;
- Elaborar análise comparativa entre os dois planos em estudo, de modo a identificar semelhanças e divergências entre os processos participativos.

No que se refere à metodologia, esta pesquisa é de natureza qualitativa com objetivos exploratórios e descritivos. Dentre os procedimentos técnicos adotados ganharam destaque a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, sendo também adotadas as entrevistas semiestruturadas para obtenção de dados a partir do tipo de amostragem não-probabilística intencional. Nesse tipo de amostra, o pesquisador pode usar o seu julgamento para selecionar os membros da população que são boas fontes de informação precisa.

Para a realização desta pesquisa, utilizou-se o método “estudo de caso” em uma perspectiva de análise comparada. Dessa forma, a análise comparada sustenta o escopo metodológico, apoiando-se no que afirma Duverger (1962, p. 308), “a comparação supõe analisar, ao mesmo tempo, a existência de semelhanças e diferenças: não se comparam duas coisas absolutamente idênticas, nem duas coisas inteiramente diferentes”. Assim, a comparação requer uma certa analogia entre as coisas comparadas. Nesta pesquisa, compara-

se para examinar um fenômeno – a participação popular em planos urbanísticos – e revelar o que ele nos diz sobre o seu alcance social e político.

Trata-se de um método apropriado ao entendimento da evolução da prática urbanística que requer comparações sistemáticas e onde as generalizações estão situadas em um contexto de grandes questões do pensamento social. Acrescenta-se que a principal vantagem do método comparado é que, devido à falta de recursos e à escassez de tempo, a análise de um pequeno número de casos pode ser mais promissora do que um exame estatístico superficial de muitos casos, além de poder estabelecer proposições empíricas gerais, descobrindo relações empíricas entre as dimensões e categorias.

O uso da metodologia comparativa é capaz de auxiliar a organização e disposição adequada dos dados e, assim, facilitar a comparação e obter resultados mais complexos. Deste modo, foram construídos quadros recapitulativos analíticos, para elencar elementos comuns nos dois planos, capazes de analisar as semelhanças e diferenças entre os documentos. Afinal, é no jogo de semelhanças e diferenças que se realiza a comparação.

Trata-se, em resumo, de uma pesquisa qualitativa que faz uso do recurso da técnica de análise temático-categorial, que tem por finalidade o desmembramento da análise em dimensões segundo reagrupamentos analógicos (BARDIN, 2006; OLIVEIRA, 2008). Segundo Silva e Fossá (2015, p. 8) “a opção pela análise categorial se respalda no fato de que é a melhor alternativa quando se quer estudar valores, opiniões, atitudes e crenças, através de dados qualitativos”.

A análise comparada desenvolvida pelo autor para esta pesquisa encontra-se estruturada em quatro dimensões, cuja sistematização busca elucidar a formação e alcance os processos participativos: (I) conjuntura político-social na cidade; (II) estrutura organizacional e atores envolvidos; (III) métodos e instrumentos de participação; (IV) escala temporal e abrangência territorial (ver quadro 01).

Quadro 01 – Dimensões para análise comparada

PLANOS	PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO (2009)	PLANO FORTALEZA 2040 (2016)
DIMENSÕES DE ANÁLISE COMPARADA	I. CONJUNTURA POLÍTICO-SOCIAL NA CIDADE	
	II. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ATORES ENVOLVIDOS	
	III. MÉTODOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO	
	IV. ALCANCE TEMPORAL E ABRANGÊNCIA TERRITORIAL	

Fonte: Elaborado pelo autor.

### *(I) Conjuntura Político-Social na Cidade*

Esta categoria trata da análise do contexto político-social na cidade no período em que foram concebidos os planos urbanísticos analisados. Trata-se de caracterizar o momento político, as condições socioeconômicas, o grau de interesse e mobilização da população. É importante observar que a compreensão analítica desta categoria demandou um levantamento de dados primários e secundários cuja extensão foi ditada pelas especificidades contextuais e históricas da política urbana em foco e das políticas a ela relacionadas.

Dito de modo mais preciso, procurou-se identificar os seguintes aspectos: (i) apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou o plano urbanístico à época de sua formulação; (ii) levantamento e interpretação dos conflitos e consensos correlacionados ao plano urbanístico em foco; (iii) atenção ao marco legal que ampara a formulação do plano urbanístico, articulando-o ao contexto referido nos itens anteriores.

### *(II) Estrutura Organizacional e Atores Envolvidos*

Esta dimensão analítica identificar, primeiramente, o grau de coerência/dispersão da estrutura organizacional para a participação ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Rolnik e Pinheiro (2004) salientam que cabe ao município a prerrogativa de coordenar os trabalhos de desenvolvimento de planos urbanísticos, por isso a relevância de analisar o perfil das administrações das cidades, pois auxilia na compreensão das intenções pensadas para o espaço urbano em questão.

Desta perspectiva, buscou-se a reconstituição destas estruturas e a identificação dos atores envolvidos, percebendo o pesquisador as mudanças nos sentidos dados à organização administrativa, das hierarquias institucionais até a base de cidadãos, que corresponde ao contato direto entre agentes institucionais e sujeitos receptores da política. Para esta apreensão foi fundamental a realização de entrevistas com diferentes agentes e representantes de instituições envolvidos na formulação dos dois planos investigados, recompondo, quando possível, os aspectos culturais inerentes a esses espaços institucionais e organizacionais.

### *(III) Métodos e Instrumentos de Participação*

Esta dimensão diz respeito aos procedimentos adotados para a participação popular na elaboração dos planos urbanísticos. Trata-se de compreender os percursos e os

aspectos técnicos para efetivação da participação, incluindo: o papel do corpo de especialistas envolvidos; a preparação dos atores sociais; as formas de publicidade e comunicação com os atores sociais; a capacitação acerca da metodologia; e as formas de representação do espaço adotados.

Nesta análise procurou-se examinar os espaços institucionais criados pelo poder público com o intuito de possibilitar o debate e a escolha das ações que impactam o espaço urbano. Questiona-se, portanto, a qualidade da participação de diversos segmentos sociais nos espaços institucionalizados, sendo os mais comuns as audiências, assembleias, fóruns, conferências e congressos.

#### *(IV) Alcance Temporal e Abrangência Territorial*

Por meio desta dimensão analítica buscou-se apreender a configuração temporal e territorial das estratégias de participação adotadas de modo a confrontar as propostas/objetivos gerais dos planos urbanísticos com as especificidades locais e sua historicidade. A apreensão dessa configuração coloca algumas questões em destaque: i) avaliação do tempo proposto e efetivamente utilizado para articular e desenvolver o processo participativo; ii) avaliação da abrangência territorial alcançada pela estratégia participativa tendo como referência a totalidade do espaço municipal.

O estudo de caso em tela e sua correspondente análise comparada foram subsidiados pelos instrumentos metodológicos seguintes:

- Revisão da Literatura e Referencial Teórico

A revisão da literatura e o referencial teórico-conceitual adotado foram demarcados em função das temáticas centrais da pesquisa: (i) democracia, (ii) participação popular; (iii) planos urbanísticos. O objetivo foi o de sistematizar os dados secundários e as temáticas de domínio conexo à pesquisa, encontrados em livros, teses, dissertações, monografias, artigos de periódicos, entre outros.

A bibliografia sobre participação popular e planejamento urbano é vasta, apoiada em leituras clássicas, como também recentes. Para fins desta pesquisa, dentre as referências consultados destacam-se os trabalhos desenvolvidos em âmbito local: Machado (2010), Góis (2018) e Silva (2018). Estes pesquisadores acompanharam *in loco* os processos de planejamento investigados, o PDPFor e Fortaleza 2040, respectivamente, e forneceram



informações relevantes para a análise comparada desenvolvida, distante temporalmente dos objetos em questão.

- Pesquisa Documental

A pesquisa documental se estruturou em duas etapas. No primeiro momento, empreendeu-se a coleta e análise de documentos legislativos e administrativos, além de dados oficiais referentes à participação popular nos processos administrativos. Considerou-se prioritariamente a produção das principais instituições municipais envolvidas<sup>2</sup>. Essas instituições dispunham de atas, relatórios técnicos e inúmeros arquivos úteis à análise comparada dos planos<sup>3</sup>. No segundo momento, pesquisou-se os relatórios e documentos sobre o processo participativo produzidos por outras fontes que não o executivo municipal, como o arquivo e biblioteca da ONG Cearah Periferia, para obtenção de material referente ao PDPFor 2009. Cabe ainda ressaltar os documentos referentes ao conteúdo propriamente dito da legislação urbana disposta nos planos utilizados apenas de forma subsidiária.

- Entrevistas Semiestruturadas

Para esta etapa da pesquisa foram realizadas 20 entrevistas, no qual, 11 foram realizadas com sujeitos envolvidos no processo de elaboração do PDPFor 2009, e, 09 com os sujeitos envolvidos com o Plano Fortaleza 2040. Os entrevistados foram organizados de acordo com a sua ocupação - à época de elaboração dos planos - em três grandes grupos: (i) técnicos, assessores e consultores institucionais; (ii) entidades, organizações, movimentos sociais e redes da sociedade civil; (iii) acadêmicos e pesquisadores. Importante destacar que os grupos criados para organizar os entrevistados foram os mesmos para os dois processos, não havendo assim, nenhuma outra subdivisão além da citada. A realização das entrevistas considerou a disponibilidade local e temporal dos sujeitos, por isso, foram realizadas conversas gravadas, presencialmente ou através de videochamadas pelo *software Skype*. Para análise das inúmeras

---

<sup>2</sup> A saber: Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Fortaleza – SEUMA e o Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR, bem como, o Instituto Pólis e a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura - FCPC, no qual participaram da elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPFor (2009) e Plano Fortaleza 2040 (2016), respectivamente.

<sup>3</sup> Destaque para a morosidade na obtenção dos materiais referentes ao PDPFor 2009 junto ao poder público, que por diversas vezes alegou não possuir ou desconhecer tais arquivos. Dito isso, muitos dos documentos analisados foram obtidos via acervo pessoal dos sujeitos entrevistados nesta pesquisa. Com relação ao Plano Fortaleza 2040, a obtenção de dados ocorreu de modo célere - contando com a atuação do Iplanfor -, em comparação ao outro caso investigado.

horas de entrevistas, o pesquisador optou por não as citar ou transcrevê-las integralmente, além de preservar a identidade dos entrevistados, uma vez que, alguns solicitaram anonimato.

- Resultados e Discussão

Os produtos e resultados alcançados pela pesquisa puseram em relevo os aspectos relacionados às práticas democráticas na elaboração de planos urbanísticos. Esta etapa da pesquisa corresponde ao momento mais avançado de sistematização dos dados já coletados e analisados, ficando aberta a possibilidade de se atingir um maior nível de abstração e síntese. A perspectiva é de que, como desdobramento, esse procedimento suscitou a formulação de novos esquemas explicativos, através do desenvolvimento de gráficos e modelos estatísticos variados, aliados a técnicas qualitativas de análise.

A presente dissertação encontra-se estruturada, além da introdução e da conclusão, em quatro capítulos que visam comparar os percursos da participação popular nos dois planos urbanísticos.

O primeiro capítulo – Os sentidos da participação democrática – discute a temática da participação popular e suas contribuições para a conquista de uma democracia de maior amplitude. Busca-se abordar os aspectos conceituais da democracia, o que foi materializado através da discussão de aportes teóricos mais generalistas sobre o tema, além de algumas acepções presentes nas democracias modernas/contemporâneas, bem como, alguns pressupostos teóricos e conceituais que orientam o tema da democracia digital.

O segundo capítulo – Planejamento urbano e participação no Brasil – refere-se as práticas de planejamento no Brasil, com destaque para as concepções de modelagem crítica do planejamento urbano. Em seguida, dá-se ênfase às duas matrizes de planejamento urbano hegemônicas no país, o planejamento reformista e o planejamento urbano estratégico. Por fim, questiona-se os impasses para uma efetiva política urbana nacional, uma vez que, esta segue as diretrizes previstas nas vertentes de planejamento e gestão urbanas.

O terceiro capítulo – *Dois Planos, Dois Processos Participativos* – detalha os resultados da investigação sobre as dimensões de análise comparativa dos conteúdos do PDPFor e do Fortaleza 2040, apresentando os contextos e dinâmicas desde a concepção até a finalização dos dois planos.

O quarto capítulo – *Resultados e Discussões* – é dedicado à consolidação dos quadros recapitulativos analíticos que permitem visualizar as evoluções, rupturas e descontinuidades dos processos participativos analisados.

## 2 OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A intenção deste capítulo é referenciar e reconhecer as diferentes noções de participação, bem como as instâncias institucionais que lhe dão suporte. A participação é tida como um elemento fundamental na discussão sobre democracia e pode ser compreendida a partir de diversas abordagens. Os debates contemporâneos sobre o tema apontam a necessidade do fortalecimento da participação como mecanismo para aprofundar a democracia<sup>4</sup>.

### 2.1 Da Democracia Representativa à Democracia Participativa

A democracia moderna - fruto do liberalismo político a partir do século XVII - está fundada no equilíbrio entre soberania popular e respeito à liberdade de todos os indivíduos. A princípio, a Revolução Francesa, no século XVIII, marcou a queda do absolutismo e o advento do Estado Moderno. A partir da configuração dos Estados europeus, e com a necessidade de reestruturação do poder monárquico, a ideia de democracia ressurgiu, mas sob a forma representativa.

A democracia representativa surge devido ao fato de as sociedades no período de formação dos grandes Estados territoriais e na consolidação de elites econômicas e políticas, se tornarem complexas e pluralistas. Esse modelo de democracia se consolidou no século XVIII, mas se expandiu fortemente no cenário globalizado do século XX em sociedades complexas e pluralistas num período de formação dos grandes Estados territoriais e na ascensão de elites econômicas e políticas.

A democracia representativa é entendida como o modelo, no qual o cidadão pode ser eleito mediante o voto. O candidato escolhido pela maioria passa a representar os interesses daqueles que confiaram voto e, a sociedade em geral, nas tomadas de decisões políticas em diferentes esferas do poder (COLENCI; OLIVEIRA, 2016). Para os defensores desse modelo, a participação encontra o seu máximo durante o processo eleitoral, e ancora-se na ideia de que as decisões políticas resultam de instâncias formadas por representantes escolhidos pelo voto universal.

Os ideais democráticos apregoados por Jean-Jacques Rousseau, filósofo contratualista<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Considerando os limites e as opções metodológicas do trabalho, as análises restringiram-se sobre os modelos de democracia moderna, especialmente, a democracia representativa e democracia participativa.

<sup>5</sup> O grande diferencial de sua teoria, se comparada a outros contratualistas, é a exigência da participação direta do povo no ato legislativo.

saudosista da democracia grega, compreende o surgimento do Estado, a luz do enfoque social e econômico, sustentado pela explicação teórica do contrato social. O entendimento desse pacto perpassa, primeiramente, pela noção que Rousseau apresenta sobre estado de natureza e estado de sociedade.

O estado de natureza – período anterior ao surgimento de qualquer tipo de organização social ou Estado civil - na concepção roussouniana, o ser humano é naturalmente bom. Dessa forma, viveria uma vida isolada dos demais, plenamente livre e feliz. O indivíduo seria o "bom selvagem" inocente e incapaz de praticar o mal, como os outros animais. Entretanto, esse estado termina a partir da competição entre os iguais - pois a sociedade o corrompe -, e com o surgimento da propriedade privada, o motor gerador de desigualdades e violência.

Para garantir a ordem e a propriedade privada – com o homem já corrompido -, surge o estado de sociedade, ou melhor, a sociedade civil, através da instituição do Estado, amparado por ideais de liberdade e igualdade. Rousseau (1989) afirma que esse Estado perpetua as desigualdades sociais e econômicas, não existindo liberdade e igualdade reais, uma vez que, os indivíduos não criam as leis e não possui as mesmas condições.

Rousseau acredita que o estado de sociedade é ruim, pois o homem perde sua liberdade e igualdade, como solução propõe o contrato social<sup>6</sup>. Segundo o autor é preciso “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja contra toda força comum, a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, apenas obedeça a si próprio, e se conserve tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 2006, P. 32).

A partir do contrato social, as ações individuais devem respeitar as leis que levam em consideração a vontade geral. Esta, só é possível quando os indivíduos não são submetidos à vontade de outros, pois passariam, coletivamente, a criar as próprias leis. Importante destacar que a vontade geral não é a soma dos interesses individuais, e que, se baseia no consenso da maioria, pois, onde imperam as vontades individuais, ocorre o fim do contrato social.

Considerando que as leis emanam da vontade geral, o povo detém a soberania do Estado. Em suma, para Rousseau, soberano é o corpo coletivo que expressa, através da lei, uma vontade geral. A partir da recusa das liberdades individuais, o modelo abstrato rousseauiano concebe uma sociedade igualitária, legislada pela soberania popular, que garantiria a dignidade moral de todos e a sobrevivência da vontade geral do grupo.

A soberania, caracteriza-se, portanto, como exercício da vontade geral. A noção de democracia, para Rousseau, vincula-se à efetivação da soberania, vontade declarada que se

---

<sup>6</sup> Por meio do contrato social pode-se pensar o estabelecimento de um pacto verdadeiro, no qual possa recompensar os homens de terem perdido a sua liberdade natural, e ganhado em troca a liberdade civil. Rousseau acredita ser necessário libertar o homem da sujeição e de privilégios, a fim de estabelecer um contrato legítimo.

torna lei, determinação moral de caráter universal, direito e dever que a todos atinge sem distinção; assim, obriga os cidadãos à obediência às leis derivadas da vontade geral, expressão da soberania popular.

O filósofo acredita na democracia como melhor forma de governo, uma vez que está diretamente ligada à natureza de coletividade dos homens. A participação direta do povo no poder seria possível construir a vontade geral, que é o fundamento do corpo político rousseauiano. Desta forma, para haver um corpo político, baseado na vontade geral, e defesa da liberdade, enquanto essência da humanidade, todos os participantes do Estado devem estar presente nas deliberações, para que não se quebre o caráter geral.

Afeito a democracia direta com todos os cidadãos em condição de igualdade, Rousseau (2006) considera a representatividade na tomada de decisões uma ideia absurda e impraticável, pois um representante jamais será capaz de expressar a vontade geral. A participação da população e a cidadania dependem muito da forma como encontra-se constituído o Estado<sup>7</sup>, por exemplo, se a sua estrutura possui mecanismos que oportunizem a manifestação da vontade geral e que prezem pelo cumprimento daquilo que o povo delibera.

A discussão em torno da teoria da representação, da qual Rousseau se opõe, é associada a Thomas Hobbes. Sua concepção de representação está, assim, ligada a dois elementos centrais: autorização e delegação, que vinculam o indivíduo ao poder instituído. De acordo com as proposições contratualistas do autor, é o pacto social, através do qual os indivíduos fundam o Estado, que institui a autoridade e, assim, a existência de um representante do povo (HOBBS, 1997).

Nesta perspectiva, a autorização constitui a essência da representação, uma vez que a inicia e legitima. As principais críticas ao pensamento hobbesiano recaem sobre sua concepção de representação é a ausência da ideia de proteção dos interesses e de responsabilidade aos desejos da população, de modo que o representante se torna totalmente livre para agir como quiser. Nota-se que ao considerar apenas o momento constitutivo da representação, via autorização, Hobbes deixa de lado um elemento central do conceito: a responsabilidade.

Parte da concepção hobbesiana, sobretudo o elemento de autorização, reaparece e se consolida no pensamento de John Locke que amplia a noção de representação, inserindo as

---

<sup>7</sup> Rousseau reconhecia as dificuldades para se implantar a democracia direta, que segundo ele nunca existiu e nunca existirá nas sociedades contemporâneas, ao afirmar que é “contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos” (ROUSSEAU, 2006, p. 83). Nesse sentido, Rousseau chegou a concluir que uma verdadeira democracia pressupõe, dentre outros requisitos, um Estado de pequena dimensão territorial em que seja fácil reunir os cidadãos (todos conhecidos uns dos outros), e onde exista “uma grande simplicidade de costumes que previna o grande número de dificuldades e as discussões espinhosas” (ROUSSEAU, 2006, p. 83).

ideias de liberdade e igualdade entre os homens, bem como a ênfase na regra da maioria. Ao contrário de Hobbes, Locke considera que a soberania reside no povo, e não no governante.

Assim, a representação é decorrência da impossibilidade do exercício da democracia direta, atuando como mecanismo que permita ao povo legislar via representantes devidamente autorizados. Desta forma, a constituição do Estado não implica a transferência automática dos direitos do cidadão ao governante, que deve atuar protegendo a população.

De acordo com Pitkin (2006), a teoria política segue, a partir de Hobbes, por um longo caminho que tem como pano de fundo os acontecimentos históricos, como as grandes revoluções. Entre as principais questões que ganharam espaço e foram amplamente discutidas dentro do campo da teoria política está a relação entre mandato e independência. O debate resgata uma questão fundamental da teoria política:

“(…) Um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo” (PITKIN, 2006, p. 30).

O fato é que o processo globalizante impulsionou uma nova fase da democracia, com ênfase no contexto local e a recuperação de tradições participativas em vários países. A representatividade como uma das principais questões que surgiram com relação à teoria democrática a partir da década de 50, possui três principais dimensões: a da autorização, da identidade e da prestação de contas.

Assim, dentro do contexto eleitoral, aqueles escolhidos para representar a sociedade civil possuem uma espécie de autorização para tal, obtida a partir da anuência do voto. Mas isso não garante as outras duas dimensões. Ou seja, na prática, agir em nome da população não significa garantir a representatividade de múltiplas identidades sociais e nem mesmo o processo de prestar contas.

Para Manin (1999), são quatro os princípios centrais do governo representativo que, de maneira geral, buscam construir um governo limitado e, por consequência, mais responsável: escolha dos representantes por meio do voto em eleições periódicas; os representantes conservam independência parcial com relação aos preferências dos eleitores; liberdade de opinião e um formato que privilegie o debate. O autor argumenta que alguns princípios podem sobrepor-se a outros, dependendo das características intrínsecas de cada democracia.

Conforme Young (2006), o sistema representativo desperta duas principais percepções: a primeira entende a participação como substituição, como se os eleitos

substituísem os cidadãos ausentes; a segunda tem a ver com a identidade, nesse caso, o representante concentra a identidade de seus eleitores. Trata-se de um ideal difícil de ser vista na prática, como demonstram as inúmeras minorias que acabam marginalizadas do processo de representação e, conseqüentemente, das decisões políticas. A falta de representação desses grupos frustra os princípios democráticos.

Sobre a imposição da maioria na tentativa de superar minorias, Tocqueville (2005) afirma que o princípio da vontade da maioria não poderia se converter em “tirania da maioria” ao rifar os direitos individuais. Portanto, o valor essencial da democracia liberal é a proteção do estado de direito para todos seus cidadãos, sem excluir ninguém. A vontade da maioria é legítima desde que haja o respeito irrestrito às liberdades individuais.

A possível deformidade de representação do cidadão, mediante o voto, emergiu como ponto de inflexão para o debate sobre os limites desse modelo de democracia. Na segunda metade do século passado instaura-se o que alguns autores compreendem com uma crise da democracia representativa. A ideia de que a democracia representativa passa por uma crise.

Santos e Avritzer (2002) afirma que a crise pode ser caracterizada por uma dupla patologia: a patologia da participação e a patologia da representação; a primeira está ancorada no distanciamento existente entre eleitores e eleitos e, a segunda com o escasso sentimento de sentir-se representado por aqueles eleitos. Essa crise teria surgido e ganhado força em momentos de reconstrução ou surgimento da democracia em nações do mundo que deixaram regimes totalitários e autoritários na segunda metade do século XX.

Miguel (2003) aponta um conjunto de três evidências para a crise da representação: o declínio no comparecimento eleitoral, o aumento da desconfiança diante das instituições e o esvaziamento dos partidos políticos. O autor defende que a solução para esta crise não esteja na esfera representativa. Ele argumenta que mesmo diante de propostas que subsidiem uma melhora na representatividade – reformas eleitorais, políticas de cotas de representação, fóruns públicos de discussão, entre outros – há necessidade de observar espaços externos a representação, como o acesso ao debate público e a auto-organização da sociedade. Além disso, o autor acrescenta uma condição funcional da democracia, que é a difusão das condições materiais mínimas que possibilitem a participação.

Considerando os limites da democracia representativa, a democracia participativa surgiu como possibilidade de superação à crise da representação democrática. Seus teóricos afirmam que o processo eleitoral, a organização partidária e a representação, ainda sustentam

os processos democráticos, entretanto, a democracia para existir, de fato, precisaria de uma participação social mais ativa nas tomadas de decisões políticas.

A democracia participativa pode ser definida como um conjunto de experiências e mecanismos que tem por finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. Ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados – oriunda do modelo de democracia representativa –, a diminuição da intervenção do mercado nas instâncias político-estatais, bem como de fazer acontecer as potencialidades de um desenvolvimento voltado para a cidadania.

A questão central da democracia participativa deixa de ser sobre a sua importância e passa a ser o modo de efetivá-la. Para conquistar a igualdade política nas decisões torna-se necessário que os indivíduos desenvolvam qualidades e atitudes necessárias para a democracia. De acordo com Pateman (2009, p. 61), “a principal função da participação na teoria da democracia participativa é ser educativa, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos”. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo, pois ele se auto sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.

Para Dagnino, Olivera e Panfichi (2006), a ideia de democracia tem sofrido uma espécie de resignificação, aproximando-se cada vez mais de princípios relacionados à garantia de direitos, à abertura de espaços públicos que permitam um processo decisório, ao reconhecimento da diferença e sua inclusão no debate e, por último, a participação política da sociedade. Os autores que se posicionam a favor da participação negam-se a aceitar que a democracia seja algo esporádico, praticado pontualmente através do voto eleitoral.

Na tentativa de caracterizar e diferenciar a democracia participativa da democracia representativa, Gaspardo (2018) apresenta quatro fundamentos:

- I. Ampliação de espaços participativos para atores sociais comumente excluídos dos processos decisórios e que procuram diferentes meios de participar com condições mínimas de igualdade;
- II. Criação de espaços para argumentar, debater e aprender. O caráter apenas deliberativo da participação é insuficiente, se for pensado apenas na inclusão de novos atores para votarem em alternativas sobre as quais não participaram da formulação;
- III. Por em relevo o papel pedagógico, uma vez que, o processo participativo visa fornecer subsídios para que os cidadãos se apropriem de questões coletivas e possam ser capazes de opinar de forma responsável e consciente;



IV. Criação de desenhos institucionais, pois a democracia participativa não apresenta arcabouço jurídico institucional e, sim, experiências de inovação institucional que, em geral são resultados de luta política e da atuação da sociedade civil.

Santos e Avritzer (2002) defendem a participação como a possibilidade de influenciar decisões e controlá-las. Assim, o processo de democratização, que também inclui um processo de libertação, traz consigo o elemento da ampliação da participação, especialmente em nível local, dos atores sociais nos processos de tomada de decisão. Os autores propõem três teses para o fortalecimento da democracia participativa, levando em consideração sua articulação com o modelo representativo: a primeira é o fortalecimento da *demodiversidade* (multiculturalismo nas experiências de participação); a segunda consiste no fortalecimento na articulação entre o local e o global; a terceira refere-se à ampliação do experimentalismo democrático.

A dicotomia dos modelos democráticos, na contemporaneidade, reforça a ideia de que a democracia liberal se encontra em crise. Castells (2018) observa que à medida que um número crescente de pessoas desacredita na democracia liberal, uma grande maioria ainda defende o ideal democrático. O autor acrescenta que a crise da democracia liberal resulta de vários fatores que se acentuam reciprocamente. Dessa maneira,

“a globalização da economia e da comunicação solapou e desestruturou as economias nacionais e limitou a capacidade do Estado-nação de responder em seu âmbito a problemas que são globais na origem, tais como as crises financeiras, a violação aos direitos humanos, a mudança climática, a economia criminosa ou o terrorismo” (CASTELLS, 2018, p. 14).

A crise representativa, para Castells (2018), reflete uma crise identitária como resultante da globalização, uma vez que, “quanto menos controle as pessoas têm sobre o mercado e sobre seu Estado, mais se recolhem numa identidade própria que não possa ser dissolvida pela vertigem dos fluxos globais” (CASTELLS, 2018, p. 15). Na raiz dessa crise está a crise do capitalismo financeiro global, transformada em crise econômica e de emprego, que explodiu nos Estados e na Europa em meados de 2008, como consequência da imposição do capital virtual especulativo sob a capacidade produtiva da economia de bens e serviços.

Neste cenário atual de crise, Castells (2018) afirma que a luta pelo poder nas sociedades democráticas passa pela política midiática, política do escândalo e pela autonomia comunicativa dos cidadãos. O autor argumenta que a digitalização de toda a informação e a interconexão modal das mensagens criaram um universo midiático no qual a sociedade se encontra permanentemente imersa. Na prática, só existe a política que se manifesta no mundo midiático multimodal que se configurou nas duas últimas décadas.

A “política do escândalo”, visa destruir a confiança em determinados políticos a

partir do questionamento moral, de injúrias e de difamações nem sempre verdadeiras, as chamadas *fakes news*<sup>8</sup>, muitas vezes manipuladas ou até fabricadas. Os efeitos dessa estratégia são indeterminados e devastadores para os resultados de eleições e comprometedora para legitimidade da democracia. Além disso, aumenta a descrença nas instituições e nos políticos, uma vez que os governos são associados à corrupção, à injustiça, à burocracia e à opressão.

Por fim, num mundo de redes digitais, os controles e censuras tradicionais se desativam, as mensagens de todo tipo formam uma onda bravia e multiforme, os *bots*<sup>9</sup> multiplicam e difundem imagens e frases lapidares aos milhares, e o mundo da pós-verdade<sup>10</sup>, do qual a mídia tradicional acaba participando, transforma a incerteza na única verdade confiável. Nessa cacofonia político-institucional, as emoções são únicas e pessoais, enquanto se procura a retomada “daquela democracia mítica que pode ter existido em algum lugar, em algum tempo” (CASTELLS, 2018, p. 22).

## 2.2 Democracia Digital, um novo avatar?

A participação da sociedade continua a ser uma máxima do ideário democrático, prova disso é que o envolvimento nos assuntos públicos vem se aperfeiçoando ao longo do tempo. De qualquer modo, o que se pode afirmar é que a partir do processo de globalização, as mudanças nos paradigmas democráticos instituídos foram mobilizadas e pautadas pela aceleração, pelos fluxos informacionais e desempenho econômico. A informação passou a ser o principal agente de mudança do paradigma vigente.

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)<sup>11</sup> que se servem do conhecimento e da difusão da informação ganham relevância em diversas áreas e sentidos das

---

<sup>8</sup> O conceito de *fake news*, Diogo Rais (2018), encabeça três elementos fundamentais: falsidade, dolo e danos. Nesse sentido, a tradução correta seriam “noticias fraudulentas” (RAIS, 2018), consideradas como conteúdo propositalmente falso, mas com elementos verídicos, com capacidade de provocar danos, efetivo ou potencial. De fato, as *fakes news* tem sido apropriada e usada de maneira enganadora por participantes poderosos para refutar reportagens que não são do seu interesse, assim manipulando a população e aumentando a desconfiança na opinião pública.

<sup>9</sup> *Bots* é uma abreviação da palavra *robots*, do inglês robôs, e refere-se a “programas de computador que produzem e reproduzem conteúdos em redes sociais [que servem] como meio automatizado de aumento de visibilidade de personalidades políticas” (RUEDIGER, 2018, p. 6).

<sup>10</sup> *Post-truth* foi eleita a palavra de 2016 pelo dicionário Oxford, que a define como “[o que é] relacionado ou denotativo de circunstâncias em que os fatos objetivos são menos influentes na formação da opinião pública do que aqueles que apelam à emoção e à crença pessoal” (BRANCO, 2017, p. 58).

<sup>11</sup> Segundo Ramos (2008), podem ser consideradas as Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, os procedimentos, métodos e equipamentos para processar informação e comunicar que surgiram no contexto da Revolução Informática, Revolução Telemática ou Terceira Revolução Industrial, desenvolvidos a partir das últimas décadas do século XX.

relações sociais. As TICs adentraram no cotidiano das sociedades em todos os lugares ao redor de mundo, de tal forma, que a informação em “tempo real” assumiu uma importância central na contemporaneidade. Segundo Araújo *et al* (2015), as TICs têm modificado o “processo de produção de bens materiais e imateriais; exercido influência direta nos sistemas políticos, ao possibilitar novas formas de atuação e ação; e produzido novos valores sociais, culturais, econômicos ou políticos”. Castells (1999) pontua que a atual revolução tecnológica, acarretada na maior parte pelas TICs, é caracterizada por uma “sociedade em rede”, ou seja, como um movimento que reduz as distâncias geográficas e tem a *internet* como principal veículo para viabilizar o fluxo das informações.

Esse movimento, do ponto de vista social, redefine as próprias bases da “cibercultura” definida como o “conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço” (LÉVY, 1999, p. 16). A cibercultura, grosso modo, seria um conjunto de regras, normas e valores morais construídos para viver em sociedade e, agora estão na esfera planetária. A sociedade conectada por vários canais e ferramentas tecnológicas, pressupõe o emprego de um conteúdo, de uma “moeda” de comunicação, que é a informação. A sociedade depende da informação para gerir os seus processos, produtos, negociações, agora, ela passa a produzir e se alimentar das informações.

Considerando esse contexto, houve avanços na interface entre Estado e sociedade civil<sup>12</sup>, sobretudo, a partir do início do século XXI. O Estado também passa por mudanças significativas em sua organização e seu funcionamento, principalmente após anos de governos neoliberais no Ocidente. É certo que novos arranjos societais implicaram em novos espaços institucionais e sociais para a ampliação significativa dos espaços de participação. O surgimento de novos espaços, também virtuais, incorporam as demandas políticas da sociedade, endossam a discussão referente ao quadro de crise da democracia representativa (ou da sua legitimidade). Além disso, a produção de informação e a disputa pela formação da opinião apresentam caráter multidirecionais e horizontais, contrapondo-se as velhas práticas verticalizadas e hierarquizada (PINHO, 2012).

As TICs, de certo modo, têm colaborado na ampliação e incremento de novas possibilidades de participação política. Assim, a política aos poucos vai incorporando novos atores e práticas, que geram criativas formas de intervenção no processo político. Os usos da

---

<sup>12</sup> As discussões sobre Estado e Sociedade Civil não entrarão em pauta no decorrer do texto. Para esta pesquisa, entende-se o Estado como uma instituição que estabelece e exerce o poder para alcançar os objetivos da administração pública, enquanto a sociedade civil seria a junção de grupos sociais que se organizam, para cobrar o bom funcionamento estatal.

*internet* pela sociedade civil têm ampliado a participação política, sobretudo depois do advento da Web 2.0<sup>13</sup>. Isso deriva das facilidades com que as informações circulam e atuam na formação da opinião pública e pela possibilidade de se exercer pressão nos gestores públicos para que as demandas da sociedade civil sejam contempladas no campo político.

Nesse contexto surgiu uma nova expressão para essa nova prática política: a “democracia digital”<sup>14</sup>. Para Gomes (2007)

“A democracia digital sustenta dois posicionamentos: uma ideia de extensão qualificada, para o universo digital dos regimes democráticos reais (a ideia de democracia digital como digitalização da democracia); e outra ideia de forma de correção de déficits democráticos ou de implantação de formas e experiências democráticas em Estados e circunstâncias democraticamente deficitários (a ideia de democracia digital como suplementação, reforço ou correção da democracia) Gomes (2007, 2010, p. 2)”.

Nesse sentido, e herdando reflexões da teoria política e da teoria democrática, o conceito de democracia digital (*e-democracy*) passou a ser adotado tanto por teóricos de diversas áreas do conhecimento como por atores políticos e organismos internacionais, sendo o mesmo entendido como qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, palmtops etc.), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, *sites*, mídias sociais etc.) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política (MAIA; GOMES; MARQUES, 2011). No âmbito da democracia digital, a participação pública é parte do processo político, trabalhado a partir de uma comunicação de mão dupla entre Estado e sociedade.

Ao considerar o cenário promissor da democracia digital, é preciso destacar a desconfiança da sociedade em relação ao Estado, que não se vê representada pelos políticos eleitos e não observa efetividade na garantia de seus direitos. Deste modo, as redes sociais<sup>15</sup>, as mídias sociais<sup>16</sup> e as novas mídias digitais<sup>17</sup> emergem como canais de expressão,

<sup>13</sup> A Web 2.0 surgiu como a segunda geração de serviços on-line, caracterizando-se pela capacidade de potencializar as formas de publicação, compartilhamento e organização de informações, além de ampliar os espaços para a interação entre os participantes do processo (PRIMO, 2007).

<sup>14</sup> O termo democracia digital e outros verbetes, como *ciberdemocracia*, democracia virtual, democracia eletrônica, teledemocracia ou *e-democracy* (atribuindo-lhe a inserção em contexto eletrônico) foram empregados por estudiosos, atores políticos e organismos internacionais a fim de identificar possibilidade de práticas democráticas que utilizam a *internet* - e dispositivos compatíveis - como plataforma, meio ou apoio (NOGUEIRA, 2014). A democracia digital seria um adicional de democracia oferecido mediante dispositivos das tecnologias digitais contemporâneas.

<sup>15</sup> As redes sociais são redes de comunicação marcadas por dois elementos centrais, os atores sociais (pessoas, instituições e grupos) e as conexões, que são as instituições sociais desenvolvidas nesse meio. Assim, *Blogs, Twitter, Facebook, Instagram e Youtube*, “são espaços considerados lugares de fala constituídos pelos atores de forma a expressar elementos de sua personalidade ou individualidade” (RECUERO, 2009, p.25-26).

mobilização e articulação dos atores sociais por meio virtual. As novas mídias podem ser descritas como espaços de fala, como emergência de uma nova esfera pública, quer dizer, são sistemas *online* projetados para permitir a interação social a partir do compartilhamento e da criação colaborativa de informação nos diversos formatos.

As redes sociais, com toda potencialidade de comunicação, podem ser convertidas em um novo espaço público, a fim de possibilitar a participação dos diversos atores sociais em suas lutas e reivindicações políticas. Dito isso, cabe a questão: a velha dicotomia existente entre democracia representativa e democracia participativa pode ser superada pelos novos adventos tecnológicos? O que se sabe é que as novas tecnologias se mostram cada vez mais como uma nova possibilidade para a efetivação da experiência democrática participativa (GAROSSINI, 2010) ou pelo menos como ferramentas capazes de potencializar maior atenção do Estado às demandas da população.

Não existem, a rigor, democracias digitais, existem iniciativas e experiências digitais pró-democracia em Estados democráticos reais. A *internet* e as redes sociais construíram uma poderosa ferramenta para o aprofundamento da democracia participativa, propiciando maior transparência e controle social sobre os processos de decisão. Neste cenário, Araújo *et al* (2015), apontam o webativismo (ou ciberativismo)<sup>18</sup> “como estratégia de articulação e de exercício de pressão, capaz de ampliar a possibilidade de o Estado incluir as demandas em sua agenda e, em alguns casos, modificar os processos decisórios e de implementação de políticas”.

A *internet* passou a ser o espaço de ativistas políticos que atuam das mais diversas formas, devido às vantagens sobre a mídia tradicional. Pelo baixo custo e poder de difusão, a *internet* deu a oportunidade aos ativistas, com o desenvolvimento de novas formas de divulgação, de melhor organização e articulação. Na perspectiva ampliada de webativismo, o ativismo na *internet* pode empregar diferentes formas em suas estratégias de planejamento, articulação e ação, assim como proporcionar a formação de novos movimentos sociais e novas formas de ativismo (Machado, 2007). Dessa forma,

“o espaço rizomático da web oferece uma multiplicidade de oportunidades para as ações de movimentos sociais, ONGs e outras associações da sociedade civil, que

---

<sup>16</sup> Segundo Fontoura (2019) “as mídias sociais são tecnologias e práticas on-line, usadas por pessoas (isso inclui as empresas) para disseminar conteúdo, provocando o compartilhamento de opiniões, ideias, experiências e perspectivas.

<sup>17</sup> Por sua vez, as mídias digitais, “são os veículos e aparelhos de comunicação não analógicos, ou seja, são os meios que permitem uma comunicação oral e escrita de forma digital” (REDE MOBILIZADORES, 2016, p. 07).

<sup>18</sup> Considera-se ciberativismo o “conjunto de práticas realizadas em redes cibernéticas, com o objetivo de ampliar os significados sociais por meio da circulação na rede de discursos e de ferramentas capazes de colaborar na defesa de causas específicas. Trata-se de uma nova cultura de ligação com os assuntos de uma cidadania em contexto global” (ARAÚJO, FREITAS, 2012, p.114).

podem utilizar o ciberespaço para desenvolver estratégias de comunicação (agenda de ações, legislações, notícias etc.), propiciar interação entre os membros de sua rede e de outras redes (uso de *e-mail*, fóruns, redes sociais, chats etc.), oferecer serviços aos usuários, ampliar a captação de recursos, promover mobilizações (*off-line* e/ou *on-line*), ampliar a conscientização e a filiação, criar petições on-line e outras formas de participação por meio dos recursos das TICs” (ARAÚJO *et al.*; 2015, p. 1605).

O rápido crescimento da *web* também possibilita a criação de uma esfera pública alternativa (Moraes, 2000), pela qual os movimentos sociais e entidades da sociedade civil podem se expressar sem a mediação da mídia tradicional, criando uma agenda pública alternativa e mais aberta para a intervenção social. O ciberespaço se transforma em um novo espaço estratégico de comunicação e disputa simbólica que, devido às suas características técnicas, permite que as organizações da sociedade civil desenvolvam estratégias de visibilidade, que ampliem sua capacidade de articulação, organização e mobilização política.

As redes sociais foram convertidas em um novo espaço público que encoraja a participação dos mais variados atores sociais em suas lutas e reivindicações políticas. A vista disso, após a crise do capitalismo global em 2008, movimentos e protestos ganharam destaque em vários países e a população retornou às ruas como espaço de protesto logo no início da década. Surgem revoltas na Grécia, Espanha, Islândia, Portugal; a Primavera Árabe atinge o Oriente Médio, na Tunísia, Egito, Irã, Turquia etc., o movimento *Occupy* dos Estados Unidos se espalha para várias partes do globo, inclusive no Brasil, com as Manifestações de Junho de 2013. Mais recentemente o mundo acompanhou mobilizações na França, Inglaterra, Venezuela, Colômbia, Chile, Coréia do Sul e em múltiplos países.

Gohn (2019) afirma que as manifestações da população nas ruas tem sido a forma básica de protesto social na atualidade e que tem em comum: a convocação por rede sociais, a cobertura pela grande mídia e a grande quantidade de jovens entre os participantes. Sobre esses acontecimentos, afirma Castells (2013, p.160) que embora “os movimentos tenham em geral sua base no espaço urbano, mediante ocupações e manifestações de rua, sua existência contínua tem lugar no espaço livre da *internet*”. Por serem uma rede de redes, eles garantem as funções de coordenação e de deliberação, pelo inter-relacionamento de múltiplos núcleos.

A *internet*, sem sombra de dúvidas, foi mais uma inovação disruptiva que transformou a vida em suas dimensões econômica, social e política. A sociedade agora é hiperconectada, exibicionista, transparente além de qualquer limite e com uma concentração absurda de informações, dados e poder nas mãos das grandes plataformas utilizadas. É uma tendência universal e irreversível. Mas os efeitos negativos também vieram à tona. Atualmente, o uso de dados pessoais e o monitoramento de comportamentos individuais com objetivos mercadológicos e políticos, por vez, sem o consentimento e controle dos usuários., se revela

como um dos dilemas do século XXI (MOROZOV, 2018). O impacto da *internet* e das mídias sociais, por exemplo, contribuiu para ascensão do populismo autoritário de direita (MOUNK, 2019). Eventos como as interferências no plebiscito do *Brexit*<sup>19</sup>, na Inglaterra; nas eleições norte-americana (2016) e brasileira (2018), que elegeram Donald Trump e Jair Bolsonaro, respectivamente, revelaram o lado obscuro da democracia na era digital.

Dentro do contexto de votação do *Brexit*, o que se percebe é que houve uma tentativa de manipulação eleitoral, para além das *fake news*, baseada no uso de dados privados de usuários das redes sociais. Assim, através do uso de propagandas direcionadas com “cliques de armadilha” ou *clickbait*s, pessoas com interesses e perfis mais identificados com determinadas pautas, principalmente alinhadas a votos conservadores, como pautas anti-imigração e multiculturalismo, recebiam um volume maior de notícias falsas que causavam alarmismos contra o futuro econômico do país, incitando-os a votar para a saída da União Europeia. O resultado final do plebiscito, realizado em 23 de junho de 2016, foi de 51,1% dos votos válidos para a saída da União Europeia. A saída do bloco econômico não aconteceu de imediato, foi inicialmente marcada para o dia 29 de março de 2019. Após vários impasses, adiamento do de saída e renúncia de dois primeiros-ministros (David Cameron e Theresa May), ao que tudo indica, o *Brexit*, sob o comando do primeiro-ministro Boris Johnson, será consumado em janeiro de 2020.

Quase três anos após as eleições de 2016, o caso da eleição presidencial norte-americana de 2016, assim como do *Brexit*, são referenciados como casos emblemáticos do fenômeno da pós-verdade. Castells (2018) comenta que desde o início, Trump se situou acima do *establishment* político, tanto republicano como democrata, e se voltou diretamente para o povo. Não precisava de dinheiro, pois o tinha de sobra. Em ambiente polarizado, ainda mais considerando a estrutura de presidencialismo bipartidária nos Estados Unidos, a estratégia republicana, partido de Trump, conseguiu capturar votos com *slogans* populistas e fáceis, em um contexto de crise econômica global, ascensão da China, tendo como mote a ideia de “*Make America Great Again*” (NORRIS; INGLEHART, 2019). Entrando na política como um empresário de grande sucesso, em um ambiente em que a política e a mídia estavam desacreditadas, Trump ao levantar inúmeras controvérsias, fosse com as notícias falsas que enunciava, ou com seu discurso preconceituoso, machista e xenofóbico, conseguiu capturar a velha mídia com coberturas gratuitas de suas posições polemicas, mostrando-se um candidato com qualidades especificamente interessantes para a era digital (LEVITSKY; ZIBLATT,

---

<sup>19</sup> *Brexit* é uma abreviação para duas palavras inglesas “*British exit*” (“saída britânica”, na tradução literal para o português). Esse é o termo mais comumente usado quando se fala sobre a decisão do Reino Unido de deixar a União Europeia (UE).

2018). A eleição de Trump se mostrava certa para seus apoiadores, mas algo inacreditável para a maior parte do mundo (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Dentro do contexto de uma possível interferência russa e do discurso Trumpista de deslegitimação do sistema eleitoral, ainda se discute se Trump teria sido eleito presidente sem o uso das *fake news*, muitas delas disseminadas, desde a campanha pelo *Twitter*, a rede social mais utilizada pelo presidente.

A campanha eleitoral brasileira de 2018 começou muito antes nas redes sociais e nas manifestações de 2013. O período foi marcado por um *impeachment*, por diversas manifestações pró e contra o Governo, nesse ínterim, as redes sociais foram marcadas pela ação dos *bots* sociais e de criação de notícias falsas, que cresceram de forma profícua no período, alavancadas em momentos chaves e de condenação da Operação Lava-Jato<sup>20</sup>. A eleição presidencial de 2018 no Brasil tem muitos aspectos similares com a de 2016 nos Estados Unidos, principalmente no que concerne o candidato vitorioso, o uso de redes sociais e o fenômeno das *fake news*. Na tendência norte-americana, um candidato considerado *outsider* sem uma plataforma clara de políticas públicas, se autoproclamava anti-esquerda e anti-PT e tinha como principal bandeira acabar com a corrupção no país. Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), chegou a ser chamado de Trump brasileiro, pois soube fazer uso de suas polêmicas como forma de estar sempre nas mídias, acavando ainda mais a sua campanha nas redes sociais. Bolsonaro foi o candidato que mais se utilizou de suas próprias redes sociais para dialogar com seu eleitorado. Muitas vezes tendo embates com a “mídia tradicional”, o candidato ao longo da eleição, e depois de eleito, tem se utilizado fortemente do *Twitter* e de sua página oficial do *Facebook* para comunicar-se com a população.

O uso da *internet* acompanhado das novas tecnologias da informação apresenta um paradoxo, capaz de aprimorar ou comprometer a continuidade da democracia liberal. No princípio, a *internet* apresentou uma ampla visão de que o simples fato de tornar a informação mais disponível e permitir que todos pudessem criar e compartilhar informação transformaria o nosso ambiente em mais informado, politizado e racional. Atualmente, o seu alcance e velocidade dão outro impacto, como por exemplo: à disseminação da mentira, discurso de ódio e, ainda, a precisão que é possível ter na definição do público alvo das “*fake news*”, tendo como suporte o *big data*<sup>21</sup>. O fato é que problema não está na ferramenta, mas, nos fins destinados à *internet* e a desinformação dos seus usuários, estes, com apontam alguns

---

<sup>20</sup> Deflagrada em 2014 pela Justiça Federal, a Operação Lava Jato destina-se a investigar crimes de corrupção cometidos por políticos e empresas que concediam serviços ao Estado, causando uma grande midiática e judicialização da política.

<sup>21</sup> A definição de *Big Data* faz referência ao grande volume, variedade e velocidade de dados que demandam formas inovadoras e rentáveis de processamento da informação, para melhor percepção e tomada de decisão.



pesquisadores, carecem de uma alfabetização midiática.

### 2.3 Conceitos de participação e a realidade sociopolítica brasileira

O conceito de “participação”<sup>22</sup> tornou-se uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. A participação pode ter diferentes significados, dimensões e campos de atuação. Na segunda metade do século XX, a ideia de participação ganhou notoriedade no cenário político, devido a retomada das democracias ocidentais, estando ligada a uma onda de reivindicações oriundas de vários grupos que almejavam a conquista e/ou efetivação de direitos.

A participação apresenta diferentes abordagens desde a origem do tema. É uma palavra que "dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão e etc". (GOHN, 2011, p. 16). Vários teóricos que fundamentaram o sentido atribuído a participação, muitas vezes, considerando-a como um processo. Demo (1986), por exemplo, acredita que mais do que uma relação direta com os desafios sociais, a participação apresenta um caráter político e possui democratização em seu cerne. Neste caso, a participação é um processo de conquista visando a redução das desigualdades sociais, por meio da redução de impasses socioeconômicos e políticos.

Souza (2009) entende participação como processo social no qual o homem se descobre enquanto sujeito político e torna-se capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais. Conforme a autora, a questão deve ser pensada e discutida por todos os grupos sociais e não apenas por “grupos marginalizados”, por se tratar de decisões relacionadas às condições básicas de existência dos referidos grupos, devendo ser observada “não como política de reprodução da ordem vigente”, mas enquanto “questão social”.

Cremonese (2012), compreende a participação na dimensão social e política. Na dimensão social, a participação é um processo de conflitos entre as classes que buscam garantir e assumir o que é delas por direito. Já na dimensão política, a participação é uma necessidade em decorrência de o homem viver e conviver com os semelhantes, assim, a participação seria uma possibilidade de “tornar-se parte”, “sentir-se incluído”, a forma de “exercer o direito à cidadania” (ter vez e voz) (CREMONESE, 2012). Das diferentes formas

---

<sup>22</sup> Etimologicamente, a palavra “participação” é originada do latim “*participatio*”, mais especificamente, do verbo “*participare*”, que significa ato ou efeito de participar. Este é formado por *pars*: parte e *capere*: tomar, agarrar, pegar; que dependendo da situação pode apresentar diversos significados (CREMONESE, 2012).

de participação, pode-se definir a participação política como o número e a intensidade de indivíduos e grupos envolvidos nas tomadas de decisão.

Gohn (2016), analisa a participação seguindo três níveis básicos: o conceitual, o político e o da prática social.

O primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processo de democratização (em curso ou lutas para sua obtenção), mas ele também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro, as práticas, relaciona-se ao processo social propriamente dito; tratam-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizarem algum intento, ou participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas. Aqui a participação é meio viabilizador fundamental (GOHN, 2016: 16-17).

A literatura sobre participação é múltipla, todavia, parece ser uníssono o entendimento de que os processos de participação, tanto da sociedade civil como nas políticas públicas corrobora para um processo de democratização da sociedade. Desta forma, o resgate dos processos de participação remete a compreender às lutas sociais travada pela sociedade para ter acesso aos direitos sociais e à cidadania.

No cenário participativo brasileiro, Gohn (2019) faz um recorte dos últimos cinquenta anos (1960-2018) e apresenta uma subdivisão em cinco ciclos de protestos políticos, movimentos e lutas sociais brasileiras, e as formas de participação da sociedade civil. Esses ciclos, segundo a autora, compreendem “como um período possível de ser datado onde se observam novos repertórios das formas de ação coletiva, como novas formas, práticas e *performances* de contestação; produzem narrativas com símbolos e significados (GOHN, 2019, p. 67)”.

O primeiro ciclo compreende os anos de 1960, década marcada por intensos momentos acontecimentos na país, como intensas greves e manifestações, passando pela instauração da ditadura civil-militar até a implementação do Ato Institucional Número Cinco, o AI-5. Essa década foi marcada pela inscrição da população em políticas públicas, como **participação comunitária**, de cunho reformista e integrador, estimulada por programas oficiais, tanto antes como depois de 1964. Durante esse período são cunhadas e encaminhadas, sob a influência de órgãos de cooperação internacional, especialmente missões norte-americanas, ações para execução das políticas sociais, mediante o voluntariado e o

incentivo à solidariedade dos cidadãos. Esse modelo de participação remete ao controle das pressões sociais, para reprodução do capital internacional e interesses de grupos dominantes no país.

O segundo ciclo da participação se caracteriza como a reação da população à conjuntura política desfavorável do regime político da ditadura civil militar brasileira, na década de 1970. Como resposta aos resultados pífios do modelo anterior de associativismo civil, surge a **participação popular**, “em bairros e regiões de periferia das grandes cidades, em busca de condições mínimas de sobrevivência ao meio urbano, de luta por direitos sociais básicos (GOHN, 2019, p. 69)”. Houve, neste período, ampliação e pluralização dos grupos organizados e que redundaram na criação de movimentos (reivindicatórios de bens e serviços públicos e por terra e moradia, além de outros movimentos sociais na luta por direitos sociais e culturais), associações, instituições e ONGs.

O terceiro ciclo participativo ocorre a partir de 1980 no período de transição para a democracia, com alterações profundas na conjuntura política nacional. Os primeiros anos desse ciclo foram marcados pelo crescimento dos movimentos populares urbanos e a criação de centrais sindicais. No decorrer da década, ganharam ênfase movimentos sociais desfocados da questão do trabalho, mas com abordagens teóricas do eixo culturalista identitário e seus diferentes tipos de pertencimento como: “a questão do território, grupo étnico, religião, faixa etária e significado para ações do agir coletivo (Gohn, 2019, p. 77)”. Esses “novos movimentos sociais” eram liderados por representantes pertencentes às camadas médias da população, diferentes dos movimentos populares das décadas anteriores e, ajudaram a construir novos significados à política, localizando-a no cotidiano da sociedade brasileira.

O quarto ciclo participativo está atrelado diretamente com a aprovação da nova Constituição, em 1988, mediante a construção de novos canais de **participação institucionalizada**<sup>23</sup>. Após a redemocratização, entra em cena, a discussão sobre cidadania, extrapolando a questão dos direitos civis e políticos, incluindo os direitos sociais. Gohn (2019) diz que:

“A cidadania nos anos 1990 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima a ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores. Estes deveres envolvem a responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais (Gohn, 2019, p. 87)”.

---

<sup>23</sup> Gohn (2019) afirma que após a promulgação da Constituição, se desenvolve um novo espaço público denominado público não estatal, como “conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais (Gohn, 2019, p. 87)”.

O avanço das práticas neoliberais no Brasil<sup>24</sup> – privatizações, políticas de contenção de gastos e priorização do ajuste fiscal, por exemplo - e o atendimento das demandas sociais ordenadas segundo critérios da administração pública<sup>25</sup>, acarretou mudança na conjuntura econômica e o desemprego tornou-se ponto central das discussões sobre cidadania, devido à grande miséria e exclusão que assolou, de forma generalizada, setores populares da sociedade brasileira. Com as instâncias de participação não acessíveis à sociedade civil, ocorreu uma inversão da construção de uma agenda cidadã. A demanda por participação na democratização da política pública se transformou no modelo de gestão, a partir dos anos 1990, recebeu uma nova categoria, **a participação social**.

Dagnino (2004) compreende a participação social como sendo a reivindicação do todos, por direito a ter direitos, o que implica em um processo reivindicatório de acesso aos processos políticos que estabelecem os próprios direitos, resultando na inserção dos indivíduos nas estruturas de poder que definem o contexto social. Trata-se da construção de uma nova sociabilidade que impõe um formato mais igualitário nas relações de poder entre sociedade e Estado, no fortalecimento da esfera pública e dos debates nela inseridos (REIS; PEIXOTO; MAKIUCHI, 2015).

A participação adquiriu diversos sentidos na construção democrática no Brasil, considerando o pós-CF/88. Gohn (2019) afirma, por exemplo, que de um lado o mesmo Estado que aposta na participação para democratização das políticas públicas, de outro não passa de um instrumento que legitima a população como “público-alvo” de políticas compensatórias. Deste modo, os canais de participação e formulação de políticas públicas em torno dos direitos conquistados coexistiram com política federais de desresponsabilização do Estado, implementada a partir da Reforma do Estado neoliberal que tomou lugar nos anos 1990.

Tendo como pano de fundo as interpretações da participação citadas acima, Gohn (2019) analisa a institucionalização da participação em três momentos: o primeiro nos anos 1990, resultou da implementação das conquistas institucionais como os conselhos e Orçamento Participativo; o segundo, a partir dos anos 2000, aprofundou as formas de gestão deliberativas e criou inovações para incentivar a participação popular democrática, como a participação virtual; e, o terceiro, na década de 2010, especificamente, a partir de 2013, marca

---

<sup>24</sup> Resultado do processo de globalização, financeirização da economia e crise das democracias nos países ocidentais.

<sup>25</sup> A maioria elaborados em instâncias federais que priorizam os acordos internacionais de pagamento da dívida, ajustes fiscais acertados com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

uma crise no sistema de participação institucionalizada e o esvaziamento e desmonte de política públicas, dando margem para o surgimento de outras possibilidades participativas.

O quinto e último ciclo participativo brasileiro apresentado por Gohn (2019) remete um novo ciclo de protestos políticos no campo do associativismo civil, composto por coletivo e movimentos sociais diversos, com projetos e propostas diferenciadas, entre os anos 2013 e 2018. Esse ciclo advém da ação dos novíssimos movimentos<sup>26</sup> construída com recursos advindos do “mundo digital”, responsável por subsidiar novas formas de socialização e pertencimento, corroborando para a construção de novos modelos de participação e de movimentos sociais, com identidades, propostas e perfis político-ideológico distintos.

As manifestações de junho de 2013 são o marco para compreensão da democracia brasileira na atualidade. Neste sentido, Gohn (2019) afirma que “construíram significados às lutas sociais e iniciaram um novo ciclo no campo de mobilização da sociedade civil. Elas afetaram o campo da política e a correlação de força político-partidárias (GOHN, p.130, 2019)”. Na tentativa de sistematizar os acontecimentos recentes no quinto ciclo participativo, a autora subdividiu este ciclo em quatro momentos específicos, demarcado por anos e principais características, além de considerar o protagonismo dos atores e sua atuação no contexto das lutas na conjuntura nacional. Deste modo, tem-se:

“o primeiro momento: 2013, a força dos jovens nas ruas, segundo momento: 2014, a criação de organizações movimentalistas, contracorrentes nas ruas, terceiro momento: 2015-2016, a multidão retorna às ruas; e quarto momento: 2017-2018, novas alterações no cenário das ruas, redesenho das articulações” (GOHN, p.129, 2019)”.

Grosso modo, o quinto ciclo participativo brasileiro, marcado pelos movimentos, mobilizações e manifestações, contribuiu para alteração da cultura política e tensionou a democracia em curso, com efeitos e consequências contraditórias. Neste sentido, surgiram novas formas de cidadania que refletem um novo momento, com avanços e recuos na trajetória do associativismo brasileiro e seu papel na participação social e política do país. Para Gohn (2019, p. 169) “as ruas tem sido um dos espaços e modus de existência de maior visibilidade e de contribuição para formação da opinião pública” revelando crise nas estruturas de participação institucionalizada.

## **2.4 As instâncias e os instrumentos de participação**

<sup>26</sup> Gohn (2009) divide os agentes do quinto ciclo participativo em três grupos distintos, a saber: os clássicos, os novos e os novíssimos. O primeiro grupo se refere aos sindicatos, sem-terra, estudantes, movimentos populares/comunitários de bairros, sem teto, etc; o segundo grupo abrange os movimentos de luta por direitos, identidade criados a partir da década de 1970; já o último grupo abarca os movimentos e coletivos sociais da atualidade, reconhecidos na cena pública na década de 2010, especialmente a partir de junho de 2013, como o Movimento Passe Livre (MPL) e o Movimento Brasil Livre (MBL).

Até os anos 1980, devido ao contexto histórico, social e político nacional, o Brasil não apresentava propensão à participação. Somente nessa década houve o crescimento do associativismo e das formas de organização associadas às lutas por uma sociedade menos desigual e que assegurasse direitos. É importante registrar que a CF/88 incentivou a participação. Isso porque, segundo Cunha e Pinheiro (2009), a sociedade civil foi chamada para apresentar propostas de emendas, propiciando um debate sobre a participação popular nas decisões acerca de políticas públicas bem como o controle sobre a execução e os resultados dessas ações.

A possibilidade de apresentar proposições para o novo texto constitucional mobilizou diversos setores da sociedade civil, como movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais e militantes políticos. Estes se organizaram através da constituição de fóruns, plenários e encontros temáticos, a fim de discutir as estratégias, que de fato, atendessem aos interesses e as necessidades sociais. A institucionalização de instâncias representativas, de composição mista e plural, oferecia a oportunidade de efetiva participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas sociais. Esperava-se, com isso, superar as relações autoritárias, clientelistas e burocráticas que predominavam até então (CUNHA; PINHEIRO, 2009).

As emendas de iniciativa popular contribuíram para que houvesse expectativa de mudança nas regras do jogo. As demandas e bandeiras políticas almejavam a redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida dos segmentos populares. Reivindicava-se programas e projetos que viessem a operacionalizar diversas políticas, tais como: agrária, habitacional, educacional, ambiental, saúde, urbana, por exemplo. Com a promulgação da CF/88 foi possível contemplar potenciais organizativos no terreno da sociedade civil, como também a construção de novas alternativas de organização social e política.

No mesmo sentido, Dagnino (2004) ressalta que essa nova experiência democrática brasileira se caracteriza pela possibilidade de trânsito de projetos configurados no interior da sociedade civil para o âmbito do Estado, endereçados à democratização das políticas públicas, em especial na esfera local. As possibilidades de renovação no campo das políticas públicas remetem especialmente à influência dos atores coletivos no alargamento dos limites da agenda pública e no seu conteúdo. Neste cenário ganha destaque a descentralização, que permitiu a organização de estados e municípios por legislações específicas e locais que respeitassem suas características.

No que tange a política urbana, as discussões foram pautadas na necessidade de maior democratização do planejamento e gestão urbana. Com ampla produção e difusão de

conhecimento sobre a questão urbana, os modelos de elaboração, gestão e controle de pensar a cidade foram ressignificados. Os avanços alcançados são resultados da atuação dos movimentos sociais, partidos políticos, instituições de classe patronal, igrejas e outros, que se articularam no intuito de defender a Emenda Popular da Reforma Urbana<sup>27</sup>.

O período pós-constituição foi marcado por duas características: o fortalecimento democrático da sociedade civil, agora mais forte e ativa; e a proliferação das formas de participação. Nesse período surgem “formas híbridas de participação” (AVRITZER, 2009), articuladas por movimentos sociais, associações voluntárias e Organizações Não Governamentais (ONGs) que contribuíram para o desenvolvimento de estratégias capazes de superar heranças clientelistas e de corrupção. Essas estratégias influenciaram novas práticas políticas no âmbito local, tais como assembleias de bairro e conselhos locais. Entre as formas de participação mais destacadas estão os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos (ver quadro 02).

Quadro 02 - Instâncias e instrumentos de participação da política urbana.

<b>INSTÂNCIAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO</b>		
<b>Instâncias de Participação</b>	<b>Instâncias Institucionais</b>	<b>Instrumentos de Participação</b>
Associação de Moradores	Conselhos Municipais	Audiências Públicas
Fóruns Territoriais	Comitês Setoriais	Consultas Públicas
		Leis, Projetos e Planos de Iniciativa Popular
Municipais	Orçamento Participativo	Plebiscito
		Referendo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na década de 1990, o avanço do neoliberalismo amparado pelo discurso de globalização ratificou ainda mais a necessidade de se adotar novas instâncias e instrumentos para efetivar cada vez mais a democracia participativa. Em contrapartida, vários mecanismos têm sido adotados com o objetivo de proporcionar melhor representação, como cotas em partidos, sistemas de representação proporcional e reservas de cadeiras legislativas, mas a efetividade dessas ações enquanto melhor escolha a ser adotada ainda divide opiniões.

É importante frisar que experiências como essas estão transformando a forma de pensar a representação. De acordo com Gurza *et al* (2006), essas novas experiências geram

<sup>27</sup> Souza (2013) apresenta uma concepção da Reforma Urbana como “um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades. (SOUZA, 2013, p. 158). A discussão sobre Reforma Urbana no Brasil será abordada no capítulo 03.

dois principais fenômenos: a emergência de novas instâncias para mediar a relação entre representante e representado, como a mídia e atores intermediários de representação, e a multiplicação de instâncias de participação cidadã e representação coletiva. Esses espaços são voltados não apenas para o debate, mas para a definição de políticas públicas e supervisão de ações.

As novas tecnologias informacionais ajudaram a impulsionar o desenvolvimento de novos canais de articulação entre indivíduos e grupos com a mesma identidade social ou política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania. Caminhando nesse trajeto, destaca-se o papel da *internet*, como potencializadora de consumo de conteúdo – que podem contribuir para o fortalecimento da cidadania e possibilitar a maior participação da sociedade civil.

Por fim, a atual conjuntura político-social, econômica e cultural brasileira revela que o associativo advindo da participação em estruturas institucionalizadas, estatais ou não, entrou em crise e sofre alterações a partir de critérios de alinhamento ao modelo conservador e seus requisitos. Prova disso, o presidente Jair Bolsonaro, assinou o Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019, extinguindo e limitando a criação de órgãos colegiados no Governo Federal. A medida do presidente se aplica tanto para aqueles com participação da sociedade civil, como os estritamente de governo (Grupos de Trabalho interministeriais, por exemplo) e também revoga explicitamente o Decreto nº 8243, de 23 de maio de 2014, que estipulava a Política Nacional de Participação Social.

O decreto, publicado sem qualquer diálogo com os órgãos afetados e com a sociedade, representa o desmonte de parte importante da administração pública federal. Ademais, denota-se a ausência de justificativas que deram razão a edição do presente ato e a subsequente extinção dos órgãos mencionados. Com o fim da participação oficial da sociedade civil nas deliberações do Estado brasileiro, extingue-se a essência da participação política, restando cada vez mais uma democracia formal, pálida, limitada à processos eleitorais que servem tão somente para legitimar atos autoritários sustentados pelo manto da legalidade ou eleger governantes pouco comprometidos com a própria democracia.

## **2.5 É possível mensurar os níveis de participação social?**

O tema da avaliação da participação em planejamento urbano encontra seus primeiros esforços de teorização no final dos anos 1960, com a publicação do clássico artigo de Arnstein (1969), que conceitua uma "escala de participação" a partir de uma análise de



programas federais americanos envolvendo acordos participativos de renovação urbana, combate à pobreza e cidades modelo. Ao propor uma tipologia baseada no poder concedido aos cidadãos, Arnstein (1969) considerou as abordagens participativas usadas naquele período – pesquisas de opinião, assembleias de bairro, audiências públicas – que se resumiam a rituais simbólicos.

Arnstein (1969) questionava as relações entre poderes políticos, saberes técnicos e conhecimento popular, em uma inter-relação específica que permitia esclarecer as questões da participação. Ela sugere, então, a definição de uma tipologia em três níveis e oito degraus de participação dispostos em uma representação de escala, formando uma “Escala de Participação Cidadã”, no qual cada degrau de baixo para cima, em estágios crescentes corresponde à extensão do poder cidadão ao final do processo participativo.

Nesta escala, o conceito de participação está relacionado a uma participação cidadã, que como termo categórico, significa o poder do cidadão. A participação seria a redistribuição de poder que permite que os cidadãos que não têm, ou seja, excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os não-membros se unem para determinar como a informação é compartilhada, metas e políticas são definidas, os recursos fiscais são alocados, os programas são operados e os benefícios, como contratos e clientelismo, são parcelados.

Décadas depois Souza (2013) atualiza o trabalho de Arnstein ao questionar a legitimidade dos processos de participação no planejamento urbano no Brasil. Este autor sugere algumas modificações nos termos/nomenclaturas, substituindo degraus por categorias, e os níveis, por graus e situação. O Quadro 03 apresenta, para efeito de comparação, as propostas para os diversos níveis ou graus de participação, formuladas por Arnstein (1969) e por Souza (2013).

Quadro 03 – Níveis e graus de participação segundo Arnstein e Souza

ESCALA DE PARTICIPAÇÃO ARNSTEIN (1969)		AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOUZA (2003)	
Níveis	Degraus	Graus/Situação	Categorias
Poder Cidadão	8 – Controle Cidadão	Participação Autêntica	8 – Autogestão
	7 – Delegação de Poder		7 – Delegação de Poder
	6 – Parceria		6 – Parceria
Delegação de Poder (ou concentração mínima de poder)	5 – Pacificação	Pseudoparticipação	5 – Competição
	4 – Consulta		4 – Consulta
	3 – Informação		3 – Informação
Não-participação	2 – Terapia	Não -participação	2 – Manipulação
	1 – Manipulação		1 – Coerção

Fonte: Arnstein (1969) e Souza (2013), elaborado pelo autor.

Em outro estudo clássico, Lacaze (1993) admite que o enriquecimento progressivo dos métodos participativos evidencia etapas sucessivas que correspondem a diversos graus de intensidade do processo participativo. Neste sentido, ele propõe quatro graus de participação, nos quais os dois últimos representam a imprescindibilidade de se incorporar ao saber técnico os valores e conhecimentos populares (ver quadro 04).

Quadro 04 – Graus de participação segundo Lacaze

<b>GRAUS DE PARTICIPAÇÃO</b>	
<b>Grau</b>	<b>Significado</b>
1. Informar	A informação concerne de fato à participação
2. Consultar	Antes da aprovação do plano, este deve ser enviado para opiniões e audiências públicas. Pesquisas públicas permitem que cada cidadão emita sua opinião ou sugira qualquer modificação que pareça judiciosa
3. Aceitar a partilha do poder de decisão	As autoridades competentes devem consentir em não exercer em sua totalidade os poderes que lhes foram outorgados pelas leis em vigor
4. Partilha da especialização	Remediar o fato de que as instituições públicas dispõem de informações e de competências muito superiores às que as associações de cidadãos podem mobilizar

Fonte: Lacaze (1993), elaborado pelo autor.

Observa-se que estes esforços de mensuração da participação têm o mérito de chamar a atenção para as relações de poder entre o setor público e a sociedade civil nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Apesar do sistema ideológico favorecer minorias dominantes, há possibilidades de os segmentos sociais populares terem níveis distintos de participação e poder, em função das correlações de forças que se estabelecem em cada momento ou circunstância, permitindo embates e negociações que podem resultar no atendimento às demandas desses grupos sociais e garantia de direitos historicamente negados.

Em uma perspectiva de medição da participação, a existência de instâncias de participação em um determinado sistema político ou determinado projeto, não é condição, *per se*, para serem qualificadas como verdadeiramente participativas. Faz-se necessário detalhar e analisar como se dá essa participação, sob a ótica da comunicação racional e da consciência política, como cidadãos engajados ou participantes eventuais e dos interesses representados. Sem redistribuição de poder, a participação possibilita aos que tem poder de decisão justificar que todos os segmentos sociais foram ouvidos, embora, os benefícios sejam canalizados apenas para alguns deles.

### 3 PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Em uma perspectiva de aproximação do tema central desta pesquisa, qual seja, a relação entre planos urbanísticos e participação popular, este capítulo resulta de uma revisão da literatura sobre conceitos, modelos e a práxis de planejamento adotados no país. Dá-se especial destaque aos modelos hegemônicos das últimas décadas – o planejamento reformista e o planejamento urbano estratégico –, de modo a melhor situar os estudos de caso. Deste modo, busca-se aqui referenciar e reconhecer os valores e limites identificados por cada uma dessas matrizes de planejamento, considerando suas influências nas ações de desenvolvimento das cidades. O capítulo se encerra com um rápido apanhado dos desafios impostos à política urbana contemporânea, apontando para a ideia de que já há um certo consenso de que se chegou ao fim de um ciclo, mas que ainda não há evidências claras sobre o novo ciclo que se aproxima.

#### 3.1 O prelúdio da participação no planejamento urbano

A preocupação em promover a participação popular no planejamento urbano remonta pelo menos a 1960. Mas como interpretar esse apelo à participação? Como a questão da participação popular surgiu e se impôs no campo do urbanismo e dos estudos urbanos? Segundo Bacqué e Gauthier (2011), seis processos<sup>28</sup> articulados permitem resumir esse contexto de emergência da participação no planejamento urbano.

O primeiro processo seria a ascensão dos movimentos urbanos que se desenvolveram em diferentes partes do mundo. Manuel Castells<sup>29</sup> estudou este fenômeno desde os anos 1970 e contabilizou que esses movimentos eram portadores: (1) de uma crítica social quando, por exemplo, mobilizam proprietários e inquilinos sem status na América Latina ou a população expulsa em operações de renovação nos Estados Unidos; (2) de uma crítica historicista e estética quando impõem respeito à manutenção do patrimônio edificado; (3) de uma crítica política e processual quando colocam a reivindicação de compartilhar poder e participação; e (4) de uma crítica ecológica que ganha corpo a partir da década de 1970.

Com esses movimentos surge uma série de experiências inovadoras, como oficinas públicas que mobilizam habitantes e profissionais para, de um lado, elaborar contra-

---

<sup>28</sup> Faz-se aqui uma tradução livre do artigo de Bacqué e Gauthier no que se refere aos seis processos que levam à consolidação da participação no planejamento urbano.

<sup>29</sup> Ver em CASTELLS, Manuel. *Luttes urbaines et pouvoir politique*. Paris: Maspéro, 1972.

projetos que desafiam as práticas de políticas públicas e, por outro lado, contar com aparato estatal para conduzir esses experimentos,

O segundo processo consiste no desenvolvimento de uma abordagem reflexiva entre profissionais do planejamento urbano. As experiências inovadoras baseadas em movimentos sociais urbanos mobilizam profissionais que buscam renovar suas práticas. Os profissionais de planejamento começaram, então, a reconhecer as limitações do modelo de planejamento racional e a buscar novas maneiras de integrar as preocupações dos cidadãos em suas práticas de planejamento.

Desse ponto de vista, a experiência emergente é a do *advocacy planning*, concebido nos Estados Unidos por jovens profissionais que trabalhavam com movimentos sociais. O *advocacy planning* propõe uma visão política do planejamento que rompe com a modelo de planejamento racional global considerado muito técnico e burocrático. Esse modelo de planejamento questiona o papel do planejador: para quem ele trabalha? Para seu empregador, a cidade ou comunidade local, ou para a "comunidade" e o interesse geral?

Para Paul Davidoff<sup>30</sup>, iniciador e teórico dessa abordagem, o planejamento urbano deve ser mais do que um exercício técnico e burocrático; deve antes de tudo procurar conciliar fatos e valores e lutar pela justiça social. Segundo ele, os planejadores devem trabalhar para organizações que compartilham seus valores. O objetivo é aumentar a capacidade dos cidadãos de desempenhar um papel ativo nas democracias modernas, preparando planos comunitários alternativos em oposição ao das autoridades públicas.

O terceiro processo refere-se à crítica pós-moderna às teorias e práticas do planejamento urbano. Essas críticas refletem essencialmente os limites do projeto modernista de controle da natureza e da sociedade e contradizem a ideia geralmente aceita pelos planejadores de que a ciência guiaria a ação pública. Tais críticas também destacam a aptidão tecnocrática do planejamento urbano e desafiam a própria utilidade do planejamento para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Ao enfatizar o relativismo dos valores, o pós-moderno pleiteia o reconhecimento da diversidade e pluralidade de atores, e ao fazê-lo, contribuiu para questionar a racionalidade instrumental subjacente às práticas de planejamento, bem como o papel preponderante atribuído as práticas dos profissionais de planejamento urbano.

O quarto processo remete aos trabalhos da história da ciência que forneceram ferramentas para analisar a mobilização e construção dos saberes urbanos. Esses estudos

---

<sup>30</sup> Ver em DAVIDOFF, Paul. *Advocacy and Pluralism in Planning*. In *American Institute of Planning Journal*, 31 (4), 1965, p. 331-338.

mostraram como o conhecimento é expressão de tempos e contextos específicos e é construído ao mesmo tempo em que formaliza os "problemas" para os quais ele deve responder. Depois de um século de estudos, não é o mesmo conhecimento inicial que é mobilizado para entender a cidade. O conhecimento evolui e exige construções e valores diferentes. A mobilização de conhecimentos relacionados ao meio ambiente refere-se, por exemplo, a outra relação com a natureza e para a finitude do mundo do que o compromisso dos urbanistas, engenheiros e higienistas da modernidade na virada do século.

O conhecimento baseado em abordagens interacionistas, valorizando identidades e as diferentes formas de mobilidade, hoje conta com uma representação da sociedade urbana multicultural. Essas abordagens se voltam para práticas diferenciadas das respostas padronizadas do urbanismo moderno. Essa discussão do conhecimento urbano anunciada pelos movimentos urbanos da década de 1960 se refere a obras que analisam, de maneira mais geral, o surgimento de um duplo desafio da delegação de poder político e científico. Ela tem seus próprios efeitos na construção do campo do urbanismo onde o conhecimento de uso ou conhecimento difuso pertence a todos os habitantes da cidade.

O quinto processo reporta-se à substituição do “governo da cidade” para a “governança urbana”. A transformação das modalidades de gestão territorial leva à multiplicação de escalas de projetos, atores e formas de parcerias público-privada. Nas últimas duas décadas, essas novas modalidades causaram profunda mudança nas condições de exercício dos planejadores urbanos. Estes são trazidos para trabalhar em contextos institucionais cada vez mais fragmentados, para diversos públicos cujas identidades ou interesses específicos tendem a se afirmar. As questões de negociação e participação tornam-se, portanto, cruciais em um contexto em que os processos de tomada de decisão são mais abertos e mais opacos. Essas evoluções implicam que os planejadores urbanos desenvolvam novas funções e habilidades no campo da facilitação, negociação, mediação e trabalho em rede (*networking*).

O sexto e último processo trata da questão do desenvolvimento urbano sustentável que está se tornando cada vez mais associada à intervenção urbana e alguns argumentam que se constitui como um novo paradigma. Nos Estados Unidos, os conceitos de *new urbanism* e *smart growth* são apresentados como respostas ao imperativo do desenvolvimento urbano sustentável, que impõe novos padrões de pensamento e ação. Para os proponentes dessas abordagens, o desenvolvimento sustentável e o planejamento urbano são noções complementares.

Sob tal ponto de vista, o desenvolvimento urbano sustentável oferece uma oportunidade para renovação das práticas participativas do planejamento urbano, na medida em que o conceito de sustentabilidade pode se tornar uma estrutura para interesses especiais ao adotar uma perspectiva inclusiva e global. Neste contexto, a participação popular é encarada como um princípio constitutivo do desenvolvimento urbano, pois o desafio deixaria de ser a racionalização do espaço urbano, mas um desenvolvimento integrado aos imperativos sociais, econômicos e ambientais de longo prazo.

### 3.2 Sobre os estudos de modelagem crítica

Planejar<sup>31</sup> é pensar sistematicamente antes de agir, de acordo com uma metodologia. Destaca-se que o termo planejamento muitas vezes é confundido com o objeto ou campo em que é aplicado, ou ainda, com os instrumentos utilizados no seu processo como: plano, programa e projeto. Especificamente, o planejamento urbano é tido como uma atividade fundamental e indispensável na produção do espaço urbano, pois expressa as ações e decisões dos agentes produtores, os quais se relacionam de forma contraditória e complexa.

Considerando as abordagens conceituais sobre planejamento, as reflexões de Souza (2013) corroboram uma visão acerca do planejamento e, também, de gestão, no qual ambas podem ser elencadas para a compreensão do espaço urbano. A diferença pauta-se nos referenciais temporais e tipos de atividade. Assim, planejar sempre se refere ao futuro, enquanto a gestão remete ao presente.

Souza (2013) diz que:

“Gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentes e disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. Desta forma, planejamento e gestão, ao invés de serem concorrentes ou intercambiáveis, são interdependentes e complementares” (SOUZA, 2013, p. 150).

Complementando ainda algumas das dificuldades conceituais que o planejamento suscita, pode-se elencar a distinção entre o planejamento urbano e o urbanismo, como um ponto difuso no meio acadêmico – especificamente no caso brasileiro – e que apresenta dificuldades para serem analisados separadamente. O termo urbanismo, de modo geral, está ligado ao desenho urbano, pertencendo à tradição do saber arquitetônico. Por outro lado, o planejamento urbano sugere um contexto mais amplo que o do urbanismo, congregando

---

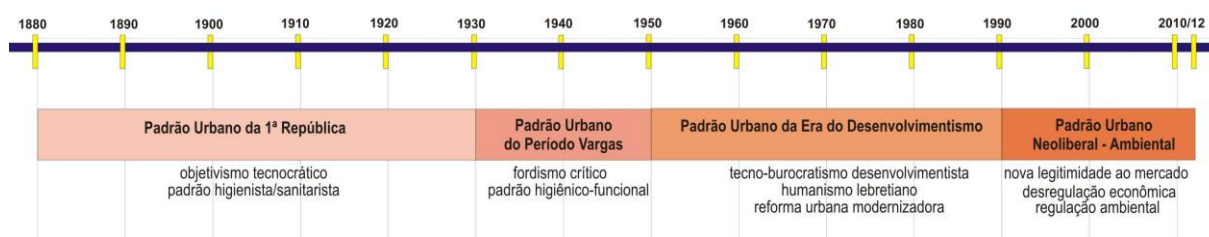
<sup>31</sup> Planejar significa prever racionalmente a evolução de um fenômeno simulando os desdobramentos de um processo, visando a prevenir-se de possíveis problemas e buscando, inversamente, tirar proveito de prováveis benefícios. O planejamento se apresenta como uma importante ferramenta para (re)pensar, (re)criar, (re)organizar, (re)ordenar o futuro, a partir de uma dada realidade, seja qual o for o contexto a ser aplicado, pois parte de uma visão que consegue ultrapassar a linearidade e os limites do momento presente.

vários profissionais, não só arquitetos, mas também sociólogos, geógrafos, ambientalistas, economistas, especialistas em direito urbano etc.

No tocante ao percurso histórico das práticas de planejamento urbano, diversos estudiosos se debruçaram em analisar sua trajetória, mediante a criação de categorias, classificando-o, de acordo com características específicas de cada época. No Brasil, os esforços para traçar uma modelagem (padrões, modelos, correntes) e uma periodização das práticas de planejamento urbano e urbanismo se revela em uma revisão da literatura aqui empreendida, com destaque para os seguintes autores: Ribeiro e Cardoso (1996); Leme (1999); Villaça (1999); Monte-Mor (2006); Maricato (2002); Oliveira Filho (2009). Esses estudos apresentam algumas similaridades acerca das vertentes de planejamento urbano historicamente formuladas no país, mas divergem quanto a distribuição espaço-temporal.

Ribeiro e Cardoso (1996) apresentam um modelo analítico para identificação dos mais relevantes padrões<sup>32</sup> de planejamento urbano concebidos no Brasil, associado às reflexões no campo do “pensamento social”. As ideias de planejamento tecidas pelos autores compreendem o projeto de modernização, desenvolvimento e nacionalidade. A análise auxilia na compreensão de que o planejamento nacional é uma mera importação de ideias – sem precedentes – e, na busca por superar políticas urbanas de gavetas e arquivo do poder público. Os padrões foram identificados, a partir de “conjunturas teórico/políticas” da questão social e como o “urbano” é nelas representado (ver figura 01).

Figura01 – Padrões de Planejamento Urbano.



Fonte: Ribeiro e Cardoso (1996), elaborado pelo autor.

O primeiro padrão identificado compreende ao período da Primeira República, ou República Velha (1880-1930). Trata-se de uma transição em um país marcado por uma herança escravista, no qual tentava construir um ideário de cidadania e as práticas de planejamento visavam a filantropia, higienismo e objetivismo tecnocrático. As cidades eram

<sup>32</sup> Os autores entendem “padrão” como o conjunto dos princípios que orientam o “diagnóstico da realidade urbana”, bem como a definição da forma, objeto e objetivos da intervenção proposta. Cada padrão é, portanto, apreendido como um conjunto de representação (que categorizam a realidade social) e de técnicas de ação (RIBEIRO, CARDOSO, 1996, p.53).

percebidas pelas elites como *locus* de desordem e política. Inúmeras foram as intervenções pontuais para efetivar reformas urbanas calcadas em modelos estrangeiros, conformando a cidade como território da exclusão, da informalidade, da não-vigência das normas para os menos favorecidos.

O segundo padrão corresponde ao período populista da Era Vargas (1930-1950) e a reprodução de práticas do modelo de produção fordista no país. Em decorrência da valorização do trabalho, as políticas sociais, em especial as que atendessem a área habitacional, produziram um sentido estratégico na medida em que buscavam fomentar a capacidade de trabalho. Nesse período, o Estado se destacou como o principal agente de promoção dessa ordem, a partir da lógica tecnicista de elaboração de planos de organização físico-territorial. Desta forma, o desenvolvimento urbano foi embasado na modernização e crescimento quantitativo, privilegiando interesses de uma minoria privilegiada.

O terceiro padrão aponta para o período do desenvolvimentismo nacional, entre os anos de 1950 e 1990. O objetivismo tecnocrático é predominante na questão urbana e encontra-se a serviço do nacional-desenvolvimentismo, articulado com a modernização acelerada baseada na internacionalização da economia. As cidades foram acometidas de “inchaço”, “macrocefalia urbana”, “migrações desordenadas” e, passaram a ser valorizadas pela perspectiva industrializante e modernizadora. Ao longo desse período, outros modelos apareceram e estabeleceram o parâmetro de intervenção sobre o urbano, como: o tecnoburocratismo desenvolvimentista, a reforma urbana modernizadora e a reforma urbana redistributiva.

Para o quarto padrão, os autores apontam que as práticas de planejamento urbano no Brasil adotaram novos padrões, baseados nas tendências globalizantes ligadas ao neoliberalismo e à emergência e aprofundamento da temática ambiental no campo do planejamento urbano. Neste novo contexto mundial e nacional, as políticas urbanas sofreram implicações diretas, em função da importância estratégica que esse campo de ação apresenta para o desenvolvimento global.

Ainda sobre a análise das práticas de planejamento urbano brasileiro, Souza (2013) adota uma classificação a partir do urbanismo modernista, no qual aponta os aspectos mais relevantes, similaridades e controvérsias. No intuito de apresentar um panorama bastante evidente no planejamento urbano a partir dos anos de 1960, o autor desenvolveu sua classificação evidenciando nove tipologias distintas reunidas em quatro grandes grupos: planejamento regulatório clássico; planejamento mercadofilo e o desenvolvimento urbano



sustentável; planejamento e gestão urbanos social-reformistas; e planejamento e gestão urbanos autonomistas<sup>33</sup>.

O planejamento classificado como regulatório clássico, compreende duas modalidades distintas de planejamento: o “planejamento físico territorial”, mais antigo e o “planejamento sistêmico”, que surge nos anos de 1960. As principais características desse grupo apresentam uma redução do planejamento urbano a um planejamento da organização espacial, mediante modelos idealizados de cidade, no qual o alcance se daria através de plano de ordenamento. As questões centrais, portanto, estão ligadas à modernização da cidade, a um enfoque estritamente racional e a ordem que não desapareceu.

Apesar da diferença nas preocupações centrais entre o “planejamento mercadófilo” e o “desenvolvimento urbano sustentável” ambos, em escalas diferentes, rompem com o espírito regulatório ainda hegemônico nos anos de 1970, na medida em que deixam de tentar “domesticar” ou “disciplinar” o capital para, ao contrário, melhor se ajustarem aos seus interesses. Segundo Souza (2013), o que se verifica, sobretudo no planejamento mercadófilo, é a priorização dos interesses empresariais a fim de melhorar a posição de uma cidade em meio à competição interurbana. Em ambos os modelos, o crescimento econômico é parte essencial da solução dos seus principais problemas, junto à geração de empregos e à maior circulação de riquezas.

O planejamento e gestão urbano social-reformistas, também classificado de “planejamento urbano crítico”, refere-se às ideias e práticas identificadas com o ideário da reforma urbana brasileira. Esta corrente apresenta como ideia-força central a justiça social, procurando articular um conjunto de políticas públicas de caráter redistributivista e universalista. As questões estéticas tendem a não ter importância preponderante, seu escopo é social abrangente, onde a espacialidade é apenas uma entre as várias dimensões. Os planos diretores municipais assumem dentro desta corrente um papel preponderante, a partir de um certo esvaziamento da proposta original da reforma urbana em nível nacional, durante a elaboração da CF/88.

Contrapondo-se a essa corrente, o autor evidencia que ao contrário do que se imaginava na década de 1990, a margem de manobra para a implementação bem-sucedida de planos diretores progressistas é bem menor. Entre a elaboração da proposta e a sua execução consistente interpõe-se uma série de obstáculos de ordem sociopolítica, institucional e outras. Outro ponto importante observado é que apesar de apresentar como uma das principais

---

<sup>33</sup> Trata-se de uma proposta teórica alternativa defendida por Souza (2013) inspirada no pensamento filosófico de Cornelius Castoriadis.

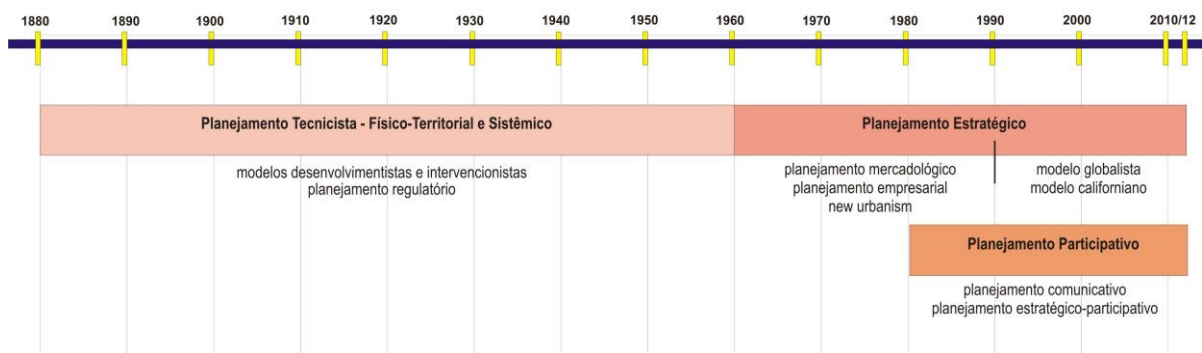
marcas do seu discurso a grande abertura para com a participação popular, há uma certa ambiguidade, pois não fica claramente definido o compromisso com um questionamento da democracia representativa, demonstrando uma certa condescendência para os casos de uma pseudoparticipação (SOUZA, 2013).

Oliveira Filho (2009) também procura identificar e relacionar modelos de planejamento (ver figura 02), propondo uma modelagem crítica das teorias de planejamento surgidas a partir da década de 1960 até a atualidade, situando a experiência brasileira nessa perspectiva. Este autor integra as principais correntes e modelos teóricos em três grupos: planejamento físico-territorial e sistêmico; planejamento urbano estratégico; e dois tipos de planejamento participativo (o planejamento comunicativo e uma proposta de planejamento participativo emancipatório ou inclusivo).

O planejamento físico-territorial dominou a teoria e a prática do urbanismo até a década de 1970, representando grande influência dos modelos desenvolvimentistas e intervencionistas anglo-saxônicos. O modelo de planejamento sistêmico, ou sistema locacional, desenvolvido nos Estados Unidos nos anos 1950-60, passou a influenciar as hipóteses de distribuições espaciais e a localização das atividades econômicas. Já o planejamento estratégico (mercadológico ou empresarial) surge no fim da década de 1980 como alternativa voltada prioritariamente para o crescimento econômico.

O planejamento participativo seria qualquer sistema de planejamento urbano que possibilite a participação efetiva das populações nos processos de planejamento e gestão do território, independentemente de sua formatação. Estaria neste rol o *advacacy planning* norte-americano, o planejamento comunicativo e planejamento estratégico-participativo, que possuem uma série de pontos em comum e algumas especificidades. Em todos esses sistemas participativos há uma mudança de posição do cidadão que repercute na mudança do termo do planejamento (do futuro para o presente) e da noção de necessidade, elementos que qualificariam o planejamento participativo como uma dimensão do planejamento adequada à noção republicana de democracia e com a dinâmica das cidades na pós-modernidade (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Figura 02 – Modelagem Crítica do Planejamento Urbano



Fonte: OLIVEIRA FILHO (2009), elaborado pelo autor.

Outros trabalhos sobre o tema não se preocupam em adotar critérios de modelagem ou periodização, mas propõem uma síntese crítica do processo histórico. Ao abordar a história do planejamento urbano brasileiro, Maricato (2002) defende que sua base se ancora na matriz modernista/funcionalista, especificamente a partir da década de 1940, quando se dá início a um período conhecido como “planejamento modernista”. Desde então, o planejamento urbano assume a função de instrumento de dominação ideológica dando forma a uma cidade ideal que oculta a cidade real, contribuindo assim para o surgimento de um mercado imobiliário restrito e especulativo.

Cabe destaque na literatura, a importância dada ao período da ditadura civil-militar brasileira, que instaurou um regime “centralista autoritário”. Neste momento, o planejamento urbano nacional assumiu um viés “tecnocrático” de pensamento, a partir de uma concepção centralizadora na esfera federal e alicerçada na despolitização da atividade de planejamento. Este cenário de planejar a cidade através do olhar meramente técnico e autoritário, sem a participação de toda a sociedade, seguiu até as primeiras décadas do século XXI.

No que se refere aos ativismos, mobilizações, movimentos e lutas sociais, também cabe destacar com mais detalhe essa trajetória. O destaque na evolução do campo do planejamento urbano no país, aponta que as tensões entre a técnica e o popular foram resultado das lutas pelas reformas de base, assim como a reforma urbana, marcaram o período que preconcebeu o governo autoritário, longo até meados da década de 1980.

Após a repressão estatal de quase três décadas, surge uma variedade de formas de organização e de conscientização popular impulsionando um conjunto de lutas e movimentos sociais urbanos. A responsabilidade do planejar a cidade foi descentralizada do âmbito federal e repassada para a esfera municipal. Diversos agentes sociais recriaram as formas de organização e intervenção política, fundando valores, concepções e práticas sociais

importantes para as lutas sociais e urbanas. Saule Junior e Uzzo (2010) apontam que as reivindicações populares trazem como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de redemocratização da sociedade brasileira.

### **3.3 Planejamento reformista: um modelo à esquerda**

As discussões sobre reforma urbana no Brasil não são recentes. Desde o início da década de 1960, houve uma articulação de intelectuais reformistas que sistematizou um conjunto de ideias para a proposição de um projeto de reforma urbana, baseado no diagnóstico de problemas urbanos. O debate retorna nos anos 1980, legitimando-se na sociedade brasileira como uma proposta de reforma social, que visasse a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo.

Originária do movimento pelas reformas de base na década de 1960, a reforma urbana brasileira reascendeu no contexto das mobilizações populares no período pré-constituente, consolidando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), mais tarde, Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). O projeto tomou duas frentes de concepção política: a primeira voltava-se ao estímulo à organização social como forma de garantir espaços políticos para debates e reivindicações sociais efetivas, e a outra, ligava-se à concepção de governo eficiente e democrático (PIEROT e LIMA, 2014).

O capítulo sobre política urbana consagrado na CF/88 foi considerado uma vitória do pensamento reformista. Seus artigos, o 182 e 183, respectivamente, indicam que a cidade deve cumprir a sua função social controlada pelo Estado, mediante o planejamento urbano. Rolnik (2015) ressalta que o texto dos artigos publicados é resultado de uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e de congressistas, perante as propostas defendidas na Emenda Popular de Reforma Urbana. Embora motivadas por propósitos totalmente distintos acredita que “essas duas formas de resistência convergiram para uma posição conservadora no que se refere a manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, à legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor” (ROLNIK, 2015, p. 358).

Nos anos posteriores à CF/88, consolida-se pouco a pouco a proposta de um planejamento reformista sustentado no ideal de uma cidade para todos, na qual todos deveriam ter acesso aos custos e benefícios de urbanização, prevalecendo o direito à cidade. Compreendendo a disputa desigual pela ocupação do solo da cidade, o projeto de um

planejamento reformista tem como objetivo central a instituição de um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações: instituição da gestão democrática da cidade; fortalecimento da regulação pública do uso solo urbano, com a introdução de novos instrumentos; inversão e prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares.

Feldmann (2015) indica três pontos de base para o planejamento reformista: a redefinição do direito de propriedade, impondo limites à propriedade privada, submetendo-a ao interesse público através de sua função social; a redefinição da relação Estado-sociedade, devendo o Estado assumir o papel de regulador das relações sociais e de mediador dos conflitos urbanos, e estar submetido ao controle social efetivo a ser exercido pela sociedade civil, que deve participar da gestão da cidade, através de seus setores organizados; a ampliação da cidadania, com extensão dos direitos dos cidadãos aos chamados 'direitos sociais urbanos.

Para Maricato (2012), os esforços de ação pela reforma urbana se concentraram na atenção no campo institucional, ganhando uma série de expressivas conquistas ao longo das duas últimas décadas. A partir da década de 1990, os planos diretores passaram a ser desenvolvidos por meio de instrumentos urbanísticos inovadores, acompanhando as referências da nova política urbana nacional. As mudanças na cultura de planejamento urbano nas cidades foram paulatinas, assim como o esforço de incrementar a participação popular. Tais esforços – mobilizados por órgãos públicos, equipes acadêmicas, representantes da sociedade civil organizada e movimentos sociais – foram essenciais, para o fortalecimento do ideário de um planejamento reformista.

Os planos diretores tornaram-se, legalmente, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, definindo as exigências fundamentais de ordenação da cidade, devendo ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) regulamentou os preceitos constitucionais e estabeleceu um ordenamento jurídico-institucional federal no campo da política urbana, reforçando a importância atribuída ao plano diretor e à gestão democrática da cidade. No âmbito do planejamento municipal, o EC propõe um processo de democratização para que haja maior visibilidade dos conflitos e formas desiguais de estruturação das cidades.

Para assumir a implementação da PNDU, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), para auxiliar na construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país, fortalecendo o apoio ao planejamento urbano dos municípios (SANTOS JR.; SILVA; SANT'ANA, 2011, p. 15). Com o MCidades foi possível (pelo menos em um primeiro

momento) construir uma política urbana fortemente estruturada no pensamento reformista. Prova disso, é que além do desenvolvimento urbano ser pensado de maneira integrada, havendo articulado entre ações e programas do governo federal com os municípios na área de habitação, mobilidade, saneamento e planejamento urbano, ocorreu, ainda, a criação do Conselho das Cidades (ConCidades), um órgão colegiado composto por representantes das três esferas administrativas, além de representantes da sociedade.

Pondera-se que o planejamento urbano reformista que se constitui nessas leis e instituições promoveu um avanço na trajetória do desenho de planejamento e gestão participativos do espaço urbano. A institucionalização da participação contribuiu para a implementação de instrumentos inéditos como o PDP e o Orçamento Participativo (OP). No que pese esses avanços, a reforma urbana continua a ser um desafio para os atores comprometidos com a transformação da cidade. Para Souza (2013), é necessário recriar seu discurso, radicalizando o diagnóstico estrutural, e contextualizando-a à nova agenda de discussões que se coloca em todo o mundo como a globalização, a preservação do meio ambiente e a ascensão do empresariamento urbano.

Apesar do MCidades atuar de forma significativa na democratização da gestão urbana e cumprimento as tessituras fundamentais para o qual foi criado, em janeiro de 2019, com ascensão de Jair Bolsonaro à presidência, o ministério foi extinto. Na reestruturação das pastas administrativas, logo no início do mandato, houve o esvaziamento de funções de órgãos voltados ao atendimento de políticas públicas diversas. O MCidades, por meio da medida provisória 870, assim como o Ministério da Integração Nacional, deixaram de ser ministérios independentes e foram incorporados a um dos quatros superministérios criados, o do Desenvolvimento Regional.

A justificativa da dissolução do MCidades apresentada pelo novo governo foi o de despolitizar e desburocratizar o trâmite econômico-financeiro, repassando diretamente aos municípios os recursos públicos federais destinados ao enfrentamento dos problemas urbanos. Tal justificativa sugere que esse ministério tem agido apenas como intermediário no fluxo de recursos, sendo visto como um simples balcão de troca de interesses políticos entre os governos federal, estaduais e municipais.

É fato que o MCidades esteve longe de ser um ministério ágil e eficiente, e como todos os outros, tem sido (mal) utilizado pelos seus gestores para beneficiar prefeituras comandadas por aliados políticos. Entretanto, não é verdade que sua atuação tenha sido irrelevante. Pode-se elencar uma extensa lista de programas concebidos e pelo MCidades ao longo dos seus 15 anos de existência, dentre alguns, destaca-se o Minha Casa, Minha Vida.

### 3.4 Planejamento urbano estratégico: um modelo à direita

As escolas de planejamento estratégico, “têm como origem o modelo desenvolvido pela *Havard Business School* que desde 1920 incluía ações estratégicas no seu curso de *política de negócios*” (LOPES, 1998, p. 80). As primeiras manifestações do planejamento estratégico na administração pública, surgiram com a ascensão de Margareth Thatcher como primeira-ministra do Reino Unido, a partir de 1979. O planejamento, passou a ser motivado pela ordem econômica, deixando de controlar o crescimento urbano, uma vez que o contexto global era de transformações nos marcos geopolíticos, nas estruturas sociais, tecnológicas e nos aparatos administrativos.

O planejamento estratégico de cidades foi difundido pelo mundo como um modelo capaz de resolver os problemas urbanos e tirar as cidades da crise. Suas propostas consistiam na união de esforços entre o setor público e privado para idealizar um projeto/modelo de cidade e, assim, responder aos objetivos da cidade de promover: “nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade” (CASTELLS e BORJA, 1996, p. 155). Jordi Borja e Manuel Castells foram responsáveis pelo estabelecimento de consultoria e difusão internacional desse modelo de planejamento – no caso, o modelo catalão<sup>34</sup>, em particular na América Latina, que passou a enxergar a cidade como um ator político e econômico.

Segundo Harvey (1996, p.53), a partir das parcerias entre as esferas pública e privada é “muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico”. Borja & Forn (1996) destacam que além das parcerias, outra característica forte do planejamento estratégico é a “competição entre as cidades” e o “*city marketing*” como aspectos fundamentais, pois visam a atrair os capitais globalizados que irão alavancar o processo de desenvolvimento urbano das cidades. As cidades devem competir “como grandes empresas”, a fim de atrair grandes investimentos e tecnologias; ser sedes de organismos nacionais e internacionais, simpósios e exposições; conquistar funções de centralidade no sistema internacional de comunicações; obter apoio político e financeiro para realizar tais objetivos.

---

<sup>34</sup> Apresentam-se como principais difusores da Escola Catalã de planejamento estratégico os espanhóis Jordi Borja, Manuel Castells, Manuel de Forn e José M. F. Güell, que têm atuado em diversas frentes (publicações, conferências e consultorias).

Esse modelo, que ia se difundindo pelo planeta, defendia que “o governo local capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade, assim como de liderá-lo, tem de ser um governo promotor” (Castells & Borja, 1996, p. 158). Mas o que de fato caracteriza a aplicação deste modelo no país é o *status* privilegiado dado às parcerias entre o setor público e o privado, o direcionamento da dinâmica imobiliária e as condições gerais de participação e cultura de envolvimento político.

Soma-se a essas características do planejamento estratégico, a necessidade de configurar novos espaços e mecanismos a fim de estimular a participação política, facilitando a relação entre administrações e administrados, promovendo a organização dos grupos sociais e, sobretudo, estimulando um certo “patriotismo de cidades”. Este patriotismo exige uma consciência de crise da cidade, o que facilita a criação de “consensos” em torno da percepção da realidade local e dos caminhos a serem seguidos. Ou seja, o plano estratégico supõe, exige, depende de uma unificação do seu projeto (BORJA, 1996).

Vainer (2009) se utiliza de três analogias para explicar criticamente a leitura da cidade a partir da óptica dos defensores do planejamento estratégico de cidades: a cidade-mercadoria, a cidade-empresa e a cidade-pátria. A cidade-mercadoria remete à cidade como uma coisa, um objeto de luxo, o qual deve ser preenchido de atributos e embelezado para melhor ser vendido para aproveitamento de uma demanda solvável. De acordo com essa visão, alerta Vainer (2009, p. 83): “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”.

A cidade aparece também como uma empresa – daí o termo empresariamento ou empreendedorismo urbano usado por Harvey (1996) – que precisa agir estrategicamente coesa, para atingir os objetivos propostos. Vainer (2009) entende que a cidade-empresa causa a despolitização da cidade. O que ocorre não é apenas uma mudança gerencial, mas é a mudança no conceito de cidade, transformando-a em um sujeito econômico, cuja lógica de poder é usada para “legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (p. 89).

A ideia de cidade-empresa é acompanhada ainda da cidade como pátria, haja vista que no pragmatismo empresarial não há espaço para a política. Assim, “o plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto” (Vainer, 2009, p. 91). Para isso, os planos consideram de suma importância as condições de percepção da crise por parte dos cidadãos, isto é, a consciência ou o sentimento de crise. Esse sentimento de crise, fugaz e passageiro é, então, transformado em patriotismo de cidade, mais



duradouro e útil ao sentimento de sucesso planejado.

Na década de 1990, em um contexto político de transformações causadas pela CF/88 e sob a influência da crise econômica e da falência desses modelos globais de planejamento, o modelo de planejamento urbano estratégico chegou às cidades brasileiras. No Brasil, conforme Silva (2012), as ações voltaram-se para as mesmas tendências e atributos dos países centrais: a revitalização dos centros históricos, o embelezamento urbano, o investimento em equipamentos associados ao trade turístico, além do marketing urbano, instrumento capaz de dar ênfase aos atributos da cidade e promover a sua “venda”.

Nas cidades brasileiras foi a ideia, o discurso do planejamento estratégico, e não o modelo implementado conforme o caso catalão. De qualquer forma, o problema todo parece estar ligado, muito mais do que aos planos estratégicos, às elites locais que continuam dando uma nova roupagem à cidade como máquina de crescimento, perpetuando às formas de reprodução do status quo. As cidades vão assumindo as características físicas e a maneira de produzir a cidade seguindo a mesma lógica do planejamento estratégico, mesmo que não elaborem os planos estratégicos ou que os planos elaborados não correspondam às ações implementadas.

### **3.5 O fim de um ciclo na política urbana do Brasil**

No contexto de avanços e retrocessos da política urbana brasileira, os desafios atuais pautam-se na existência dessas duas agendas antagônicas, que se encontram em permanente disputa. De um lado, as conquistas dos movimentos sociais e organizações populares colocaram no horizonte a possibilidade da construção de cidades mais justas e democráticas; do outro lado, a reorganização do processo de produção e reprodução do capital, além da expansão liberal para os países periféricos reportam para um conjunto de políticas e programas, agora, desenhados sob a marca do mercado, inclusive muitos deles regidos sob a influência dos organismos multilaterais.

O planejamento e a gestão urbanos trilharam caminhos díspares na implantação da política urbana nacional, o que corroborou, para que, ainda hoje, se tenha uma série de impasses com dificuldades de serem superados. Rodrigues (2012) destaca que desde os primórdios da urbanização do país, a matriz da política urbana das cidades brasileiras nunca teve um projeto uníssono que pudesse envolver diferentes dimensões do desenvolvimento urbano, com integração das políticas setoriais, ao lado de estratégias de enfrentamento da valorização da propriedade fundiária e imobiliária.

A abertura democrática do país, a partir das emendas de iniciativa popular contribuiu para que houvesse mudança nas regras do jogo. Entretanto, entraves precisaram e ainda precisam ser contornados ou removidos, para que haja legitimidade da população na formulação de políticas e na gestão democrática das cidades. Nesse sentido, a participação popular, muitas vezes, serve de instrumento de legitimação sob o controle do Estado. É bem verdade que “a força da cultura política, clientelista e fisiológica, sustentada pela máquina administrativa burocrática e corporativa”, (CORREIA, 2003, p. 160), endossa o caráter excludente das políticas públicas, em especial o planejamento urbano.

Maricato (2012) afirma que mesmo com a instituição dos governos democráticos populares a situação das cidades brasileiras não passou por profundas mudanças. A ampliação dos espaços de participação institucionalizados não impediu de haver uma desmobilização e fragmentação das forças sindicais e dos movimentos populares. Em contrapartida, a classe empresarial se apresentou coesa e organizada para a definição de políticas relacionadas à cidade. A autora relata ainda que muitas lideranças presentes em conselhos e nas conferências das cidades apresentaram ligação direta, do tipo cooptação, com ministros, evidenciando práticas que subsidiaram a ideia de participativismo.

Nesta mesma perspectiva, Burnett (2011) reforça as críticas apresentadas ao modelo de planejamento participativo, pois mesmo sob o ideário de reforma urbana, o que se manteve na primeira década deste milênio foi uma proposta incrementada restrita aos processos de consulta e legitimação, no qual seus partícipes encontravam-se em organizações locais fragmentadas e particularizadas e, por isso mesmo, facilmente cooptadas. Os movimentos sociais conseguiram a abertura de espaços participativos, mas a capacidade destes espaços representarem efetiva democratização das tomadas de decisão foi desacreditada.

Maricato (2012) comenta que a sociedade brasileira tem vivenciado consequências do que ela considera ser o “fim de um ciclo”. As mudanças globais, a crise política e partidária no mundo, a história recente das lutas urbanas e as conquistas resultantes dos governos petistas, reforçam tal pensamento. Uma síntese dos argumentos para o impasse da política urbana pode ser percebida neste trecho:

Acabou-se um ciclo que renunciava reformas urbanas, em especial a reforma fundiária e imobiliária. A experiência das “prefeituras democráticas e populares” parece ter chegado ao limite. A produção acadêmica crítica está num impasse. Grande parte dos movimentos sociais e sindicais está contida entre o pragmatismo e o corporativismo. Os mais combativos estão sob pressão da mídia, do agronegócio e dos numerosos processos jurídicos de criminalização (MARICATO, 2012, p.9).

O impasse da política urbana brasileira se trata, em suma, de um impasse político que grega notórias conotações institucionais, técnicas, teóricas e ideológicas. No alvorecer do século XXI, mesmo com avanços na política urbana nacional, parece que o país não conseguiu responder as demandas da agenda da reforma urbana, em prejuízo, na maioria das vezes, da agenda neoliberal. Apesar das conquistas das duas últimas décadas, novos temas entraram em pauta, quando se pensa as cidades brasileiras na contemporaneidade. Em momento algum argumenta-se que as pautas defendidas para a obtenção de direitos mínimos foram ultrapassadas, apenas considera-se uma nova geração de cidadãos que já nasceram nas cidades e, embalados pela sociedade cada vez mais conectada, passou a reivindicar outras demandas.

Em 2013, a crise urbana tornou-se centro da insatisfação social. As diversas manifestações populares que ocorreram, em meados daquele ano, levaram milhares de pessoas às ruas – jovens, predominantemente de classe média, organizados através das redes sociais. Avritzer (2016) defende que o ponto de partida das manifestações foi a ruptura do campo político da participação social no Brasil, a partir de conflitos em diversas áreas, como: mobilidade urbana, educação, saúde, moradia, reforma política, além de gastos excessivos para a realização de megaeventos (Copa das Confederações, Copa do Mundo de Futebol e Jogos Olímpicos de Verão), que seriam realizados no país, nos anos de 2013, 2014 e 2016, respectivamente.

As manifestações de junho de 2013 expressam, segundo Avritzer (2016), o fim de um monopólio de esquerda sobre a participação popular. Convocadas inicialmente pelo MPL, onde de modo bem rápido, os atos alcançaram a população e a opinião pública, pluralizando e estendendo a pauta dos movimentos sociais. A pluralidade da participação trouxe para o centro das manifestações uma classe média conservadora com ampla capacidade de mobilização na política brasileira. Desde então, teve início um novo ciclo participativo, como bem caracterizado por Gohn (2019), no qual o modo de participação mudou bastante, de modo que a participação institucionalizada e os caminhos da democracia brasileira foram postos em xeque.

Por outro lado, a participação institucionalizada no Brasil parece esgotada. Maricato (2015) ressalta que a insatisfação geral da sociedade vem da crise urbana que envolve as cidades e as disputas em torno dela, uma vez que nem tudo se resolve com melhores salários e distribuição de renda. As boas condições de vida, dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas bem desenvolvidas. O grande entrave para o equacionamento da crise urbana seria o domínio dos grandes investidores sobre os poderes

públicos. Em caso de construção de uma nova agenda é preciso romper com paradigmas enraizados na sociedade brasileira e novas perspectivas de cidade precisam ser discutidas, uma vez que entram em cena grupos insatisfeitos que buscam novas formas de vivenciar as urbanidades.

Parece que muitos gestores públicos ainda não entenderam o que ocorreu em junho de 2013, quando ocorreram protestos contra a péssima qualidade das cidades brasileiras. A grande maioria dos políticos, sem ter a menor ideia de como lidar com a situação - depois de tentar sem sucesso tirar proveito dela - preferiu desconsiderar a importância dessas manifestações. Segundo eles, o movimento não passava de um grupo de jovens de classe média desprovidos de uma agenda social consistente. Uma espécie de “rebeldes sem causa”, cujo o único objetivo seria o de tumultuar o processo democrático.

Talvez aí tenha sido o início da derrocada do governo petista, que, por não perceber o peso da questão urbana na política brasileira, simplesmente ignorou o movimento. Movimento esse que nasceu e se impôs espontaneamente através das mídias sociais, aparentemente sem qualquer tipo de ingerência do sistema político formal. A ascensão de grupos conservadores ao poder que se propõe a empregar um *modus operandi* de fazer política semelhante a esse tipo de movimento, parece contraditório, e até mesmo imprudente, desprezar as reivindicações da população urbana do país. Portanto, ao invés de extinguir, seria mais correto manter e fortalecer o MCidades institucionalmente, tornando-o uma linha direta oficial com os moradores das cidades, que, diga-se de passagem, representam grande parte da população brasileira.

## **4 DOIS PLANOS, DOIS TEMPOS, DOIS PROCESSOS**

Este capítulo aborda a questão central da pesquisa, qual seja, uma análise comparada dos processos participativos adotados na elaboração dos dois últimos planos urbanísticos da cidade de Fortaleza: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, de 2009, e Plano Fortaleza 2040, de 2016.

Para uma melhor contextualização dos planos urbanísticos sob análise, optou-se por abrir o capítulo com algumas breves notas sobre a trajetória das práticas de planejamento urbano na capital cearense. O enfoque analítico encontra-se organizado em quatro dimensões (cada uma delas é abordada em um subcapítulo distinto), conforme exposto na metodologia da pesquisa, a saber: (1) a conjuntura político-social na cidade; (2) a estrutura organizacional e atores envolvidos; (3) os métodos e instrumentos de participação; (4) e o exame do alcance temporal e da abrangência territorial.

### **4.1 Notas precedentes sobre o planejamento urbano em Fortaleza**

De início, constata-se que a participação é uma conduta relativamente recente na cidade, sendo que sua aplicação se dará de modo tortuoso somente após a CF/88. Ao longo do século XX, a cidade foi, de modo geral, gerida nos moldes do modelo de planejamento urbano modernista e tecnocrático, sendo as tomadas de decisão centralizadas pela administração pública municipal.

Para efeito de registro histórico, considera-se aqui a linha de tempo, parcialmente desenhada por Accioly (2008), para uma periodização do planejamento urbano de Fortaleza: a) os pioneiros, entre 1824 e 1932, representados pelas plantas de expansão, os códigos de posturas e as intervenções setoriais; b) os planos de remodelação urbana, entre 1933 e 1963, expressos nos traçados de expansão urbana; c) os planos diretores integrados entre 1972 e 1979; d) os planos diretores pós-constituente, entre 1992 e 2009.

As primeiras experiências de planejamento urbano na cidade de Fortaleza tiveram como referência as plantas de expansão urbana, elaboradas por engenheiros de formação militar ainda no século IX, e os códigos de posturas, sob as diretrizes de teorias médico-sanitaristas. O processo de ordenamento espacial tem início com o desenho de Antônio José da Silva Paulet, em 1812, cuja malha será ampliada através de sucessivos planos de traçado ao longo da segunda metade do século XIX. Em 1875, Adolfo Herbert concebeu o “Esquema Topográfico da Cidade de Fortaleza”, que foi o grande plano oficial de expansão viária, enfim

consolidando uma forma urbana em traçado ortogonal que se constituiria na estrutura de base da expansão urbana ao longo do século XX.

Em um período que se estende de 1933 a 1963, foram elaborados três planos de traçado desenhados por renomados arquitetos-urbanistas acadêmicos do Rio de Janeiro<sup>35</sup>, a convite do poder público local. Sabe-se que, durante este período, o urbanismo no Brasil entraria em uma nova fase de afirmação enquanto área de conhecimento e de prática profissional, sobretudo com a contratação de urbanistas por instituições públicas para elaboração de planos e pareceres (LEME, 1999). Esses planos foram influenciados em primeiro momento pelo ideal esteticista dos planos de melhoramento/embelezamento, e sempre justificando: ordenar uma cidade que se transforma em ritmo acelerado e caótico. A racionalização do plano é primeiramente concebida como um ajustamento às exigências de expansão da circulação (FARIAS, 2008).

A década de 1970 será influenciada pela criação de mecanismos estatais, como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em um período no qual a ditadura militar impulsionou a difusão de planos urbanísticos tecnocráticos. A elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local e Integrados (PDLIs)<sup>36</sup> contribuiu para a centralização das decisões e recursos no governo federal, na medida em que os municípios tiveram a sua autonomia esvaziada. Para Fortaleza foi elaborado o “Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza” (PLANDIRF), de 1972, coordenado pelo arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm, responsável pelo Plano Diretor de Curitiba, de 1966.

Com base nos pressupostos do PLANDIRF, uma equipe técnica local concebe o “Plano Diretor Físico de Fortaleza”, entre 1975 e 1979, com a presença de empresas privadas na sua elaboração e com forte apelo técnico. O principal objetivo deste plano era a integração regional dos propósitos econômicos, sociais, políticos, administrativos e espaciais, baseadas numa abordagem sistêmica. Esses dois planos foram concebidos sem a participação da sociedade civil e não foram efetivados em sua totalidade, embora tenham alcançado relevância para fins de implementação da ação integrada e formação da estrutura de planejamento urbano municipal.

Após o período da redemocratização, a cidade irá aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFor), em 1992, já incorporando os princípios

---

<sup>35</sup> Assim, a historiografia da cidade registra três planos, na seguinte ordem: em 1933, o plano do engenheiro-arquiteto Nestor de Figueiredo; em 1947, o plano do engenheiro civil Saboya Ribeiro; em 1963, o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (PDCPF), sob a coordenação do arquiteto e urbanista carioca Hélio Modesto.

<sup>36</sup> Os planos de desenvolvimento integrado consistiam na visão integrada e sistêmica, cujas diretrizes foram definidas a partir de critérios técnicos oriundos das teorias de integração e polarização (FELDMAN, 2015).

estabelecidos no capítulo da política urbana definido na CF/88. Este plano foi realizado pela equipe técnica do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLAM), composta por profissionais de diversas áreas dos quadros da prefeitura junto a consultores contratados. Pode-se afirmar que houve uma inédita abertura de diálogo com a sociedade civil, embora os canais participativos tenham tido desempenho tímido devido à forte centralização do processo. A implementação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), por exemplo, seria responsável por avaliar e apreciar as proposições e complementações oriundas da iniciativa popular e das entidades representativas (MUNIZ, 2006).

Em 2001, após a aprovação do Estatuto da Cidade e passados os dez anos de vigência, o PDDUFor precisaria ser revisado, de modo a adequar-se ao conteúdo mínimo dos novos instrumentos e à gestão participativa assegurados na Lei Federal. Assim, em janeiro de 2002, a Prefeitura de Fortaleza assinou o contrato de prestação de serviço e atualização da legislação urbanística do município, criando o Projeto LegFor, composto por um corpo técnico formado pela Associação Técnico-Científica Eng<sup>o</sup> Paulo de Frontin (ASTEF)<sup>37</sup>, Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), além de uma equipe técnica municipal.

O Projeto LegFor produziu o denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza (PDDUAFFor), que chegou a ser enviado à Câmara Municipal, em 2004, mas não foi votado. A proposta deste plano gerou uma forte reação popular cabendo destacar entre os fatores que impediram a sua aprovação: a proximidade das eleições municipais; a crítica em relação à 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 (MACHADO, 2010).

De fato, o PDDUAFFor não cumpriu a exigência da CF/88, reforçada pelo EC, acerca da participação popular na política urbana, o que gerou grande descontentamento e mobilização social contra a aprovação do projeto de lei. Um dos principais agentes a se posicionar contra a condução do processo de revisão do plano de Fortaleza foi a rede Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB)<sup>38</sup>, que questionou o processo participativo e denunciou irregularidades, como o conteúdo do plano e o processo de contratação por

---

<sup>37</sup> A Prefeitura contratou os serviços sem licitação sob a alegação de notório saber, singularidade do serviço e inviabilidade de competição. A ASTEF, vinculada à Universidade Federal do Ceará, ficou responsável pela formação de uma equipe multidisciplinar composta por técnicos da prefeitura e profissionais ligados, principalmente, ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

<sup>38</sup> A Rede NUHAB era formada por articulação de ONG's, movimentos populares, entidades e universidades, e estruturada para a promoção de ações voltadas para a temática da habitação e o meio ambiente na cidade de Fortaleza, pautadas nos princípios de direito à cidade e a gestão democrática da cidade.

licitação da ASTEF.

Com o apoio de vereadores progressistas e do Ministério Público do Ceará (MPCE), o NUHAB lançou a campanha “Por um Plano Diretor Participativo”, em 2004, em um evento que reuniu as entidades integrantes da rede, os movimentos sociais envolvidos e a universidade. Diferentes estratégias<sup>39</sup> foram utilizadas durante a campanha de constatação, culminando com a elaboração de uma proposta alternativa de participação<sup>40</sup>. Todo este cenário de conscientização política e mobilização popular sinalizava que já não havia mais espaço para a elaboração de planos urbanísticos tecnocráticos e autoritários em Fortaleza.

## 4.2 O balanço da conjuntura político-social

Esta categoria trata da análise do contexto político-social na cidade no período em que foi concebido o PDPFor (2009). Trata-se de caracterizar o momento político, as condições socioeconômicas, o grau de interesse e mobilização da população. Foram elencados os seguintes aspectos: (i) Apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou o plano urbanístico à época de sua formulação; (ii) Levantamento e interpretação dos conflitos e consensos correlacionados ao plano urbanístico em foco; (iii) Atenção ao marco legal que ampara a formulação do plano urbanístico, articulando-o ao contexto referido nos itens anteriores.

### 4.2.1 A gestão Luizianne Lins (2005-2008)

Em 2005, mesmo ano em que veio à tona o escândalo de corrupção política conhecido com o mensalão do PT<sup>41</sup>, Luizianne Lins, do mesmo partido, chegou à prefeitura municipal, encerrando a sequência de gestões do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), então PMDB, na capital cearense. A eleição da candidata petista representou uma mudança no

---

<sup>39</sup> Mais de 1.005 questionários foram aplicados em diversas localidades de Fortaleza durante toda a ação de *advocacy planning* [...] Realizaram-se aulões e seminários; mobilizações em locais estratégicos com a finalidade de divulgar como vinha sendo produzido o processo, peças teatrais e eventos culturais; oficinas internas de capacitação, de modo a qualificar a intervenção dos membros da rede; produção de material de campanha (bonés, camisas, *bootons* etc), entre outras” (IACOVINI E PINHEIRO; 2016, p. 25-26).

<sup>40</sup> “A metodologia estava organizada em três etapas: debates nos núcleos de bairros; conferências específicas com temas de maior abrangência e que dizem respeito à RMF; seminários de fechamentos, onde Prefeitura apresentaria aos delegados o documento final a ser encaminhado para a Câmara Municipal (Informativo do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente – nº8 Ano 1 – 20/10/03).

<sup>41</sup> O esquema era caracterizado pela compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil. No espectro local, o escândalo causou o afastamento de políticos importantes do PT para outros partidos, como o deputado federal à época, João Alfredo Telles Melo, braço direito da Luizianne, que migrou para o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).



quadro político municipal, além de marcar uma nova página na história política de Fortaleza<sup>42</sup>. Antes de sair vitoriosa da disputa municipal, a então candidata à prefeita enfrentou tensões e dissidências dentro do próprio partido. A candidatura se materializou sem o apoio das cúpulas do PT nacional e estadual, uma vez que foi declarado apoio a Inácio Arruda<sup>43</sup>, do Partido Comunista do Brasil (PC do B), que liderava as pesquisas de intenção de voto.

A luta interna travada entre as correntes do PT à época, revelou uma crise dentro do partido<sup>44</sup>. Havia cinco correntes ou tendências: o Campo Majoritário (CM), alinhada com o diretório estadual e nacional, bem como, interessada em manter essas alianças políticas no processo pré-eleitoral.; além dos grupos que compunham a chamada esquerda petista como a Democracia Socialista (DS), da própria Luizianne Lins; a Tendência Marxista (TM), o Fórum Socialista (FS); e O Trabalho, alinhadas com o diretório municipal. Houve uma tentativa da Direção Nacional em interferir no processo, inclusive com a ida do ex-presidente Lula em Fortaleza, dado o acordo eleitoral com o PC do B, entretanto, ao final das plenárias municipais do partido, Luizianne foi indicada. A candidatura começou bem atrás nos números de intenções de voto, mas apareceu na frente logo no primeiro turno. O segundo turno apresentou a unificação entre os setores da esquerda do partido e o Campo Majoritário (SOUTO, 2013). A sua vitória é creditada, em grande parte, ao apoio do trabalho de base realizado por meio do movimento popular e pelas alianças eleitorais e partidárias feitas no segundo turno da campanha.

As expectativas em torno da gestão Luizianne foram muitas, pois o alinhamento com o governo federal e, posteriormente, como o estadual, permitiu implementar políticas orientadas para a criação de espaços institucionais de participação popular e, mudanças no ordenamento político institucional. Deu-se ênfase à participação direta dos movimentos sociais e inclusão de segmentos sociais desfavorecidos. Na tentativa de realizar políticas afirmativas voltadas estes segmentos sociais, o Plano de Governo foi “elaborado e sistematizado por uma equipe de intelectuais e de representantes do movimento popular, a partir do conteúdo extraído em mais de 20 seminários populares realizados em diversos bairros de Fortaleza” (SOUTO, 2013, p. 57).

---

<sup>42</sup> A gestão municipal experimentou o alinhamento político com a União e o governo do Estado do Ceará (com a vitória de Cid Gomes, do PSB aliado ao PT para governador nas eleições de 2006), além de uma bancada de apoio na Câmara de Vereadores.

<sup>43</sup> O comprometimento assumido pelo PT com a candidatura de Inácio Arruda deveu-se a “um acordo de cúpula costurado no Palácio do Planalto, em Brasília, que previa que Inácio seria a “bola da vez eleitoral das esquerdas em Fortaleza” (CUNHA e LIMA, 2004, p.12).

<sup>44</sup> Carvalho complementa que “nessa batalha, delineava-se na cabeça do eleitor a imagem de dois PTs, o da direção partidária nacional e estadual, impuro, contaminado pelos interesses do poder governamental, e o PT puro, fiel aos ideários políticos de sua origem na classe trabalhadora” (CARVALHO, 2013, p. 299).

No âmbito de ampliação da participação popular e democratização dos processos de gestão da cidade, foram criados espaços e mecanismos institucionais, como: o Orçamento Participativo, o Plano Plurianual Participativo, o Plano Diretor Participativo, as Conferências Municipais, os Conselhos Municipais e a Coordenadoria da Participação Popular (PPA 2010-2013). Toda essa estrutura participativa, apoiada no direito à cidade e na gestão democrática foi possível graças a forte atuação do Ministério e Conselho das Cidades, bem como do FNRRU, possuía representação em nível municipal.

De modo geral, a primeira gestão do governo Luizianne (2005-2008) – denominada de “Fortaleza Bela” – no auge do recente crescimento econômico nacional, teve como mote as obras urbanísticas e a recuperação das áreas de risco e beneficiamento das famílias que residiam nestes espaços ilegais da cidade, além de revitalizar os instrumentos de controle social da política de habitação (MAXIMO, 2012). As duas grandes obras previstas foram o Hospital de Referência da Mulher<sup>45</sup> e a construção dos Centros Urbanos de Cultura e Arte (CUCAs), um em cada Regional<sup>46</sup>.

A aprovação da gestão municipal de 49% refletiu o governo considerando bom, em 2008, segundo o DataFolha<sup>47</sup> Esse período coaduna com o despontar da crise econômica mundial originada nos Estados Unidos e que não reverberou fortemente no país devido as medidas de expansão da liquidez, políticas macroeconômicas expansionistas e controle do câmbio adotadas para conter a crise pelo governo federal, como a redução dos impostos para estimular consumo (automóveis, eletrodomésticos e materiais de construção), congelamento de preços do petróleo, cortes na tarifa de energia elétrica e ampliação das desonerações, por exemplo. Nesse sentido, o Brasil, apesar de não ter ficado imune aos efeitos da crise internacional, apresentou um bom desempenho em comparação a vários países.

A segunda gestão Luizianne Lins (2009-2012) foi marcada pelo início de grandes intervenções urbanas, desde que Fortaleza, ainda em 2009, tornou-se uma das cidades-sede da Copa das Confederações e Copa do Mundo de Futebol da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA)<sup>48</sup>. Isto posto, a cidade se transformou num palco para a construção e elaboração de grandes projetos, que tinham por objetivo dotar a capital de estrutura de serviços e transportes eficientes mediante atração de capitais nacionais e internacionais e, consolidar Fortaleza como uma cidade competitiva e atraente para atração de

---

<sup>45</sup> Entregue em 2012, no final da segunda gestão.

<sup>46</sup> Efetivamente foram entregues 03 (e 01 terreno garantido). Um entregue em 2009 e dois em 2012, já no segundo mandato.

<sup>47</sup> Aprovação de Luizianne melhora. DataFolha. Opinião pública. São Paulo, 06 de setembro de 2008.

<sup>48</sup> Em maio de 2009, Fortaleza foi escolhida como subsede do mundial, juntamente com 11 cidades – todas capitais, a saber: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo.

investimentos. Na preparação para o megaevento<sup>49</sup>, as três esferas da administração pública atuaram em parceria com a iniciativa privada e geraram muitas expectativas em vários setores, entre eles o setor da construção civil, o do mercado imobiliário e o do turismo, os quais se mostraram cada vez mais imbricados entre si.

As tensões e conflitos entre o governo municipal e o estadual e seus respectivos grupos políticos marcaram o segundo mandato da petista. O resultado da animosidade política culminou com o lançamento de duas candidaturas distintas para a prefeitura de Fortaleza, em 2012, sendo uma apoiada por Luizianne e parte do PT, e outra, por Cid Gomes do Partido Socialista Brasileiro (PSB) à época. A disputa entre Elmano Freitas (PT), o candidato da prefeita e Roberto Cláudio (PSB), o candidato do governador, ficou conhecida como a eleição dos “candidatos poste”<sup>50</sup>. Segundo Carvalho e Lopes (2016, p. 93), o termo refere-se “a indicação para disputa de postos, no poder executivo, de candidatos desconhecidos do eleitorado, que entram no jogo político sem méritos próprios, mas como uma espécie de teste de prestígio e capital político dos seus patronos, que os indicam e apadrinham”. No final da disputa, Roberto Cláudio (PSB) saiu vitorioso e pôs fim a oito anos de gestões petistas.

#### **4.2.2 A gestão Roberto Cláudio (2013-2016)**

Nas eleições de 2012, Roberto Cláudio (PSB), superou Elmano de Freitas (PT), no segundo turno do pleito municipal. Sua gestão intitulada “Para Renovar Fortaleza”, de caráter técnico, teve como principal objetivo reduzir as desigualdades sociais, construir uma cidade menos “apartada”, voltada para “os mais pobres” (FORTALEZA, 2013; 2014). Para o alcance de tal façanha, o prefeito elegeu três eixos de ação principais: saúde, educação e mobilidade urbana.

A mobilidade urbana de Fortaleza recebeu destaque na gestão, a partir de recursos provenientes do PAC, voltados para as cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, além da atuação municipal, para a obtenção de investimentos e parcerias nacionais e internacionais. Dentre as obras destaca-se: o alargamento de faixas exclusivas de ônibus; a implementação de corredores exclusivos para ônibus do tipo *Bus Rapid Transit* (BRT); a reforma dos terminais de ônibus; a instalação de ciclo faixas e modais públicos de aluguel de bicicletas; a construção de novos viadutos; a abertura de novas avenidas e pontos de acesso a Arena Castelão. Além

---

<sup>49</sup> Para Hall (1992, p. 59), “os megaeventos apresentam grandiosidade em termos de público, mercado-alvo, nível de envolvimento financeiro do setor público, efeitos políticos, extensão de cobertura televisiva, construção de instalações e impacto sobre o sistema econômico e social da comunidade anfitriã” (*apud* PAIVA, 2017, p. 28).

<sup>50</sup> Ver em CARVALHO, R. V. A.; LOPES, M. S. Duelo entre candidatos poste: a campanha eleitoral pela Prefeitura de Fortaleza em 2012”. *Revista de Ciências Sociais*, v. 47, n. 2, 2016.

disso, após a implementação de linhas do Metrô de Fortaleza e do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), obras do governo Estadual, foi possível integrá-los com outros modais de transporte, especialmente, ao sistema de transporte intraurbano de Fortaleza.

As obras do VLT correspondem a remodelação de 13 km de linha férrea, sendo 12,5 km da linha em superfície e o restante em elevado, o que causou a remoção e desapropriação de residências em bairros, onde estão localizadas as “Comunidades do Trilho”, a saber: Trilha do Senhor, Aldacir Barbosa, Dom Oscar Romero, São Vicente, Rio Pardo, Jangadeiros, João XXXIII (Pau Pelado), Pio XII, Lagamar, Vila União e Mucuripe. Ocorreram conflitos entre a população menos abastada e os órgãos governamentais, uma vez que no processo de desapropriação não foram respeitados os direitos dos moradores, como, por exemplo, valores indenizatórios e a destinação dada às famílias removidas (GÓIS, 2013).

A nova gestão municipal realizou um processo de reestruturação administrativa e orçamentária – Lei Nº 0137, de 8 de janeiro de 2013 – que teve como um de seus principais pontos a criação de cinco novas secretarias, além da Secretaria Extraordinária da Copa (SECOPAFOR), para subsidiar os megaeventos. Ademais, considerou a dependência de repasses de tributos internacionais, federais e estaduais para o aumento do orçamento público, desta maneira, abrindo espaço para soluções de arrecadação, com destaque para empréstimos a bancos internacionais e Parcerias Públicas Privadas (PPPs).

O primeiro mandato de Roberto Cláudio foi marcado também por duas mudanças importantes provocadas pelo realinhamento das alianças políticas no plano municipal e estadual. Em setembro de 2013, motivado pelas distensões internas ao partido, o grupo político liderado pelos irmãos Cid e Ciro Gomes optou por deixar o PSB e se filiar ao recém-fundado Partido Republicano da Ordem Social (PROS). O prefeito de Fortaleza seguiu os passos do governador e se filiou ao novo partido.

A dissidência política no PSB ocorreu, pois Eduardo Campos (PSB), até então presidente nacional do partido buscava apoio à disputa presidencial, em desalinho com o grupo da família Ferreira Gomes que pretendia continuar apoiando a reeleição da presidente Dilma Rousseff (PT), à época. Em âmbito estadual, ocorreu o rompimento do MDB com o PROS, pois o então Senador Eunício Oliveira se candidatou ao governo do estado sem o apoio dos Ferreira Gomes, que preferiram apoiar o candidato petista, Camilo Santana (PT). Na prática, isso significou a saída de membros do MDB do governo municipal liderados pelo vice-prefeito à época, Gaudêncio Lucena (MDB).

No final de 2015, Roberto Cláudio, mais uma vez, acompanhou o grupo político dos Ferreira Gomes e se filiou ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), contabilizando sua

passagem pelo terceiro partido desde que assumiu a prefeitura (PSB de 2013 a 2014; PROS de 2014 a 2015; PDT de 2015 em diante). Ressalta-se, no entanto, que diferentemente do que aconteceu em 2014, essa mudança não acarretou alterações na composição do governo, logo, o quadro de secretários permaneceu igual desde a saída do MDB, em 2014.

De modo geral, o primeiro mandato do Roberto Cláudio procurou construir um ponto comum entre as duas visões ou modelos administrativos de seus antecessores, entretanto não foi possível graças proximidade com o setor social hegemônico capitalista que elitizou o governo municipal e deu-lhe um caráter mais técnico, por vezes autoritário. A marca administrativa da gestão é reconhecida por grandes obras de mobilidade e infraestrutura, como já citado, em detrimento das conquistas e políticas sociais da gestão anterior.

A participação popular, em âmbito nacional, vinha fragilizada desde o enfraquecimento do MCidades e demais instâncias correlatas. Neste contexto, as novas forças sócio-políticas e a ampla base aliada enxergaram a participação da sociedade nos negócios públicos de forma diferenciada da gestão petista. A partir disso, os espaços e mecanismos institucionais participativos da cidade foram reconfigurados, surgindo assim: a Coordenadoria de Participação Popular – que posteriormente se torna Coordenadoria Especial da Participação Social (CEPs) –, o Plano Plurianual Digital, o Conselho e o Ciclo do Planejamento Participativo.

Na primeira gestão ocorreram mudanças contextuais relevantes em âmbito nacional e local que expressaram diferenças na relação da população nas lutas acerca da questão urbana, além de modificarem 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 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, a saber: a resposta dada para as manifestações de junho e ao movimento “Ocupe o Cocó”<sup>51</sup>, por exemplo, ambos ocorridos em 2013, no primeiro ano da gestão.

Roberto Cláudio encerrou a primeira gestão, em 2016, com 34% de aprovação, sendo reeleito para o segundo mandato até final de 2020. No cenário nacional, o destaque dado a atuação da Polícia Federal, a partir da Operação Lava Jato, que com esforço midiático prendeu políticos e aliados do alto escalão do governo federal, aprofundou-se o

---

<sup>51</sup> Movimento de resistência popular que buscou democratizar a discussão da política de mobilidade municipal e de preservação ambiental, frete ao projeto que visava a construção de um conjunto de viadutos no cruzamento de duas importantes avenidas da cidade. O nome “Ocupe o Cocó” teve inspiração em outros movimentos como o “*Occupy Wall Street*”, em Nova Iorque, e o “Ocupe Estelita” em Recife (BRASIL e CAVALCANTI, 2015).

distanciamento entre a sociedade civil e o governo. O país adentrou numa grave crise institucional, econômica e governamental, que contribuiu para o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT).

### **4.3 Análise da estrutura organizacional e atores envolvidos**

Esta dimensão analítica pretende compreender primeiramente o grau de coerência/dispersão da estrutura organizacional para a participação ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Como cabe ao município a prerrogativa de coordenar os trabalhos de desenvolvimento de planos urbanísticos, é relevante analisar o perfil da estrutura organizacional existente e identificar os atores envolvidos. Desta perspectiva, busca-se aqui a reconstituição destas estruturas, percebendo o pesquisador a rede de relações entre o ente público e a base de cidadãos. Para esta apreensão foi fundamental a realização de entrevistas com diferentes agentes e representantes de instituições envolvidos na formulação dos planos supracitados, recompondo, quando possível, os aspectos culturais inerentes a esses espaços institucionais e organizacionais.

#### ***4.3.1 A participação como política pública***

O primeiro ano do mandato da Luizianne Lins foi marcado pelo cumprimento das alianças e os acordos políticos estabelecidos ainda no período de campanha eleitoral; bem como, pela busca por nomes de dentro da base política da esquerda local para compor a gestão. Repetindo o que vinha ocorrendo em nível federal, houve uma tentativa do governo petista de montar uma equipe à luz do ideário da Reforma Urbana, com viés participativo e democrático. Muitas lideranças foram convidadas a ocupar cargos técnicos e comissionados, entre eles membros do NUHAB.

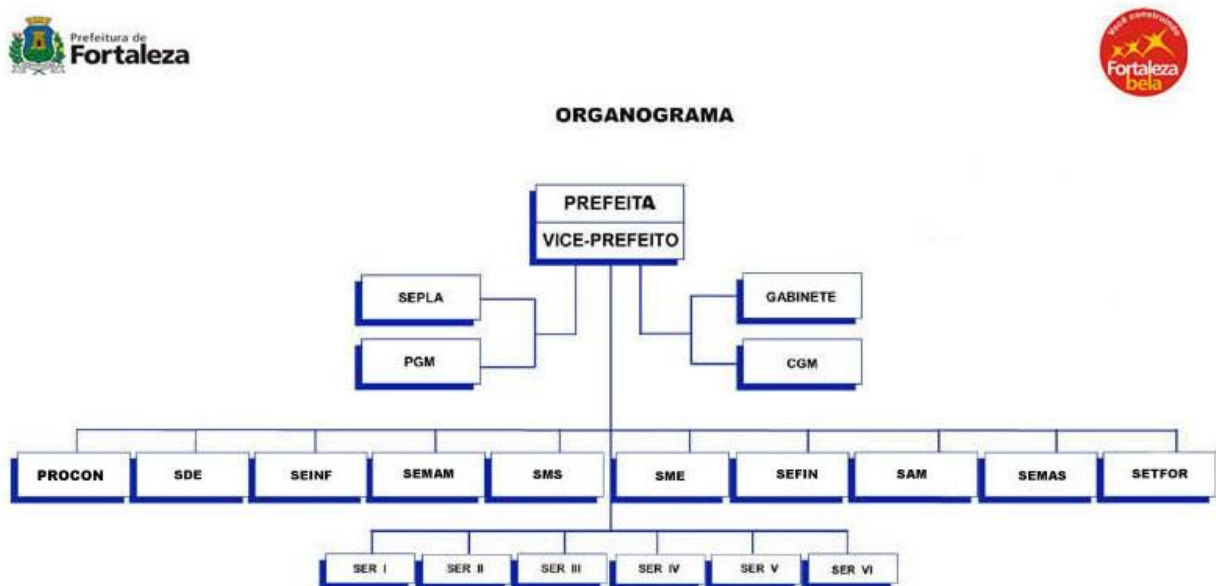
A rede NUHAB, segundo os entrevistados 07 e 08, foi convidado para assumir formalmente o processo de participação social e, à custa de muita discussão interna, resolveu ficar de fora da máquina, fazendo o monitoramento, fiscalização, assessoria do movimento e sua autonomia diante do poder público. A rede deixou claro seu papel, mas poderia colaborar com propostas e metodologias de participação. A rede enfatizou a necessidade da capacitação dos facilitadores, com cartilhas e os materiais didáticos em linguagem popular para ampliar a participação. Destacou, ainda, a importância da articulação das atividades com a Agenda 21, a

fim de assegurar a preservação ambiental do município. Com o distanciamento temporal, questiona-se a tentativa de enfraquecimento dos movimentos sociais urbanos, uma vez que os sujeitos passariam atuar do outro lado do jogo.

De modo geral, no âmbito administrativo não houve nenhuma grande reforma, entretanto foram criadas seis secretarias nos âmbitos dos direitos humanos, turismo, cultura e lazer (figura 03). No campo do planejamento urbano, destaca-se a ausência de órgão específico para este fim, logo, as discussões eram dissolvidas entre diversas instituições revelando que a temática urbana não era fortalecida institucionalmente. Havia um corpo técnico-político que enfrentou dissidências, que foi denominado por alguns entrevistados como os “antigos”, articulados às matrizes funcionalista e estratégica de planejamento urbano; e, os “novos” defensores da matriz de planejamento da Reforma Urbana.

Os “antigos”, por exemplo, eram técnicos concursados oriundos, em grande maioria, do antigo IPLAM, que após a extinção do órgão foram remanejados para ocupar posições importantes, principalmente na Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) e Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM). Já os “novos” eram técnicos também concursados, mas a maioria possuía cargos comissionados e estavam situados principalmente na Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLA) e na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional (Habitafor).

Figura 03 – Organograma da Reforma Administração da Gestão de Luizianne Lins



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (2005).

As primeiras tensões sobre o processo de revisão do Plano Diretor surgiram ainda

no ano de 2004, quando a rede NUHAB questionou a gestão eleita e ainda não empossada pela hesitação e paralisia em retomar as discussões do processo oriundas ainda do LegFor. Somente em maio de 2005, a Prefeitura anunciou a devolução do projeto de lei, elaborado sem participação popular e com falhas de ordem técnica e jurídica na avaliação pública, mas até o final daquele ano o processo de revisão do plano não havia sido retomado.

A SEPLA, mesmo sem ter experiência em processo de planejamento urbano, mas responsável pelo desenvolvimento do OP foi designada, em dezembro, para a condução do processo, fato que não agradou setores internos da Prefeitura. A SEPLA assumiu juntamente com a Habitafor o protagonismo da revisão do Plano Diretor. O secretário à época, o economista José Meneleu Neto, buscou profissionais de outras secretarias para compor um núcleo duro, responsável por conduzir todo processo. Destaca-se a escassez de corpo técnico, não permitido um grupo exclusivo para atividades do plano, deste modo, os profissionais se dividiam com as demandas de seus respectivos órgãos. Foi criada, portanto, uma estrutura de coordenação geral do Plano Diretor, mediante formação de um grupo diretamente responsável pela preparação, condução e monitoramento do processo de elaboração do plano, bem como pela coordenação de eventuais mudanças, durante o cumprimento do cronograma programado.

Nesse contexto, muito embora invisíveis e geralmente não publicizadas, ou evidenciadas de forma lateral, as tensões e conflitos entre os dois segmentos, dos “antigos” e “novos” são relevantes para compreender a evolução do campo do planejamento urbano na cidade de Fortaleza. Cada segmento mantém e defende o seu espaço institucional, garantindo determinado monopólio de atuação, exigindo implicitamente a ausência de interferência do outro segmento, o que não significa que inexistam cotidianos e sistemáticos bloqueios, interdições e boicotes, porém de pequena ordem (MACHADO, 2010).

As entrevistas revelam que o grupo responsável pela revisão do Plano Diretor representou uma ameaça às disputas de poder no executivo municipal, bem como, aos interesses econômicos e políticos alinhados à SEINF e SEMAM. Além disso, a trajetória do grupo alocado nessas duas secretarias, coaduna com a visão de caráter mais técnico e distante das demandas dos movimentos sociais, semelhante ao LegFor.

As disputas entre os dois grupos, um de viés conservador e outro progressista marcaram o processo de elaboração do novo plano. A elaboração do plano é de responsabilidade do poder público municipal, que optou por não contar somente com os técnicos locais para estruturar os trabalhos referente à participação social. A contratação dos serviços de consultoria do Instituto Pólis, especialista em planejamento urbano e educação popular no país, ocorreu sem processo licitatório, apenas por notório saber. O valor do



contrato previsto foi de R\$ 481mil para que o projeto fosse desenvolvido em dez meses<sup>52</sup>.

Para acompanhamento do processo foi constituído um Núcleo Gestor, oficializado pelo Decreto Municipal Nº 12.038, em 30 de maio de 2006. O mesmo duraria só até a aprovação do plano e não tinha um formato de conselho. O intuito do Núcleo Gestor era fazer o acompanhamento e monitorar a elaboração do plano diretor. De acordo com o regimento próprio, atuaria como uma instância que tomava decisões políticas relativas aos procedimentos e processos políticos, tais como a definição dos critérios e objetivos da representação e da participação, a aprovação dos Regimentos dos Fóruns e dos Congressos do PDPFor, a definição estrutural das instâncias deliberativas e dos critérios para formação das decisões, a quantidade de delegados por segmentos e a forma de escolha dos delegados (MACHADO, 2010). O Art. 7º do Regimento Interno do Núcleo Gestor apontava que o plenário deveria ser composto por 40 pessoas representantes titulares de diferentes organismos institucionais<sup>53</sup>. Considerando as etapas do processo de revisão do plano - Fóruns, Congressos e Audiências Públicas, o Núcleo Gestor foi a primeira instância deliberativa do processo do PDPFor, respectivamente.

Sousa (2010) dividiu os atores do processo em três polos: o primeiro sob o comando do poder público, com uma divisão interna de funcionários da gestão anterior provenientes da SEINF e SEMAN e outros grupos da SEPLA e da Habitafor identificados com a gestão de Luizianne Lins; o segundo segmento era o campo popular, composto por entidades e movimentos da rede NUHAB; e o terceiro segmento, chamado empresarial, que foi capitaneado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (SINDUSCON).

#### ***4.3.2 Vontade de potência: Iplanfor e staff técnico***

Ao assumir o governo no ano de 2013, Roberto Cláudio realizou duas reformas administrativas, uma no início de sua gestão, em 2013, e outra no final de 2014. A Lei Complementar Nº 0137/2013 de 8 de janeiro de 2013 rearranjou o organograma das

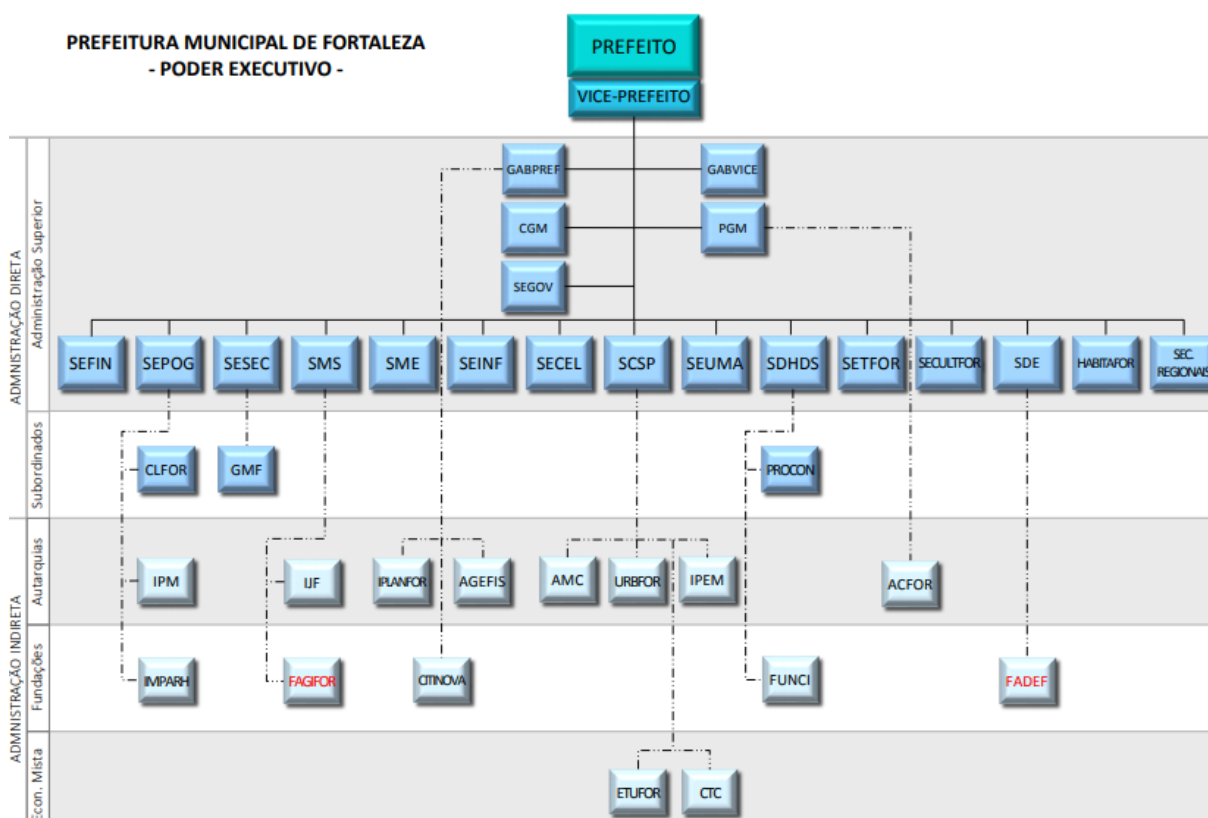
---

<sup>52</sup> O contrato com o Instituto Pólis foi feito, inicialmente, por 10 meses, que seria o tempo de elaboração e aprovação até o prazo-limite estabelecido pelo MCidades. O processo, portanto, deveria ser desenvolvido de modo rápido, pois precisaria ser recomeçado, visto que, de acordo com o TAC, nada do PDDUA poderia ser considerado.

<sup>53</sup> À saber: Executivo Municipal (SEINF, SEMAM, PGM, FUNCET, ETTUSA, HABITAFOR, SETFOR e SEPLA); Poder Legislativo: Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Urbanismo; Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor; Presidente da Comissão de Legislação; Conselheiros do Orçamento Participativo: um membro do Conselho do Orçamento Participativo de cada SER, totalizando seis membros; Movimentos Sociais e ONGs (FBFF, REAJU, MCP, CMP, Rede NUHAB, CEARAH Periferia, CDVHS, Instituto Cidade; Órgãos de classe (IAB, AGB, CRE-CE, OAB-CE, CIC, SECOVI; Sindicato dos Trabalhadores: SINDUSCON-CE; SINDIÔNIBUS; Sindicatos Patronais: CUT); Universidades: UFC, UECE, UNIFOR.

secretarias municipais (ver figura 02). Essa reforma aglutinou a SEPLA à Secretaria Municipal de Administração (SAM) resultando na atual Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). Desta forma, as competências da SEPLA relativas ao planejamento urbano foram transferidas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMAM), agora chamada de Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) que também passou a incorporar competências de desenvolvimento urbano da SEINF (GÓIS, 2018). A administração municipal sofreu um crescimento considerável em relação à estrutura que se tinha na gestão anterior e esse inchaço incidirá diretamente sobre os cofres públicos, com despesas administrativas e de contratação de pessoal.

Figura 04 – Organograma da Reforma Administrativa da Gestão de Roberto Cláudio



Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2013).

As duas reformas revelaram conflitos institucionais. Com a reforma de 2013, o Iplanfor<sup>54</sup> – até então Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza, criado na segunda gestão da Luizianne para ser o órgão responsável pelo planejamento urbano – tornou os

<sup>54</sup> Autarquia municipal criada em 2012 por meio da Lei Complementar n 10691, pela gestão da prefeita Luizianne Lins (PT), para, naquela ocasião, atuar em conjunto com o ainda inexistente Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (art.2º, IV) na implementação e futura revisão do Plano Diretor, possibilitando a articulação entre as secretarias relacionadas à temática da política urbana. Em resumo, visava oferecer suporte técnico e institucional ao Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano e Participação Democrática.

representantes do órgão em secretários municipais; mudou o nome do instituto e vinculou-se ao gabinete do prefeito. Em 2014, a partir da nova lei complementar Nº 184, as competências da autarquia foram redefinidas, colocando a atribuição de cuidar do planejamento estratégico da cidade, sendo gradualmente afastado da função de implementação do Plano Diretor.

O planejamento urbano de Fortaleza foi fortalecido, do ponto de vista institucional, embora, os órgãos responsáveis coordenem distintos processos de planejamento e revisões de leis urbanísticas, pondo em relevo a falta de diálogo na gestão e a precária intersectorialidade no âmbito tanto da política urbana como habitacional. A SEUMA, que está vinculada a CPPD, continua responsável pela implementação de uma série de instrumentos de políticas urbanas como a Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Por outro lado, o Iplanfor, ligado diretamente ao gabinete do prefeito, lidera as ações em torno do Plano Estratégico Fortaleza 2040. Apesar de ambos parecerem desenvolver e propagar visões distintas para o futuro da cidade, sem diálogo entre si ou sem fazer referências aos processos realizados, os dois órgãos apresentam canais de acesso específico através de *site*, além de disponibilizarem documentos que facilitam o alcance de informações por técnicos e pela população.

O Plano Fortaleza 2040 foi elaborado por uma reduzida equipe de formação interdisciplinar, organizada em três grupos: (i) urbanismo e mobilidade; (ii) social e econômica; (iii) mobilização e participação social. Está estruturado em três dimensões ou planos-eixo: (i) Plano de Desenvolvimento Econômico e Social; (ii) Plano Mestre Urbanístico; (iii) Plano de Mobilidade Urbana, estes três dão origem aos eixos específicos e seus respectivos objetivos estratégicos. Conforme essa divisão, o Plano 2040 apresenta um desmembramento para que a perspectiva de macro-objetivos seja transformada em ações menores, facilitando sua execução, e conseqüentemente um possível acompanhamento de desempenho.

O Plano Fortaleza 2040 foi realizado mediante convênio da prefeitura municipal através do Iplanfor com a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC), órgão da 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.

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.

O fato do Plano ser inicialmente focado na questão urbana e na mobilidade e posteriormente aglutinar questões relacionadas a políticas diversas só foi possível devido à estrutura de contratação de profissionais para pesquisa e assessoria provida da parceria com a FCPC. Os profissionais geralmente eram recrutados por meio do próprio Iplanfor e se realizava sua contratação através da FCPC.

Idealizado nos moldes do plano estratégico empresarial, o Plano Fortaleza 2040 se lança na tentativa de dotar Fortaleza de um planejamento de longo prazo que oriente suas políticas públicas, assegure a redução das desigualdades socioeconômicas e garanta uma cidade melhor para toda a sua população. Os planos de ações foram estruturados em períodos de quatro anos, de modo a coincidir com as futuras gestões municipais nos períodos de 2017 até 2040.

Quadro 05 – Eixos e Objetivos Estratégicos do Plano Fortaleza 2040

EIXOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
0 – Equidade Territorial, Social e Econômica	Comunidades valorizadas e integradas à sociabilidade urbana; Atividades promotoras de inclusão produtiva dinamizada; Cultura de paz e segurança cidadã; Oportunidades de emprego e renda distribuídas no conjunto do território municipal
1 – Cidade Conectada, Acessível e Justa	Cidade Compacta, acessível e conectada; Espaços Públicos alocados amplamente no conjunto do território municipal; Centro Urbano reabilitado; Espaços públicos equipados, seguros e integradores. Transporte público de qualidade
2 – Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	Comunidade Saudável; Comunidade acolhedora inclusiva com valorização e respeito a diversidade; Comunidade com elevado senso de pertencimento e afeição à cidade
3 – Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	Educação de qualidade e capacitação para o trabalho; Desenvolvimento científico e tecnológico; Valorização e desenvolvimento cultural
4 – Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	Recursos naturais; Resiliência e conforto ambiental; Saneamento básico ampliado; Segurança Hídrica; Energias renováveis e eficiência energética
5 - Dinâmica Econômica e Inclusão Produtiva	Estrutura produtiva de serviços ampliada e diversificada; Setores econômicos consolidados mais competitivos e de alto valor agregado
6 - Governança Municipal	Modelo de acompanhamento e avaliação do Fortaleza 2040; Gestão pública participativa e eficiente; Observatório da Cidade

Fonte: Iplanfor, elaborado pelo autor (2016).

Devidamente estabelecidas as orientações estratégicas para o modelo de gestão, o

plano é estruturado em Eixos e Objetivos Estratégicos (ver quadro 05), em torno dos quais articulam 33 planos para políticas específicas a serem executadas nas Câmaras Setoriais, quando as ações Plano Fortaleza 2040 foram iniciadas. Os eixos são as prioridades e escolhas que definem o caminho para o futuro, estão organizados em blocos que articulam os objetivos estratégicos e organizam as iniciativas do governo e da sociedade, de modo a assegurar a convergência e complementaridade, para a construção da visão de futuro de Fortaleza no longo prazo. Circunscritos nos eixos, os objetivos são os principais resultados perseguidos. Sua função é antecipar as ações, as iniciativas e os projetos necessários e adequados ao seu alcance no médio e longo prazo, para sua operacionalização estão organizados e agrupados por afinidade.

Por fim, 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. Entretanto, diferentemente do PDPFor, que antes do início dos trabalhos constituiu um Núcleo Gestor, o Fortaleza 2040 foi concebido e monitorado por uma Coordenação do Plano<sup>55</sup>, no Iplanfor. A partir de reuniões permanentes em todas as fases de elaboração do plano, houve a articulação de tal coordenação com os técnicos e suas equipes responsáveis pela construção dos três principais planos que nortearam o Fortaleza 2040. À medida que as fases avançavam e os planos maiores se desdobravam em planos específicos - em especial o de Desenvolvimento Socioeconômico -, os encontros com as equipes se intensificavam, uma vez que era preciso haver o detalhamento dos planos e seus respectivos produtos.

Quanto à promoção de um ambiente mais competitivo e favorável aos negócios, ambos os órgãos caminham na mesma direção, uma vez que pelo lado da SEUMA, a secretaria vem mostrando predileção por regulamentar instrumentos de viés mercadológico. O Fortaleza 2040 é apresentado como um *case* de sucesso na administração pública, dentre outros motivos, por apresentar, de acordo com a gestão, os anseios da sociedade de Fortaleza.

Os sujeitos participantes do processo de elaboração do Fortaleza 2040 foram definidos, de acordo com divisão do Iplanfor, em três segmentos distintos: 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 (órgãos públicos municipais, estaduais e federais).

#### **4.4 Sobre os métodos e instrumentos de participação**

---

<sup>55</sup> Formada pelo Superintendente do Iplanfor, Eudoro Walter de Santana e pela Diretora de Planejamento, Lia de Souza Parente.

Esta dimensão diz respeito aos procedimentos adotados para a participação social e elaboração dos planos. Trata-se de compreender os percursos que envolvem os aspectos técnicos para efetivação da democratização, incluindo: o papel do corpo de especialistas envolvidos; a preparação dos atores sociais; as formas de publicidade e comunicação com os atores sociais; a capacitação acerca da metodologia; e as formas de representação do espaço adotados. Nesta análise examina-se, portanto, os espaços institucionais (audiências, assembleias, fóruns, congressos, etc.) criados pelo poder público com o intuito de permitir à população decidir ações que impactam o espaço urbano.

#### ***4.4.1 A mobilização presencial para o PDPFor***

Após a deflagração do processo de revisão do plano, elaborou-se, inicialmente, um cronograma processual submetido à aprovação do Núcleo Gestor. As etapas e suas respectivas datas pré-estabelecidos sofreram alterações que foram discutidas, redefinidas e aprovadas, de modo que foi estabelecido um novo calendário oficial (Quadro 08), que visou atender aos anseios dos movimentos sociais e das ONG's.

Quadro 06 – Cronograma de Atividades do PDPFor (2009)

<b>ATIVIDADES</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>DATA</b>
Lançamento na Câmara Municipal de Fortaleza	Apresentação do Núcleo Gestor à população de Fortaleza e se inicia o processo de discussão do PDPFor.	10 de fevereiro
Capacitação Comunitária e Lançamento do Plano Diretor Participativo	Apresentação do PDPFor pelos técnicos da Prefeitura nas 14 APs.	11 de fevereiro
Leitura comunitária na 14 Áreas de Participação	Apresentação a visão de Fortaleza pelos moradores nas 14 APs.	18 de fevereiro
Leituras técnica, jurídica e comunitária	Diagnóstico da cidade, construído com base em projetos existentes e propostos, informações complementares e levantamentos de dados atuais	Mês de março
I Fórum do Plano Diretor Participativo – “A cidade que temos”	Apresentação e o debate dos resultados das leituras técnica e comunitária, em um diagnóstico da cidade.	08 de abril
Audiências Públicas Territoriais e eleição dos delegados territoriais	Retorno às 14 APs e discursão dos eixos e lançamentos de propostas para o PDPFor. É ainda o momento de eleger os delegados que representarão as APs na etapa do Congresso.	22 de abril a 01 de junho
Audiências Públicas Temáticas	É o momento de a sociedade discutir os eixos prioritários e fazer propostas para os diferentes temas a serem tratados pelo Plano Diretor.	29 de junho a 27 de julho
II Fórum do Plano Diretor	Apresentação das diversas propostas feitas pela sociedade. Eleição dos delegados e	

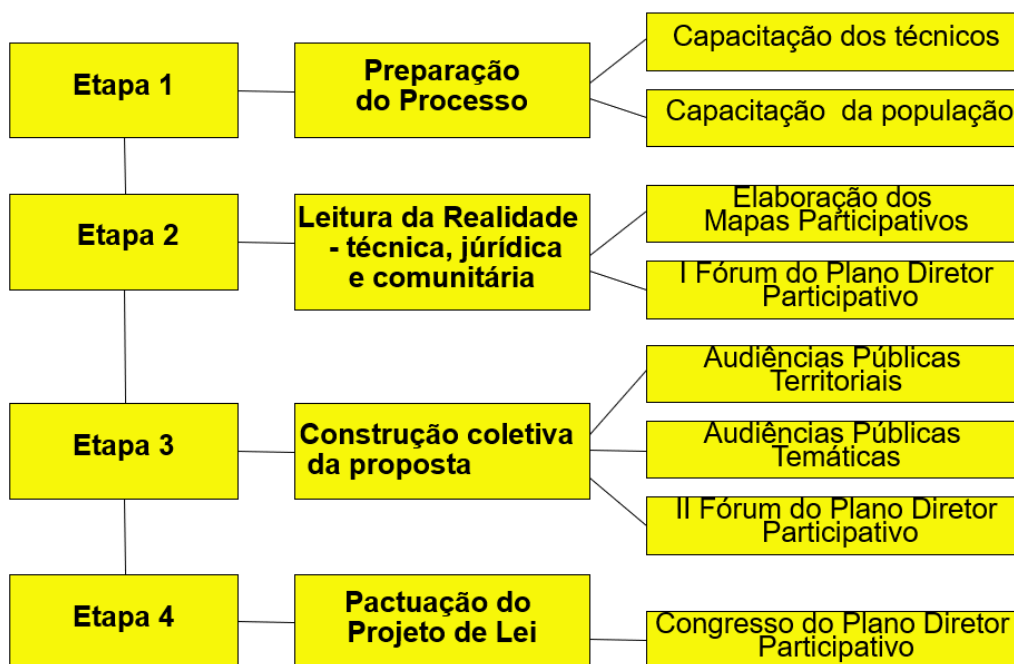
Participativo – “A cidade que queremos”.	delegadas que representarão os diversos segmentos da sociedade local no Congresso	30 de julho
Congresso da Cidade	Deliberação sobre o Projeto de Lei do PDPFor elaborado de acordo com o resultado do 2º Fórum. As deliberações serão sistematizadas em Projeto de Lei que será entregue à Câmara Municipal de Fortaleza, em setembro.	01, 02 e 03 de setembro

Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2006).

(\*) As datas das etapas estiveram sujeitas a alteração aprovadas pelo Núcleo Gestor.

A metodologia de participação, em quatro etapas, conforme figura 03 foi elaborada, monitorada e divulgada pelo Instituto Pólis através de relatórios para à Prefeitura. O corpo técnico atuou com Orçamento Participativo para convocação da população, além do apoio das Secretarias Executivas Regional - SERs, para obtenção de material. Ademais, utilizou peças publicitárias em jornais impressos, rádio, televisão e letreiros digitais para divulgação do Congresso do Plano Diretor.

Figura 05 – Organograma com as etapas do Plano Diretor Participativo



Fonte: Instituto Pólis (2006).

### *As etapas do PDPFor*

#### *a) Etapa I - Capacitação dos técnicos e da população*

O primeiro momento das capacitações teve como público o corpo técnico da prefeitura, para que se tornassem multiplicadores. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2006

ocorreram atividades de sensibilização e formação para mais de 103 funcionários e servidores da administração municipal, dos diferentes órgãos, com o intuito deles assumirem a mobilização e capacitação, junto à equipe e população de Fortaleza. Houve um total de 06 encontros de quatro horas e como recurso didático o material preparado pelo MCidades na Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo

Após a capacitação interna da Prefeitura, em fevereiro de 2006, ocorreu as atividades de capacitação da sociedade através de uma série de eventos realizados em parceria com o Orçamento Participativo<sup>56</sup>. Inicialmente foram pensados 14 encontros de formação oferecidos pela prefeitura, sendo um em cada AP, preferencialmente, numa escola aos sábados pela manhã. As reuniões eram mediadas por facilitadores que abordavam prioritariamente dois temas: a situação de Fortaleza e a importância do Plano Diretor para a cidade. Em seguida, era realizado o convite para a que população participasse dos próximos encontros previstos.

Considerando o pouco alcance das primeiras atividades de formação, foram propostas e aprovadas pelo Núcleo Gestor, mais quarenta e quatro reuniões, definidas juntamente com as células do OP nas Regionais (I: 05; II: 06; III:04; IV: 04; V: 10; VI: 12). Houve uma repetição das primeiras formações, todavia, de maneira mais pulverizada na cidade, além de serem realizadas durante a semana, especificamente no horário noturno. Após essas facilitações, ocorreram outras sete reuniões de facilitação, desta vez, uma em cada SERs.

O NUHAB organizou uma capacitação paralela ao processo de elaboração do plano, o que culminou na produção de materiais e propostas que terminaram por ser incorporados pelo documento da lei. Os alunos e ex-alunos da Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPUPP) construíram mapas de precariedade habitacional e vazios urbanos, de acordo com o conhecimento que possuíam da cidade, principalmente onde atuavam ou moravam, para que fosse desenvolvida uma proposta para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Para maiores informações sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza, consultar os seguintes trabalhos: ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções. 2012. 140f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012; CAMARÃO, Virna do Carmo. O Orçamento Participativo de Fortaleza: é possível uma pedagogia da participação popular? 2011. 195f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

<sup>57</sup> Foi organizado o 1º Encontro de Comunidades, no Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC), para que os resultados pudessem ser compartilhados, discutidos e complementados e algumas propostas dos movimentos para as ZEIS de Fortaleza pudessem ser finalizadas. Foram finalizados os mapas sobre as condições de moradia e precariedade da cidade e os mapas localizando os vazios urbanos próximos aos locais de moradias precárias. Ao final do encontro, foram montadas propostas de ZEIS, tanto de ocupação quanto de vazio.



*b) Etapa II - Leitura da Realidade e I Fórum do Plano Diretor Participativo.*

Essa etapa se caracterizou pela construção da situação da cidade de Fortaleza, a partir da leitura comunitária, técnica e jurídica. Os cidadãos, divididos nas 14 APs, deveriam apresentar sua visão sobre a cidade, destacando suas qualidades e conflitos em seus diferentes territórios. Naquele momento foram construídos os mapas participativos com a visão da própria comunidade sobre a realidade da região onde se morava.

Nessa etapa, a participação da população ocorreu através das Oficinas de Leitura Comunitária das AP's e entrevistas com representantes de segmentos socioeconômicos. Aconteceram vários eventos, com suas respectivas dinâmicas, de modo a visualizar “a cidade que temos” e, posteriormente, elaborar o diagnóstico participativo da cidade de Fortaleza. Foram realizadas dez Oficinas de Leitura Comunitária, por AP. As Oficinas de Leitura Comunitária compreenderam, basicamente, duas atividades: a construção coletiva dos mapas comunitários e a aplicação das fichas de potencialidades e problemas. Todas as Oficinas foram realizadas no mesmo dia (18/02/06), tendo sido precedidas da mobilização da população, através de suas instituições / organizações nas respectivas áreas.

A construção coletiva de Mapas Comunitários foi feita através de quatro dinâmicas, sendo duas qualitativas (uma dimensionada para a cidade e outra para a AP) e duas indicativas (também dimensionadas uma para a cidade e outra para a AP). Inicialmente apresentou-se um mapa da cidade e um da área de participação, marcando alguns pontos de referência para facilitar o entendimento. Assim, num segundo momento da Oficina de Leitura Comunitária, foram apresentadas aos participantes as Fichas de Potencialidades e Problemas da AP.

Cada participante recebeu uma ficha, para que fossem preenchidos os dois campos, potencialidades e problemas. Como se tratavam de duas perguntas abertas, para a sistematização das respostas à ficha foram criadas diversas categorias, identificando temas e subtemas, a partir das respostas dos participantes. As categorias e as respectivas incidências em que foram citadas foram organizadas em tabelas, duas para cada AP, sendo uma sobre as potencialidades e outra sobre os problemas.

Para a Leitura Comunitária e avaliação da realidade da cidade, também foram apreendidas as percepções, do ponto de vista dos segmentos sociais. Inicialmente foram levantados alguns grupos de influência na dinâmica da cidade, e desenvolvidas com uma dinâmica de entrevistas dirigidas, agrupando alguns representantes de segmentos afins. Por fim, nessa etapa foram realizadas 14 Oficinas para construção de mapas comunitários (efetivamente realizadas em 11 áreas de participação) e 12 Entrevistas direcionadas, por

segmentos. A intenção foi construir um quadro da realidade da cidade, sobre os qual são propostos os principais eixos que o Plano Diretor Participativo.

O encerramento desta etapa culminou com a realização do 1º Fórum do Plano Diretor Participativo - A cidade que temos – que foi realizado no dia 8 de abril de 2006, com a participação de 746 pessoas. O fórum tinha como objetivo a apresentação e debate dos resultados das leituras técnica e comunitária, em um diagnóstico da cidade, quando foram negociados os eixos prioritários do Plano Diretor pelos diversos atores da sociedade de Fortaleza.

*c) Etapa III - Audiências Públicas Territoriais e Setoriais e IIº Fórum do Plano Diretor Participativo*

Após o I Fórum do Plano Diretor, aconteceram algumas audiências públicas, territoriais e temáticas. Entre abril e junho de 2006 ocorreram 14 Audiências Públicas Territoriais, em prédios públicos, aos sábados em cada Área de Participação, além de 07 Audiências Temáticas, na Câmara Municipal. Participaram das audiências territoriais 1870 pessoas e foram eleitos 118 delegados. Participaram das audiências temáticas (Mobilidade Urbana, Habitação, Desenvolvimento Econômico e Social, Meio-Ambiente, Infraestrutura, Orla, Região Metropolitana) 478 pessoas.

Nas audiências territoriais, de acordo com o regimento, deveriam ser discutidos os cinco eixos estratégicos do plano, e, ainda, deveriam ser eleitos delegados territoriais para a etapa do Congresso da Cidade. Para isto, os candidatos deveriam ser maiores de 16 anos, independentemente de ter participado de alguma outra etapa de elaboração do plano.

Nesses momentos, foram disponibilizadas fichas nas quais os participantes poderiam escrever suas propostas, que eram analisadas pela equipe coordenadora do processo e incorporadas, quando condizentes com as temáticas do plano, à proposta para o texto do projeto de lei que estava sendo elaborado. Segundo alguns entrevistados, as propostas foram muito confundidas com os assuntos tratados nas plenárias do OP, e por isso muitas não puderam ser consideradas tal como foram feitas.

O NUHAB e os movimentos sociais participaram do processo, levando os resultados das suas construções em coletivos, independentes do processo oficial, como, por exemplo, as propostas para as ZEIS. Eram muitos os temas a serem tratados e pouco o tempo para construir uma capacitação com a população. Dessa forma, de acordo com o entrevistado 08, o NUHAB e os movimentos sociais decidiram concentrar a sua luta na inserção das ZEIS no plano, de acordo com as áreas que acreditavam ser as mais necessitadas pelo instrumento e

que se adequavam às suas exigências.

As audiências, de modo geral, foram marcadas por muitos embates entre os segmentos da sociedade civil e o poder público. O Regimento das Audiências estabeleceu uma relação entre o número de participantes nas audiências e o número de vagas para delegados para o Congresso, da respectiva AP. Assim, em cada audiência, os delegados eram eleitos obedecendo a seguinte proporção: Audiências com até 100 participantes – 8 delegados; Audiências com 101 a 299 participantes – 10 delegados; Audiências com participantes a partir de 300 – 12 delegados. Desse modo, a quantidade de pessoas que participariam do Congresso só seria revelada após a Audiências.

O Regimento também definiu as composições percentuais, por segmentos, para as delegações ao Congresso do PDPFor: Gestores, administradores públicos e legislativos com 40%; movimentos sociais e populares com 13%; Entidades empresariais, entidades profissionais e Organizações não-governamentais, cada segmento com 7%; Crianças e Adolescentes com 1%; Entidades trabalhadoras com 3%; Entidades acadêmicas e de pesquisas com 2%; Delegados territoriais com 20%. Como se observa, a composição da representação para o Congresso do PDPFor, em tese definiu 40% para o governo e 60% para a sociedade civil.

Após aprovação do Regimento Interno do II Fórum do PDP, em 30 de julho de 2006 o evento foi realizado. No Fórum, foram apresentadas as propostas desenvolvidas durante as audiências públicas pela sociedade, a partir da organização da equipe coordenadora do plano. Foram também apresentados alguns resultados que partiram da própria PMF. O objetivo do fórum era, portanto, desenhar “a cidade que queremos”, para isso, contou com a participação de mais de 400 delegados, representantes de diversos segmentos sociais dos quais foram eleitos 80% dos delegados do Congresso do PDPFor.

No 2º Fórum do Plano Diretor foram apresentadas as diversas propostas feitas pela sociedade para o PDPFor. Como demandas, foram debatidas e negociadas pelos diversos segmentos da sociedade fortalezense, em uma única proposta, além da escolha dos delegados para o Congresso. Assim, igualmente no primeiro Fórum, puderam votar e ser votados os participantes credenciados na qualidade de representantes dos segmentos da administração pública municipal; movimentos sociais e populares; entidades empresariais; entidades profissionais; ONG’S; crianças e adolescentes; entidades trabalhadoras e entidades acadêmicas e de pesquisas.

*d) Etapa IV: O Congresso do PDP*

Em agosto de 2006 a Prefeitura indicava o início de setembro como o momento para a realização do Congresso do PDPFor, porém houve um adiamento no processo. O tempo de finalização do PDP foi estendido, visto que o MCidades adiou o prazo final para que os municípios finalizassem as revisões e elaborações dos seus planos diretores. Entretanto, esse tempo não poderia ser muito ampliado, pois havia o contrato assinado com o Instituto Pólis que previa um curto período.

O Congresso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi realizado em duas etapas, a primeira nos dias 26, 27 e 28 de janeiro de 2007 e a segunda nos dias 10 e 11 de fevereiro do mesmo ano, tendo como objetivo discutir e deliberar sobre o anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza. Teve como momento central a discussão, proposição e deliberação em Grupos de Trabalho e os debates e deliberações na Plenária Geral.

A metodologia adota visou dividir os delegados habilitados em 6 grandes grupos<sup>58</sup>, que deveriam realizar leitura e intervenção de trechos da minuta. Tais grupos fariam a triagem das propostas aceitas, as propostas descartadas definitivamente e daquelas não se obteve consenso. Estas seriam debatidas na plenária final com todos assim como as propostas aceitas seriam homologadas (MOREIRA, 2008).

De acordo com o Regimento do Congresso, foram eleitos 536 Delegados, organizados conforme disposto no quadro 07.

Quadro 07 – Distribuição de Delegados do Plano Diretor Participativo

SEGMENTOS	DELEGADOS
I- Administração pública municipal	234
II- Movimentos sociais e populares	74
III – Entidades empresariais	22
IV – Entidades profissionais	11
V – Organizações não governamentais (Ongs)	09
VI – Crianças e Adolescentes	06
VII – Entidades trabalhadoras	11
VIII – Entidades acadêmicas e de pesquisa	12
IX – Representantes territoriais	117
X – Representantes do Núcleo Gestor	40
<b>TOTAL</b>	<b>536</b>

Fonte: Regimento do Congresso do Plano Diretor, elaboração do autor (2006).

<sup>58</sup> Em ordem: Princípios Gerais da Política Urbana; os Objetivos do Plano Diretor e as Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais; Disposições Gerais e Macrozoneamento; Zonas especiais; Sistema viário; parcelamento do solo; uso e ocupação do solo, Condomínios; Instrumentos da Política Urbana; Regularização Fundiária; Sistema Municipal Integrado de Planejamento e Gestão Democrática.

Do total de delegados eleitos, 431 confirmaram presença e participaram dos grupos de trabalho, conforme (quadro 10):

Quadro 08 – Participantes do Congresso do Plano Diretor Participativo

GRUPOS	PARTICIPANTES	PORCENTAGEM
Representantes territoriais	78	18,10%
Entidades profissionais	09	2,09%
ONGs	08	1,86%
Sindicatos e entidades trabalhistas	05	1,16%
Movimentos sociais e populares	47	10,9%
Poder público municipal	205	47,56%
Núcleo gestor do PDP	31	7,19%
Entidades empresariais	19	4,41%
Entidades acadêmicas	08	1,86%
<b>TOTAL</b>	<b>431</b>	<b>100%</b>

Fonte: Moreira (2008), adaptado pelo autor.

Os delegados tiveram liberdade individual para se inscrever no Grupo de Trabalho de seu interesse, sendo definido um número limite de inscritos de cada segmento para cada Grupo de Trabalho<sup>59</sup>. Durante o congresso, aconteceram diversas modificações, não só em relação ao conteúdo da minuta do projeto de lei do plano, mas também em relação ao seu próprio funcionamento, o que terminou favorecendo alguns grupos de participantes. A primeira delas foi em relação às datas de realização do evento. A minuta do projeto de lei e as propostas foram discutidas em grupos de trabalho temáticos, que possuíam representantes de diversos segmentos. Quando não se chegava a um consenso em relação às propostas, estas eram deixadas para serem levadas à plenária, para votação.

Aconteceram muitas divergências dentro dos grupos de trabalho e, por conseguinte, muitas negociações foram feitas. O foco dos movimentos sociais, das ONGs e de parte da academia, era mesmo as ZEIS que, segundo-acreditavam, seria a melhor forma de garantir os direitos sociais conforme estabelecia o Estatuto da Cidade. Os segmentos

<sup>59</sup> I – Administração pública municipal com no máximo 39 delegados(as); II – Movimentos sociais e populares com no máximo 13 delegados(as); III – Entidades empresariais com no máximo 4 delegados(as); IV – Entidades profissionais com no máximo 2 delegados(as); V – Organizações não-governamentais (Ongs) com no máximo 2 delegados(as); VI – Crianças e Adolescentes, com 1 delegado(as); VII – Entidades trabalhadoras com no máximo 2 delegados(as); VIII – Entidades acadêmicas e de pesquisas com no máximo 2 delegados(as); IX – Delegados territoriais com no máximo 20 delegados(as); X – Delegados do Núcleo Gestor com no máximo 07 delegados (as).

empresariais interessavam-se mais pelos índices e parâmetros de construção, ou seja, pelo zoneamento.

Na disputa por interesses tão diversos, os movimentos sociais perderam parte da sua luta pelas ZEIS e deixaram de interferir em outros pontos importantes para a cidade, como a construção dos demais instrumentos urbanísticos e a definição dos índices de construção, por exemplo. Mas naquele momento, segundo o entrevistado 08, era impossível abordar todos os temas. Os movimentos sociais não conseguiram apropriar-se, em tão pouco tempo, de todo o conteúdo necessário para discutir o plano diretor por completo.

Após o Congresso, o documento foi normatizado em forma de artigos e enviado projeto de lei para ser votado na Câmara Municipal, objetivando vigorar como ordenamento urbano, depois de aprovado pelos 10 anos seguintes. Após um ano na Procuradoria Geral do Município (PGM), o Projeto de Lei somente foi entregue à Câmara Municipal em março de 2008, mais de um ano após o Congresso do PDPFor.

Alguns meses depois, entre junho e novembro de 2008, foram realizadas as Audiências Públicas na Câmara. Entre novembro e dezembro de 2008 os indícios apontavam para a realização de negociações informais entre agentes dos três polos do campo do planejamento urbano, citados por Sousa (2010), o que permitiu a votação consensual na Câmara Municipal. Em dezembro o Projeto de Lei foi votado e aprovado na Câmara em Sessões Legislativas, sendo sancionado pela Prefeita em fevereiro de 2009 e publicado no Diário Oficial do Município em março do mesmo ano.

O processo de elaboração do plano seguiu os meios participativos apontados pelo Estatuto da Cidade, como o estabelecimento de órgãos colegiados deliberativos, projetos de iniciativa popular e audiências, conferências, consultas públicas. Grosso modo, os espaços fornecidos estas instâncias ir além do caráter informativo, fornecendo bases para que os planos urbanos busquem enfrentar as problemáticas da cidade, sobretudo as desigualdades sociais e, para isso, aponta que as dinâmicas de formulação dos planos se façam necessariamente participativas, envolvendo a sociedade como um todo. Destaca-se a transparência dos debates e decisões, o acesso público às informações, aos fóruns e espaços institucionais, bem como o comprometimento político com as decisões coletivamente produzidas, a subordinação dos representantes à dinâmica institucional que afirma um caráter democrático participativo popular; dentre outros.

#### ***4.4.2 As mídias digitais no Plano Fortaleza 2040***

A metodologia elaborada pelo Iplanfor em parceria com a FCPC, dividiu o plano em três fases, definidas de modo imperativo, sem pactuação com a população. O Instituto dividiu a sociedade em três segmentos distintos: Núcleo Territorial, Setorial e Governamental, como já citado anteriormente. Considerando que nenhum desses espaços era constituído, um primeiro esforço do Instituto fora fomentar sua criação.

Na primeira fase, os Núcleos Territoriais, por exemplo, contaram com atuação das SERs para constituir equipes de mobilização e articulação, a fim de envolver as organizações sociais e lideranças dos respectivos territórios no projeto. Os Núcleos Setorial e Governamental, diferentemente, foram sensibilizados para participarem através de eventos como fóruns, oficinas e seminários. Destaca-se o tratamento diferenciado para a participação dos grupos, desde o chamamento – realizado via telefone, folder, *e-mail*, rede social ou pelo *site* do Fortaleza 2040 - até a entrega do plano.

Afora o esforço em convocar a participação da sociedade, ressalta-se que esta não esteve presente na concepção do Plano, uma vez que este foi concebido pelos técnicos responsáveis durante todo o ano de 2013 até meados do ano seguinte, como mostra o quadro 09. Como mencionado anteriormente, o plano contou com a participação da sociedade em três fases, que serão elucidadas a seguir:

Quadro 09 – Cronograma das fases do Plano Fortaleza 2040

<b>CRONOGRAMA DO FORTALEZA 2040</b>			
<b>Fase</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Período</b>
<b>Fase Preparatória</b>		Obtenção de recursos Contratação da FCPC	2013/2014
<b>Fase I – A Fortaleza que temos</b>	Coleta de dados Mapa colaborativo Mapeamento comunitário Questionário	Interpretação da Forma Urbana Diagnóstico Socioeconômico	Agosto de 2014 a julho de 2015
<b>Fase II – A Fortaleza que queremos</b>	Proposição dos grupos de bairro Fóruns temáticos e setoriais Seminários estratégicos	Visões de Futuro Eixos e Objetivos estratégicos	Agosto de 2015 a dezembro de 2015
<b>Fase III – Plano Estratégico e Setoriais</b>	Validação das visões de futuro Eixos e objetivos estratégicos Grupos de trabalho e oficinas de planejamento Elaboração dos planos	Planos Setoriais	Janeiro de 2016 a novembro de 2016
<b>Entrega do Plano</b>	08 volumes de plano	Devolução do plano para a sociedade	Dezembro de 2016

Fonte: Iplanfor, elaboração do autor (2019).

### *As fases do Fortaleza 2040*

#### a) Fase I – A cidade que temos

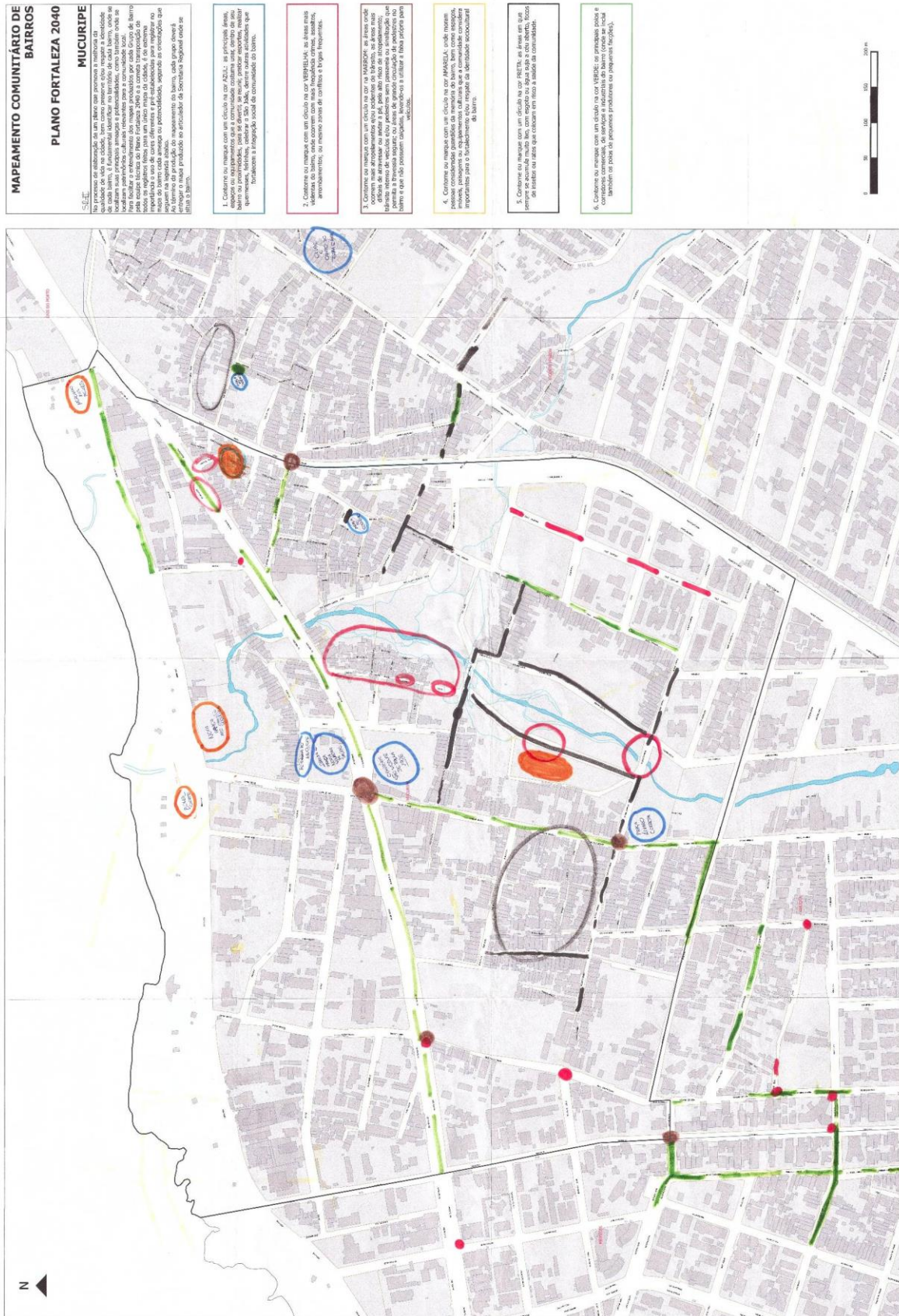
Na fase I, intitulada de “A Fortaleza que Temos”, o objetivo era realizar um diagnóstico participativo, capaz de promover o diálogo entre a visão da sociedade e os saberes técnico-científico. A etapa foi marcada pela participação de 4426 pessoas apoiadas pelos usos dos instrumentos: Revista Iniciando o Diálogo, Mapa Comunitário (figura 04), Mapa Colaborativo Eletrônico, Caderno de Trabalho dos Bairros, Caderno de Trabalho Núcleos Setoriais e Governamentais. Contou-se ainda com três tipos de eventos presenciais: as Oficinas de definição metodológica, os Encontros de Apresentação e Formação de Grupos Territoriais e os Grupos de Bairro.

As apresentações do Fortaleza 2040 concentraram-se durante os dias úteis da semana e no turno da manhã (GÓIS, 2018). Tinham como objetivo expor a concepção do Plano e sua metodologia para a construção dos grupos de trabalho de diagnóstico da cidade. Foram definidos articuladores dos bairros/territórios e entregues os instrumentos propostos (caderno, revista, kit de mapas, CD com arquivos digitais), definidos os articuladores em cada bairro e/ou território e estabelecido um calendário com prazos para entrega dos relatórios para serem elaborados nas reuniões de Grupos de Bairros – último evento presencial desta fase. Vale ressaltar que as pessoas foram contatadas para participar, sem saber o caráter da reunião e que iriam sair do encontro com alguma demanda.

No último evento presencial, as reuniões de Grupos de Bairros, dispuseram de metodologias diferenciadas a depender dos horários, dos moradores e da organização dos articuladores do grupo. Algumas reuniões contaram com a participação de técnicos das SERs, quando solicitados. A relação das reuniões realizadas com suas respectivas datas, horários, locais e quantidade de participantes deveria ser preenchida em um questionário padronizado, juntamente com o mapa do bairro. Sobre a diversidade de metodologias, Góis (2018) afirma que a ideia do Iplanfor era garantir a autonomia dos grupos, deixando-os livres para escolher a melhor forma de realizar a leitura comunitária.



Figura 06 – Modelo de Mapa Comunitário de Bairro (Fase I)



Fonte: Iplanfor (2019).

Apesar da intenção de propiciar aos Núcleos Territoriais a tentativa de experiência da autogestão, não se pode categorizar como tal, por conta de alguns fatores: primeiro, a população não havia definido a sistemática de participação na construção do plano; segundo, a autonomia desses não era plena uma vez que os temas tratados deveriam ser discutidos conforme o estabelecido, previamente, pelos Cadernos de Trabalho.

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. 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.

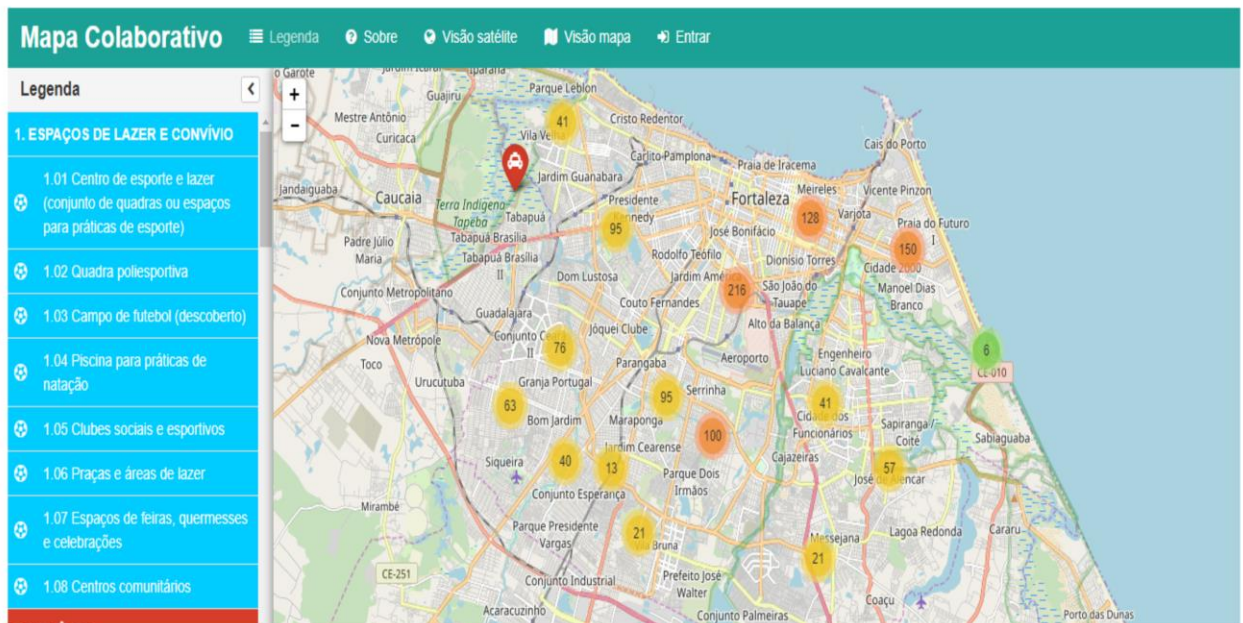
O entrevistado 18, encarregado de realizar as atividades pós-reunião, conta como ocorreram as atividades no seu bairro:

A gente que decidia como e quantas oficinas nos territórios. Decidi fazer quatro, mas só foram realizados dois encontros, devido à falta de participantes. Eu divulguei através de carro de som, redes sociais (*Facebook, WhatsApp*), panfletos, boca-a-boca, porta-a-porta. Aqui no bairro é difícil juntar o povo. O povo não tem interesse e acha que é bobagem, daí não participa. Mesmo assim, a atividade teve que acontecer. Chamei os meus! Chamei minha família (nesse momento ele mostrou a relação de nomes da lista de frequência das oficinas) para participar. “Tá errado?” “Tá”. Mas houve convite, o que não houve foi participação. O que importa é que o relatório foi feito e entregue.

Outra questão a salientar nesta fase foi a inconsistência do processo de mobilização de pessoas para participar do diagnóstico nos bairros da cidade. Enquanto em alguns bairros afluíram um número expressivo de participantes, em outros ocorreu uma grande dificuldade para reunir a população. O entrevistado 12 informou que para o bairro da Aldeota e adjacências foram pensados outros métodos de participação. Nesse caso, foi desenvolvido pelo coordenador do bairro uma forma de participação que posteriormente viria a ser adotada como forma de coleta de dados sobre a cidade, um mapa colaborativo *on-line*. O método buscou incluir os bairros de maior poder aquisitivo na elaboração do plano, bem como, ampliar a participação dos atores no processo.

Além do mapa, posteriormente inseriram as questões dos cadernos de trabalho e estudos técnicos elaborados na Fase I, no Fórum Fortaleza 2040, um sistema que buscava viabilizar o acesso e consultas individuais a população durante todo o processo de elaboração e que ainda se encontra disponível para consulta.

Figura 07– Interface digital do mapa colaborativo do Fortaleza 2040 utilizados na Fase I



## Bem vindo ao Mapa Colaborativo do Projeto Fortaleza 2040!

[Sobre o mapa](#)
[Contate-nos](#)
[Termos Legais](#)
[Equipe](#)

Este mapa foi pensado de forma que qualquer cidadão possa contribuir ativamente com o planejamento da cidade de Fortaleza.

### O que posso fazer neste mapa?

Apontar diversos tipos de situações na cidade de forma fácil, rápida e intuitiva.

### Como posso participar?

Clique em uma das legendas para indicar o tipo de situação que deseja reportar.

Escreva uma breve descrição, explicando o motivo de cada ponto. Sua identidade estará preservada. Esta descrição é opcional.

## Mapa Colaborativo [Mapa](#)

## Bem vindo ao Mapa Colaborativo do Projeto Fortaleza 2040!

[Sobre o mapa](#)
[Contate-nos](#)
[Termos Legais](#)
[Equipe](#)

1. Não há nenhuma garantia de que seus dados serão aproveitados. Todas as informações contidas neste mapa estão sujeitas a variações e correções, assim como o resultado dos dados adquiridos e sua precisão.
2. O uso indevido está sujeito a ações judiciais.
3. Os dados informados por você poderá ser utilizado para qualquer fim e ao utilizar este mapa interativo, você aceita estes termos.

[Voltar para o mapa](#)

Fonte: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/mapa/>. Acesso em: 26 set. 2019.

Figura 08 – Interface do Fórum Fortaleza 2040



### Participação e Controle Social



Fonte: <http://forum.fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso: 17 out 2020.

O ambiente virtual apresentava doze temas para discussão. Em cada um deles estavam disponíveis para *download* várias publicações do plano, bem como alguns estudos desenvolvidos pelas equipes técnicas com intuito de receber considerações dos participantes. Porém, a configuração do sistema não permitia o diálogo entre participantes. Os entrevistados afirmam que na época da elaboração do Plano, a página não exibia os comentários de outros participantes sobre o documento, também não se via o diálogo entre os usuários e os técnicos que elaboraram o estudo, servindo apenas para coletar informações.

Ao final da fase I, os produtos e resultados dos grupos territoriais foram organizados na publicação “O Olhar dos Moradores” e a sistematização das contribuições das instituições setoriais e das instituições governamentais. De acordo com o Iplanfor, o material forneceu subsídios para a compreensão dos diferentes olhares sobre a cidade para elaboração do diagnóstico “A Fortaleza que Temos”.

#### b) Fase II – A cidade que queremos

Na fase II, participaram 3950 pessoas dos grupos territoriais e fóruns. Os três

núcleos foram mobilizados para desenvolver visões de futuro e identificar desafios para alcançá-los. Os principais instrumentos e ferramentas usados nesse período foram a Revista Fortaleza Hoje, o Caderno de Trabalho “A Fortaleza que Queremos”, o Vídeo Fortaleza Hoje, o Sítio Eletrônico Fortaleza 2040 e a Revista Padrões de Urbanização. Os encontros presenciais da segunda fase incluíram reuniões regionais, reuniões de grupos de bairros, fóruns temáticos e setoriais, com uma dinâmica muito semelhante ao encontro e organização dos grupos territoriais.

O objetivo das reuniões regionais, organizadas com as equipes das SERs, 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 SERs, ocorreram as reuniões dos grupos de bairros semelhantes às ocorridas na fase I do Plano, articuladas pelos coordenadores de grupos de bairro e apoiadas, em alguns casos, pela equipe de mobilização das SERs. Posterior às rusgas ocorridas nas reuniões das SERs<sup>60</sup>, ocorreram encontros nos bairros da cidade. Os encontros foram organizados pelos líderes escolhidos no momento anterior e cada grupo possuía metodologia própria. Os grupos deveriam discutir o documento “Fortaleza Hoje” e, posteriormente, elaborar um resumo das proposições para a “Construção da Visão de Futuro da Fortaleza que Queremos”. Diferentemente dos encontros de bairro da fase I, Silva (2018) afirma que também foram chamados pelas SERs e via Iplanfor, havendo publicação do horário e do local da reunião via *internet* no *site* do Plano Fortaleza 2040.

Os Fóruns Temáticos e Setoriais consistiram em reuniões com moderadores, no qual os participantes elencaram desafios para alcançar a visão de futuro desejada. Os fóruns setoriais foram realizados com representantes do setor privado e de instituições públicas. 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>61</sup>”.

Os Fóruns Temáticos e Setoriais foram organizados pela equipe do Iplanfor, na Câmara de Dirigentes e Lojistas de Fortaleza (CDL). Constituíram-se 38 grupos de trabalho

---

<sup>60</sup> Consultar (SILVA, 2018, p. 60-62).

<sup>61</sup> Foram realizados 32 fóruns temáticos e setoriais que contaram com a participação de 959 pessoas.

de diferentes temas, como Idoso, Mulher, Juventude, Pobreza e Desigualdade. 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.

Silva (2018) afirma que 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 lideranças e associações comunitárias moradores participando ativamente dos debates e discussões.

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.

### c) Fase III – Planos

A fase III contou com participação de 3610 pessoas na elaboração dos planos. 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. 12). Entre os principais encontros presenciais desta fase, salientam-se as Oficinas de Elaboração do Plano; Apreciação do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade; Reuniões de Apresentação nas Regionais; Reuniões de Atualização do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS); Fórum de Apresentação das Propostas Finais do Planos Setoriais.

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 os grupos de trabalho ocorreram de forma periódica com pessoas que tinham interesse em determinadas temáticas. 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.

Os encontros para apresentação da “Visão de Futuro” ocorreram em um único dia

no Centro de Eventos do Ceará (CEC). O evento contou com o discurso de autoridades políticas locais, vídeo apresentando o Fortaleza 2040 e os produtos até então produzidos, orientações etc. Posteriormente, os participantes foram divididos 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 SERs para mobilização de pessoas, além de contar com representantes de diversos órgãos municipais.

Posterior ao evento ocorrido no CEC, 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. A reorganização dos espaços participativos dos territórios para os grupos de trabalhos temáticos facilitou a elaboração dos planos setoriais. No entanto (Silva, 2018) afirma que 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, além de afastar a organização territorial que já estava estabelecida nas fases anteriores – coube aos grupos de bairro e às reuniões das SERs apenas um papel de referendar as ações dos grupos de trabalho.

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.

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 Instituto ou de algum órgão municipal especializado no tema. Nessa atividade, a estrutura de participação dos grupos de trabalho temáticos foi mantida. Salienta-se que as atividades não ocorrem igualmente nos grupos. Enquanto em alguns grupos, os trabalhos mostraram-se mais objetivos, respondendo adequadamente ao formato do documento que era requerido pelo plano, em outros grupos, as demandas ou não foram preenchidas corretamente ou não foram respondidas.

Após findar-se o processo de participação por meio de grupos temáticos e setoriais, o Fortaleza 2040 reativou a organização territorial para exposição dos produtos preliminares produzidos até então. Realiza-se, portanto, a última rodada do Plano pelas SERs.

A última atividade da fase III consistiu na apresentação dos produtos e dos resultados de todo o processo de produção do Plano Fortaleza 2040.

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 inaugurou em 2017, o Observatório de Fortaleza – Políticas Públicas e Governança Municipal, um espaço situação na Praça do Ferreira, no centro da cidade, onde disponibiliza os documentos, informações e o Plano posterior à sua finalização.

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 ínterim 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 Plano Fortaleza 2040 foi finalizado e entregue à população em dezembro de 2016, mediante cerimônia com autoridades no Theatro José de Alencar, em Fortaleza, no dia 20 de dezembro. A população esteve presente na solenidade, mas sem espaço para fala, cabendo apenas presenciar o ato de entrega do documento final.

#### **4.5 Exame do alcance temporal e da abrangência territorial**

Por meio desta dimensão analítica procura-se apreender a configuração temporal e territorial das estratégias de participação adotadas de modo a confrontar as propostas/objetivos gerais dos planos urbanísticos com as especificidades locais e sua historicidade. A apreensão dessa configuração coloca algumas questões em destaque: i) avaliação do tempo proposto e efetivamente utilizado para articular e desenvolver o processo participativo; ii) avaliação da abrangência territorial alcançada pela estratégia participativa tendo como referência a totalidade do espaço municipal.

##### ***4.5.1 O tempo alongado do campo popular***

O trabalho técnico articulado ou desenvolvido pela SEPLA atravessou, pelo menos, o período entre janeiro de 2006 e dezembro de 2008, ou seja, 36 meses. Considerando



que o texto final do PDPFor aprovado na Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), como Lei Complementar de 02 de fevereiro de 2009, o processo de elaboração perdurou da primeira gestão até o início do segundo mandato da Luizianne Lins. Neste ínterim, a elaboração do Plano Diretor pôde ser discutida com a sociedade civil.

O tempo destinado para elaboração do plano desde o início sofreu alterações. Logo no início, o contrato com o Instituto Pólis era de 10 meses e o cronograma elaborado tentou seguir as atividades estipuladas em cada etapa. A partir da desobrigação do cumprimento do prazo da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos, uma vez que, Fortaleza passava por um processo de revisão e não elaboração de plano, a preocupação com o calendário foi adiada.

Após o Congresso, o processo de elaboração desacelerou. O documento resultado da última etapa seguiu para a Procuradoria Geral do Município (PGM) e ficou aos cuidados da instituição durante um ano. Realizou-se uma revisão do documento a fim de corrigir possíveis incongruências legais, ao mesmo tempo em que se conduziu trabalhos técnicos visando modificar ou consolidar o documento, a partir das decisões tomadas na Conferência da Cidade.

O Projeto de lei somente foi entregue à Câmara Municipal em março de 2008. Alguns meses depois, entre junho e novembro de 2008, foram realizadas 16 Audiências Públicas do poder legislativo. Entre novembro e dezembro de 2008 os indícios apontavam para a realização de negociações informais entre agentes dos três polos do campo do planejamento urbano (SOUSA, 2010), o que permitiu a votação consensual na Câmara Municipal. Em dezembro o Projeto de Lei foi votado e aprovado na Câmara, sendo sancionado pela Prefeita em fevereiro de 2009 e publicado no Diário Oficial do Município em março do mesmo ano.

Após longo processo de três anos de construção, quase oito anos após o Estatuto da Cidade e vinte anos após a promulgação da Constituição Federal, o PDPFor foi concluído. Fortaleza dispunha de novas diretrizes urbanísticas que incorporavam os valores da reforma urbana e o direito à cidade. Destaque para o novo zoneamento e indicação dos instrumentos de política urbana cabíveis em cada zona, além dos índices de permeabilidade e aproveitamento (mínimo, básico e máximo), altura máxima, bem com a instituição de um sistema municipal integrado de planejamento urbano, gestão e participação democrática e de desenvolvimento sustentável<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Em relação à gestão urbana foram definidos cinco instrumentos: 1) Conselhos – Desenvolvimento Urbano; Meio Ambiente; Habitação Popular; Transporte Urbano; Cultura; 2) Conferência Municipal de Desenvolvimento

Sobre o Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável, se ressalta o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), que ainda não foi regulamentado, desde a aprovação do plano. Na versão final do PDPFor, a criação do Conselho – prevista no anteprojeto oriundo do Congresso – não foi aprovada pois precisava ser criado por lei específica.

Todavia, apesar do longo trabalho empreendido na elaboração do plano, muito restou por fazer, como dispõe o artigo 305 da Lei Complementar, tais como: a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que deveria ter ocorrido no prazo de seis meses, após a aprovação do Plano Diretor; lei de uso e ocupação do solo (prazo de dois anos), lei que especifique os empreendimentos geradores de impacto (prazo de um ano), lei que estabeleça a alíquota do IPTU progressivo no prazo de seis meses, entre outros, o que revelou a dilatação de questões essenciais para a cidade.

Após a aprovação do PDPFor, Fortaleza foi escolhida como cidade-sede da Copa do Mundo de Futebol, logo, houve uma ênfase aos grandes projetos urbanos, que apresentavam uma série de incompatibilidades com o plano. Para que tais projetos ocorressem foi preciso haver a desregulamentação do próprio planejamento, de modo a tornar legais objetivos incompatíveis com a legislação. Deste modo, após a aprovação do PDPFor, muitos instrumentos urbanísticos ficaram pendentes de regulamentação, como as ZEIS, por exemplo.

No ínterim, as legislações complementares já foram revistas. Destaque para a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e o Código da Cidade, antigo Código de Obras e Posturas do Município. Em 2015 iniciou-se a regulamentação da LUOS, concluído em 2017, com amplo destaque a implementação das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). A regulamentação das ZEDUS é questionável, pois conforme o PDPFor, corresponde a uma porção do território destinada à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, o processo foi realizado sem metodologia clara de participação social e diagnósticos que justificassem sua criação. Já o Código da Cidade, visa modernizar e atualizar o Código de Obras e Posturas, em vigor desde 1981. A gestão municipal destaca que o novo dispositivo observa e complementa outras regulamentações municipais, como o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, a Lei de

---

Urbano; 3) assembleias territoriais de política urbana por administração regional; 4) o Sistema de Informações Municipais; e 5) o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Ao mesmo tempo, o PDPFor definiu os seguintes instrumentos de participação popular: a) Audiências, debates e consultas públicas; b) Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; c) Plebiscito e referendo popular; d) Orçamento Participativo. Por fim, são considerados instrumentos financeiros do Sistema três fundos públicos: a) Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; b) Fundo de Defesa do Meio Ambiente – FUNDEMA; c) Fundo Municipal de Habitação.

Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), bem como outras legislações estaduais e federais vigentes.

A predileção da gestão municipal por regular determinados instrumentos e atualizar outras legislações, a morosidade na implementação e regulamentação do PDPFor, confronta-se com a necessidade da revisão do plano até fevereiro 2019, quando encerrou o prazo de 10 anos, previstos no parágrafo 3º do artigo 40 do Estatuto das Cidades. Diante da não resposta do poder executivo, desde meados de 2018, entidades, movimentos sociais e sujeitos que participaram do processo de revisão do PDPFor (2009), optaram por fortalecer as discussões para os debates que serão travados quando o processo for oficialmente iniciado.

Considerando a negligência do poder público diante urgência de revisão do PDPFor (2009), mais de cinquenta movimentos sociais, entidades e redes da sociedade civil organizada, ONG's, estudantes, pesquisadores, profissionais liberais e assessoria técnica jurídica se articularam e criaram o Campo Popular do Plano Diretor de Fortaleza. Grosso modo, os objetivos do grupo são sensibilizar, mobilizar e capacitar a sociedade para elaboração da principal política urbana municipal, para além âmbito institucional, bem como, acompanhar as ações do processo de revisão do Plano Diretor, para que estas ocorram da maneira mais democrática e participativa possível.

A atuação do Campo Popular à luz do direito à cidade e gestão democrática da cidade, apesar da tentativa de ações arbitrárias e indícios de que a gestão municipal estava desenvolvendo a revisão do Plano Diretor às cegas<sup>63</sup>, alcançou importantes conquistas. Por meio de uma recomendação conjunta entregue ao MPCE, em abril de 2019, destacou-se dentre outras considerações, a improbidade administrativa do prefeito Roberto Cláudio, caso não desse início ao processo de revisão do Plano Diretor.

Após notificação, a Prefeitura iniciou oficialmente as atividades revisão do plano. A priori, a participação social iria ocorrer de modo consultivo e deliberativo, por meio de uma plataforma virtual. Diante da desconsideração dos espaços presenciais de discussão, o Campo Popular entregou uma representação judicial ao MPCE, em julho de 2019, contra o município devido à ausência da participação da sociedade civil, além disso, reivindicou a criação e implementação de um núcleo gestor, nos moldes do processo de revisão do PDPFor (2009).

---

<sup>63</sup> Em matéria publicada no dia 18 de julho de 2019, o jornal O Povo divulgou que a Prefeitura de Fortaleza havia elaborado uma minuta de lei com 109 artigos e anexos (mapas de macrozoneamento, tabela de especificação e indicadores), além do Diagnóstico de Fortaleza atualizado. Junto destes matérias contava uma carta endereçada ao presidente da Câmara de Vereadores, Antônio Henrique (PDT), com espaço para a assinatura do prefeito Roberto Cláudio. A Prefeitura confirmou a veracidade diagnóstico, informando ser uma minuta de lei, passível de alterações, logo, não se tratava da versão oficial da gestão. Sobre a carta endereçada à Câmara dos Vereadores, afirmou que o formato final do projeto de lei fica sob responsabilidade da Procuradoria Geral do Município (PGM).

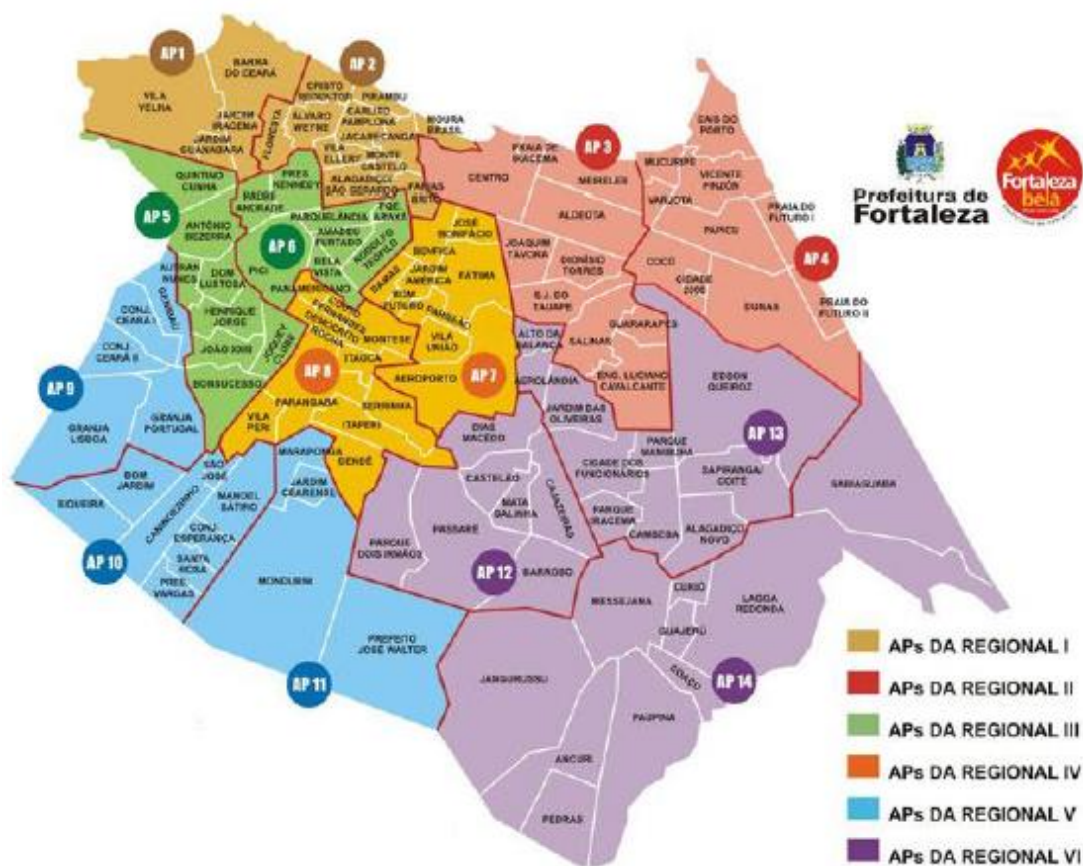
O poder executivo municipal atendeu a recomendação do MPCE e seguiu os moldes legais e recomendações estabelecidos. O núcleo gestor de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi instituído pela Lei municipal nº10.922, de 19 de setembro de 2019. Formado de maneira paritária, por 15 representantes do Poder Público e 15 representantes da sociedade civil organizadas, o colegiado foi eleito em novembro deste ano, tendo o secretário-executivo do Gabinete do prefeito, Pedro Rocha como presidente. O cronograma de trabalho, a metodologia a ser adotada, assim como garantir a participação popular no processo serão definidos pelo núcleo gestor, a partir de dezembro de 2019.

No que diz respeito, a divisão espacial para participação, o PDPFor dividiu os participantes por segmentos<sup>64</sup> e adotou divisão da cidade em 14 Áreas de Participação – AP (ver figura 07), utilizada no primeiro ano de implementação do OP e incluía todos os 114 bairros, à época. As APs foram distribuídas da seguinte forma: duas nas regionais, II, III e IV, e três nas regionais V e VI. Conforme Souto (2013), essas áreas foram estabelecidas levando-se em consideração o número populacional, IDH, semelhanças culturais e ainda com base em documentos elaborados pela SEPLA e de gestões anteriores.

---

<sup>64</sup> Entidades profissionais; Entidades trabalhistas/sindicatos; Entidades acadêmicas e de pesquisa; Entidades empresariais; Movimentos sociais e populares; Organizações não-governamentais.

Figura 09 – Áreas de participação do Orçamento Participativo de Fortaleza



Fonte: Machado (2010).

A despeito da organização territorial de Fortaleza, a tabela 01 fornece informações importantes sobre as Regionais Administrativas de Fortaleza, à época da elaboração do plano.

Tabela 01 – Fortaleza – área, população, densidade demográfica e domicílios por região administrativa 2003 (\*)

Regional	Bairros	Área (km <sup>2</sup> )	População	Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	Quantidade de Domicílios
I	15	25,38 km <sup>2</sup>	358.515	14.125, 88	100, 044
II	20	49,33 km <sup>2</sup>	328.508	6.659,39	75, 056
III	16	27, 77 km <sup>2</sup>	358.741	12.918,29	101, 173
IV	19	34, 27km <sup>2</sup>	273.681	7.986,02	77, 749
V	17	63, 46 km <sup>2</sup>	477.193	7.519,58	131, 960
VI	27	134, 92 km <sup>2</sup>	459.595	3.406,42	136, 956
<b>Total</b>	114	313, 83 km <sup>2</sup>	2.256. 233	7.189,34	662, 938

Fonte: Machado (2010), adaptado pelo autor.

(\*) População projetada para até julho de 2004

As estratégias de convocação adotadas pela Prefeitura e pelas entidades, conforme entrevistas, revelam que todos os bairros foram convidados a participar das etapas do

processo, através das APs. Os encontros para discussão do plano ocorreram em espaços institucionais, como escolas e em espaços públicos, como praças. As inúmeras possibilidades de garantir a participação da população em todas as etapas foram realizadas, desse modo, os encontros ocorriam na maioria das vezes no horário noturno e nos bairros mais periféricos ou carentes de ações de poder público.

Com relação às demandas sociais atendidas, merece destaque a vitória do polo popular na conquista das ZEIS. Foram estabelecidas 134 ZEIS, posteriormente foi acrescentada a ZEIS Lagamar. Os movimentos sociais, principalmente a partir da articulação da Rede NUHAB, mas também individualmente dentro de suas mobilizações, desenvolveram propostas para o desenho das ZEIS durante o processo de elaboração do PDPFor. Algumas delas foram apresentadas nas reuniões e eventos de desenvolvimento do plano, sendo a maior parte delas foi aceita pela equipe coordenadora do plano.

#### ***4.5.2 O espaço virtual em tempos midiáticos***

O trabalho técnico articulado ou desenvolvido pelo Iplanfor e a FCPC atravessou, pelo menos, o período entre agosto de 2014 e dezembro de 2016, ou seja, 29 meses. Se for contabilizado o tempo de preparação do plano, considera-se que o processo de elaboração perdurou todo primeiro mandato do prefeito Roberto Cláudio.

O tempo destinado para elaboração do plano desde o início pareceu não sofrer alterações. Havia, internamente, a existência de uma celeridade nas fases para que os trabalhos ocorressem dentro de prazos determinados com a necessidade de finalização antes do término de 2016 devido à falta de certeza de que o atual prefeito seguiria no cargo. Destaca-se que o principal motivo era a necessidade que o Plano tinha de virar lei para que fosse posto em prática.

O tempo reduzido e os prazos tornavam-se mais complicados de serem atingidos devido à equipe pequena. A elaboração do Plano Fortaleza 2040 tinha um tempo pré-definido, considerado curto e isso nem sempre acompanhou a disponibilidade da população para acompanhar e participar do processo. Salienta-se a superficialidade de algumas políticas e de seus respectivos planos, que já foram apresentados aos participantes com uma aparência serem finalizados.

Após a elaboração e entrega à sociedade, o plano passou a ser executado. É importante destacar que o primeiro momento marcado pelas três fases é tido como a estrutura

do Fortaleza 2040. O segundo momento começa com a execução do chamado Sistema de Governança, para que o plano deixe de ser intenção e se torne ação. Essa Governança, para o plano expressa a capacidade do governo de planejar, formular, políticas, executá-las e assim cumprir suas funções, tudo em comum acordo com a sociedade.

Figura 10 – Dimensões da Governança do Plano Fortaleza 2040.



Fonte: Iplanfor (2019).

O Plano Fortaleza 2040 propôs um Sistema de Governança próprio que articula com quatro dimensões complementares (ver figura 08) e se estruturam em torno dos sete eixos principais que norteiam o plano. Para articular as diversas dimensões e implementar o plano com participação e acompanhamento, foi proposto um conjunto de instâncias que,

quando em funcionamento pleno, irão assegurar a governança necessária para o alcance dos objetivos propostos (ver figura 09).

Figura 11 – Esquema das instâncias propostas para a governança do Plano Fortaleza 2040.



Fonte: Iplanfor (2019).

Dentre as instâncias do sistema da governança, destacam-se os Fóruns Territoriais. Estes funcionam como articulação entre gestão pública e a sociedade na priorização, planejamento e execução das ações do Plano Fortaleza 2040 nos diversos territórios da cidade. Atuam como instâncias de diálogo entre a população do território e a gestão municipal para a implementação de outras políticas públicas.

Com o Plano Fortaleza 2040 já em execução, resulta dos Fóruns Territoriais, uma proposta de rearranjo do território de Fortaleza. O plano com a proposição de reestruturação das regionais da Cidade foi enviado à Câmara Municipal, no qual a Cidade passaria a contar com 12 Secretarias Regionais, onde cada uma deverá abranger áreas com até 300 mil



habitantes. A partir dessa nova regionalização, alguns bairros irão mudar de regional (ver quadro XX), com isso, os atuais 121 bairros devem ser agrupados em 39 territórios seguindo critérios como número de moradores, aproximação cultural e utilização de equipamentos públicos (ver quadro 10). Além do novo zoneamento, a medida também prevê a criação de Fóruns Territoriais, que serão geridos pelos moradores das regiões.

O objetivo da mudança, segundo o Iplanfor, é diminuir as diferenças entre as regiões e dar maior autonomia administrativa, bem como, aumentar a participação popular por meio dos fóruns. Com isso, serviços como a manutenção preventiva de escolas e postos de saúde e limpeza de ruas passam a ser de responsabilidade direta das secretarias regionais e não de secretarias temáticas.

Quadro 10 – Proposta de regionalização de Fortaleza a partir dos Fóruns Territoriais

<b>NOVA REGIONALIZAÇÃO DE FORTALEZA</b>		
<b>Regional</b>	<b>Território</b>	<b>Bairros</b>
Regional 1	1	Centro, Moura Brasil, Praia de Iracema
Regional 2	2, 3, 4, 5, 6	Vila Velha, Jardim Guanabara, Barra do Ceará, Cristo Redentor, Pirambu, Carlito Pamplona, Jacarecanga, Jardim Iracema, Álvaro Weyne, Floresta
Regional 3	7, 8, 9, 10	Aldeota, Meireles, Papicu, Varjota, De Lourdes, Vicente Pinzon, Cais do Porto, Mucuripe, São João do Tauape, Dionísio Torres e Joaquim Távora
Regional 4	11, 12, 13, 14	Antônio Bezerra, Olavo Oliveira, Quintino Cunha, Padre Andrade, Presidente Kennedy, Bairro Ellery, Monte Castelo, Farias Brito, São Gerardo, Amadeu Furtado, Parque Araxá, Parquelândia, Rodolfo Teófilo
Regional 5	15, 16, 17, 18	Benfica, Fátima, José Bonifácio, Montese, Damas, Jardim América, Bom Futuro, Parangaba, Itaoca, Vila Peri, Aeroporto, Vila União, Parreão
Regional 6	19, 20, 21	Serrinha, Itaperi, Dendê, Parque Dois Irmãos, Dias Macedo, Boa Vista, Passaré, José Walter, Planalto Ayrton Senna
Regional 7	22, 23, 24, 25	Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Cocó, Cidade 2000, Manuel Dias Branco, Salinas, Guararapes, Luciano Cavalcante, Edson Queiroz, Sapiranga, Sabiaguaba
Regional 8	26, 27, 28, 29, 30	Aerolândia, Alto da Balança, Cidades dos Funcionários, Jardins das Oliveiras, Parque Manibura, Messejana, Cambeba, Parque Iracema, Lagoa Redonda, Curió, Guajerú, José de Alencar, Paupina, São Bento. Coaçu
Regional 9	31, 32, 33	Barrosos, Cajazeiras, Conjunto Palmeira, Jangurussu, Ancuri, Pedras, Santa Maria
Regional 10	34, 35	Canindezinho, Parque Santa Rosa, Presidente Vargas, Conjunto Esperança, Parque São José, Novo Mondubim, Aracapé, Maraponga, Vila Manuel Sátiro, Jardim Cearense, Mondubim.
Regional 11	36, 37, 38	Bela Vista, Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Panamericano, Pici, Autran Nunes, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jóquei Clube, Genibaú, Conjunto Ceará 1, Conjunto Ceará 2
Regional 12	39	Bom Jardim, Bonsucesso, Siqueira, Granja Portugal, Granja Lisboa

Fonte: Iplanfor, adaptado pelo autor (2019).

No que diz respeito a divisão espacial para participação, o Fortaleza 2040 dividiu os participantes por segmentos e adotou divisão dos bairros da cidade e 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.

Os núcleos de participação, sobretudo o territorial, tinham tamanhos variados e encontros realizados em diversos espaços institucionalizados e privados, como associação de moradores, praças, escolas, domicílios e comércios. Nessa instância, verificou-se a ausência de técnicos das regionais que auxiliassem os moradores nas discussões e na organização dos núcleos.

Góis (2018) ao espacializar a participação da sociedade civil durante as três fases, destaca que a quantidade de participações foi reduzindo gradativamente: na primeira fase, 66 áreas da cidade, totalizando 1795 pessoas; na segunda fase apenas participaram 39 bairros, somando 1198 cidadãos, e na última fase, 27 bairros com 300 participantes. O mapeamento também mostra que o leste da cidade esteve praticamente ausente do processo de elaboração do Fortaleza 2040 em comparação com o oeste. Parte das áreas que não se envolveram com o plano eram os bairros considerados nobres.

A despeito da organização e estruturação territorial de Fortaleza, a tabela 02, fornece informações importantes sobre as Regionais Administrativas de Fortaleza, à época da elaboração do plano

Tabela 02: – Fortaleza – área, população, densidade demográfica e domicílios por região administrativa 2014

<b>Regional</b>	<b>Bairros</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>População</b>	<b>Densidade Demográfica (hab/km<sup>2</sup>)</b>	<b>Quantidade de Domicílios</b>
I	16	24,4 km <sup>2</sup>	363.912	14.914,42	109.131
II	20	44.42 km <sup>2</sup>	334.868	7.538,67	119.855
III	15	25.85 km <sup>2</sup>	403.118	15.594,50	112.167
IV	19	33,07km <sup>2</sup>	281.645	8.516,63	92.707
V	20	56.11 km <sup>2</sup>	541.511	9.650,88	167.170
VI	29	119.98 km <sup>2</sup>	541.160	4.510,41	167.347
<b>Total</b>	119	313,83 km <sup>2</sup>	2.466.214	7.858,43	768.377

Fonte: Anuário de Fortaleza (2012/2013), adaptado pelo autor.

Considerando os 119 bairros de Fortaleza à época, apenas 83 participaram das fases de elaboração do plano. Durante as entrevistas realizadas e na leitura dos planos, percebeu-se o entendimento por parte do poder público de que a população não quis participar dos espaços por diversos motivos, entretanto, o que ressalta é a tentativa de culpabilizar a

população por não participar das atividades previstas pelo plano. Ora veja, a sociedade é acometida por uma necessidade de realizar um planejamento estratégico de longo prazo, sem ser ao menos consultada. É deveras compreensível a não-aceitação do plano.

O fato dos processos de planejamento não apresentarem um diagnóstico como resultado das leituras comunitárias e técnicas acaba tanto por colocar em cheque o caráter democrático e de justiça social do plano, como também por levantar dúvidas, quanto às orientações advindas dos produtos gerados, uma vez que as concepções que norteiam as propostas de intervenção no espaço urbano dizem mais respeito à demanda de uma minoria do que aos anseios da maioria.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Neste capítulo, busca-se complementar a análise da participação popular, a partir de comentários acerca das quatro dimensões analíticas, seguidos da consolidação de quadros recapitulativos dos processos participativos em questão, a fim de visualizar suas evoluções, rupturas e descontinuidades. Este capítulo tece, ainda, discussões sobre os resultados alcançados e sua relação com o referencial teórico da pesquisa e entrevistas, para isso, elencou-se avanços e limites da participação percebidos no decorrer do trabalho.

### **5.1 Sobre os Resultados da Análise Comparada**

#### **a) Sobre a conjuntura político-social na elaboração dos planos urbanísticos analisados**

Os processos de planejamento urbano analisados se inserem em conjunturas político-sociais distintas. O PDPFor fora concebido no governo da Luizianne Lins, filiada ao PT, partido alinhado aos ideais progressistas e historicamente comprometido, ao menos no discurso, com gestões municipais participativas. Enquanto o Plano Fortaleza 2040, idealizado na gestão do prefeito Roberto Cláudio, do PSB, partido de esquerda e antigo apoiador do PT, mas, com projeto e objetivos controversos para enfrentamento ante as questões urbanas.

O período de elaboração do PDPFor, em 2006, considerou a efervescência das discussões no campo do planejamento urbano brasileiro advindas do MCidades, pois convergiam para uma tentativa de garantia do ideário da reforma urbana e o direito à cidade. Em contraste, o Fortaleza 2040, iniciado em 2013, encarou um contexto totalmente adverso, uma vez que o país se preparava para receber os jogos da FIFA, e na sequência ingressou numa crise institucional corroborando para uma recessão econômica.

Os posicionamentos políticos marcaram o processo de elaboração dos dois planos. O PDPFor, sob competência de elaboração do executivo municipal, contou com o inédito alinhamento político entre município - que contava com forte bancada de apoio na CMF-, governo estadual e federal. Com relação ao Fortaleza 2040, o prefeito Roberto Cláudio e o governador do Estado do Ceará - Cid Gomes, à época - faziam parte do mesmo grupo e partido político e experimentaram o alinhamento dos poderes executivo, junto a isso, havia o forte apoio de partidos da base aliada na CMF. Tal apoio era importante, pois o plano, a priori, seria levado para ser votado como projeto de lei, mas assumiu o caráter de um plano orientativo da política urbana municipal.

As alianças políticas e empresariais formadas na elaboração do PDPFor contribuíram para resguardar os interesses de setores produtivos da cidade avessos ao caráter reformista do plano. A atuação do executivo local com o capital imobiliário e indústria da construção civil determinou as regras do jogo para o desenvolvimento urbano municipal. De modo geral, o plano é resultado de disputas desleais e apresenta um caráter ambivalente, além de reforçar o papel hegemônico do Estado na condução do planejamento da cidade.

O Fortaleza 2040 se mostrou inovador para a prática de planejamento urbano de Fortaleza em diversos aspectos, destacando-se a figura do prefeito Roberto Cláudio. Para obter recursos, o gestor buscou colocar instituições financeiras internacionais para a consecução dos planos e projetos traçados para a cidade. Foram realizadas viagens a vários países para fechar parcerias e envolver tais agências multilaterais na política urbana municipal e, conseqüentemente, tornar a cidade mais competitiva frente às grandes metrópoles.

A proximidade da gestão municipal com o setor produtivo e capital imobiliário da cidade - antes velada, agora, patrocinadora da candidatura do prefeito - mostrou preferência na implementação de PPPs, OUCs e ZEDUS, a fim de promover outra lógica de desenvolvimento urbano para Fortaleza. Na tentativa de tornar a cidade mais atrativa para investidores, a gestão passou a atuar em favor de interesses individuais ou de grupos econômicos, contribuindo para o distanciamento das reais necessidades da população de Fortaleza, como os serviços mais básicos.

Após a entrega do plano PDPFor à sociedade, destaca-se a morosidade na regulamentação de alguns instrumentos do plano, tornando-os sem eficácia na resolução dos problemas urbanos da cidade. Apesar da elaboração seguir os moldes do planejamento participativo, não é possível afirmar que um plano reformista tenha sido aplicado na capital cearense. Nesse cenário de desregulamentação da legislação urbanística, ocorreu a proliferação de intervenções urbanas, em consonância com a escolha de Fortaleza como subsede dos eventos ligados à Copa do Mundo de Futebol.

De modo geral, ao tecer considerações sobre a conjuntura político-social dos planos observa-se que os elementos elencados para essa dimensão de análise revelaram os distintos contextos no qual as peças foram elaboradas (ver quadro 11). As poucas similaridades limitam-se nas condicionantes locais, quando os dois planos contaram com um amplo apoio da base aliada no poder legislativo e executivo, além, da manutenção até a conclusão da elaboração do Fortaleza 2040, garantindo uma estrutura institucional participativa.

Quadro 12 - Balanço da Conjuntura Político-Social

<b>SÚMULA DA ANÁLISE DA CONJUNTURA POLÍTICO-SOCIAL</b>		
<b>ELEMENTOS DE ANÁLISE</b>	<b>PDPFOR</b>	<b>PLANO FORTALEZA 2040</b>
Gestão Municipal	Gestão Luizanne Lins (2005-2008)	Gestão Roberto Cláudio (2013-2016)
Quadro nacional e reflexos locais (conjuntura político-econômica)	<p>Período de crescimento econômico</p> <p>Avanço das políticas sociais e econômicas (Bolsa Família / PAC)</p> <p>Política urbana nacional: atuação forte do Ministério das Cidades</p> <p>Fatores políticos negativos: - Mensalão do PT - Crise econômica de 2008</p>	<p>Período de crise econômica</p> <p>Avanço dos megaeventos: Copas da FIFA e Olimpíadas do Rio</p> <p>Política urbana nacional: atuação fraca do Ministério das Cidades</p> <p>Fatores políticos negativos: - Manifestações de junho de 2013 - Instabilidade político-institucional com o <i>impeachment</i> da presidente Dilma Rousseff</p>
Condicionantes locais (políticos, sociais, econômicos, ideológicos) para elaboração do plano	<p>Ampla base aliada: PT, PSB, PC DO B, PMDB, PTN, PHS, PSL, PMN, PRB, PV, PP, PPS, PR, DEM, PRP, PTB, PSDB e PT do B</p> <p>Alinhamento das instâncias de governo: municipal, estadual (a partir de 2006) e federal</p> <p>Gestão de programas sociais inclusivos</p>	<p>Ampla base aliada: PSB, PMDB, PRB, PP, PTB, PSL, PSDC, PHS, PMN, PTC, PRP, PSD, PT do B, PC do B, DEM, PPL, PPS, PDT e PRTB</p> <p>Alinhamento das instâncias de governo: municipal e estadual</p> <p>Gestão de programas de mobilidade e de infraestrutura</p>
Articulação político-institucional para a elaboração do plano	<p>Diálogo preferencial com os movimentos sociais e entidades de base</p> <p>Adoção de medidas clientelistas para garantir a governabilidade</p> <p>Criação de canais institucionais para participação popular: Orçamento Participativo, Plano Plurianual Participativo, Plano Diretor Participativo, Conferências Municipais e Coordenadoria de Participação Popular</p>	<p>Diálogo preferencial com o setor privado produtivo / mercado imobiliário</p> <p>Adoção de medidas seletivas favoráveis ao setor produtivo / mercado imobiliário (PPP)</p> <p>Criação de canais institucionais para participação: Conselho do Planejamento Participativo, Coordenadoria Especial de Participação Social; Plano Plurianual Digital, Ciclo do Planejamento Participativo</p> <p>Extinção de canais participativos: Orçamento Participativo</p>
Nível de aprovação do governo durante a elaboração do plano	49% ótimo/bom (06/09/08), segundo Datafolha	34% ótimo/bom (24/08/16), segundo Datafolha

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

## **b) Sobre a Análise da Estrutura Organizacional e Atores Envolvidos**

A compreensão da estrutura organizacional e dos atores envolvidos nos processos de

elaboração dos planos revela nuances inerentes à administração pública. Os conchavos do período eleitoral, somados à distribuição de cargos comissionados e ao convite de lideranças de base política aliada (movimentos sociais, entidades de classe, políticos filiados ao campo da esquerda local) para assumir secretarias e órgãos estratégicos marcaram a administração petista. Na gestão seguinte, não foi diferente e as mesmas práticas foram repetidas.

O desenho institucional do PDPFor revelou conflitos institucionais. A escolha da SEPLA ocorreu devido a secretaria se predispor a realizar a mobilização e capacitação da população e, pelo fato dela apresentar um “caráter neutro”, em relação aos enfiamentos das redes e posições de poder tradicionais consolidadas em outras instâncias dentro da administração municipal à época. O Plano Fortaleza 2040 foi desenvolvido e articulado pelo Iplanfor, causando algumas rugas institucionais. O plano não agradou inicialmente algumas secretarias como a SEUMA, por exemplo, mas assumiu riscos. Elenca-se alguns motivos para não aceitação e descrédito preliminar do plano, por exemplo: a mudança da gestão municipal, a reforma administrativa, a contratação para novos cargos comissionados, a ausência de corpo técnico suficiente etc.

A SEPLA contratou os serviços do Instituto Pólis, para elaborar uma metodologia participativa para o PDPFor. Apesar dos embates internos entre as secretarias diretamente envolvidas no processo, a atuação do Pólis se mostrou acertada, uma vez que as ações acompanharam as normativas previstas nacionalmente, como a CF/88 e Estatuto da Cidade, e sempre esteve aberta a ouvir os agentes engajados no processo, especialmente, a sociedade civil. A elaboração do Fortaleza 2040 contou com assessoria da FCPC, responsável pela contratação de pessoal e agilidade na criação das peças técnicas necessárias, dando ainda, suporte ao pequeno corpo técnico do Iplanfor. A atuação da fundação em todo o processo, mostrou-se relevante, pois, possibilitou aglutinar questões relacionadas a políticas diversas e, além das questões urbanísticas, permitiu a contratação de forma mais rápida de profissionais específicos, antevendo atrasos do projeto.

A obrigatoriedade de aprovação e implementação do PDPFor seguiu a rigidez prevista no arcabouço jurídico institucional. O Plano Fortaleza 2040, desde o início teve a preocupação em ser caracterizado como um “Plano de Estado”, embora não haja obrigatoriedade legal de aprovação e implementação. A expectativa de sucesso do plano buscou estar associada à aceitação popular, acreditando no consenso de que a cidade esteve unificada em torno do projeto de uma cidade melhor para se viver até 2040.

As inovações institucionais marcaram os dois planos. No PDPFor, destaca-se a inserção dos parâmetros de uso e ocupação do solo, pois esta incumbência deveria estar

prevista na Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo – LPUOS, de 1996. Com o distanciamento temporal, tal novidade, à época, pode ser compreendida por duas perspectivas: a primeira diz respeito, a uma peça técnica elaborada a fim de garantir os princípios do EC e implementar novo zoneamento, taxa ocupação, coeficiente de aproveitamento e parâmetros urbanísticos, um vez que considerou a disponibilidade de infraestrutura e serviços da cidade. A segunda perspectiva refere-se as alterações ocorridas para o favorecimento do mercado imobiliário, entendida como uma resposta do poder público aos setores produtivos, descontentes com a tentativa de diminuição do potencial construtivo previstas no anteprojeto de lei.

Compreende-se a aposta pelos instrumentos do EC, a fim de que estes assegurassem a justiça social e o direito à cidade, entretanto, por não serem autoaplicáveis, careceram de regulamentação após aprovação do plano. A gestão do prefeito Roberto Cláudio continuou suprimindo o ideário da reforma urbana, uma vez que, optou por instrumentos de valorização territorial para o desenvolvimento urbano. Em 2015, teve início o processo de planejamento de revisão da LPUOS, antes revisão do PDPFor, previsto para 2019, reforçando à visão empreendedora da cidade.

Dentre as inovações apresentadas no Fortaleza 2040, destaca-se a articulação dos Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade (PMUM) e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PDES) com os planos setoriais. Diferentemente do PDPFor, tais planos foram desenvolvidos de modo integrado com os projetos e objetivos estratégicos propostos no Fortaleza 2040, a fim de assegurar o desdobramento das peças maiores.

De modo geral, ao comparar a estrutura organizacional e os atores envolvidos observa-se algumas similaridades, sobretudo no desenho institucional (ver quadro 12). A contratação de assessoria externa, dando suporte para dar celeridade ao processo e oferecer condições mínimas de participação. Os conflitos internos de cada gestão marcaram os dois processos analisados. O ambiente institucional foi palco de embates nada amistosos, enquanto que no PDPFor, as secretarias precisavam manter o diálogo; no Fortaleza 2040, a designação das competências dos órgãos favoreceu o distanciamento entre eles, pois, apesar do fortalecimento institucional do planejamento urbano, as ações e políticas urbanas para Fortaleza passaram a ser pensadas de modo dissociado.



Quadro12 - Análise da Estrutura Organizacional e Atores Envolvidos

<b>SÚMULA DA ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ATORES ENVOLVIDOS</b>		
<b>ELEMENTOS DE ANÁLISE</b>	<b>PDPFOR</b>	<b>PLANO FORTALEZA 2040</b>
Desenho Institucional	Reforma Administrativa: Flexibilização dos órgãos de planejamento urbano e ambiental, com protagonismo da SEPLA e da Habitafor	Reforma Administrativa: Fortalecimento da centralidade dos órgãos de planejamento urbano e ambiental, com protagonismo do IPLANFOR
	Coordenação e monitoramento do processo: Núcleo Gestor	Coordenação e monitoramento do processo: Equipe IPLANFOR
	Corpo Técnico: técnicos municipais egressos de diversas secretarias	Corpo Técnico: técnicos do IPLANFOR e consultores especializados
	Assessoria externa: Instituto Pólis	Assessoria externa: Fundação Cearense para o Progresso da Ciência (FCPC)
	Conformidades e conflitos institucionais: disputa interna na prefeitura entre conservadores e progressistas	Conformidades e conflitos institucionais: Disputa pelo protagonismo entre IPLANFOR e SEUMA
Arcabouço jurídico-institucional	Projeto de Lei: obrigatoriedade de aprovação e implementação do plano	Plano de Estado: sem obrigatoriedade legal de aprovação e implementação do plano
Inovação Institucional	Divulgação de informações e documentos do processo de elaboração do PDPFor., através do <i>site</i> da SEPLA  Articulação com o Orçamento Participativo  Diálogo entre secretarias: SEINF, SEMAN, SEPLA e Habitafor	Criação do <i>site</i> Fortaleza 2040  Articulação e desenvolvimento de planos setoriais  Autonomia do IPLANFOR  Sistema de Governança do Plano
Principais atores institucionais e sociais envolvidos no processo	Poder público: SEPLA, SEINF, SEMAN, Habitafor, PGM, SER, CMF	Poder público: IPLANFOR, PGM, CGM, IPM, IJF, Ipem, SER, SEPOG, SEFIN, SEGOV, SESEC, SME, SMS, SEINF, SCSP, SECEL, SDE, SEUMA, SETFOR, SETRA, SCDH, SECULTFOR, Habitafor, Coordenadorias, Imparh, CTC, Acfor, Urbfor, Etufor
	Sociedade Civil  Entidades/Movimentos populares/ONGs: Participação linear da Rede NUHAB	Sociedade Civil  Entidades/Movimentos populares/ONGs: Participação não-linear e pontual de diversos grupos
	Instituições de representação de classe: IAB -CE, AGB -CE, CREA -CE, OAB - CE.	Instituições de representação de classe: CAU-CE, CREA-CE, IAB-CE

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

### **c) Sobre análise dos Métodos e Instrumentos de Participação**

Os caminhos percorridos para garantir a participação na elaboração dos dois planos foram distintos em seus métodos e instrumentos, considerando que estão ancorados em matrizes de planejamento urbano antagônicas. Enquanto o PDPFor flerta com o ideário reformista, o Fortaleza 2040 coaduna com orientações de vertente estratégicas para gerir a cidade.

A elaboração do PDPFor fora motivada especialmente pela participação da sociedade civil em um processo que se arrastou ao longo de toda a década de 2000. A metodologia participativa utilizada pelo Instituto Pólis, com a pactuação da população por meio do Núcleo Gestor, foi a mesma aplicada em outras cidades brasileiras e seguiu os requisitos mínimos para construção de planos diretores participativos. Marcado por quatro fases, de intensa participação popular, o plano representa um marco político e legal para a história recente de Fortaleza.

Posto isso, convém destacar que a metodologia de participação adotada para o Plano Fortaleza 2040 fora elaborada de forma autônoma e centralizada pelo Iplanfor. O modesto corpo técnico estruturou o plano sem replicar os modelos tradicionais de técnicas específicas de planejamento urbano participativo, entendidos de que tais processos eram controversos e não garantiam ampla participação da população. O Plano Fortaleza 2040 contou com o trabalho de técnicos vinculados ao Iplanfor e, após a pactuação da metodologia em três fases, com a assessoria da FCPC. Nesta acepção, destaca-se a valorização pela atuação de profissionais locais para o planejamento da cidade, diferentemente do ocorrido no PDPFor, que contou com apoio do Instituto Pólis, de São Paulo.

Durante o processo de elaboração, o PDPFor contou com instâncias participativas presenciais, onde era preciso registrar presença para ter direito a voz nas arenas públicas. Os encontros foram marcados pela aproximação do poder público (executivo e legislativo) e com os demais atores envolvidos no processo. As atividades desenvolvidas nestes espaços foram desde a capacitação inicial, ainda no começo do processo, como a deliberação de propostas para a aprovação do anteprojeto na CMF. Considerando a diversidade de instâncias para participação designadas no processo, estas apresentaram caráter rígido e tradicional, permitindo pouca flexibilização, limitando-se ao reajuste de datas, mas não no modo de execução.

Para acompanhar as fases de elaboração do Plano foram criadas diversas instâncias participativas. A dinâmica das atividades variou de acordo as fases e os núcleos de

participação, mas, mesmo assim, convergiram para garantir o caráter colaborativo da participação, definido para o processo. A instância do *site* surgiu como uma novidade do Plano Fortaleza 2040, uma vez que apontou como uma alternativa para democratizar o acesso dos cidadãos. Todavia, esta instância apresentou limites, que vão desde o próprio acesso às ferramentas *online* pela população menos abastada até a substituição dos espaços presenciais de discussão.

Os registros oficiais do processo referente ao PDPFor, como atas, relatorias e áudios das instâncias participativas (algumas reuniões dos Núcleo Gestor) disponíveis, fornecem subsídios para analisar o processo, ainda que de modo incompleto. Os conteúdos e as dificuldades de acesso aos materiais, no que diz respeito a divulgação e publicização, corroboram para questionar o grau de transparência da elaboração do PDPFor. Os documentos investigados possibilitaram uma compreensão incipiente, pois apresentam uma leitura técnica e burocrática, não sendo possível realizar análises aprofundadas sobre a participação da popular no processo.

Os documentos do Fortaleza 2040 investigados foram os relatórios dos Cadernos de Trabalho aplicados nos núcleos de participação e os materiais disponíveis no *site*. As informações dos Núcleos Territoriais coletadas nos Cadernos foram sintetizadas e publicadas, resultando como produto da primeira fase, o diagnóstico do Fortaleza 2040, o Fortaleza Hoje. O documento não torna fácil compreender qual foi o resultado da soma das leituras comunitárias e técnicas realizadas, e conseqüentemente, dificulta o estabelecimento de uma estratégia central do plano. Não há no Fortaleza Hoje um tratamento mais refinado das questões postas para discussão nos Cadernos de Trabalho. Houve a preocupação em gerar um documento robusto que fizesse jus ao estilo do plano estratégico, ao invés de considerar a necessidade de se ter um plano objetivo e inteligível para que qualquer pessoa possa compreender e se apropriar do material.

Sobre a natureza da participação, percebe-se que os dois processos podem ser caracterizados com o grau de pseudoparticipação, o PDPFor na categoria cooptação e, o Fortaleza 2040, na categoria informativa e consultiva. No primeiro processo, diversas lideranças foram convidadas para compor a gestão municipal e causou dissidências entre as organizações que compunham o polo popular. Já no segundo caso, os participantes foram ouvidos pelo Iplanfor, entretanto, percebe-se não haver garantia de que as questões postas pelos participantes serão levadas em consideração nas tomadas de decisão.

Com relação ao número de participantes, a elaboração do PDPFor prezou pela qualidade da participação do processo de planejamento participativo, conforme previa o

ConCidades, sendo a sociedade civil dividida em segmentos por meio de representantes. Nesse sentido, a quantidade de pessoas não determinou a qualidade do processo, mas refletiu as estratégias de mobilização e articulação dos segmentos, tanto pelo poder público, como pelos movimentos populares.

A busca pelo quantitativo de participantes pode ser observada no processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040, que se destaca por ser o mais numeroso processo de planejamento urbano de Fortaleza. Para se ter noção, somente na Fase I, os números ultrapassaram a total de participantes do PDPFor, superando as expectativas do Iplanfor. Dentre os três segmentos participativos, definidos pela metodologia do plano, destaca-se a participação de forma pontual ou recorrente na elaboração do plano pela sociedade civil, esta constituída por membros de ONGs, associações de bairros, além de e moradores da cidade sem identificação com qualquer organização coletiva.

Ao comparar os métodos e instrumentos de participação aplicados nos processos em questão, apesar do contraste das matrizes de planejamento urbano, observa-se algumas similaridades (ver quadro 13). Destaca-se que a contratação dos serviços de assessoria atesta para uma prática comum em processos de planejamento urbano por parte do poder público. Os dois casos analisados, reforçam dois pontos: a dificuldade de elaboração metodológica para processos participativos, no PDPFor; e a valorização e favorecimento de profissionais locais para a elaboração de planos estratégicos de longo prazo, no caso de Fortaleza 2040.

Quadro 13 - Análise dos Métodos e Instrumentos de Participação

<b>SÚMULA DA ANÁLISE DOS MÉTODOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO</b>		
<b>ELEMENTOS DE ANÁLISE</b>	<b>PDPFOR</b>	<b>PLANO FORTALEZA 2040</b>
Metodologia de participação	Metodologia aberta desenvolvida pelo Instituto Pólis (com pactuação social através do Núcleo Gestor)  Processo concebido em 04 etapas  Mecanismos de divulgação: Meios de comunicação (jornais impressos, rádio, televisão) e letrados digitais	Metodologia fechada desenvolvida pelo IPLANFOR (sem pactuação com a sociedade)  Processo concebido em 03 etapas  Mecanismos de divulgação: Meios digitais de comunicação ( <i>internet</i> , telefone) e material gráfico impresso (folder)
	Núcleo Gestor: composto por diversos representantes da sociedade civil e que durou até o final da Fase IV, o Congresso do Plano Diretor  Capacitações: explicação do plano para a população	Núcleos Territoriais: constituído por espaços de consulta e diálogo com os moradores da cidade, institucionalizados ou não  Núcleos Setoriais: espaços de consulta e diálogo com diferentes segmentos da sociedade (empresas, instituições de

<p>Instâncias e recursos para a participação</p>	<p>Leituras Comunitárias: o cidadão vai apresentar sua visão sobre Fortaleza, suas qualidades e conflitos nos diferentes territórios</p> <p>Fóruns presenciais (Fases II e III), para apresentação do diagnóstico, apresentação de propostas e eleição dos delegados;</p> <p>Audiências Territoriais e Setoriais (Fase III), para proposta de elaboração do conteúdo de plano</p> <p>Congresso do Plano Diretor (Fase IV): para deliberação do Projeto de Lei</p> <p>Audiências públicas na Câmara Municipal: espaço para discussão do anteprojeto de lei entre a sociedade e o poder executivo</p>	<p>ensino e pesquisa, movimentos sociais, organizações não governamentais, conselhos profissionais, sindicatos, federações, entre outras)</p> <p>Núcleos Governamentais: órgãos públicos das esferas municipal, estadual e federal responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas</p> <p>Fóruns Temáticos e Territoriais (Fase II): na formação da Visão de Futuro, representando instituições públicas e privadas de diversos setores</p> <p>Eventos para elaboração dos planos específicos: Oficinas de Elaboração do Plano, Apreciações do Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade, Reuniões de Apresentação nas Regionais, Reuniões de avaliação dos Grupos de Bairros, Reuniões de Atualização do PLHIS, Fórum de Apresentação das Propostas Finais dos Planos Setoriais. <i>Site</i> do Fortaleza 2040 com várias ferramentas, destaque para o Mapa Colaborativo e o Fórum de discussão</p>
<p>Centralização e transparência</p>	<p>Nível médio de centralização institucional nas tomadas de decisão</p> <p>Grau de transparência médio: destaca-se a ausência de divulgação e publicização das atas das instâncias presenciais</p> <p>Adversidades: acordos do poder público com os setores produtivos contrários ao que foi acordado em plenárias</p>	<p>Nível alto de centralização institucional nas tomadas de decisão</p> <p>Grau de transparência médio: destaca-se a ausência de registros fidedignos nos encontros setoriais</p> <p>Adversidades: baixo nível de integração dos três segmentos nas fases, dificultando a compreensão do processo</p>
<p>Natureza da Participação</p>	<p>Grau de Pseudoparticipação, na categoria cooptação</p> <p>Influência do SINDUSCON</p>	<p>Grau de Pseudoparticipação, na categoria Informativa e consultiva</p> <p>Influência da Câmara de Dirigentes Lojistas de Fortaleza (CDL)</p>
<p>Número de participantes no processo</p>	<p>Fórum I: 746 Audiências Territoriais: 1.870 Audiências Temáticas: 478 Fórum II: 900 Congresso: 431 Total: 4.425 *</p> <p>*Sem contabilizar as Audiências na Câmara Municipal</p>	<p>Fase I: 4.426 Fase II: 3.950 Fase III: 3.610 Total: 11.986</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

#### **d) Sobre análise do alcance temporal e abrangência territorial**

O tempo é um dos pilares do processo de planejamento, pois a partir da compreensão temporal hábil, os caminhos para o alcance dos objetivos podem ser determinados. Com relação à análise dos planos, acrescenta-se a noção territorial, uma vez que a cidade é palco das ações iniciadas, desde a concepção até o monitoramento da sua execução. Neste sentido, o PDPFor e o Fortaleza 2040 atravessaram tempos e escalas territoriais díspares, pondo em relevo elementos passíveis de serem analisados.

A celeridade inicial do processo de elaboração do PDPFor ocorreu dado o cumprimento do calendário de atividades, previstas até o Congresso do Plano Diretor. Em seguida, o anteprojeto de lei seguiu para o poder legislativo, a partir daí, a proposta percorreu caminhos vagarosos até ser concluído e entregue à sociedade. O alcance temporal do Fortaleza 2040, diferentemente do PDPFor, contou com maior período de preparação das atividades. Houve uma lentidão inicial na definição da metodologia, contrapondo-se à rapidez na execução das fases. O Plano iria se tornar lei, por isso, o tempo pré-definido para a realização das etapas pode ser considerado curto, dada a complexidade do plano.

O tempo do calendário conduziu todo o processo de elaboração do PDPFor, entretanto, mostrou-se insuficiente. O pedido de adiamento do Congresso, pelo SINDUSCON, revelou a preferência do poder público em atender demandas dos setores produtivos da cidade. Ao longo do processo, os pedidos feitos pelo campo popular, para que houvesse maior prazo para capacitação da população, por exemplo, não foram atendidos sob alegação de tempo curto e, de não haver espaços, além dos que haviam sido deferidos previamente.

Assim, como no PDPFor, o tempo do calendário Plano Fortaleza 2040 conduziu todo o processo, entretanto, não se mostrou insuficiente. 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. Comenta-se ainda que os horários para realização dos eventos, muitas vezes se iniciavam pela manhã até o início da noite, horários inviáveis para a maioria dos participantes do Núcleo Territorial. Como consequência tinham-se espaços de discussões esvaziados, mas que independente disso deveriam ocorrer para que o calendário fosse cumprido.

A estratégia de participação contou com a divisão espacial da cidade em 14 APs, uma vez que o agrupamento dos bairros facilitou a elaboração do PDPFor otimizou tempo e recurso. Nas instâncias participativas de todas as fases, dado o distanciamento aos problemas da sociedade, a Prefeitura recebia demandas que não eram próprias da elaboração do plano e,

sim, do OP. Em contrapartida, devido à forte articulação dos movimentos sociais, à época, a demarcação das Zonais Especiais de Interesse Sociais (ZEIS) se destacou como a principal demanda atendida, no processo em curso.

O principal interesse eram as ZEIS de Ocupação e as ZEIS de Vazio, que foram conquistadas na lei do Plano. Entretanto, também foi criada a ZEIS de loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais degradados. Em Fortaleza, entretanto, apesar das ZEIS serem previstas no PDPFor, o que deveria garantir aqueles direitos, essas áreas são permeadas de conflitos, entre o que garante a lei e o que acontece na realidade. Desde sua criação até hoje, essas zonas, por não terem sido regulamentadas, tiveram muitos dos seus direitos violados. Atualmente, sob o comando do Iplanfor, 10 ZEIS foram elencadas como prioritárias para serem regulamentadas, a partir da elaboração dos Planos de Regularização Fundiária (PIRF).

A estratégia de participação e mobilização adotada pelo Iplanfor foi a divisão legal do município por bairros, para em seguida acionar a atuação das 07 SERs. Na sequência foram formados os grupos de bairro, garantindo a participação social, aos moldes do Fortaleza 2040. As ações do Plano foram realizadas de modo diferente nos bairros, uma vez que, não havia um modelo a ser seguido, mas atividades que deveriam ser cumpridas e posteriormente devolvidas, de acordo as instruções repassadas pelo Iplanfor.

Os dois processos, apesar do esforço para abranger todo o território da cidade em suas metodologias, não conseguiram capilaridade suficiente. O PDPFor, ao seguir a divisão das APs, agrupou os bairros, mas nem todos participaram dos encontros. Os materiais consultados e as entrevistas realizadas não possibilitaram precisar quais foram os bairros, tampouco, os que mais participaram. O Fortaleza 2040 contou com a participação de 83 bairros em todos os espaços, no decorrer das fases, com destaque para a atuação dos bairros da SER IV. Os bairros dessa SER IV foram mais participativos.

As demandas dos bairros foram apontadas no diagnóstico do plano e estiveram associadas a questões locais ou em políticas de curto prazo como falta de coleta de lixo, saneamento básico, atendimento hospitalar, dentre outras. As etapas posteriores foram marcadas por reclamações, alegando-se o excesso de encontros e a não solução das demandas. Apesar de não ser da incumbência da equipe responsável por elaborar o Fortaleza 2040, as indignações eram ouvidas e encaminhadas para as secretarias e órgãos responsáveis. Nesse momento ratifica-se o distanciamento do poder público no acompanhamento das reais necessidades da população, tal qual ocorreu na elaboração do PDPFor.

Ao analisar o alcance temporal e a abrangência territorial na elaboração dos planos percebe-se que o tempo serviu como balizador dos dois processos longevos (ver quadro 14).

As atividades, sempre céleres, algumas sem discussão devido ao pouco tempo, foram planejadas dentro de um cronograma que precisava ser cumprido. Percebe-se que quem possui o calendário, possui o poder de decisões, logo, a Prefeitura de Fortaleza controlou e conduziu os processos de planejamento em questão. Ora veja, no PDPFOR, apesar dos movimentos sociais estarem fortalecidos, o poder público não atendeu aos pedidos de mais capacitação popular. Em contrapartida, cedeu à pressão do SINDUSCON para adiar o Congresso do Plano Diretor. Com relação ao Fortaleza 2040, dado sua complexidade, percebe-se que o tempo, ou melhor, a falta dele, regulou todo o processo.

Quadro 14 - Análise do Alcance Temporal e Abrangência Territorial

<b>SÚMULA DA ANÁLISE DO ALCANCE TEMPORAL E ABRANGÊNCIA TERRITORIAL</b>		
<b>ELEMENTOS DE ANÁLISE</b>	<b>PDPFOR</b>	<b>PLANO FORTALEZA 2040</b>
Alcance temporal	<p>Tempo destinado à elaboração do plano: 36 meses (jan.2006 a dez.2008)</p> <p>Celeridade nas etapas no processo até a realização do Congresso. Lentidão na revisão da PGM e na apreciação pela Câmara Municipal</p> <p>Calendário instituído para o debate nas instâncias participativas foi considerado: Insuficiente</p> <p>O plano deveria ser revisto em fevereiro de 2019. As legislações complementares, como a LPUOS, ao plano já foram revistas</p>	<p>Tempo destinado à elaboração do plano: 29 meses (ago.2014 a dez.2016)</p> <p>Lentidão no processo de concepção e preparação do plano. Celeridade em todas as fases até a entrega do documento final</p> <p>Calendário instituído para o debate nas instâncias participativas foi considerado: Insuficiente</p> <p>O plano foi entregue à população em 2016, mas continua em desenvolvimento com a elaboração dos planos setoriais</p>
Divisão espacial abrangência territorial	<p>Aproveitou-se as 14 Áreas de Participação (APs), originadas da primeira divisão territorial estabelecida pelo Orçamento Participativo Municipal, em 2005</p> <p>As APs incluíram todos os 114 bairros de Fortaleza, à época</p> <p>Abrangeu aproximadamente 100% da área da cidade</p>	<p>Aproveitou-se a divisão político-administrativa municipal, contando com 119 Bairros, oficialmente definidos, em 2014</p> <p>Ao todo participaram 83, dos 119 bairros de Fortaleza, à época</p> <p>Abrangeu aproximadamente 70% da área da cidade</p>
Relação Área Urbana/Participantes	<p>Os documentos analisados não permitem analisar quais foram as APs e bairros mais participativas</p> <p>Os documentos analisados não permitem analisar a redução da quantidade de participante de cada AP</p>	<p>Os bairros da SER IV foram os mais participativos nos encontros dos Núcleos Territoriais, em todas as fases</p> <p>A quantidade de participantes sofreu alterações nos bairros com o avançar das fases</p>
Relação Área/Demandas atendidas	<p>A implementação de inúmeras áreas de ZEIS no zoneamento representou uma grande conquista dos movimentos sociais, à época</p>	<p>As demandas sociais colhidas no processo foram repassadas para secretarias e órgãos responsáveis</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).



## 5.2 Discussões Suscitadas pela Investigação

Busca-se nessa seção complementar a análise comparada explorando os limites e avanços para a participação popular, a partir dos dois processos de planejamento em questão. As experiências participativas apresentaram nuances específicas e suscitam discussões mais aprofundadas, a fim de questionar os caminhos percorridos pela participação em Fortaleza.

Antes de iniciar as discussões é preciso desmistificar as fórmulas envoltas em processos de planejamento urbano. Como visto até então, o PDPFor e o Plano Fortaleza 2040, percorreram caminhos distintos na tentativa de construir processos participativos, uma vez que o entendimento sobre participação esteve presente nos dois processos, cada um à sua maneira. A análise não pode ser reduzida a dizer se um plano foi mais participativo do que outro, pois a matriz de planejamento em que se encontram ancorados, rapidamente refutaria qualquer afirmação desta natureza.

Os limites da participação nos dois processos passam obrigatoriamente pela metodologia e pelo tempo. A construção das metodologias adotadas permitiu intuir os primeiros olhares sobre os processos, deste modo, questiona-se até que ponto tais metodologias podem ser consideradas participativas. O PDPFor, de caráter reformista, seguiu as diretrizes legais para elaboração de planejamento urbano participativo. A criação de diversas instâncias participativas possibilitou a partilha do poder durante o processo, porém não consolidada após à elaboração do plano. O Fortaleza 2040, de cunho estratégico, não contou com a participação da sociedade na construção de sua metodologia, mas apresentou novas instâncias participativas e instaurou uma estrutura de governança, incorporado no final do processo e atualmente vigente.

A simples adoção de metodologia participativa não garante que haja democratização nos processos de planejamento urbano. Embora haja vontade política é preciso assegurar uma participação efetiva. O PDPFor, por exemplo, mesmo instituindo diversas instâncias, a atuação do campo de força do polo governamental em conluio com o polo empresarial, superou, de modo velado, as discussões com o polo popular nestes espaços. Com a distância temporal, somada a análise do processo de elaboração e os desencadeamentos posteriores à aprovação do plano, arrisca-se dizer que as instâncias participativas do PDPFor serviram para ultrajar o processo, uma vez que o poder público atuou em parceria com o mercado imobiliário desde o início do processo.

O Fortaleza 2040 não contou com atuação da sociedade civil na construção da metodologia, entretanto, apresentou instâncias participativas durante sua aplicação, como um

*site* interativo. Através dele era possível gerar dados, a partir do mapa colaborativo, como também, acompanhar os produtos oriundos do processo em curso. Apesar das limitações envolvidas com a plataforma, a participação pela *internet* indicou novas possibilidades para o planejamento urbano de Fortaleza. Além dessa, outras instâncias participativas foram criadas, apenas de caráter consultivo, como as demais criadas. Destaca-se no Fortaleza 2040, que o excesso de encontros, por vezes, serviu para confundir e afastar a sociedade do processo.

As duas metodologias analisadas apresentaram lampejos de participação. Obviamente, o PDPFor se destaca ao contar com a participação da população, desde o cerne do processo, todavia, ao compreender as estruturas estabelecidas nos processos, percebe-se que a participação serviu para afirmá-los como democráticos. Dito isso, questiona-se até que ponto a obrigatoriedade da participação torna o processo de planejamento urbano democrático. A análise sobre a elaboração do PDPFor e do Fortaleza 2040 revelaram que mais do que boa vontade, é preciso (re)pensar sobre as práticas ditas participativas.

O tempo marcou os dois processos. No PDPFor, por exemplo, a sociedade civil empenhou-se por quase uma década, para que o processo fosse percorrido à luz da participação popular assegurada no âmbito legal. Os movimentos sociais, à época bem articulados, realizaram capacitações para além das instâncias participativas previstas pelo poder público. O calendário de elaboração do Fortaleza 2040, também se limitou a oferecer capacitações para a elaboração do plano, dentro dos diversos espaços previstos. Isto posto, ressalta-se que a capacitação, típica de processos participativos, não deve ser pontual, na elaboração dos planos, como ocorreu nos casos analisados. O tempo de preparação e capacitação quando insuficiente, dificulta o planejamento e a gestão democráticos impossibilitando a organização da sociedade, sobretudo no amadurecimento das leituras da realidade.

Quando se analisa a elaboração dos planos à luz do princípio da democracia participativa, percebe-se que os ganhos com a participação possibilitaram o alcance de resultados que não cabem dentro da institucionalidade de uma política pública. Afirma-se que o aprendizado não se limita ao tempo de formulação de uma lei ou plano, mas sim na formação cidadã dos sujeitos envolvidos. Neste quesito, o PDPFor se destaca pelo caráter educativo, uma vez o envolvimento da sociedade civil, até então alijada da disputa de poder da cidade, possibilitou o reconhecimento de direitos, o engajamento na disputa pelo direito à cidade, além do prepara-los para o confronto direto com os demais segmentos.

Os avanços alcançados com os processos participativos, destacam-se, em sua maioria, no âmbito institucional. O PDPFor, por exemplo, contou com o esforço dos técnicos do

núcleo duro responsável por sua elaboração, no qual buscou envolver-se com as demandas dos movimentos sociais. Neste sentido, houve a tentativa de montar uma estrutura permanente de participação para cidade, a partir do Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) estava previsto para ser criado, entretanto, retirou-se alegando que sua criação não deveria ocorrer através de uma lei complementar, como o Plano Diretor, mas sim, por lei específica, como afirma a Lei Orgânica Municipal. O fato é que passados 10 anos do processo de elaboração, o PDPFor se aproxima da deflagração de sua revisão e, o conselho ainda não foi implementado.

Quanto aos avanços da participação no Plano Fortaleza 2040, destaca-se 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. O tipo de participação virtual não contribuiu para atender as reivindicações e pactuações coletivas durante o processo, entretanto, conseguiu envolver uma camada de pessoas que até não era mobilizada. Ainda sobre a estrutura participativa montada para o plano, merece destaque a criação de novas instâncias que integram o Sistema de Governança do Plano e que já foi implementado, desde o lançamento do Fortaleza 2040.

Ao investigar como ocorreu a participação nos processos de planejamento percebeu-se o que Bordenave (1983) denomina de participação passiva “ao fazer parte” e de participação ativa que “ao tomar parte”. No PDPFor, os movimentos sociais, estiveram presentes em todas as instâncias criadas para o processo, por meio da representação. Com isso, o planejamento urbano se torna mais ativo e próximo da realidade dos sujeitos, fornecendo, subsídios para práticas mais conscientes e autônomas. No Fortaleza 2040, a sociedade participou de modo passivo, sendo convidada para fazer parte do processo, mesmo o plano já tendo sido elaborado de modo autocrático.

A análise comparada, por estar ancorada em dois processos participativos de planejamento antagônicos, apresentou limitações nas investigações, porém esta análise não é definitiva, podendo ser alterada. A participação investigada nos processos, certamente, apresenta nuances não identificadas ou abordadas de modo superficial. Uma leitura mais acurada dos casos poderá suceder às reflexões levantadas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação é um elemento indispensável para o aprofundamento da democracia. Quando aplicada nos assuntos referentes às políticas públicas urbanas, o povo tem o poder de delinear e construir pautas para desenvolvimento das cidades. Como foi possível observar nesta investigação, a participação na vida política e na organização da cidade foi uma conquista ganha aos poucos ao longo da segunda metade do século XX. Percebeu-se, ainda, que a discussão acerca da participação no planejamento urbano deixou de ser relativa aos problemas da democracia representativa e às vantagens dos sistemas participativos, e passou a ser sobre como conformar sistemas representativos e participativos, ou, em outras palavras, tornar a participação democrática.

A participação, enfim, se impôs como uma exigência legal, embora as práticas de planejamento urbano participativo demonstrem resultados desiguais e questionáveis em relação aos níveis alcançados de representatividade e legitimidade. A revisão da literatura empreendida nesta pesquisa mostra que, não raro, as metodologias participativas adotadas subestimam a complexidade e os conflitos urbanos, fato que sinaliza uma série de questionamentos sobre sua eficácia como instrumento para superar as desigualdades nas cidades.

Tentar mapear ou revisar criticamente a pesquisa sobre a participação popular no campo do planejamento urbano e dos estudos urbanos é um desafio significativo, dada a amplitude da literatura existente sobre o assunto. No entanto, apesar dessas dificuldades, esta pesquisa oferece pelo menos três interesses. Em primeiro lugar, as formas de vida urbana, a organização e a gestão de territórios são temas que, em um mundo cada vez mais urbanizado, interessam à maioria dos cidadãos e se referem a práticas cotidianas e familiares. As abordagens participativas das questões urbanas observadas no período recente, baseadas na mobilização coletiva, ou como resultado da aplicação da lei, oferecem um terreno fértil diversificado e contrastado. Permite visualizar diversas escalas e colocar em perspectiva vários contextos sociais e políticos.

Além disso, uma parte importante da pesquisa recente sobre participação e dispositivos participativos – assembleias públicas, referendos de tomada de decisão, conselhos de bairro, orçamentos participativos, audiências públicas, comitês consultivos e etc. – se diferencia no contexto urbano, em questões de *design* ou gerenciamento. Mas a análise é mais frequentemente focada na dinâmica social e política desencadeada por esses mecanismos, e não na dimensão especificamente urbana ou territorial das questões tratadas. A questão da

participação no planejamento urbano se abre imediatamente para o terreno das múltiplas experimentações. É nesse campo que este trabalho tentou se inserir.

Os processos de planejamento urbano em questão, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009) e do Plano Fortaleza 2040 (2016), experimentaram modelos participativos antagônicos e não democráticos em sua totalidade. Os planos, embora fundamentados por um discurso igualitário, não alcançaram o real significado da participação democrática, apresentando lampejos de participação. Apesar da criação das instâncias, presenciais e virtuais, o poder público reafirmou o controle estatal na elaboração de planos normativos e estratégicos municipais.

Os aspectos referentes à democracia participativa estiveram presentes na elaboração do PDPFor e, pontualmente, em algumas atividades do Fortaleza 2040, não caracterizando-o como um processo norteado pelo princípio participativo, embora, a criação do *site* como uma possibilidade para ampliação da participação mostrou-se como um ponto acertado dentro da “inovadora” metodologia participativa do plano. Ressalta-se que o recurso *internet* não implica uma nova forma de democracia participativa, mas apenas uma nova ferramenta a seu serviço, que poderá apresentar diferentes resultados conforme os desenhos institucionais em que é utilizada e a postura dos atores políticos. Importante comentar ainda as limitações materiais, educacionais e culturais sobre o uso da *internet*, uma vez que esta pode afastar ainda mais as pessoas do processo político.

A participação da população em processos de planejamento e gestão urbanos não deve limitar-se à elaboração de planos e/ou políticas, mas ser condição indispensável para sua concepção e monitoramento. Deste modo, percebeu-se a preocupação em superar o primeiro momento do processo, ao serem idealizadas novas instâncias e instrumentos de participação, nos casos analisados. No PDPFor, reafirma-se o desmonte do CMDU - resultado da elaboração do polo popular - e o caso de improbidade da gestão municipal, que ao não o implementar, deixa a cidade desassistida de um canal participativo. Em contrapartida, o Fortaleza 2040 apresentou um Sistema de Governança, com seis novas instâncias institucionalizadas, sob comando do Iplanfor para assegurar as ações do plano. Este novo canal de participação já está em vigor desde a entrega do plano e as instâncias das mais diversas, a saber: Conselho do Fortaleza 2040, Câmaras Setoriais, Comissão, Fóruns Territoriais, Agendas Territoriais e o Observatório de Fortaleza.

Após compreender como a participação popular foi abordada nos dois planos, é preciso tecer algumas considerações sobre o Plano Fortaleza 2040. Primeiramente, questiona-se a necessidade do plano estratégico de longo prazo para uma cidade que já dispunha de um

Plano Diretor recém-criado. Este, apesar de todo esforço envolvido pelos sujeitos que participaram, parece não ser aplicado na sua totalidade, devido a predileção por outras formas de garantir o desenvolvimento urbano pela gestão municipal.

Neste sentido, considerando o vácuo aberto pela não implementação do CMDU, o Plano Fortaleza 2040 insere um modelo de governança para a cidade, ignorando o que está assegurado no âmbito legal. Nota-se que o Fortaleza 2040 foi elaborado para implementar uma nova cultura de planejamento e de participação popular, entretanto, a sociedade fora apenas consultada em todo processo de elaboração, não havendo a preocupação com a autonomia e consciência política dos cidadãos.

A tentativa de aproximação da população para o jogo político, nos moldes do Fortaleza 2040, coloca em xeque o entendimento sobre participação e sua forma de execução. O plano ao construir uma estrutura de participação à luz da matriz de planejamento urbano estratégico, apresentou uma nova possibilidade para a gestão urbana, além de questionar a obrigatoriedade de desenvolver modelos de planejamento urbano participativos nos moldes tradicionais. Reconhece o esforço técnico, mas critica-se o fato do poder público, desde o início, juntar esforços e recursos para executar o plano, ao invés de aplicar o PDPFor, e, não, se contrapor a ele.

Admite-se que a implementação de uma cultura da participação, como ocorre em alguns países, como o Plano Fortaleza 2040 enseja é um avanço para a cidade, entretanto, o cidadão deve entender e tornar-se efetivamente dono da cidade, e esse talvez seja um novo desafio para os planejadores e gestores da cidade. Não é fácil executar um sistema participativo, ainda mais, quando este é construído sem diálogo efetivo com a sociedade.

A participação popular nos destinos da cidade requer um conhecimento, de sua história, de suas carências e deve ser resultado de um processo educativo, que não se realiza no espaço de uma única geração. Mais ainda, necessita, para tornar-se concreta, de uma vontade política que não se edifica na vaidade, na ambição de velhos e novos políticos. Nesse sentido, constatou-se que os processos de planejamento urbano participativos, centrados no poder estatal ou de forma insurgente, precisam ocorrer de forma transparente, democrática e honesta, a partir do entendimento de que a participação popular aprofunda a democracia. Por fim, observa-se que a participação ainda tem um longo caminho a ser trilhado. Conforme aponta Bordenave (1994, p. 46) “apesar da participação ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa.”

## REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, Planos Diretores e Expansão Urbana: Fortaleza 1960-1992**. 2008. 294f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- ALDAY, Hernan Edgardo Contreras. O Planejamento Estratégico dentro do conceito de Administração Estratégica. **Revista. FAE**, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio-ago. 2000.
- APROVAÇÃO de Luizianne melhora. **DataFolha**, São Paulo, 06 de setembro 2008. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2008/09/1223545-approvacao-de-luizianne-melhora.shtml>>. Acesso em: 17 out. 2019.
- ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; PENTEADO, Cláudio Luis Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. **Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas**. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1597-1619.
- ARAÚJO, Willian; FREITAS, Ernani. “Quanto custa mudar o mundo?” Análise da dimensão discursiva do ciberativismo na Wikileaks. **Revista Fronteiras**, v.14, n.2, p.110-120. 2012.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. In: **Journal of the American Planning Association**. 35: 4, p.216-224, 1969.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BACQUÈ, M.H. et GAUTHIER, M. Participation, urbanismo et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein. In **Cain Info**, nº 1, 2011, p.36-66.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2006.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BORJA, Jordi & FORN, Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. In: Espaço e Debates. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Ano XVI, nº 39, p. 32-47, 1996.
- BORJA, Jordi. “As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão Européia e Latino-Americana”. In: FISHER, Tânia (ORG.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- BRANCO, Sérgio. Fake News e os Caminhos para Fora da Bolha. **Revista Interesse Nacional**, ago.a out. de 2017, v. 38. Disponível em: <<http://interessenacional.com.br/2017/09/20/fake-news-e-os-caminhos-para-fora-da-bolha/>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

- BRASIL, Amíria Bezerra; CAVALCANTI, Emanuel. **Ocupe Cocó: um caso de resistência e insurgência em Fortaleza**. XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa de Planejamento Urbano. Belo Horizonte. 2015.
- BURNETT, Frederico Lago. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: Annablume, 2011.
- CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. **Campanhas Eleitorais e comunicação midiática: ciclos de mudança e continuidade**. Fortaleza: Edições UFC, 2013.
- CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly; LOPES; Monalisa Soares. Duelo entre candidatos poste: a campanha eleitoral pela Prefeitura de Fortaleza em 2012”. **Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 2, 2016.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As Cidades como Atores Políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, 1996.
- COLENCI, Pedro Luciano; OLIVEIRA, Celso Maran de. Participação popular no planejamento urbanístico: análise do canal de comunicação com os cidadãos. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 224 – 247, 2016.
- CORREIA, Cláudia. Gestão Democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CREMONESE, Dejelma. A participação como pressuposto da democracia. **Revista desenvolvimento em questão**. Ed. Unijuí, RS, ano 10, nº 19 Jan./Abr. , p.78-102, 2012.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- CUNHA, Lea; LIMA, Mayrá. Luizianne Lins: os problemas que desafiam a prefeita. **Revista Fale**, Fortaleza, ano II, n. 28, p. 12, nov. 2004.
- DAGNINO, Evelino. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: **FACES**, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.
- DAGNINO, Evelino; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLIVERA, A. J.; PANFICHI, **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.



DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 2a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1986.

DUVERGER, Maurice. **Ciência Política: teoria e método**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

FARIAS, José Almir. O plano moderno e a morfologia do traçado. In **Anais do X Seminário da História da Cidade e do Urbanismo**, Recife-PE, outubro 2008.

FELDMANN, Sarah. Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil nos anos de 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas. 2015. Disponível em: <[http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventos-einformacoes/seminario230/2seminario\\_primeira.php](http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventos-einformacoes/seminario230/2seminario_primeira.php)>. Acesso em: 09 jan. 2019.

FONTOURA, Wagner. A Hora e a Vez das Mídias Sociais. Disponível em: Acesso em: 28 jun. 2019.

FORTALEZA 2040: Iniciando o diálogo. Fortaleza: Iplanfor, ano.II, n 2, 2015.

FORTALEZA 2040: Planejamento participativo por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora. Fortaleza: Iplanfor, ano. I, n. 1, 2014.

FORTALEZA. Mensagem à Câmara Municipal: Abertura da sessão legislativa 2013.

FORTALEZA. Mensagem à Câmara Municipal: Abertura da sessão legislativa 2014.

GAROSSINI, Daniela Favaro. **As tecnologias da Informação e Comunicação como vetores catalisadores de participação cidadão na construção de políticas públicas: o caso dos conselhos de saúde brasileiros**. Tese (Doutorado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, p. 65-88, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e Democracia no Brasil: da década de 1960 ao pós-junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019.

GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **A metrópole e os megaeventos: implicações socioespaciais da copa do mundo de 2014**. 181 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Planejamento e participação: o caso da LUOS 2016 e do Fortaleza 2040**. 262 f. Tese (Doutorado em Geografia), Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia? In **Anais do II Encontro Anual da Campolítica**, Belo Horizonte, 2007.

GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F.

(org.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, p. 241-259, 2010.

GÜELL, José Miguel Fernandez. **Planificación estratégica de ciudades**. Editora Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1997.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: Espaço e Debates. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Ano XVI, n. 39, p.48 -64, 1996.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; PINHEIRO, Valéria. Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza. In: RIBEIRO, Homero Bezerra *et al.* **Acesso à terra e direitos humanos**. Fortaleza: Edições UFC, 2016. p (17-47).

IPLANFOR. **Plano Fortaleza 2040: Construindo a Fortaleza que queremos**. Vol. 8. Governança Municipal, 2016.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. Campinas-SP: Papirus, 1993.

LEME, Maria Cristina da Silva (coord.) **Urbanismo no Brasil. 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** São Paulo: Editora 34, 1999.

LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 2010. 450f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MACHADO, Jorge Alberto. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. **Sociologias**, ano 9, n.18, p.248-285. jul.-dez. 2007.

MAIA, Rousiely Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulinas, 2011.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira**

de **Ciências Sociais**, São Paulo, n°29, 1999.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otília. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

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

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador 2008.

MÁXIMO, Francisco Rérisson Carvalho Correia Máximo. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza**. 2012. 241f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n°51, 123-140, 2003.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In **Economia regional e urbana: Contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p.61-85.

MORAES, Denis. Comentários – Comunicação virtual e cidadania: movimentos sociais e políticos na internet. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v.23, n.2, p.142-155. 2000.

MOREIRA, Arthur Felipe Molina. **O processo de participação popular do plano diretor de Fortaleza**. 34 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2008.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. São Paulo: Ubu, 2018.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUNIZ, Maria Águeda. **O Plano Diretor como Instrumento de Gestão da Cidade: o Caso da Cidade de Fortaleza/CE**. 2006. 263 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal,

2006.

NOGUEIRA, Juliana Pires Ferreira. **Comunicação pública, internet e democracia: análise de conteúdo do Facebook do Portal Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão da Comunicação Organizacional, Centro Universitário UNICEUB, Brasília, 2014.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. **Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

O'REILLY, Tim. **Web 2.0 compact definition: trying again**. O'Reilly Radar, 12 out. 2006. Disponível em: Acesso em: 12 fev. 2019.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência de Porto Alegre**. 2009. 332p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

OLIVEIRA, Denise Cristina. Análise de Conteúdo Temático- Categorical: Uma proposta de sistematização. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, 2008.

PAIVA, Ricardo. Megaeventos: dimensões socioespaciais. In: PAIVA, Ricardo Alexandre. **Megaeventos e Intervenções urbanas**. Barueri – SP: Manole, 2017. P. 27-60.

PATEMAN, Caroline. **Participação e teoria democrática**. Ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 2009.

PIEROT, Roselane Moita; LIMA, Antonia Jesuíta . **Reflexões sobre planejamento e crise urbana no Brasil**. In: XIII Colóquio Internacional de Geocrítica, 2014, Barcelona. El Control del Espacio y los Espacios de Control, 2014.

PINHO, José Antônio Gomes. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Edufba. 2012.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e ideias**. Lua Nova, São Paulo, n°67, 15-47, 2006.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Programa de Governo – Por Amor a Fortaleza construir uma cidade bela, justa e democrática. Coordenadoria de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Editora Expressão Gráfica: Fortaleza, 2004.

PRIMO, Alex. O aspecto relacional das interações na Web 2.0. **E-Compós**, Brasília, v.9, p. 1-21, ago. 2007. Disponível em: < <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/153/154>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

RAIS, Diogo. Desinformacao no contexto democratico. In: ABBOUD, Georges; JR, Nelson Nery; RICARDO, Campos (Eds.). **Fake news e Regulação**. Sao Paulo. p. 147–166.

RAMOS, Sérgio. **Tecnologias da Informação e Comunicação: conceitos básicos**. Portugal, 2008.

RECUERO, Raquel. **As redes sociais na internet**. Porto Alegre: Sulina, 2009.

REDES MOBILIZADORES. **Internet e Redes Sociais como ferramentas de Mobilização**. Laboratório Herbert de Souza Tecnologia e Cidadania, COPPE – UFRJ. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Cartilha-Redes-Sociais-e-Mobilizacao.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

REIS, Mayara Souza dos.; PEIXOTO, Leandro Antônio Grass.; MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues. Perspectivas de participação social em rede nas políticas públicas de cultura: a experiência do Fórum de Cultura do Distrito Federal. In: Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades – CONINTER, Ano 4, 2015, Foz do Iguaçu, **Anais**.

RIBEIRO, Luís César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. & PECHMAN, R. **Cidade, povo e nação: Gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, p. 53-78, 1996, p. 53-78.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. Espaço & Debates: cidade brasileira, século XX. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, ano XIV, nº 37, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da cidade In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Organizadores). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; LAGO, Luciana C. do. Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social. **Revista São Paulo em Perspectiva**. nº 9, v. 2, 1995.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A Política Urbana no Governo Lula. **Ideias (UNICAMP)**, v. 1, p. 61-80, 2012.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. (Orgs). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 1 ed. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2004. 160 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Ática, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

RUEDIGER, Marco. **Desinformação na era digital: ampliações e panorama**. FGV, Dapp. Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS JR., Orlando Alves dos.; SILVA, Renata Helena.; SANT'ANA, Marcel Cláudio. Introdução. In: SANTOS Jr., Orlando Alves.; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. p. 13-26.

SANTOS, Boaventura de Sousa; 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.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: Ciudades para tod@s. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, v. 1, p. 259-270, 2010.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. In: **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1. Brasília: UnB, p. 109-130, 2006.

SILVA, Eugênio Ribeiro. O Planejamento Estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**. n.º 2, 2012.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**,v. 17, n.1, 2015.

SILVA, Erberson Rodrigues. **Qual a cidade que queremos? A participação popular na elaboração do Plano Fortaleza 2040**. 2018. 125 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

SOUSA, André Lima. O Território da Habitação no Processo do Plano Diretor Participativo da Cidade de Fortaleza/Ce, Brasil. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 14, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-9.htm>>. Acesso em: 01 set. 2016.

SOUTO, Vanda. **Participação popular e cultura política em Fortaleza (2004-2012)**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, R. DE O. Participação e controle social. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. DE; LEAL, M. C. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 4a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. p. 167–187.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do

planejamento estratégico urbano. In: MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otília. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C e SCHIFFER, S.R. (Org.). In: **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, SP.: FUPAM/EDUSP, v. 1, p. 169-244, 1999.

YOUNG, Iris Marion. **Representação Política, Identidade e Minorias**. Lua Nova, São Paulo, nº67, 139-190, 2006.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADA

### 1) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – PDPFor 2009

*(técnicos, assessores, consultores institucionais)*

Nome do entrevistado –  
 Data da entrevista –  
 Local da entrevista –  
 Hora de início –  
 Hora de término –  
 Formação profissional –  
 Ocupação/Cargo (na época) –  
 Ocupação/Cargo (atual) –

---

Sobre o sujeito

---

1. Qual foi sua função (papéis, atuação) no processo de elaboração do PDPFor?
2. O Sr (a) já havia atuado (colaborado) anteriormente em alguma experiência (atividade, ação) de planejamento urbano e/ou de política pública urbana? Como foi a atuação da instituição que você fazia parte (representava) na época?
3. Qual a sua concepção sobre participação popular? O que o Sr (a) considera ser necessário para essa participação possa, de fato, acontecer ou se efetivar?

Sobre o processo de elaboração do plano

---

4. De modo geral, comente como ocorreu a participação popular durante as etapas previstas (etapa 01, 02, 03 e 04, à saber: Preparação do Processo, Leitura da Realidade Técnica, Jurídica e Comunitária, Construção coletiva da proposta, Pactuação do Projeto de Lei, respectivamente) para elaboração do PDPFor.

5. Quais os principais instrumentos (técnicas, programas, ações) adotados institucionalmente para garantir a participação popular na elaboração do PDPFor?  
 Responder numerando em ordem de importância:

( ) assembleias    ( ) oficinas    ( ) discussões em grupos    ( ) curso de formação de lideranças  
 ( ) seminários    ( ) audiências públicas    ( ) roda de conversa    ( ) fóruns  
 ( ) congressos    ( ) outros

6. De que forma o Sr.(a) atuou no processo participativo na elaboração do PDPFor?  
 Responder numerando em ordem de relevância:

( ) Assistiu às apresentações da Prefeitura e às falas dos participantes.  
 ( ) Participou das oficinas e discussões em grupos.  
 ( ) Fez uso da palavra nas audiências.  
 ( ) Formulou e submeteu propostas para o Plano Diretor.



**7.** Como ocorreu mobilização (chamamento) da população e de suas representações para participar do processo de elaboração do PDPFor? Como o Sr. (a) avalia essa articulação?

Responder numerando em ordem de relevância:

- ( ) divulgação na internet (site), mídia digital, rede social (instagram, facebook, twitter, site)
- ( ) divulgação em jornal impresso
- ( ) divulgação na TV
- ( ) divulgação no rádio
- ( ) divulgação na conta de água, luz, telefone
- ( ) divulgação via chamada de telefone, mensagem de texto
- ( ) entrega de panfletos, santinhos, mosquitinhos
- ( ) uso de carro de som
- ( ) outdoors, faixas, cartazes
- ( ) outros

**8.** Como foi a atuação do Sinduscon no processo de zoneamento e aplicação de índices e instrumentos na cidade? Qual o interesse do poder público nesse processo?

**9.** Quais foram os principais conflitos ocorridos durante o processo de elaboração do PDPFor?

Sobre os resultados

---

**10.** Quais foram as principais conquistas alcançadas com o processo de elaboração do PDPFor?

**11.** Como o Sr(a) avalia a participação dos segmentos sociais (entidades profissionais; organizações não-governamentais; entidades trabalhistas/sindicatos; entidade acadêmicas e de pesquisa; entidades empresariais; movimentos sociais e populares) no processo de elaboração do PDPFor?

**12.** Na sua opinião, quais as maiores dificuldades operacionais enfrentadas durante a elaboração do PDPFor?

**13.** Como o Sr.(a) avalia a dificuldade de acesso aos registros referentes ao processo de elaboração do PDPFor? Seria resultado um problema institucional ou conflitos de interesse?

**14.** Quais os avanços que o PDPFor trouxe para o desenvolvimento urbano e para o planejamento municipal de Fortaleza?

## 2) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – PDPFor 2009

*(entidades, organizações, lideranças comunitárias, movimentos sociais e redes da sociedade civil)*

Nome do entrevistado –  
 Data da entrevista –  
 Local da entrevista –  
 Hora de início –  
 Hora de término –  
 Formação profissional –  
 Ocupação/Cargo (na época) –  
 Ocupação/Cargo (atual) –

---

### Sobre o sujeito

---

1. Qual foi sua função (papel, atuação) no processo de elaboração do PDPFor?
2. O Sr(a) já havia atuado (colaborado) anteriormente em alguma experiência (atividade, ação) de planejamento urbano e/ou de política pública urbana? Como foi a atuação da entidade que você fazia parte (representava) na época?
3. Qual a sua concepção sobre participação popular? O que o Sr (a) considera ser necessário para essa participação possa, de fato, acontecer ou se efetivar?

### Sobre o processo de elaboração do plano

---

4. De modo geral, comente como ocorreu a participação popular durante as etapas previstas (etapa 01, 02, 03 e 04, à saber: Preparação do Processo, Leitura da Realidade Técnica, Jurídica e Comunitária, Construção coletiva da proposta, Pactuação do Projeto de Lei, respectivamente) para elaboração do PDPFor.

5. Quais os principais instrumentos (técnicas, programas, ações) adotados pelo poder público para garantir a participação popular no PDPFor?

Responder numerando em ordem de importância:

- ( ) assembleias    ( ) oficinas    ( ) discussões em grupos    ( ) curso de formação de lideranças  
 ( ) seminários    ( ) audiências públicas    ( ) roda de conversa    ( ) fóruns  
 ( ) congressos    ( ) outros

6. De que forma o Sr.(a) atuou no processo participativo na elaboração do PDPFor?

Responder numerando em ordem de relevância:

- ( ) Assistiu às apresentações da Prefeitura e às falas dos participantes.  
 ( ) Participou das oficinas e discussões em grupos.  
 ( ) Fez uso da palavra nas audiências.  
 ( ) Formulou e submeteu propostas para o Plano Diretor.

**7.** Como ocorreu mobilização (chamamento) da população e de suas representações para participar do processo de elaboração do PDPFor? Como o Sr. (a) avalia essa articulação?

Responder numerando em ordem de relevância:

- ( ) divulgação na internet (site), mídia digital, rede social institucional (orkut, instagram, facebook, twitter)
- ( ) divulgação em jornal impresso
- ( ) divulgação na TV
- ( ) divulgação no rádio
- ( ) divulgação na conta de água, luz, telefone
- ( ) divulgação via chamada de telefone, mensagem de texto
- ( ) entrega de panfletos, santinhos, mosquitinhos
- ( ) uso de carro de som
- ( ) outdoors, faixas, cartazes
- ( ) outros

**8.** Como ocorreu o processo de capacitação promovido pela ONG Cearah Periferia?

**9.** Quais eram as demandas do campo popular na elaboração do Plano Diretor? Havia uma pauta unificada? (ou cada comunidade apresentava a sua?) Essas demandas foram atendidas no anteprojeto (antes de ser enviado para a Câmara Municipal de Fortaleza) e posteriormente publicadas na Lei do Plano Diretor? Comente.

**10.** Havia espaços de discussão paralelos e/ou estratégias de articulação e resistência contra os interesses do Sinduscon e do Poder Público?

**11.** Quais foram os principais conflitos ocorridos durante o processo de elaboração do PDPFor?

Sobre os resultados

---

**12.** Quais foram as principais conquistas alcançadas com o processo de elaboração do PDPFor?

**13.** Na sua opinião, quais as maiores dificuldades da participação popular durante a elaboração do PDPFor?

### 3) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – FORTALEZA 2040

*(técnicos, assessores, consultores institucionais)*

Nome do entrevistado –  
 Data da entrevista –  
 Local da entrevista –  
 Hora de início –  
 Hora de término –  
 Formação profissional –  
 Ocupação/Cargo (na época) –  
 Ocupação/Cargo (atual) –

---

Sobre o sujeito

---

1. Qual foi sua função (papel, atuação) no processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040?
2. O Sr(a) já havia atuado (colaborado) anteriormente em alguma experiência (atividade, ação) de planejamento urbano e/ou de política pública urbana?
3. Qual a sua concepção sobre participação popular? O que o Sr (a) considera ser necessário para essa participação possa, de fato, acontecer ou se efetivar?

Sobre o processo de elaboração do plano

---

4. De modo geral, comente como ocorreu a participação popular durante as três fases (A cidade que temos, A cidade que queremos, Plano – Estratégias e proposições) para elaboração do Plano Fortaleza 2040?

5. Quais os principais instrumentos (técnicas, programas, ações) adotados pelo poder público para garantir a participação popular no Plano Fortaleza?

Responder numerando em ordem de importância:

- assembleias     oficinas     discussões em grupos     curso de formação de lideranças  
 seminários     audiências públicas     roda de conversa     fóruns  
 congressos     outros

6. De que forma o Sr.(a) atuou no processo participativo na elaboração do Plano Fortaleza 2040?

Responder numerando em ordem de relevância:

- Assistiu às apresentações da Iplanfor e às falas dos participantes.  
 Participou das oficinas e discussões em grupos.  
 Fez uso da palavra nas audiências.  
 Formulou e submeteu propostas para o Fortaleza 2040.

7. Considerando a metodologia adotada, como foi a participação e articulação das propostas

resultante dos três núcleos de participação (territorial, setorial, governamental) na elaboração do Plano?

**8.** Como ocorreu mobilização (chamamento) da população e de suas representações para participar do processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040? Como o Sr. (a) avalia essa articulação?

Responder numerando em ordem de relevância:

- ( ) divulgação na internet (site), mídia digital, rede social institucional (orkut, instagram, facebook, twitter)
- ( ) divulgação em jornal impresso
- ( ) divulgação na TV
- ( ) divulgação no rádio
- ( ) divulgação na conta de água, luz, telefone
- ( ) divulgação via chamada de telefone, mensagem de texto
- ( ) entrega de panfletos, santinhos, mosquitinhos
- ( ) uso de carro de som
- ( ) outdoors, faixas, cartazes
- ( ) outros

**9.** Quais as estratégias adotadas pelo poder público para o convencimento da população sobre a real necessidade do Plano Fortaleza 2040?

**10.** Quais foram os principais conflitos ocorridos durante o processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040?

Sobre os resultados

---

**11.** Quais foram as principais conquistas alcançadas com o processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040?

**12.** Na sua opinião, quais as maiores dificuldades da participação popular durante a elaboração do Plano Fortaleza?

**13.** Quais os avanços que o Fortaleza 2040 trouxe para o desenvolvimento urbano e para o planejamento municipal de Fortaleza?

**14.** O que esperar do Plano Fortaleza 2040 após sua finalização?

#### 4) ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – FORTALEZA 2040

*(entidades, organizações, lideranças comunitárias, movimentos sociais e redes da sociedade civil)*

Nome do entrevistado –  
 Data da entrevista –  
 Local da entrevista –  
 Hora de início –  
 Hora de término –  
 Formação profissional –  
 Ocupação/Cargo (na época) –  
 Ocupação/Cargo (atual) –

---

##### Sobre o sujeito

---

1. Qual foi sua função (papel, atuação) no processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040?
2. O Sr(a) já havia atuado (colaborado) anteriormente em alguma experiência (atividade, ação) de planejamento urbano e/ou de política pública urbana? Como foi a atuação da entidade que você fazia parte (representava) na época?
3. Qual a sua concepção sobre participação popular? O que o Sr (a) considera ser necessário para essa participação possa, de fato, acontecer ou se efetivar?

##### Sobre o processo de elaboração do plano

---

4. De modo geral, comente como ocorreu a participação popular durante as três fases (A cidade que temos, A cidade que queremos, Plano – Estratégias e proposições) para elaboração do Plano Fortaleza 2040?

5. Quais os principais instrumentos (técnicas, programas, ações) adotados pelo poder público para garantir a participação popular no Plano Fortaleza 2040?

Responder numerando em ordem de importância:

- assembleias     oficinas     discussões em grupos     curso de formação de lideranças  
 seminários     audiências públicas     roda de conversa     fóruns  
 congressos     outros

6. De que forma o Sr.(a) atuou no processo participativo na elaboração do Plano Fortaleza 2040?

Responder numerando em ordem de relevância:

- Assistiu às apresentações da Prefeitura e às falas dos participantes.  
 Participou das oficinas e discussões em grupos.  
 Fez uso da palavra nas audiências.  
 Formulou e submeteu propostas para o Plano Fortaleza 2040.

**7.** Como ocorreu mobilização (chamamento) da população e de suas representações para participar do processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040? Como o Sr. (a) avalia essa articulação?

Responder numerando em ordem de relevância:

- ( ) divulgação na internet (site), mídia digital, rede social institucional (instagram, facebook, twitter)
- ( ) divulgação em jornal impresso
- ( ) divulgação na TV
- ( ) divulgação no rádio
- ( ) divulgação na conta de água, luz, telefone
- ( ) divulgação via chamada de telefone, mensagem de texto
- ( ) entrega de panfletos, santinhos, mosquitinhos
- ( ) uso de carro de som
- ( ) outdoors, faixas, cartazes
- ( ) outros

**8.** As demandas da população apresentadas nos espaços participativos definidos pelo Iplanfor foram atendidas?

**9.** Havia espaços de discussão paralelos e/ou estratégias de articulação e resistência contra os interesses do Setor Empresarial e do Poder Público?

**10.** Quais foram os principais conflitos ocorridos durante o processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040?

**11.** Como o Sr (a) avalia a participação apresentada pelo Plano Fortaleza 2040?

Sobre os resultados

---

**12.** Quais foram as principais conquistas alcançadas com o processo de elaboração do Plano Fortaleza 2040?

**13.** Na sua opinião, quais as maiores dificuldades da participação popular durante a elaboração do Plano Fortaleza 2040?

## APÊNDICE B – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

### RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Os entrevistados foram escolhidos buscando abranger a diversidade dos sujeitos envolvidos no processo de elaboração dos planos analisados. Dessa maneira, foram organizados em três grupos, a saber: I) Técnicos, assessores e consultores institucionais; II) Sociedade Civil e/ou Movimentos Sociais e III) Acadêmicos. A relação dos entrevistados está organizada de acordo os grupos, sem ordem de aplicação da entrevista. Segue a lista dos entrevistados e o grupo que ele representa:

#### PLANO DIRETOR 2009

##### I) Técnicos, assessores e consultores institucionais:

**Entrevistado 01:** Secretaria de Habitação - Habitafor

**Entrevistado 02:** Secretaria de Habitação - Habitafor

**Entrevistado 03:** Instituto Pólis

**Entrevistado 04:** Instituto Pólis

**Entrevistado 05:** Secretaria de Planejamento - SEPLA

**Entrevistado 06:** Orçamento Participativo - OP

##### II) Sociedade Civil e/ou Movimentos Sociais:

**Entrevistado 07:** ONG CEARAH Periferia e Rede NUHAB

**Entrevistado 08:** ONG CEARAH Periferia e Rede NUHAB

**Entrevistado 09:** Movimento dos Conselhos Populares - MCP

**Entrevistado 10:** Morador Zeis PICI

##### III) Acadêmicos:

**Entrevistado 11:** Doutor em Sociologia

#### PLANO FORTALEZA 2040

##### I) Técnicos, assessores e consultores institucionais:

**Entrevistado 12:** Instituto de Planejamento - IPLANFOR

**Entrevistado 13:** ONG Instituto Verdeluz

**Entrevistado 14:** Consultoria do Iplanfor

**Entrevistado 15:** Articulador na Secretaria Executiva - SER III

##### II) Sociedade Civil e/ou Movimentos Sociais:

**Entrevistado 16:** Morador Zeis Bom Jardim

**Entrevistado 17:** Fundação Marcos de Bruin

**Entrevistado 18:** Morador Zeis Lagamar

##### III) Acadêmicos:

**Entrevistado 19:** Mestre em Sociologia

**Entrevistado 20:** Doutor em Geografia