



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ALINE GOMES LIMA

**O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: AVALIAÇÃO DA
EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE
FORTALEZA**

FORTALEZA

2024

ALINE GOMES LIMA

O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA
PARTICIPATIVA NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção ao título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Roselane Gomes Bezerra.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L696p Lima, Aline Gomes.
O Planejamento Urbano Participativo : Avaliação da Experiência Participativa na Revisão do Plano
Diretor de Fortaleza / Aline Gomes Lima. – 2024.
114 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra.

1. Planejamento Urbano. 2. Participação Social. 3. Avaliação de Políticas Públicas. 4. Plano Diretor. I.
Título.

CDD 320.6

ALINE GOMES LIMA

O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA
PARTICIPATIVA NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção ao título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Roselane Gomes Bezerra (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Neira de Moraes Bezerra
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A mim!

AGRADECIMENTOS

Em especial a mim mesma, por não desistir nesses tempos tão sombrios da minha alma.

A Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra, pela orientação, amizade e incentivo em todo o processo de pesquisa. Muito obrigada!

Aos professores do Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas, em especial aos professores, Dr. Júlio Alfredo Racchumi Romero, Dr. Alcides Fernando Gussi e Dr. Gil Célio de Castro, para sempre serão lembrados pela força e estímulo desde a graduação em Gestão de Políticas Públicas/UFC.

Aos colegas de turma de mestrado, em especial a, Jefferson José Rodrigues Borges, Lenara Antão de Alencar Ribeiro Souza, Maykon Oliveira Monte e Tayana Cibele Canafístula Torres, que me acompanharam em diversos momentos dessa jornada e foram sempre solícitos e companheiros.

À Karla Maia Vieira, secretária do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, uma profissional dedicada.

Aos professores da banca examinadora, pela disponibilidade, colaboração e observações.

Aos interlocutores da pesquisa pela solicitude nas respostas da entrevista.

Aos meus queridos amigos do grupo “Assistentes Sociais Estourados”, Alady Nascimento, Aritana Kelly, Marcelo Michiles, Fátima Evilene, Jaqueline Freitas e Larissa França, meus agradecimentos por essa amizade tão sólida e verdadeira.

Aos irmãos que a vida me presenteou, meus mais sinceros agradecimentos; não consigo descrever o quanto vocês são importantes! Este trabalho dedico a vocês, como um presente especial: Inaiê Camargo, Saul Garcia, Amon Elpídio, Karen Kappaun, João André Neto, Lucas Abreu, Luiz Wanderley e Pedro Inácio.

Às queridas Lohana Lemos e Cristiane Santos, que foram peças fundamentais no estímulo à produção deste trabalho.

Às minhas irmãs Bruna e Brenna Pessoa, que sempre me inspiram.

Aos meus pais, José Edinardo Teixeira de Lima e Maria Alzenira dos Santos Gomes, muito obrigada por sempre me incentivarem a estudar. Que o mundo conheça a resiliência e o cuidado que vocês sempre tiveram por mim.

Aos profissionais Kallyandra dos Santos e Dr. Arão Zvi Pliacekos, pela humanidade, atenção e cuidado com a minha alma. Este trabalho dissertativo também dedico a vocês.

À minha gatinha Nicole Kidman Gomes, vulgo Nikinha, por sempre estar ao meu lado na escrita deste trabalho.

Ao Lucas Gabriel Braga Rondon, diante da vastidão do tempo e da imensidão do universo, é um imenso prazer para mim dividir um planeta e uma época com você. Te amo.

A Deus.

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”.

RESUMO

Com um dos maiores índices de urbanização do mundo, o Brasil abriga uma população urbana de 124,1 milhões de pessoas, conforme dados do IBGE em 2022. Este estudo tem como objetivo central a avaliação da participação social no planejamento urbano dos municípios, com enfoque específico na avaliação da experiência participativa durante a Revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Para isso, faz-se uma análise teórica nas áreas de políticas públicas, planejamento urbano, território, participação e avaliação de políticas públicas; investigação dos marcos legais que subsidiam os Planos Diretores no âmbito nacional; e a descrição e discussão do desenvolvimento do processo de promoção e incentivo à participação na Revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Adota-se a metodologia avaliativa proposta por Ozanira Silva e Silva (2013), combinada com a análise de conteúdo de Bardin. O trabalho inclui entrevistas realizadas com uma amostra de dez interlocutores nas Etapas 1 e 2 da Revisão, explorando a seguinte questão de partida: "Como a Prefeitura Municipal de Fortaleza tem promovido e incentivado a participação social durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Fortaleza?" Vale destacar que o Plano Diretor é obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, bem como para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, além de locais onde o poder público municipal planeja utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, entre outros critérios. Apesar dos esforços para fomentar espaços de diálogo e participação social através de metodologias participativas, observa-se que o acesso a esses espaços ainda é restrito, resultando em uma representatividade mínima da população. Esta realidade evidencia uma participação predominantemente de atores já engajados diretamente nas políticas públicas urbanas locais, tais como os advindos dos movimentos sociais, quanto aqueles relacionados ao desenvolvimento econômico do município, conferindo a participação um caráter especializado. A promoção e o incentivo à participação social, seja presencial ou virtual, continuam sendo um desafio, demandando estratégias eficazes de mobilização e sensibilização, especialmente para envolver a população nas decisões de revisão de tal natureza.

Palavras-Chave: planejamento urbano; participação social; avaliação de políticas públicas; plano diretor.

ABSTRACT

With one of the highest urbanization rates in the world, Brazil is home to an urban population of 124.1 million people, according to data from IBGE in 2022. This study aims to evaluate social participation in urban planning in municipalities, with a specific focus on participation during the Revisão do Plano Diretor de Fortaleza. To achieve this, a theoretical analysis is conducted in the areas of public policies, urban planning, territory, participation, and policy evaluation; investigation of the legal frameworks that underpin Plano Diretor at the national level; and description and discussion of the development of the process of promoting and incentivizing participation. The methodology proposed by Ozanira Silva e Silva (2013) is adopted, combined with Bardin's content analysis. The work included interviews conducted with a sample of ten interlocutors in Stages 1 and 2 of the revision, exploring the following starting question: "How has the Municipal Government of Fortaleza promoted and encouraged social participation during the process of revising Plano Diretor Municipal de Fortaleza?" It is worth noting that the Plano Diretor is mandatory for municipalities with more than twenty thousand inhabitants, as well as for cities belonging to metropolitan regions and urban agglomerations, and places where the municipal public authority plans to use the instruments provided for in paragraph 4 of article 182 of the Constituição Federal (1988), among other criteria. Despite efforts to foster spaces for dialogue and social participation through participatory methodologies, it is observed that access to these spaces is still restricted, resulting in a virtually nonexistent representation of the population. This reality indicates a predominantly participatory role for actors already directly involved in urban public policies, such as social movements, as well as those related to the economic development of the municipality, giving them a specialized character. The promotion and encouragement of participation, whether in person or virtually, remain a challenge, requiring effective mobilization and awareness-raising strategies, especially to involve the population in decisions of such a nature.

Keywords: urban planning; social participation; public policy assessment; plano diretor.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Registro Campo Popular do Plano Diretor de Fortaleza em 2019.....	22
Figura 2 - Ciclo das Políticas Públicas.	32
Figura 3 – Divisão de Fortaleza em 12 Regionais.....	58
Figura 4 - Divisão de Fortaleza em Territórios.	59
Figura 5 - Estrutura do PDPfor 2009.....	62
Figura 6 - Print do site oficial do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.	65
Figura 7 - Cadeiras do Funcionamento do Núcleo Gestor – Regimento Interno.	69
Figura 8 - Chamada para capacitação do processo de RevPDPFor e Plataforma Digital	70
Figura 9 - Reunião Presencial do Núcleo Gestor. Dia 17/05/2022.	71
Figura 10 - Passos para Revisão do Plano Diretor.	72
Figura 11 - Cronograma Geral do Processo de Revisão PDPFor.....	73
Figura 12 - Reunião Virtual do Núcleo Gestor. Dia 25/07/2022.....	74
Figura 13 - Participação por território - Etapa 1.....	77
Figura 14 - Participação por seminário temático - Etapa 1.	78
Figura 15 - Participação por território - Etapa 2.....	79
Figura 16 - Participação por seminário temático - Etapa 2.	80
Figura 17 - Quem aqui é da Prefeitura?.....	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais informações sobre o município de Fortaleza.....	23
Quadro 2 - Categorias analíticas e autores utilizados na pesquisa.	24
Quadro 3 - Interlocutores de pesquisa.	26
Quadro 4 - Degraus da Participação Popular, segundo Marcelo Lopes de Souza (2020).	48
Quadro 5 - Planos Diretores do Município de Fortaleza.	61
Quadro 6 - Detalhamento das Etapas por Período e por Produtos.	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF 88	Constituição da República federativa do Brasil, de 1988
EC	Estatuto da Cidade
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MP	Ministério Público
MPAPP	Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração de Uso
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PD	Plano Diretor
PDPFor	Plano Diretor Municipal Participativo de Fortaleza
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PFCS	Programa Fortaleza Cidade Sustentável
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PPGAPP	Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RevPDPFor	Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Fortaleza
SEPOG	Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	PERCURSO METODOLÓGICO NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A METODOLOGIA NA PESQUISA AVALIATIVA	20
2.1	Procedimentos de Pesquisa.....	20
2.2	Formulação do problema de pesquisa	22
2.3	Determinação dos objetivos.....	22
2.4	Delineamento da pesquisa.....	23
2.5	Operacionalização dos conceitos e variáveis.....	24
2.6	População e Amostra.....	25
2.7	Instrumento de coleta de dados.....	26
2.8	Análise, interpretação dos resultados e redação da produção acadêmica	28
2.9	Conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa	28
3	DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE NECESSÁRIO	31
3.1	O ciclo das políticas públicas.....	31
3.2	As políticas públicas de desenvolvimento urbano e o poder local na construção do planejamento urbano participativo	35
4	PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	39
4.1	Os teóricos do planejamento urbano e as políticas públicas urbanas brasileiras.....	39
4.2	Planejamento estratégico urbano e democrático no Brasil	43
4.3	O conceito de território como elemento central nas políticas públicas urbanas.....	45
4.4	Participação Social e escala de avaliação da participação.....	48
4.5	Alguns aspectos da participação na América Latina e no Brasil.....	50
5	O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E O PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA	54
5.1	O plano diretor como instrumento de garantia da participação no planejamento urbano das cidades.....	54
5.2	A organização territorial-administrativa de Fortaleza/CE	57
5.3	Um breve histórico dos planos diretores na cidade de Fortaleza/CE.....	61
5.4	Os percursos da Revisão do Plano Diretor Municipal de Fortaleza: as etapas delineadas	68

5.5	A Primeira e Segunda Etapa da RevPDPFor	74
6	AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: LIMITAÇÕES E OPORTUNIDADES DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA	81
6.1	Que caminho percorrer? Um destino e vários percursos na avaliação de políticas públicas.....	81
6.2	A RevPDPFor é participativa? A percepção dos atores no cenário participativo	86
6.3	Que metodologias adotar para realizar a participação da sociedade? A COVID-19 e suas implicações no cenário da revisão	91
6.3.1	<i>Quem aqui é da prefeitura? Os papéis representados pela sociedade civil e pela prefeitura na RevPDPFor</i>	<i>95</i>
6.4	A RevPDPFor atende as demandas da população?	97
6.5	O fim talvez seja o início. O que os interlocutores entendem por participação?.....	101
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
	REFERÊNCIAS	110

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui um dos maiores índices de urbanização do mundo. Segundo dados do IBGE, de 2022, cerca de 124,1 milhões de pessoas vivem em concentração urbana no Brasil. O aumento desta população, se comparado ao Censo de 2010, foi de 9,2 milhões de pessoas, o que representa uma parte significativa do crescimento da população nas cidades¹.

Com a população brasileira estimada em 203,1 milhões de habitantes, no ano de 2022², percebeu-se o aumento da concentração da população nas áreas urbanas. Tal crescimento revela a necessidade da adoção de políticas de desenvolvimento urbano para o enfrentamento do crescimento desordenado, do mau uso do solo, da falta de mobilidade urbana, da falta de moradias e carência de emprego, entre outros fatores a serem trabalhados.

A garantia legal para a superação destes desafios está na Constituição Federal de 1988³ (CF 88), que traz, no seu art. 182, a política de desenvolvimento urbano para a reversão da desordem das cidades, o alcance de sua plena função social e a garantia de bem-estar de seus habitantes. Para tanto, a recente história da democracia brasileira vem fortalecendo o acesso da população aos mecanismos de participação tanto para a formulação das políticas e programas públicos quanto para o monitoramento e controle social das mesmas; a participação social e popular no Brasil encontrou terreno fértil para a adesão no decorrer dos anos, e ela é exigida como mecanismo de legitimação da democracia brasileira.

No que tange a construção das políticas públicas urbanas, o ano de 2000 é um marco histórico, pois neste ano foram regulamentados os artigos 182 e 183 da CF 88, instituindo o Estatuto da Cidade (EC). Tal regulamentação é fruto do forte movimento de reforma urbana da década de 1980, processo que reverberou no Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), e que conduziu, por meio desse Estatuto, a capacidade de democratizar as políticas urbanas do país e gerar a experiência de regulação urbana necessária para as cidades brasileiras (Avritzer, 2010).

Isto posto, um primeiro ponto a se destacar é o avanço dos estudos sobre o desenvolvimento urbano e a adoção de diversas práticas semelhantes nas cidades brasileiras, que apontaram para o aumento de inúmeras restrições ao planejamento urbano. Sobre este ponto, Maricato (2001) assegura que a limitação mais perceptível foi a criação e reprodução

¹ Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em 11 de julho de 2023.

² Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/> Acesso em 11 de julho de 2023.

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso dia 11 maio de 2022

das cidades, não a partir de quem a ocupa, mas, sim, por intervenção das relações de dominação sociais existentes, gerando uma sociedade ainda mais desigual e autoritária. Ressalta-se ainda, a notória dificuldade de administrar a máquina pública, essencialmente, pela herança patrimonialista e clientelista das relações societárias.

Assim, as pesquisas sobre políticas públicas urbanas têm avançado para estabelecer a delimitação do planejamento urbano, seus alcances e potencialidades. Contudo, agora, com a vigência de uma lei nacional⁴ que organiza os instrumentais urbanísticos necessários para o desenvolvimento das cidades, um dos pontos de maior destaque no desenvolvimento urbano tem sido a agenda participativa, que ganhou espaço com a inserção da gestão democrática por meio da participação da população, erguendo um campo de luta por melhores condições do espaço urbano e por uma cidade menos desigual socialmente.

Mesmo o EC sendo uma lei nacional, é no campo local que os instrumentos são formulados e implementados. Ou seja, no caso das políticas públicas urbanas para o desenvolvimento das cidades, a competência fica a cargo do poder público municipal, cuja ferramenta básica para tal desenvolvimento e expansão urbana é a instituição do Plano Diretor (PD), que deve contemplar as exigências fundamentais para a ordenação da cidade, objetivando assegurar o atendimento das necessidades relacionadas à qualidade de vida de seus cidadãos, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas no município.

A partir do exposto, este estudo tem como tema articulador a identificação da participação social no planejamento urbano nos municípios, apresentando, como referência, o conhecimento e a experiência de autores que tratam da temática urbana, das políticas públicas, da avaliação dessas mesmas políticas, do território e da participação social que se somarão aos dados obtidos no trabalho de campo e da análise de documentos.

A escolha dessa temática decorre da necessidade de entender e aprofundar a reflexão em torno de um assunto que é central para o desenvolvimento e planejamento das cidades. A participação social na constituição dos instrumentos da cidade, com a finalidade de alcançar o pleno desenvolvimento urbano, exige uma especial atenção à recente onda de retrocessos do governo anterior no âmbito da participação nacional, evidenciando ainda mais a sua fragilidade.

A reflexão proposta é fruto de uma investigação iniciada em 2019, quando se iniciou um processo de cobrança dirigido à Prefeitura Municipal de Fortaleza, encetada pelo

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso dia 11 de maio de 2022.

Campo Popular do Plano Diretor de Fortaleza⁵, a partir da publicação de diversos cartazes nas redes sociais, com exigências para o início do processo de revisão do PD, haja vista que o plano anterior datava de 2009; a revisão do PD é demandada, por lei, no prazo máximo de 10 anos⁶.

Assim, a atenção a esses movimentos populares e o acompanhamento midiático da articulação destes para que o início da revisão acontecesse no período proposto em lei, gerou o interesse da pesquisadora por conhecer melhor como ocorria o processo de escuta da população e a metodologia empregada para promover a participação social e o recolhimento de suas demandas.

Também foi no ano de 2019, que concluiu-se o trabalho monográfico que objetivava avaliar o programa urbano coordenado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) para a manutenção das áreas verdes e praças da cidade. Então, após a conclusão do curso de Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará (UFC), escolheu-se, em 2020, seguir carreira acadêmica no âmbito da avaliação de políticas públicas urbanas, com a submissão e aprovação do projeto de mestrado no edital de 2020.2, para o Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) da UFC.

Assim, este estudo tem o propósito de buscar compreensão, resolução, contribuição e informação para o seguinte problema de pesquisa: Como tem sido promovida e incentivada a participação social durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Fortaleza?

Diante do exposto, este trabalho dissertativo tem como objetivo geral avaliar a participação social na Revisão do Plano Diretor de Fortaleza. E, buscando realizar uma discussão teórica sobre políticas públicas, avaliação de políticas públicas, planejamento urbano, território e participação social, além da análise de dados sobre a participação social no planejamento urbano no contexto histórico brasileiro pós Constituição Federal de 1988, especialmente em Fortaleza, pretende-se, especificamente:

- a) Conduzir uma análise teórica sobre políticas públicas, planejamento urbano, território, participação e avaliação de políticas públicas no contexto histórico brasileiro pós Constituição de 1988 com intuito de compreender alguns aspectos da configuração atual das cidades brasileiras.

⁵ O Campo Popular do Plano Diretor é formado por um conjunto de entidades constituído por diversas comunidades, ONG's, membros da academia e movimentos sociais organizados que pretendem contribuir para a construção de uma Fortaleza mais justa e democrática. Fonte: <https://projetobatente.com.br/participacao-popular-na-elaboracao-do-plano-diretor-de-fortaleza/#:~:text=O%20Campo%20Popular%20do%20Plano,Fortaleza%20mais%20justa%20e%20democr%C3%A1tica. Acesso em: 04 abr. 2024.>

⁶ Segundo o Art. 39, § 3º, o Plano Diretor deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

- b) Investigar os marcos legais que subsidiam os Planos Diretores Municipais no âmbito nacional, tendo como modelo os planos anteriores do município de Fortaleza e a oportuna Revisão do instrumento; e
- c) Descrever e discutir como tem se desenvolvido o processo de promoção e incentivo à participação nas Etapas 1 e 2 no contexto da Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Fortaleza (RevPDPFor).

Acredita-se que com os objetivos apresentados, a pesquisa científica consiga alcançar respostas e gerar novos questionamentos para o avanço da temática na academia e na gestão de políticas públicas. Este contexto também empresta elevada relevância acadêmica a esta pesquisa, pois aborda temas que norteiam as diretrizes urbanas, sua engenharia, para que o processo de participação social ocorra e ressoe, positivamente, a partir dos interesses pautados.

Entende-se que a instituição dos Planos Diretores (PD) nos municípios e as suas revisões são momentos singulares tanto para a compreensão de como a cidade consegue se planejar e se organizar, com a finalidade de estabelecer suas prioridades para os anos seguintes, quanto para compreender que esse processo, para que seja bem-sucedido, necessita de articulação com outras leis e planos municipais. Tal momento também é repleto de indicativos de como a gestão pública local consegue tratar e priorizar as demandas da revisão na agenda política, já que é um processo repleto de tensões e disputas que necessitam de pactuações constantes para que avance até a devida aprovação em forma de lei.

Salienta-se que o PD é obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, locais onde o poder público municipal tenha a intenção de utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental regional ou nacional e nos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Trata, no mínimo, sobre a delimitação das áreas urbanas, onde poderão ser aplicados o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, as disposições requeridas em relação a instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, tais como o direito de preempção, a outorga onerosa sobre o direito de construir as operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir e o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento e controle do PD (Brasil, 2001).

Ainda no âmbito da gestão de políticas públicas, a relevância de estudos desta natureza se apresenta, principalmente, por fazer parte da recente área acadêmica na qual a

pesquisadora tem se inserido, sobretudo, com a elevação do conhecimento em administração e política públicas, elementos capazes de promover maior eficiência, eficácia e efetividade dessas mesmas políticas e projetos afins.

Já no campo político, a imersão nessa temática pode revelar o tensionamento existente entre os diversos interesses e divergências dentro dos órgãos municipais, no caso, os interesses da Prefeitura Municipal de Fortaleza, dos responsáveis diretos e indiretos por essas políticas, assim como os anseios e demandas dos movimentos populares presentes na RevPDPFor, escolhendo-se o município de Fortaleza como uma oportunidade única para este caminho teórico e empírico.

Para o alcance dos objetivos propostos, esta pesquisa se divide em seis seções. Na introdução estão dispostos os elementos principais da pesquisa, a temática a ser estudada, a pergunta de partida, os objetivos, principal e específicos, a relevância, a justificativa e a exposição de todas as seções.

Na segunda seção foi organizado o percurso metodológico, com a especificação de cada recurso utilizado para o prosseguimento da pesquisa, iniciando-se com o levantamento dos dados bibliográficos e documentais, a inserção em campo por meio de entrevistas em reuniões virtuais e presenciais realizadas com interlocutores participantes da RevPDPFor, e a própria forma de interpretação e escrita desta pesquisa científica.

A terceira seção realiza um apanhado de conceitos teóricos relevantes para o estudo, tais como os conceitos de políticas públicas e ciclo das políticas públicas, trazendo elementos que solidificam a investigação, utilizando-se da expertise dos principais autores de cada tema.

A quarta seção completa o debate teórico da pesquisa, com a abordagem das temáticas de planejamento urbano, território e participação; entende-se que este conhecimento é de extrema importância para compreender as reflexões dos especialistas sobre cada uma destas matérias.

A quinta seção traz informações pertinentes aos planos diretores municipais, tendo como alvo o município de Fortaleza, buscando a descrição atualizada de como o processo de planejamento urbano da cidade de Fortaleza está ocorrendo, e priorizando os procedimentos de construção de revisão do Plano Diretor do referido município.

Na sexta seção, apresenta-se o entendimento dos autores sobre a avaliação de políticas públicas e os resultados da pesquisa, com as respectivas análises e avaliação do conteúdo dos dados e informações compiladas, buscando integrar os dados obtidos aos objetivos estabelecidos na pesquisa, também elencando os limites e possibilidades da

participação social de acordo com os interlocutores envolvidos na RevPDPFor, seguido das considerações finais.

Na próxima seção tem-se a apresentação do percurso metodológico, com a especificação detalhada dos seguintes pontos: procedimentos de pesquisa, formulação do problema, determinação dos objetivos, delineamento da pesquisa, operacionalização dos conceitos e variáveis, população e amostra, instrumento de coleta de dados, análise, interpretação dos resultados e redação do relatório.

2 PERCURSO METODOLÓGICO NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A METODOLOGIA NA PESQUISA AVALIATIVA

A proposta desta seção é apresentar o caminho seguido para atingir os objetivos do trabalho, apontando os principais percursos metodológicos com suas devidas fundamentações teóricas, buscando validar, cientificamente, este trabalho dissertativo.

2.1 Procedimentos de Pesquisa

O trabalho científico exige um diálogo amplo sobre conceitos, procedimentos e critérios para a validação dos conhecimentos a serem produzidos. E, neste processo, é impossível não o relacionar com a criatividade e subjetividade do pesquisador, pois este reconhece e entende que existe um problema e, a partir dos conhecimentos de que dispõe, busca, neles, novos significados e valores (Leal, 2002).

Neste entendimento, o que se almeja em pesquisas desta natureza, portanto, é a construção de um caminho metodológico baseado em rigoroso planejamento de trabalho, cujo resultado apontará um caminho capaz de responder ao questionamento da pesquisa, revelando o caminho para uma busca satisfatória e cientificamente admissível, como assegura Oliveira (2014), que acrescenta:

Entenda-se como metodologia de pesquisa um processo que se inicia desde a disposição inicial de se escolher um determinado tema para pesquisar até a análise dos dados com as recomendações para minimização ou solução do problema pesquisado. Portanto, metodologia é um processo que engloba um conjunto de métodos e técnicas para ensinar, analisar, conhecer a realidade e produzir novos conhecimentos. (Oliveira, 2014, p. 43).

Inicialmente, acredita-se que para o alcance do conhecimento científico, é necessário apreender qual a atual concepção de ciência. Mais recentemente, tem-se apresentado a ciência como matéria em constante desenvolvimento, não sendo mais considerada como algo pronto e definitivo. Este também é o entendimento de Cervo, Bervian e Silva (2007), que acreditam que a ciência atual se desenvolve na busca constante de explicações, soluções, revisões de resultados, etc, ou seja, pela busca incansável de diálogos que se proponham a, e favoreçam, uma contínua construção do conhecimento.

Isto posto, é importante salientar que a pesquisa ora proposta também se inspirou em trabalhos de outros estudiosos da temática, tais como, Machado (2010). Este autor, em sua tese de doutorado, propôs entender o planejamento urbano, as relações com a democracia e a

participação popular na revisão do plano diretor de Fortaleza (2003-2008). Da mesma forma, aproveitou-se da expertise de Santos (2019), que, em seu estudo, avaliou a participação popular no orçamento participativo do mesmo município.

Em cada trabalho lido e analisado, apropriou-se dos diversos aspectos necessários para a construção do conhecimento científico sobre o tema, tendo como resultados vários momentos de reflexão e familiaridade com a comunidade de teóricos do planejamento urbano, território, políticas públicas, avaliação de políticas públicas e participação social.

Dessa forma, esta é uma pesquisa com abordagem qualitativa, fundamentada na perspectiva de Sales (2005), que entende que o que difere a abordagem qualitativa de outras abordagens é o fato de que o pesquisador precisa ser extremamente criativo, para que, junto com as técnicas, o olhar investigativo, a relação com os sujeitos e as observações pessoais, realize a tradução dessas informações e, ao final, apresente os resultados em um texto coerente e coeso, como também entende Oliveira (2014):

A pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como sendo uma tentativa de se explicar em profundidade o significado e as características do resultado das informações obtidas através das entrevistas ou questões abertas, sem a mensuração quantitativa de características ou comportamento (Oliveira, 2014, p. 54).

Essencialmente descritiva, o objeto de pesquisa se caracteriza pela identificação e o estudo de determinadas características, natureza da relação entre os atores, proporcionando uma nova visão para o problema. Assim com as demais pesquisas, necessita de dados bibliográficos e documentais, contexto que se aproxima dos conceitos de revisões de literatura, cujas discussões dos especialistas contribuem para tornar o problema de pesquisa mais inteligível (Gil, 2008).

Especificamente no âmbito da pesquisa social, Gil (2008) diz que, por mais que existam procedimentos diferentes, os pesquisadores seguem uma sequência lógica de apresentação da metodologia, que determina o encadeamento das fases da pesquisa: a formulação do problema; a construção de hipóteses ou determinação dos objetivos; o delineamento da pesquisa; a operacionalização dos conceitos e variáveis; a seleção da amostra; a elaboração dos instrumento de coleta de dados; a coleta de dados; a análise e interpretação dos resultados e a redação do relatório.

2.2 Formulação do problema de pesquisa

Conforme exposto anteriormente, esta pesquisa foi motivada pelo constante acompanhamento dos movimentos iniciais para a revisão do Plano Diretor de Fortaleza, em meados de 2019, cuja revisão, iniciada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, deve ser realizada em conjunto com a sociedade civil, criando a sistematização do processo de revisão e aplicando a metodologia de participação para os munícipes.

Figura 1 - Registro Campo Popular do Plano Diretor de Fortaleza em 2019.



Fonte: <http://www.lehab.ufc.br/wordpress>. Acesso em: 23 set. 2023.

Deste acompanhamento mais amíúde, surgiu a principal pergunta de partida: Como a Prefeitura Municipal de Fortaleza tem promovido e incentivado a participação social durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Fortaleza?

2.3 Determinação dos objetivos

Após a formulação do problema, especificou-se os objetivos com a finalidade de limitar quais aspectos do problema seriam desvelados, pois tem-se, com a definição dos mesmos, uma maior delimitação do tema. Nesta dissertação, os conceitos seguiram o momento inicial das seções a fim de organizar o roteiro de apresentação escrito.

Assim, esta pesquisa teve como objetivo geral avaliar a participação social na Revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Para o desenvolvimento do objetivo geral, realizou-se o estudo dos conceitos teóricos de planejamento urbano, território, políticas públicas, avaliação de políticas públicas e participação. Também investigou-se como esse planejamento urbano está sendo realizado em Fortaleza, no âmbito da Revisão do Plano Diretor. Assim como identificou-se os principais desafios enfrentados no processo de incentivo e promoção da participação social na RevPDPFor, incluindo questões relacionadas à acessibilidade,

representatividade, capacitação dos participantes e comunicação, com o fim de propor recomendações concretas para aprimorar os processos de planejamento urbano em Fortaleza.

2.4 Delineamento da pesquisa

O processo de delineamento da pesquisa foi iniciado com as questões norteadoras e com a escolha da temática do planejamento urbano participativo para o desenvolvimento do estudo. A partir deste contexto, definiu-se quais etapas seriam necessárias para a sua realização, lançando um olhar mais atento sobre o objeto da pesquisa e escolhendo os métodos e técnicas mais adequados para o alcance dos objetivos pretendidos, pois, segundo Gil (2008):

O delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados. Entre outros aspectos, o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas. (Gil, 2008, p. 64).

Ainda quanto ao delineamento, escolheu-se como lócus da pesquisa o município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, com o objetivo de captar a realidade no processo de Revisão do Plano Diretor (2023). Para melhor entender a dimensão e a complexidade do município, construiu-se o Quadro 1, com as principais informações sobre o mesmo.

Quadro 1 - Principais informações sobre o município de Fortaleza.

DEMOGRAFIA	
População (Estimativa 2021):	2.703.391
População (Censo 2010):	2.452.185
População urbana (Censo 2010):	2.452.185
População rural (Censo 2010):	-
Densidade demográfica (Censo 2010):	7.786,52 hab/km ²
INFRAESTRUTURA	
Domicílios (Censo 2010):	780.456
Serviço de água urbano (habitantes – 2020):	2.674.842
Esgoto urbano (habitantes – 2020):	1.781.297
Pontos de acesso à internet (mar – 2021):	562.209 (banda larga fixa)
ECONOMIA	
PIB (2019):	R\$ 67.412.733.000
Agropecuária (2019):	R\$ 85.752.000
ECONOMIA	
Indústria (2019):	R\$ 7.859.881.000
Serviços (2019):	R\$ 39.811.445.000
Serviços públicos (2019):	R\$ 9.708.198.000
Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos (2019):	R\$ 9.947.458.000
PIB per capita (2019):	R\$ 25.254,44
POLÍTICA	
Eleitores (abr – 2022):	1.633.710
Perfil dos eleitores (abr – 2022): Masculino:	716.503
Perfil dos eleitores (abr – 2022): Feminino:	917.207

DIVISÃO ADMINISTRATIVA	
Regionais:	12
Territórios Administrativos / Fóruns Territoriais:	39

Fonte: Anuário 2022/2022. Disponível em: https://www.anuariodoceara.com.br/wp-content/themes/anuario_2022/assets/anuario-22-23.pdf. Acesso em: 06 jul. 2022.

No que diz respeito a RevPDPFor, optou-se por avaliar as Etapas 1 e 2, das previstas para a conclusão da revisão; existem, ainda, outras ações que devem se desenvolver até o primeiro semestre de 2024, sendo incompatível a inserção dessas no trabalho dissertativo, haja posto que o prazo para entrega previsto para o programa seria até Fevereiro de 2024.

2.5 Operacionalização dos conceitos e variáveis

Estabeleceu-se que, para organizar os principais conceitos que envolvem a revisão de um plano diretor, utilizar-se-iam estudos produzidos nas últimas décadas, com dados e informações confiáveis sobre o tema da pesquisa, para compor o referencial bibliográfico e documental deste estudo, pois, segundo Fonseca (2002):

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos e páginas de websites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. (Fonseca, 2002, p. 32).

A partir do exposto, e após as pesquisas preliminares, elaborou-se um quadro ilustrativo (Quadro 2) com as categorias analíticas e seus principais autores utilizados na composição do material bibliográfico e documental deste trabalho.

Quadro 2 - Categorias analíticas e autores utilizados na pesquisa.

Categorias Analíticas	Autores
Políticas Públicas	Souza (2006); Bacelar (2003); Nunes (1996).
Planejamento Urbano e Território	Rolnik (1995); Souza (2020); Lefebvre (2006); Oliveira (1982); Maricato (2001;2013); Vainer (2013); Haesbaert; Limonad (2007); Raffestin (1993).
Avaliação de Políticas Públicas	Gussi; Oliveira (2016); Faria (2005); Gasparini (2020); Moreira; Carvalho (2020); Silva (2013); Rodrigues (2008/2016).
Participação e Participação Social	Souza (2020) Pateman (1992); Ramos (2019); Dagnino (2002); Santos (2002); Wanderley (2010); Avritzer (2016); Gohn (2006); Oliveira (2001).

Fonte: A Autora (2024).

A primeira etapa analisada visa compreender em que condições a política pública encontra-se inserida, buscando elementos para compor o cenário do planejamento urbano. Aprofundando ainda sobre as definições pertinentes às políticas públicas, apresentam-se elementos sobre as políticas públicas urbanas e a luta pela redemocratização brasileira, através dos movimentos sociais, para que as garantias e direitos referente ao *lôcus* urbano estivessem

presentes na Constituição Federal, e que houvesse posterior regulamentação através de projetos e leis voltados à questão urbana.

Nesse mesmo período e momento político-social, elevou-se o interesse em assegurar os processos participativos nas leis e documentos que tratam das políticas públicas nos diversos aspectos sociais. Essa participação compõe um dos principais elementos norteadores para pensar o objeto ora proposto, porque dela partem: o principal questionamento, a justificativa e os objetivos desta pesquisa.

Concomitantemente, houve a escolha das referências documentais que, para esta pesquisa, é essencial para o estudo da política pública em questão, cujos diversos documentos formam a base para a constituição da metodologia do processo. Assim, utilizar a análise documental trouxe maior relevância ao conteúdo dos temas relativos ao objeto em estudo.

Um dos recursos documentais mais relevantes para a esta pesquisa foram algumas cartilhas com conteúdos metodológicos importantes, tais como algumas guias para elaboração e revisão de planos diretores de diversos municípios brasileiros, todas visando o processo de planejamento e gestão dos territórios.

Quanto à construção das variáveis, foram identificados os principais atores envolvidos na Ver PDPFor, ou seja: instituições que acompanham os processos que envolvem as políticas públicas urbanas, ativistas de políticas públicas urbanas, profissionais especializados na temática urbana e membros do Núcleo Gestor do Plano Diretor.

2.6 População e Amostra

Para compor a população da pesquisa foram eleitos os participantes do Núcleo Gestor do Plano Diretor⁷, responsáveis por organizar e iniciar o procedimento de revisão do plano. O Núcleo é paritário e composto por 30 cadeiras divididas, igualmente, entre participantes do poder público municipal e do campo popular. Participam também, membros do Ministério Público, representando os interesses da sociedade, membros do legislativo municipal, ativistas na luta por moradia digna, profissionais especializados em instrumentos urbanos e membros do poder executivo municipal.

⁷ De acordo com a plataforma virtual do Plano Diretor de Fortaleza e o Decreto N° 25.229, de 13 de janeiro de 2022. Segue composição com os nomes dos participantes do Núcleo Gestor do Plano Diretor, disponível em: https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/diretor/r/plano-diretor/preview?P11_ID=3&P11_PATH=DIRETOR_ARQUIVOS&session=11165333653672. Acesso dia 01 nov. 2022.

No Quadro 3, apresenta-se a disposição dos atores que contribuíram para este trabalho dissertativo, sua identificação através de numerais, profissão ou competência para fazer parte da população da pesquisa, e se o mesmo participa ou não do núcleo gestor. Informa-se que a proposição inicial previa a participação de nove (09) respondentes, contudo, com a finalidade de, também, possibilitar o diálogo com um representante do poder executivo municipal, ampliou-se para dez (10) este número.

Quadro 3 - Interlocutores de pesquisa.

Interlocutor	Profissão/Competência	Faz parte do Núcleo Gestor?
Entrevistado 1	Representante de Conselhos de Políticas Públicas Urbanas e Ativista de Políticas Públicas Urbanas	SIM
Entrevistado 2	Representante das Políticas Públicas Sociais e Ativista de Políticas Públicas Urbanas	SIM
Entrevistado 3	Representante do Poder Legislativo e Ativista de Políticas Públicas Urbanas	NÃO
Entrevistado 4	Advogado especialista em Políticas Públicas Urbanas	SIM
Entrevistado 5	Ativista de Políticas Públicas Urbanas	NÃO
Entrevistado 6	Arquiteto especialista em Políticas Públicas Urbanas	SIM
Entrevistado 7	Servidor Público representante do Poder Estadual	SIM
Entrevistado 8	Promotor do Ministério Público	NÃO
Entrevistado 9	Promotor do Ministério Público	NÃO
Entrevistado 10	Representante do Poder Municipal	SIM

Fonte: A Autora (2024).

Com essa expressiva diversidade de atores, acredita-se ter conseguido uma maior qualidade, relevância e integridade nos resultados da pesquisa, pois o que foi absorvido durante as entrevistas com pessoas de representatividades tão distintas, diferentes profissões e pontos de vista sobre o tema proposto, permitiu e fomentou, acredita-se, considerações ainda mais significativas sobre a temática em estudo.

2.7 Instrumento de coleta de dados

Foram realizadas entrevistas com perguntas elaboradas a partir do tensionamento inicial da pesquisa, pelas quais pretendeu-se avaliar como tem sido promovida e incentivada a participação social durante o processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Fortaleza. Tal instrumento é bastante eficaz e, sobre ele, Gil (2008) constrói a seguinte definição:

[...] [É] a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação. (Gil, 2008, p. 117).

Mais especificamente, escolheu-se a entrevista semiestruturada, pois, segundo Boni e Quaresma (2005), nela o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, seguindo um conjunto de questionamentos previamente definidos. Esse tipo de entrevista é oportuno quando se deseja delimitar o volume de informações, direcionando-as para a elucidação do tema e o alcance dos objetivos. As perguntas base foram:

- a) Para o (a) senhor (a), o que significa o Plano Diretor Municipal?
- b) Qual a sua finalidade?
- c) Por que esse plano é chamado de participativo?
- d) Qual o papel da população na revisão do plano diretor?
- e) Qual o papel do setor público na revisão do plano diretor?
- f) O que o (a) senhor (a) entende por participação?
- g) Qual a importância do plano diretor no atendimento das demandas da população do município?

As entrevistas ocorreram no período de 12 de julho de 2023 até o dia 17 de agosto do mesmo ano, e as mediações aconteceram de maneira presencial, durante as reuniões do Núcleo Gestor no período supracitado, ou através de e-mails. As entrevistas ocorreram no formato presencial e de maneira virtual, através da Plataforma Google *Meet*. Antes da realização de cada entrevista informou-se sobre o anonimato das respostas e o objetivo do trabalho, passando-se, em seguida, à leitura das questões. Após o período de respostas, informou-se aos interlocutores o período final para a entrega do material dissertativo, assim como do compromisso de divulgação e compartilhamento do arquivo com os participantes.

A gravação das respostas contou com o recurso da gravação de voz, pois, além de ser um recurso que coleta e armazena eletronicamente as respostas, proporciona a posterior transcrição das mesmas, minimizando possíveis erros interpretativos, pois propicia, quando necessário, a audição repetida do que foi dito.

Outro recurso utilizado foram os alertas definidos “Google Alerta” com o seguinte texto “Plano Diretor Participativo de Fortaleza”, que de 22 de fevereiro de 2022 até 22 de setembro de 2023 emitiram sinais de notícias referente ao Plano Diretor.

Cabe informar que, referente a este estudo, a Universidade Federal do Ceará não obriga a validação do trabalho dissertativo por um Comitê de Ética, haja vista não existir a participação de seres vivos, como em pesquisas com seres humanos e animais⁸.

⁸ Disponível em: <https://prppg.ufc.br/pt/comites-de-etica/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

2.8 Análise, interpretação dos resultados e redação da produção acadêmica

Com as informações geradas realizar-se-á a interpretação dos achados da pesquisa através da análise do discurso de Bardin (2011), indicando, acredita-se, futuros caminhos para o processo participativo. A análise do discurso é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores [quantitativos ou não] que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [variáveis inferidas] dessas mensagens. (Bardin, 2011, p. 48).

A análise do discurso surge no final dos anos 1960, para suprir a deficiência das técnicas de análise de texto; a técnica mais utilizada até aquele momento se pautava por uma visão conteudista. Para Rocha e Deusdará (2005), a análise do discurso contribui para o entendimento dos dados levantados por meio de um plano discursivo, no qual se articulam linguagem e sociedade, ligadas pelo contexto ideológico; finalizada a etapa de leitura das referências e com a análise de todas as informações acumuladas, realizar-se-á a interpretação dos dados.

2.9 Conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa

A construção do referencial teórico-metodológico avaliativo da pesquisa está fundamentada no pensamento de Ozanira Silva e Silva (2013), autora que possui grande expertise em trabalhos relacionados à temática. A premissa principal de seus estudos é a avaliação como um dos processos das políticas públicas que, junto com a formulação e a implementação, compõem a modalidade de pesquisa social aplicada, e afirmam as políticas públicas como um movimento circular e espaço de especificação de interesses dos atores nelas envolvidos, assim como percepções diferenciadas dessa construção. Diz ainda:

Toda política pública é tanto um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser também um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social, vista como um mecanismo social que contém contradições. [...] A política pública é uma resposta decorrente de pressões sociais a partir das ações de diferentes sujeitos, como já indicado, que sustentam interesses diversificados. Portanto, serve a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho. Recuso, portanto, qualquer raciocínio linear e conceitual, pois falar de política é falar de diversidade e contradição. (Silva, 2013, p. 20).

Para apresentar a construção metodológica avaliativa-participativa, Silva (2013) aplica sua proposta nas experiências das ações das políticas e programas da Assistência Social, utilizando uma metodologia crítica-dialética, regida pelos seguintes princípios:

1) A dimensão participativa pode associar-se ao processo de construção do conhecimento; 2) Deve existir articulação entre os sujeitos do processo de avaliação, não havendo dicotomia entre sujeito e objeto do processo de conhecimento; 3) Não há separação entre teoria e prática; 4) Postura crítica e de compromisso com a mudança social, pela disponibilização do conhecimento a serviço das lutas e do controle social das políticas públicas pelos segmentos subalternizados; 5) A ciência é marcada pelo valores da sociedade; 6) O conhecimento é produto de um processo sucessivo de aproximações com a realidade, procurando ultrapassar a aparência na busca de sua essência, embora seja sempre inconcluso na explicação que constrói; 7) A realidade está em permanente movimento e em transformação. (Silva, 2013, p. 114).

Corroborando o raciocínio da autora, Souza (2014, p. 25) entende que “nesse aspecto, a proposta de uma avaliação política consiste em primeira instância, em apontar valores para políticas alternativas, leis ou decisões gerais no tocante a uma coletividade”. Assim, quando este entendimento é trazido para a pauta de uma avaliação política, esse processo *a priori* estaria diretamente integrado ao bem-estar humano. Portanto, o bem-estar é a constituição do fundamento de uma avaliação política, resgatando os princípios que iluminam as ações políticas, que são: liberdade, justiça, igualdade, interesse público e democracia (Souza, 2014).

Ressaltando a importância dos princípios apontados por Souza (2014), e que são pertinentes para uma efetiva proposta de avaliação política, Silva (2013) aponta alguns aspectos metodológicos fundamentais da pesquisa avaliativa. O primeiro aspecto é o já mencionado entendimento de que a avaliação é um momento do processo das políticas públicas, que pode ocorrer antes da sua implementação de fato, semelhantemente ao que ocorre com o desenvolvimento desta pesquisa. O segundo aspecto apontado, e que antecede à avaliação propriamente dita, é a negociação entre as partes: quem encomenda a avaliação, quais os interesses e as competências? Quais as expectativas quanto a realização do processo? Qual o interesse das partes demandantes e quais questionamentos principais para o levantamento e planejamento das ações necessárias para a pesquisa avaliativa?

Continuando, Silva (2013) também indica os passos a serem seguidos como um guia para o estudo avaliativo:

- a) definição de um marco teórico de referência como forma de orientar a concepção de avaliação e os valores de orientação;
- b) definição do universo do programa;
- c) delimitação do objeto da avaliação;

- d) definição de objetivos e metas;
- e) seleção da estratégia metodológica;
- f) definição do modelo amostral;
- g) definição do plano de análise das informações; e
- h) determinação das formas e dos passos a serem seguidos no processamento das informações.

Na sequência, como ensina Silva (2013), contempla-se o processamento, a análise e síntese dos dados e informações, o momento de ordenar, classificar e agrupar essas informações com a finalidade de analisar e elaborar conclusões.

Por fim, tem-se o processo de elaboração e discussão do relatório, estruturado a partir da introdução, desenvolvimento, conclusões e recomendações, cujos achados serão amplamente divulgados para a equipe técnica, caso adotem uma metodologia de envolvimento com todos os sujeitos da pesquisa. E, como última fase, a aplicação dos resultados da avaliação, considerada como um dos pontos centrais de qualquer avaliação, segundo Silva (2013). Outros pontos da concepção metodológica adotada neste trabalho passam pela implementação da avaliação ou trabalho de campo para o levantamento dos dados e das informações, importando em intensa mobilização de diversos recursos, inclusive de ordem pessoal.

Isto posto, conforme visto neste tópico, a avaliação de políticas e programas sociais formulados por Silva (2013) tem sua inspiração nos métodos e técnicas adotadas pela pesquisa social. No âmbito deste trabalho, preferiu-se adaptar às orientações fornecidas pela autora, assim como aquelas utilizadas para realizar a pesquisa social, fato que originou a construção desta seção.

No próximo tópico dar-se-á destaque às categorias analíticas da pesquisa de acordo com os conceitos que a orientam, abordando a categoria norteadoras de políticas públicas.

3 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE NECESSÁRIO

Nesta seção apresentam-se as construções teóricas que alicerçam esta pesquisa. Os conceitos apresentados procuram construir um diálogo para estabelecer, ao final, as bases para a avaliação de políticas públicas urbanas, compreendendo que a ocasião necessita de respaldo teórico com a finalidade de desvelar o fenômeno estudado.

3.1 O ciclo das políticas públicas

Atualmente, o tema das políticas públicas está presente em diversos campos de estudo. Podemos vê-las nas Ciências Políticas e na Administração Pública, contudo, inserida na área do direito, principalmente pela dinâmica e pelos valores contidos na própria política; quando esta se insere dentro da lógica jurídica, existe a concretização dos direitos sociais como uma prerrogativa e a iniciativa de incitar a movimentação do Estado para as suas obrigações (Bucci, 2002).

Resgatando os precursores da área de políticas públicas, Souza (2006) enumera quatro grandes fundadores desta terminologia, a saber: H. Laswell (1936); H. Simon (1967); C. Lindblom (1959;1979) e D. Easton (1965). Ainda de acordo com Souza (2006), estes autores procuravam obter, através da análise das políticas públicas, uma racionalidade que identificasse os fatores que limitam a decisão pública, tais como grupos de interesse e decisores públicos, entre outros, além de conciliar com o conhecimento científico/acadêmico, buscando estabelecer um modelo do comportamento dos atores na direção do resultado desejado.

Para Souza (2006) não existe uma única ou melhor definição do que seja política pública, pois o conceito modificar-se-á de acordo com a perspectiva de análise. Contudo, neste trabalho, ter-se-á como base a definição proposta por Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 39), que define política pública como “[...] a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...]”.

Outro destaque importante, é que o campo das políticas públicas se tornou cada vez mais multidisciplinar, exigindo dos governos e dos atores envolvidos a compreensão de diversas outras perspectivas sobre o tema. Para Souza (2006), política pública é:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor

mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (Souza, 2006, p. 26 - grifos da autora).

Quando se julga a RevPDPFor como a construção de uma política pública que leva em conta a temática urbana, é interessante identificar em que ponto se encontra essa revisão em relação àquilo que os autores chamam de ciclo das políticas públicas. Levando-se em consideração a perspectiva de que estão sendo avaliadas a 1ª e 2ª etapas do processo, conclui-se que o instrumento municipal se encontrava em sua fase de formulação, cujo aprofundamento avaliativo se dará no estudo das fases e dos produtos na seção cinco (5).

Antecipando um pouco essa avaliação/discussão, atualmente a revisão do Plano Diretor está situada no contexto da organização da Conferência da Cidade, considerada a etapa final da revisão, anterior à submissão do plano à Câmara Legislativa Municipal. Agora retomando os aspectos relacionados ao ciclo das políticas públicas, cabe enfatizar a ministração de aulas no âmbito do Campo de Públicas⁹ a partir da perspectiva do ciclo que descreve, detalhadamente, as etapas que a política pública precisa realizar para completar a sequência necessária, conforme descreveram Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Figura 2 - Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: A Autora, com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013).

⁹ Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia. (Pires *et al.*, 2014, p. 112).

A representação gráfica do ciclo das políticas públicas é uma ferramenta útil para o seu melhor entendimento. Todavia, é importante destacar que nem sempre a política segue o curso proposto, pois a realidade para a construção de uma política pública pode ser bastante complexa, haja vista envolver diversas e distintas atividades e atores que contribuem, reconhece-se, significativamente para a efetivação dessas políticas.

O primeiro estágio do ciclo das políticas públicas, exemplificado por Howlett, Ramesh e Perl (2013), apresenta a montagem da agenda como um dos pontos mais críticos, pois, segundo os autores, é nesse momento que os problemas públicos são elencados ou apresentados como ponto de preocupação do governo. O que ocorre durante este estágio impacta a todos os demais estágios, contexto que, neste estudo, obrigou o aprofundamento dos estudos sobre a montagem da agenda, a partir daquilo que se constitui como um problema público. Em um posicionamento mais crítico sobre a formação da agenda tem-se que:

[...] a montagem da agenda, [...] ocorre como resultado das pressões e tensões que os governos sofrem em função da industrialização e da modernização econômica. Pouco importa, por exemplo, se os problemas são de fato, criados pelos atores sociais e incorporados em agendas governamentais ou se o Estado e seus funcionários assumem o comando do desenvolvimento político. Pelo contrário, o que é significativo é o fato de que surgiram políticas semelhantes em diferentes países, independentemente da variedade de suas estruturas sociais e políticas. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 106).

O segundo momento relacionado ao ciclo das políticas públicas é o da formulação da própria política, ocasião em que se criam as opções para o atendimento do problema público elencado. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), presume-se que este momento demanda uma identificação e o desenvolvimento de soluções para enfrentar os possíveis problemas políticos.

Nesse momento, cabe salientar o reconhecimento de limitações na formulação da agenda, já que existem restrições técnicas e políticas referentes à ação do Estado. Os envolvidos politicamente podem escolher resoluções que tenham um maior apelo eleitoral, simplesmente não reconhecendo as verdadeiras necessidades dos munícipes. Assim, em um esforço de formular políticas públicas capazes de agradar aos eleitores mais exigentes, o Estado, neste estágio, pode disseminar informações a respeito do problema público identificado, com o intuito de tornar a população mais informada (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

O próximo estágio é denominado de tomada de decisão, momento no qual todas as opções já devem ter sido amplamente debatidas, restando escolher a opção que irá resolver o problema público. Contudo, este momento abre um precedente para que, nessa decisão, surjam “perdedores” e “ganhadores” (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Portanto, diferentes decisões podem alterar, significativamente, o rumo da política pública e gerar desacordos importantes.

Por fim, escolhidos os modelos a serem seguidos na tomada de decisão, o próximo momento no ciclo das políticas públicas é a fase da implementação da política; todo empenho e estratégias adotadas nas fases anteriores são colocadas em execução.

A implementação política, muitas vezes, depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias. [...] Tão logo estejam oficialmente decididos os objetivos e a orientação de uma política, o número e o tipo de atores que participaram no pequeno grupo envolvido na tomada de decisão começam a expandir para abarcar o universo político dos atores interessados. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 179).

Nesse aspecto, cabe apresentar os estudos realizados, no Brasil, por Gabriella Lotta, analisando, mais detalhadamente, a figura do Burocrata do Nível de Rua (BNR), ou seja, o ator responsável por executar a política na prática. Nas mãos dos BNRs está a capacidade de direcionar os recursos disponíveis, a realização da manutenção das metas estabelecidas, bem como a transformação do que está no texto da política para a realidade dos usuários.

Por serem os responsáveis pela entrega final dos serviços, os BNRs têm o poder de determinar o acesso do público a direitos e benefícios. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas governamentais. É por meio deles que a população consegue acessar a administração pública. Ao mesmo tempo, e por serem a interface mais visível do Estado, esses burocratas materializam a imagem que os cidadãos têm sobre o governo – seja de forma positiva seja de forma negativa. (Lotta, 2019, p. 23).

Após o reconhecimento da necessidade e o enfrentamento desta por meio da política pública, tem-se a “última” fase: “avaliação de políticas”. Nesta fase analisa-se se a implementação da política já aconteceu ou está acontecendo de maneira satisfatória.

A avaliação de políticas tem sido, em termos preponderantes, o campo daqueles que veem essa verificação ou apuração como um exercício neutro, técnico, para determinar o sucesso (ou insucesso) dos esforços envidados pelos governos para resolver problemas políticos. (Nachmias, 1979, p. 4, *apud* Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 199).

Claro que o estágio de avaliação, assim como os demais, é formado por diversos olhares e estudos que apontam a maneira como será realizado determinado estágio. Portanto, no campo da avaliação, tem-se diferentes perspectivas/visões que, de acordo com o objeto de análise, alertam para melhorias ou “mascaram” a realidade de acordo com o panorama político.

Assim, aprender com a avaliação de políticas é um dos aspectos mais interessantes dentro das interpretações possíveis, pois o sucesso ou insucesso de uma determinada política é fator essencialmente subjetivo, haja vista que mesmo que as métricas apontem para o “sucesso”, pode acontecer que, na realidade, nenhum município venha a se beneficiar dele.

Por isso, a perspectiva na qual a avaliação deve ser feita é um momento crucial desde a formulação da política, pois se ela for mais positivista e técnica, ela propiciará conclusões mais deterministas e, por que não dizer, neutras ou inócuas. Por outro lado, em uma proposição mais crítica e disruptiva, as análises podem tornar as interpretações mais subjetivas e comunicar aos atores envolvidos um ponto de vista dinâmico da realidade.

No caso das políticas públicas urbanas, o rito da construção é ainda mais especial, pois o Plano Diretor envolve uma série de etapas que, além de resultarem na elaboração de um documento final, buscam aprimorar as relações com diversos outros instrumentos cujo cerne está na articulação de alianças e estratégias para adicionar ou retirar demandas advindas do interesse público e particular. Portanto, a cidade pensada e organizada por meio de políticas públicas é um campo de disputa e observação dos movimentos dos diversos grupos envolvidos na proposição dos mecanismos de participação social.

Agora já cientes do fluxo referente ao ciclo das políticas públicas, cabe apresentar os teóricos que estudam as políticas públicas de desenvolvimento urbano e a importância do poder local nas instâncias participativas.

3.2 As políticas públicas de desenvolvimento urbano e o poder local na construção do planejamento urbano participativo

A política de desenvolvimento urbano foi uma das políticas fortalecidas a partir de 1988, e tal consolidação, ao passar dos anos, reverberou na regulamentação do texto constitucional com o intuito de garantir a construção das normativas e o pleno desenvolvimento dos programas e projetos a ela vinculados.

Nesse aspecto, é que se instaura um novo momento na trajetória histórica das políticas públicas no Brasil, com a efetivação de instrumentos que garantem o mínimo direito social nas políticas públicas, a partir do recém reinstaurado estado democrático de direito. Contudo, as políticas públicas, agora perceptivelmente recrudescidas, já possuíam uma notável trajetória que passou a acompanhar as políticas governamentais brasileiras.

Um dos principais expoentes para a compreensão das políticas públicas no Brasil é Tânia Bacelar. Em seus trabalhos, esta autora analisa as políticas públicas no âmbito do desenvolvimento regional, principalmente no Nordeste brasileiro. O resgate dos escritos da autora é imprescindível para que se tenha o panorama da constituição das políticas públicas no Brasil.

Segundo Tânia Bacelar, um primeiro pressuposto a ser considerado para a análise dos governos brasileiros e a respectiva condução das políticas públicas, ocorre quando o país passa por uma grande transformação demográfica. Se antes, na década de 1920, tínhamos uma população essencialmente rural, em menos de 60 anos houve uma alteração desta perspectiva, com uma mudança completa do perfil de sociedade, espaço vivido e economia.

Resgatando este período de transformação, Bacelar (2003, p. 1), ao citar algumas características importantes da época: o Estado conservador, a globalização e a internacionalização do capital, acrescenta que “[...] essencialmente, o que caracterizava o Estado brasileiro nesse período (1920-1980) era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário”.

Pormenorizando essas características, Bacelar (2003) indica que umas das heranças do Estado conservador que, conseqüentemente, conseguiu adentrar nas políticas públicas, foi a não realização de transformações na estrutura da propriedade privada, por exemplo; o grande foco do Estado era a evolução da indústria e, desse triunfo, fazer do país uma grande potência econômica.

A conseqüência dessa escolha também reverbera no caráter centralizador do Estado, que acolheu os objetivos econômicos em detrimento dos objetivos sociais, dando a si mesmo a denominação de fazedor e não de regulador na construção das políticas públicas. Segundo Bacelar (2003), o grande problema nesse aspecto é que, diante de um Estado que “apenas” faz, fica praticamente inexistente o diálogo com as instituições governamentais e a sociedade civil, indicando, dessa maneira, seu caráter autoritário.

Dado o seu caráter autoritário, o Estado não precisava se legitimar perante a grande parcela da sociedade, ficando refém dos lobbies dos poderosos nos gabinetes, principalmente de Brasília, já que se concentra na União. E as grandes lideranças nos períodos das ditaduras nem pressão podiam fazer. Algumas estavam exiladas, outras foram mortas. Assim, a tradição, o ranço da vertente autoritária, tornou-se um traço muito forte nas políticas públicas no país e as políticas públicas eram muito mais políticas econômicas. Se olharmos a história recente, as políticas sociais e as políticas regionais são meros apêndices, não são o centro das preocupações das políticas públicas. Nelas, o corte era predominantemente compensatório, porque o central era a política econômica, já que a política industrial era hegemônica, porque o projeto central era a industrialização. (Bacelar, 2003, p. 2).

Também é importante salientar que esse fenômeno tem a influência do movimento da globalização, pois, conforme Bacelar (2003, p. 4) “existem atores econômicos que têm condições de operar em escala mundial”. Tal contexto faz com que as políticas públicas, atualmente, sofram com a intermediação de agências multilaterais e internacionais de fomento,

que propõem, em seus contratos, os tipos específicos de intervenção para a aplicação dos recursos financiados, com modelos próprios de avaliação do sucesso ou não da política pública.

Contudo, apesar do movimento mundial de globalização e a internacionalização do capital, Bacelar (2003) considera que, embora com o cenário desfavorável, existia no país uma tendência à descentralização e a favor da democratização do Estado brasileiro, principalmente quando se analisavam as experiências locais de desenvolvimento das políticas públicas e a oportunidade (poder) de participação na trajetória dessas políticas.

O Professor Edson Nunes (1996), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), afirma que, desde a constituição do Estado moderno existe a dificuldade/necessidade de compreender como é construído o poder local. Para este autor:

[...] O poder local comparece, de forma geral, na teoria política moderna, - ou como um poder privado atávico ou como esfera meramente administrativa. Esse corpus técnico, por isso mesmo, deixa de considerar importantes consequências da necessária territorialização do poder político. Carece-se, portanto, de uma teoria capaz de explicar, no plano do estado, a “irrigação dos efeitos de poder por todo o corpo social, até mesmo em suas menores partículas. De uma teoria que ilumine o papel das práticas políticas locais na construção da ordem”. (Nunes, 1996, p. 33, grifos do autor).

Para Nunes (1996), existem duas imagens que são amplamente discutidas quando se recorre ao poder local como solução para o sucesso das políticas públicas, mas que precisam ser desfeitas. A primeira seria a imagem de que quanto mais próximo do cidadão é a posse do poder local mais exequível é a política, ou seja, existiria uma maior democratização na formulação das políticas e da participação. Porém, segundo o autor, o que acontece na prática é que os movimentos de opinião e organizações não governamentais também exercem uma influência na articulação dos interesses locais, interferindo, assim, na participação; nesse entendimento, as experiências exitosas locais são frutos não somente da participação ou proximidade dos cidadãos. A segunda imagem a ser desmontada, conforme Nunes (1996), é a de que a descentralização e a democracia fazem parte do mesmo processo. Essa aparente ligação tem sua validade quando não se tem superado algumas tendências centralizadoras para o desenvolvimento da democratização, uma tendência histórica ao autoritarismo local.

Segundo Nunes (1996, p. 34), os dois pensamentos (imagens) devem ser descartados à medida que os padrões políticos da modernidade são rompidos, pois “o poder político real lança-se num movimento de afirmação de um desenvolvimento desigual e assimétrico que privilegia certos setores da sociedade e certas localidades em detrimento de outros”.

Os cenários apresentados por Nunes (1996) contribuem para a pesquisa na mesma proporção que traz orientação para avaliar as políticas públicas, levando em consideração que

é necessário ter esses pontos no horizonte, pois nem sempre a participação ou a mobilização das classes menos privilegiadas serão atendidas pelo Estado, e sempre existirá uma tensão que, conforme o autor, caracteriza-se por sempre pender para um dos lados; alguém sempre sai ganhando e alguém sempre sai perdendo nesses conflitos, principalmente dentro de um sistema de lógica capitalista.

E por fim, no que diz respeito à distribuição do poder, Nunes (1996) assegura que existe uma disfunção entre a autoridade formal do Estado e o capital, sobretudo quando algumas medidas que são adotadas pelo Estado têm intervenções do próprio capital. Um exemplo é a guerra fiscal existente entre as cidades para o estabelecimento de empresas multinacionais através de benefícios fiscais e até estruturais. Ou seja, percebe-se que os governos não entram com o poder de decisão no estabelecimento de uma instituição no território, ao contrário da instituição privada, que decide onde terá mais lucros e vantagens, numa desigual distribuição de poder. É nesse sentido que as políticas urbanas ficam cada vez mais reféns do mercado e do capital, trazendo a reflexão de que, não necessariamente, o funcionamento de um conselho fiscal ou a organização de algum grupo social tenha a capacidade de garantir, localmente, o poder de decisão, o que se reflete, portanto, na dificuldade de descentralização e democratização das políticas públicas.

Já tendo conhecimento sobre alguns conceitos que contribuíram para a compreensão de como se configuram as políticas públicas no Brasil e a importância de considerar os diversos atores em sua formulação e execução, aprofundar-se-ão as considerações sobre planejamento urbano e participação.

4 PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Esta seção apresenta algumas reflexões sobre os teóricos do planejamento urbano e suas ideias, com destaque ao planejamento urbano brasileiro em diálogo com as políticas públicas urbanas. Também revela o uso do planejamento estratégico em algumas situações de planejamento urbano com pautas democráticas e aponta a escolha do território como unidade de execução das políticas públicas. Noutro momento, expõe algumas considerações a respeito da participação, além de uma proposta de escala avaliativa e aspectos que particularizam a América Latina e o Brasil na busca pela participação social e seus percalços.

4.1 Os teóricos do planejamento urbano e as políticas públicas urbanas brasileiras

Existem diversas formas de pensar a cidade. Talvez a mais difundida seja a cidade compreendida como um espaço urbano denso e repleto de edificações e com maior predominância sobre o campo (Rolnik, 1995). Nesse espaço urbano, certamente repleto de interações sociais, é que se iniciam diversas pesquisas que podem, entre outras questões, analisar como esse ambiente único pode ter diversas divisões, mesmo estando num mesmo território. A cidade política, a cidade-mercado, a cidade-cultura, entre outras, revelam os diversos aspectos que podem ser avaliados para uma maior compreensão das relações nelas existentes. Especificamente neste estudo, o aspecto que mais se aproxima da realidade da pesquisa é a compreensão da cidade política.

No âmbito desta pesquisa relata-se a existência de inúmeras pessoas de diversos segmentos decidindo, coletivamente, o planejamento da cidade de Fortaleza, buscando definir quais as prioridades para o desenvolvimento deste município, assim como a relação município/poder urbano. Segundo Rolnik (1995):

A relação morador da cidade/poder urbano pode variar infinitamente em cada caso, mas o certo é que desde sua origem a cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Assim, ser habitante de cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos esta participação seja apenas a submissão de regras e regulamentos. (Rolnik, 1995, p. 25, 26).

Organizando essa relação morador da cidade e poder urbano apresenta-se a figura do Estado, elemento primordial para a compreensão do planejamento urbano que, desde a constituição do Estado Moderno, tem, em suas diferentes formas, adotado estratégias (políticas públicas) para melhor organizar as cidades.

Nas últimas décadas, principalmente, a temática do planejamento urbano foi incorporada aos diversos estudos sob a influência do pensamento marxista, que encabeçam críticas ao mero aspecto burocrático no planejamento das cidades; autores como Castell (1983), Harvey (1980) e Lefebvre (1991) ganharam notoriedade na busca por uma renovação crítica da pesquisa urbana. Tratando sobre Castell e Harvey, mais especificamente, entende-se, assim como Souza (2020, p. 26) que:

Ambos historicizaram os problemas sociais manifestados na cidade, encarando o espaço urbano como um produto social e os “problemas urbanos” como problemas relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista.

Desse modo, entende-se que a utilização do planejamento urbano para a resolução dos problemas das cidades é antiga, muitas vezes tendo origem do próprio Estado. Pensando nos problemas modernos das cidades, Lefebvre (2006) sustenta sua crítica sobre a atuação do planejamento urbano a partir dos interesses gerados no processo de industrialização. Partindo desse aspecto, este filósofo marxista e sociólogo francês lança seus conceitos sobre o Direito à Cidade, como forma de contestar o avanço da *pólis* apenas pela lógica econômica. Lefebvre, segundo Horta (2007), sustenta que as teorias urbanas e as políticas de planejamento urbano devem ser entendidas como formas ideológicas que devem ser desconstruídas e combatidas por meio de perspectivas capazes de explicar o espaço como uma construção da lógica capitalista.

Exige-se, portanto, um novo olhar para o planejamento, o qual deve se afastar do tecnicismo e compreender a necessidade de organizar a cidade por intermédio do domínio público, tomando o que Lefebvre (2006) chama de urbanismo, como ideologia e prática, promovendo, assim, para os problemas urbanos, um caráter eminentemente político como uma das formas para que essa corrente de pensamento seja absorvida nos debates e nos programas políticos. Sobre esse contexto, Marguti, Costa e Galindo (2016, p. 12) acreditam que:

O debate sobre o direito à cidade está entremeado pelo entendimento da lógica da localização dos recursos no espaço urbano, sejam eles a moradia, as oportunidades de emprego, os serviços e os equipamentos urbanos (de educação, saúde, lazer, cultura, segurança), entre outros. Sua disponibilidade e sua posição na malha urbana definem os efeitos distributivos sobre a renda real dos diferentes grupos sociais, que têm como fatores as externalidades – positivas ou negativas, que distribuem custos e benefícios pelo sistema urbano –, os diferenciais de acessibilidade – relacionados às distâncias entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo –, e a capacidade das famílias de se adaptarem a mudanças na estrutura do uso do solo urbano. As diferentes capacidades dos distintos grupos em responder a essas mudanças e a posse dos recursos (financeiros, educacionais e políticos) disponíveis para tal definem as injustiças e as desigualdades socioespaciais.

Nesse sentido, Oliveira (1982) elenca de que forma o estudo sobre o planejamento passou a utilizar essa nova perspectiva. O primeiro ponto em consideração na análise seria o do

entendimento da importância da divisão social do trabalho e, a partir dele, ter um sentido mais objetivo para a divisão cidade e campo. Outro destaque seria o entendimento da relação social por meio da produção de materiais, ocorrida no nosso país a partir da revolução de 1930. Contudo, é por intervenção da ação do Estado que as relações de uso do espaço urbano e suas análises foram aprofundadas e trouxeram maiores evidências para o processo de planejamento das cidades.

Oliveira (1982) constata que, a partir dessas análises, surge o caráter comercial da cidade, advento que une todo o processo de urbanização. O autor também entende que a urbanização, a partir da industrialização – igualmente como Lefebvre –, vai definir o que é esse “urbano” e o que se passa nos aparelhos burocráticos do Estado.

O que eu quero dizer com isso é que, quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana, e tem que ser fundamentalmente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas [...] noutras palavras, a indústria no Brasil ou seria urbana ou teria muito poucas condições de nascer. (Oliveira, 1982, p. 7).

Tomando, também, como pressuposto o início do processo de industrialização na década de 1970, os pesquisadores urbanos apontaram, nesse período, o surgimento dos “problemas urbanos” e as diversas tentativas de solucioná-los.

Neste quadro de transformação das cidades, as propostas urbanísticas se multiplicaram seguindo as diversas correntes estrangeiras, desde o modelo barroco nos meios mais conservadores até tentativas de cidades-jardim e núcleos industriais modernos. É neste contexto que o modelo progressista-racionalista se impôs como a principal influência no movimento urbanístico brasileiro, tendo seu coroamento com a construção de Brasília. (Monte-Mór, 2007, p. 73).

Analisando o movimento da Reforma Urbana foi possível compreender diversas linhas e categorias de pautas urbanas diferentes, dentre as quais se destacam os movimentos por acesso à moradia digna, os movimentos que debatem a equidade urbana e o estudo do fenômeno da gentrificação, as associações populares que se organizaram para fortalecer a participação comunitária, os movimentos que defendem a acessibilidade e melhoria do transporte público e os demais movimentos que se articulam com a reforma urbana, como saneamento básico, educação, saúde, entre outros. Políticas que, igualmente, compõem o território urbano. Segundo Fridman (2022):

Nessa perspectiva, o direito à cidade como uma exigência (o direito à cidade como um grito) poderia ser traduzido na diversidade de agendas dos movimentos sociais urbanos que emergem em distintos países, em especial na América Latina: os movimentos dos sem teto, pela reforma urbana, pelo saneamento ambiental, pela cidade justa, justiça ambiental, passe livre nos transportes coletivos, contra as remoções, pelo direito dos imigrantes, os movimentos culturais, entre outros. Essa

heterogeneidade é perceptível também nas lutas institucionais em torno de mudanças na legislação urbana, envolvendo a criação de zonas de especial interesse social, programas de habitação de interesse social, programas de regularização fundiária de favelas e bairros populares, além da ampliação dos espaços de participação política, tais como o Orçamento Participativo e os conselhos municipais com a participação da sociedade. Todas essas lutas poderiam ser consideradas parte do direito à cidade na medida em que incidem sobre a desmercantilização e ampliação do acesso ao solo urbano, à habitação e aos serviços públicos. Em suma, esse conjunto de mobilizações repercute sobre aspectos fundamentais da reprodução social na cidade. (Fridman, 2022, p. 497-498).

O certo é que, no Brasil, a partir do século XX e desde o recrudescimento dos problemas urbanos, o Estado, como forma de promover o seu planejamento, executou ações que organizavam as cidades e as melhorias na infraestrutura urbana, com foco principal na utilização do solo, taxas, planos e criação de órgãos públicos que desenvolviam as políticas públicas urbanas. Nesse período, as políticas urbanas passaram a reproduzir as expectativas dos governantes e o estilo do governo que, no período da Era Vargas, por exemplo, mostrou-se bastante centralizador e conservador.

Nesse processo de racionalização das cidades brasileiras, a habitação, por muitos anos, foi compreendida como fator principal para a reestruturação urbana, assumindo um caráter primordial no fortalecimento da propriedade privada e defesa dos territórios privados em relação ao avanço do proletariado industrial nas cidades (Monte-Mór, 2007); desde então, a maioria das ações governamentais nas cidades, bem como os recursos, concentram-se nas políticas habitacionais.

Uma das grandes políticas públicas adotadas, e que desempenhou um papel importante na construção das cidades, foi a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, durante o Governo Lula, e que movimentou, fortemente, o setor da Construção Civil no país, e modificou a lógica da habitação, sendo ampliada a ideia do desenvolvimento a partir do fundamento da infraestrutura urbana.

Com o retorno do presidente Lula ao governo, em 2022, houve a proposição do novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), relacionado ao eixo de cidades inteligentes e sustentáveis, sendo definidos alguns subprogramas: minha casa, minha vida; financiamento habitacional; periferia viva - urbanização de favelas; mobilidade urbana e sustentável; gestão de resíduos sólidos; prevenção a desastres - contenção de encostas e drenagem; e esgotamento sanitário. O programa pretende investir R\$ 609,7 bilhões até pós 2026¹⁰.

¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/novopac/cidades-sustentaveis-e-resilientes>. Acesso dia 13 setembro de 2023.

Evidente que o montante de recursos apresentado impacta no desenvolvimento das cidades e das regiões que recebem esses investimentos, e alteram o processo de planejamento dos territórios. Contudo, é a partir da disponibilização do recurso através de programas do governo federal que os municípios conseguem colocar em prática o seu planejamento urbano.

Portanto, todas as considerações expostas, referentes ao planejamento urbano, de um modo geral caminham e apontam para a necessidade da participação direta do Estado, permitindo compreender a existência de uma certa intencionalidade na realização de programas e políticas, haja vista que, muitas vezes, possuem um diálogo direto com os anseios do mercado, movimentando os setores estratégicos e econômicos dos governos.

4.2 Planejamento estratégico urbano e democrático no Brasil

Alguns modelos de planejamento urbano que foram citados sofreram limitações de implantação dentro do âmbito democrático, nas cidades brasileiras. Segundo Maricato (2001, p. 50), a limitação mais óbvia “[...] está na impossibilidade de tomar o ambiente construído independente da sociedade que o constrói e ocupa”. Ou seja, as relações sociais existentes, baseadas na desigualdade e no autoritarismo, também caracterizam a construção das cidades e a sua reprodução, destacando, assim, a cidade como um campo de lutas.

Outra característica apontada por Maricato (2001) e que reflete o caminho desta pesquisa é a dificuldade de lidar com a burocracia da máquina público-administrativa. Dentre outros aspectos que se pode destacar, cabe apontar o arcabouço jurídico brasileiro, cujas pautas ainda refletem a influência do poder político e econômico, sobretudo em sua aplicabilidade na cidadania restritiva que enaltece os privilégios e direitos daqueles que detêm a posse de propriedades no âmbito urbano, em detrimento daqueles que não as possui. Também pode ser visto na confusão entre propriedade pública e privada, revelando o clientelismo e a troca de favores nas relações sociais e no distanciamento em relação à realidade local, sobretudo, pelo uso da produção intelectual estrangeira para comparar ou avaliar a realidade brasileira (Maricato, 2001).

Aqui, o planejamento estratégico e democrático de ações para as cidades brasileiras, encontrou armadilhas que ainda precisam ser vencidas e que exigem um grande esforço crítico e interventivo de superação, já que tais armadilhas estão intrinsecamente ligadas à formação sócio-histórica do Brasil. Além disso, por intermédio das implantações de políticas públicas urbanas com uso de recursos internacionais, o planejamento estratégico urbano nacional necessitou se adequar às orientações e agendas, muitas vezes compulsórias, dos órgãos e

instituições financiadoras, que entregavam uma “receita de bolo genérica” a ser usada por todos os países que fizessem uso de seus recursos financeiros, como a chamada fórmula do Consenso de Washington. De acordo com Maricato (2013):

A fórmula do Consenso de Washington resultou de uma reunião realizada em Washington, em 1989. Dela tomaram parte representantes do governo norte-americano, representantes das organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, BID, etc.) e representantes de vários países denominados “emergentes”. A agenda elaborada na ocasião não distinguia diferenças entre os países da Ásia ou da América Latina. Para todos a receita era uma só e se referia aos seguintes tópicos: 1) disciplina fiscal; 2) priorização (ou “racionalização”) dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulamentação; e 10) propriedade intelectual. (Maricato, 2013, p. 58).

No âmbito internacional, as ideias apresentadas no Consenso de Washington estabeleceram, para as cidades, um novo parâmetro de planejamento e de crescimento que, no Brasil, impactou diretamente no momento de conjuntura econômica vivenciado à época. A nova economia e política da década de 1990, orientada pelos princípios neoliberais e com mecanismos de ajuste, passaram a ditar o desenvolvimento das cidades.

Foi neste período que surgiu o planejamento estratégico urbano que, inspirado no planejamento empresarial, foi adotado pelos governos locais a partir do entendimento de que as cidades estavam submetidas aos mesmos problemas e desafios comuns a qualquer empresa privada (Vainer, 2013).

Considerando o planejamento estratégico urbano, o conceito de cidade com base em Vainer (2013) é analisado de três formas distintas: a cidade como mercadoria; a cidade como uma empresa; e a cidade como pátria. Sobre estes três conceitos os planejadores se debruçam para construir aquilo que chamam de projeto de cidade. Vainer (2013) acrescenta:

[...] a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, ali encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos. (Vainer, 2013, p. 78).

Seguindo a lógica de Vainer (2013), no aspecto relacionado à cidade-empresa, a inspiração de tal conceito veio da tentativa de adequação dos planejadores em organizar a cidade com os mesmos princípios adotados no gerenciamento da produção de um produto qualquer. “Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações” (Vainer, 2013, p. 86).

Contudo, o que se analisa nos estudos sobre planejamento é que a proposta não se enquadra apenas numa concepção administrativa, gerencial ou operacional, mas revela muito mais a face de uma cidade com a manutenção de um poder local redefinido. Dessa forma, tem-se um novo conceito de cidade, de poder público e de governo que se justifica com a legitimação e apropriação dos instrumentos públicos por grupos empresariais privados (Vainer, 2013).

Por fim, Vainer (2013) traz o conceito de cidade como pátria, que, para o autor, se materializa quando os cidadãos percebem uma situação de crise no seu território e se unem para construir melhores condições para os conflitos internos, gerando, entre eles, um certo patriotismo. Portanto, no momento de crise utiliza-se o planejamento estratégico para buscar a unificação da cidade.

A representação da cidade como mercadoria, a cidade como uma empresa e a cidade como pátria representam, atualmente, os conflitos existentes na cidade de Fortaleza, com a RevPDPFor refletindo as tensões dessas perspectivas. Se de um lado, existe o avanço das metodologias nas estratégias de desenvolvimento das cidades, igualmente existem forças arcaicas que ainda acreditam que a cidade deve oferecer o que o mercado dita. Portanto, cabe à gestão pública municipal o planejamento democrático e participativo dos rumos que o município e seus moradores devem seguir.

4.3 O conceito de território como elemento central nas políticas públicas urbanas

A responsabilidade administrativa sobre as políticas públicas urbanas foi se alterando no decorrer das décadas. Se antes existia uma unidade nacional para a formulação e implementação dessas políticas, mais recentemente, desde a década de 1990, a responsabilidade foi atribuída aos municípios, ou, mais precisamente, às gestões municipais, como ocorre com o Plano Diretor que, por meio da sua construção e revisão, proporciona o desenvolvimento de novos espaços e disputas de territórios nos municípios. Também foi neste período, a tentativa do Governo Federal de definir novas escalas para o planejamento urbano, considerando, agora, o território como espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas (Silva, 2008, *apud* Silva, 2012).

Assim, surgiu no Brasil uma série de políticas públicas, nos últimos dez anos, ancoradas em uma abordagem territorial, cada uma com seu enfoque, seus recortes territoriais e seus arranjos institucionais específicos. Diversas instâncias colegiadas (fóruns, conselhos, etc.), envolvendo representantes do poder público e da sociedade civil, foram construídas no desenho dessas políticas como instâncias de deliberação denominadas genericamente por Dagnino (2002) “espaços públicos” (Silva, 2012, p. 149).

Nesse momento, considera-se relevante resgatar o conceito de território, que, para a Geografia Moderna, é um conceito bastante caro e que vem sendo utilizado nas diversas ciências com vários enfoques e pressupostos. O território, como alvo principal da política pública, é local permanente de disputas, resistências e constantes conflitos, desde o campo material até ao imaterial, gerando novos espaços sociais que refletem os modelos de desenvolvimento e de sociedade, bem como a manutenção ou não das classes sociais litigantes.

Uma primeira concepção de território, traz elementos que surgiram de uma visão naturalista, ou seja, o território compreendido apenas no seu aspecto funcional, um elemento da natureza pertencente a um povo e à uma nação, pelo qual se deve sempre lutar para conquistar e proteger; essa visão, considerada tradicional na Geografia, está presente no livro “Geografia Política”, de Ratzel (1897), um dos principais expoentes da temática. Essa perspectiva também foi fundamental para definir o território como um espaço de efetivação da vida humana, e imprescindível para a constituição da geopolítica (Silva, 2012). Haesbaert e Limonad (2007) acrescentam que:

É [...] uma constatação aparentemente banal: sem dúvida o homem nasce como o território, e vice e versa, o território nasce com a civilização. Os homens, ao tomarem consciência do espaço em que se inserem (visão mais subjetiva) e ao se apropriarem ou, em outras palavras, cercarem este espaço (visão mais objetiva), constroem e, de alguma forma, passam a ser construídos pelo território. (Haesbaert; Limonad, 2007, p. 42)

Ao longo das décadas, e a partir das profundas mudanças geográficas e políticas registradas nesse período, foram apresentadas novas abordagens para o conceito de território, algumas vezes ligando-o à concepção de poder. Raffestin (1993) acrescenta essa ideia, e como esse poder se manifesta na projeção do espaço, territórios e recursos.

O poder visa o controle e a dominação sobre os homens e sobre as coisas. Pode-se retomar aqui a divisão tripartida em uso na geografia política: a população, o território e os recursos. [...] será fácil compreender por que colocamos a população em primeiro lugar: simplesmente porque ela está na origem de todo o poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação; ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação. [...] O território não é menos indispensável, uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estatístico a organizar e a integrar numa estratégia. Os recursos, enfim, determinam os horizontes possíveis da ação. Os recursos condicionam o alcance das ações. (Raffestin, 1993, p. 58).

Segundo Silva (2012), muitos autores nacionais também têm contribuído com a conceituação de território. Ainda segundo este autor, essas contribuições estão, em boa monta, nos trabalhos realizados por Milton Santos, referência internacional no estudo sobre o conceito de territórios, e que desenvolve o seu pensamento a partir de uma base materialista e da dialética marxista, criando a noção de território a partir do espaço que é utilizado pela população.

Formada pela constelação de recursos naturais, lagos, rios, planícies, montanhas, florestas e também de recursos criados: estradas de ferro e de rodagem, condutos de toda ordem, barragens, açudes, cidades, o que for. É esse conjunto de todas as coisas arranjadas em sistema que forma a configuração territorial cuja realidade e extensão se confundem com o próprio território de um país. (Santos, 1988, p. 75-76).

Portanto, nas obras de Milton Santos existe um esforço na superação da dicotomia da geografia física e geografia humana, no qual o autor reconhece os componentes naturais e sociais do território, de forma interdependente e sistemática. Milton Santos também discute o território como Estado-Nação, através das relações de poder dentro do próprio Estado, e o elege como agente de normatização e regulação das relações em sociedade, sem esquecer, no entanto, a temporalidade dessas relações (Saquet; Sposito, 2008).

Outro autor de renome nacional é o geógrafo Rogério Haesbaert, que, em parceria com Ester Limonad, traz em seus estudos o conceito de território, enfatizando alguns pressupostos em suas análises. Em primeiro lugar, de acordo com estes autores, existe a necessidade de distinguir o território de espaço geográfico; eles não são sinônimos, e o segundo é muito mais amplo que o primeiro. O segundo ponto infere que o território é uma construção histórica, logo social, e, a partir das relações de poder, também abrange a sociedade, o espaço geográfico e, de alguma forma, a natureza. Em terceiro lugar, os autores entendem que o território possui uma dimensão subjetiva, que ambos propõem como uma consciência, uma apropriação, uma identidade territorial e uma dimensão mais objetiva, num sentido mais concreto, que se materializa nos instrumentos de ação político-econômica (Haesbaert; Limonad, 2007).

De fato, o território não deve ser confundido com a simples materialidade do espaço socialmente construído, nem com um conjunto de forças mediadas por esta materialidade. O território é sempre, e concomitantemente, apropriação (num sentido simbólico) e domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço partilhado (e não simplesmente construído). (Haesbaert; Limonad, 2007, p. 42).

Uma última análise a se destacar é a visão do território na perspectiva do desenvolvimento, e o seu relacionamento com as políticas de intervenção sobre o espaço e as pessoas e, por meio dessa relação, o estabelecimento de marcos sociais e econômicos (Silva, 2012).

Essa concepção do desenvolvimento territorial tem se tornado um dos caminhos para o entendimento das formas de atuação do Estado e dos atores sociais na promoção de políticas de desenvolvimento e, sobretudo, no combate à desigualdade no Brasil. Assim, gera-se, nessa relação, um vínculo entre os atores locais, os institucionais e os representantes dos

territórios; esse debate de desenvolvimento se sobressai, principalmente, aos processos de intervenção econômica (Corrêa, 2009).

Observados os conceitos de planejamento urbano e território, é importante elencar algumas ponderações a respeito da participação social, apresentando uma proposta de escala de avaliação voltada para a realidade brasileira.

4.4 Participação Social e escala de avaliação da participação

Alguns elementos são primordiais para que se avance nos aspectos da participação nos instrumentos políticos brasileiros. Compreender quais os tipos de participação e a promoção destes pode nortear a busca pela compreensão da importância de inserir esse conceito nos debates e avançar em caminhos para perceber suas transformações ao longo dos anos.

Quando se fala de gestão pública urbana, a participação constitui-se como uma das possibilidades de decisão e poder dos cidadãos, de forma que possam surgir condições mínimas para uma implementação eficaz dos instrumentos necessários.

No que diz respeito à participação política, é indispensável se debruçar nos estudos de Milbrath (1965) e acompanhar sua análise, haja vista que o autor, por mais de 30 anos¹¹ estudou, empiricamente, o comportamento dos indivíduos. A participação, para este autor, segue uma linearidade que vai desde a necessidade de exposição de ideias até a ocupação de cargos públicos, legislativos ou executivos (Borba, 2012).

Já no âmbito da gestão pública, para a avaliar os processos de participação, principalmente no contexto das políticas públicas urbanas, Souza (2013) propõe uma classificação de participação popular baseada em oito (08) níveis crescentes e distintos, na qual os primeiros degraus (1-5) referem-se aos estágios onde existem baixos índices de participação e ou pseudoparticipação, e os três estágios finais (6-8) representam a autêntica participação popular.

Quadro 4 - Degraus da Participação Popular, segundo Marcelo Lopes de Souza (2020).

8	Autogestão (controle cidadão)	Graus de participação autêntica
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Cooptação (pacificação)	Graus de pseudoparticipação
4	Consulta	
3	Informação	
2	Manipulação	Situações de não participação
1	Coerção	

Fonte: A Autora, baseada em Souza (2020).

¹¹ Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4684-3878-9_4. Acesso: 11 out. 2023.

Souza (2020) entende que esses aspectos sempre reaparecem quando se estudam os graus de participação, e quando se observa a construção dos marcos institucionais-legais que estão ligados aos instrumentos de planejamento e gestão. Ainda segundo Souza (2020), o modo como esses marcos são estabelecidos proporcionam uma análise já existente na “Escada da participação popular”, do norte-americano, Sherry Arnstein (1969), mas que, adequando-a à realidade brasileira, foram necessárias significativas adaptações.

Nos oito degraus de Souza (2020), o primeiro, **coerção**, representa situações de extrema imposição ditatorial e participação inexistente, em que a democracia representativa não é encontrada ou fora descontinuada. No Brasil, um exemplo dado pelo autor cita as remoções compulsórias de favelas na década de 1960/1970.

Ainda numa perspectiva de não-participação, tem-se o degrau **manipulação**, que, segundo o autor, corresponde aos momentos em que os cidadãos são envolvidos, contudo sem que o Estado tenha a intenção de construir um diálogo, canais de participação e/ou somente impõe às políticas públicas de maneira impositiva (Souza, 2020).

No terceiro degrau, **informação**, o Estado apresenta as principais informações sobre a organização do planejamento. Neste degrau existe certo grau de transparência do que está sendo pautado, os ganhos e as perdas, mas limitados à mera exposição dos dados.

O próximo degrau, o da **consulta**, refere-se ao momento em que o Estado convida a população a participar do planejamento, organiza oportunidades de interações bem estruturadas e com metodologias apropriadas, porém, não apresenta nenhuma garantia de que as deliberações definidas serão inseridas na execução das políticas públicas.

O quinto degrau, chamado de **cooptação**, acontece quando o Estado, de maneira coletiva ou individualizada, abre o convite à participação por meio dos canais e instâncias governamentais; a população só possui poder de decisão se aderir ao canal oficial, desmobilizando outros tipos de participação (Souza, 2020).

Por fim, nas três últimas instâncias, chamadas pelo autor de participação autêntica, têm-se o sexto degrau, nomeado como **parceira**, que corresponde a participação não somente consultiva ou cooptativa, prevalecendo um verdadeiro diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil na busca de melhorias para as políticas públicas. Já o sétimo degrau, a **delegação de poder**, ocorre quando o Estado renuncia alguma parte do controle estatal em favor da Sociedade Civil, com a finalidade de fortalecer a democracia representativa. No oitavo e último degrau, a **autogestão**, está prevista a delegação de poder no grau mais avançado, proclamando a verdadeira emancipação da sociedade perante os possíveis ditames compulsórios do Estado (Souza, 2020).

Pensar a participação, democraticamente, sempre requer um estímulo para que as convicções individuais deem espaço para as melhorias coletivas. As tipologias de participação popular estabelecidas ao longo dos estudos analisados fortalecem o entendimento de que as políticas públicas brasileiras ainda precisam se desenvolver bastante, se encaixadas no modelo estabelecido por Souza (2020).

O Planejamento Urbano e a consequente Participação Social sempre serão inibidos se a conjuntura econômica e política favorecer as ações mais atraentes ao lucro; a autogestão, pensada nesses termos, é uma mera utopia. Contudo, os avanços vistos no decorrer dos anos, sobretudo na América Latina e no Brasil, são frutos dos esforços, democraticamente legítimos do povo e sua luta por melhores condições de ação na formulação das políticas públicas.

4.5 Alguns aspectos da participação na América Latina e no Brasil

Para entender o contexto de participação, faz-se necessária uma análise sobre o alcance da participação efetiva e a necessidade de superação de gestões ditatoriais em diversos países da América Latina que, durante suas vigências, desarticularam a maioria dos movimentos sociais, assim como enfraqueceram a luta pelo compartilhamento de direitos e a transição para governos mais democráticos. A superação dessas gestões só começou a partir da década de 1980, com um amplo esforço dos movimentos sociais para a consolidação de seus direitos, como a participação na vida pública e política de seus países.

Boaventura de Souza Santos (2002), em seu livro “Democratizar a democracia”, traz aspectos dessa mudança de Estado e de como a concepção de participação se alterou até no âmbito da “gramática social” que, durante o “processo de democratização e de constituição de atores comunitários surgiu de modo semelhante a ideia do ‘direito a ter direitos’” (Santos, 2002, p. 56, grifos do autor), ou seja, cria-se todo um contexto político e social para o movimento de democratização.

Outro aspecto relevante para o debate na América Latina é a modificação do processo político, social e econômico ocorrida na década de 1990. Essa modificação se caracterizou por uma onda neoliberal de desenvolvimento econômico, com aspectos limitantes dos direitos no campo da implementação de políticas sociais, da mesma forma com o surgimento de novas modalidades de controle de gastos e processos de privatização das instituições públicas. O conflito dos avanços democráticos, em contraposição com o ajuste neoliberal, também atingiu o Brasil, tornando o debate da participação da população nos processos políticos ainda mais necessários.

Com a ampliação do processo participativo, tem-se a possibilidade de aumentar o poder de diversos atores sociais nas tomadas de decisão, fazendo surgir demandas até então ignoradas e que alteram, significativamente, o sistema político e social, especialmente no nível local; esses processos tendem a tornar as pautas ainda mais disputadas politicamente. Não se pode esquecer que, dentro dessa intensa disputa, ainda existe uma concepção hegemônica de democracia, pautada na sociedade capitalista, que procura controlar a tensão existente entre o sistema capitalista e os processos democráticos (Santos, 2002).

Contribuindo para este debate, Dagnino (2002) avança nas diferentes formas de compreender a expressão “participação”, principalmente no âmbito da administração pública, quando se iniciam as divergências estruturais e apresentam-se as diferentes formas de poder através do estímulo à participação de diferentes atores nos interesses e nas decisões comuns. Para esta autora, “o retrato da participação da sociedade civil brasileira, [...], o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado” (Dagnino, 2002, p. 282). Ou seja, por mais que se tente restabelecer uma linha de raciocínio para compreender a participação no país, essa participação demonstra, sobretudo, multiplicidade de direções que refletem nos agentes, bem como nas estruturas de forças do Estado, ainda neoliberal.

Avaliar então o impacto da sociedade civil sobre o desempenho dos governos (*governance*) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo aqui designado como projetos políticos. (Dagnino, 2002, p. 282).

Segundo a autora, nesse aspecto é que se exemplifica que as relações estabelecidas são permeadas de conflitos, e o que as diferirá será o tamanho e a intensidade do conflito e o quanto de poder que será compartilhado.

Em outro artigo, Dagnino (2004) expressa o conceito de confluência perversa que norteia o que se destacou anteriormente, afirmando que, no mesmo local onde foi possível a criação de espaços públicos para a concretização da participação da sociedade civil por meio das legislações, mobilizações dos cidadãos, discussões e tomadas de decisão, também houve a emergência de um Estado mínimo que encontrou, no Brasil, terreno fértil, principalmente com o encolhimento das responsabilidades estatais.

Essa confluência, desde a década de 1990 até os dias atuais, trouxe diversas oportunidades para analisar o processo de participação social, principalmente relacionadas à complexidade no processo de participação e à prévia análise dos projetos políticos e sociais em disputa (Dagnino, 2004).

Nesse aspecto, o retorno das manifestações pelo voto direto da população para a presidência no Brasil, durante a campanha “Diretas Já”, incitaram o movimento de redemocratização, que culminou com a assembleia constituinte, em 1987. A redação da nova Constituição Nacional foi palco de intensas disputas dos movimentos sociais que queriam que suas pautas fossem inseridas na Constituição. Com muito esforço algumas pautas foram inseridas, como a inclusão do direito à participação nos processos decisórios, firmando a Constituição como um marco legal consolidado e fundamental para as políticas públicas e sociais no Brasil.

Segundo Gohn (2006), todo o contexto de participação social ganha uma nova orientação a partir da adoção do termo nas políticas de participação cidadã, cujo alicerce está na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa nova relação entre o papel e o caráter do Estado; a partir dessa conjuntura, a participação passa a ter um caráter social interventivo, regulador e planejador das políticas públicas. Simultaneamente, também foi percebido que a participação social não se referia, unicamente, a um tipo específico de cidadão, mas se distinguia por sua multiplicidade e inovação. A principal característica dessa participação, foi uma predisposição à institucionalização entrelaçada com o arcabouço jurídico institucional do Estado, e com as estruturas de representação criadas por essas leis (Gohn, 2006).

Essas estruturas são mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles se integram aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Isso implica a existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológica e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas. Os novos sujeitos políticos constroem-se por meio de interpelações recíprocas (Gohn, 2006, p. 7).

Isto posto e entendido, informa-se que Avritzer (2008) convida à reflexão sobre três desenhos institucionais distintos utilizados para entender a participação no Brasil democrático. O primeiro deles é exemplificado pelos orçamentos participativos, que instituem um desenho participativo de “baixo para cima”, constituindo como uma porta de livre entrada à participação dos diversos atores, e criando mecanismos de representação da participação. O segundo desenho refere-se aos conselhos de políticas que partilham o poder, e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista dos atores da sociedade civil e movimentos sociais. E, por fim, no terceiro desenho, destaca-se a participação nos moldes dos planos diretores municipais, que Avritzer (2008) denomina de desenho institucional de ratificação, caracterizado pela obrigatoriedade das audiências públicas, por exemplo.

No terceiro desenho proposto por Avritzer (2008) encontra-se a perspectiva, o foco, desta pesquisa, conforme a pergunta de partida já mencionada. Assim, é a partir desse aspecto que a elaboração de planos e projetos precisam de uma metodologia prévia, haja vista que é fundamental que todos os cidadãos consigam acompanhar, com clareza, todos os processos, a construção dos planos diretores, garantindo a plena participação no planejamento e gestão das políticas urbanas e territoriais.

5 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E O PLANEJAMENTO URBANO EM FORTALEZA

Nesta seção apresentar-se-ão alguns aspectos referentes à inserção dos Planos Diretores no ambiente dos municípios brasileiros, seus objetivos e obrigações, ao mesmo tempo em que se apresenta o município de Fortaleza como lócus de pesquisa, sua organização administrativa-territorial, e investiga-se como o planejamento urbano está sendo realizado neste município, no contexto da Revisão do Plano Diretor.

5.1 O plano diretor como instrumento de garantia da participação no planejamento urbano das cidades

A garantia da participação no campo do planejamento urbano no contexto brasileiro encontra-se legitimada no Estatuto da Cidade (EC), Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que tem como objetivo principal o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e do bem-estar do cidadão, bem como do equilíbrio ambiental.

Com o objetivo de oportunizar essa participação, o EC prevê um capítulo dedicado à gestão democrática, onde é apresentada a perspectiva de concretude da ação do poder público, por meio da política urbana, na mediação dos conflitos existentes nas cidades para o cumprimento do interesse público, da função social da propriedade e da justa concessão dos benefícios e obrigações decorrentes do processo de urbanização (Oliveira, 2001).

Hoje, a população detém o direito de intervir diretamente na organização de seu espaço de vida, em sua cidade. Este é um dos fundamentais aspectos da luta histórica da população que buscou a integração entre gestão da cidade e democracia. Os instrumentos previstos dão passagem a uma nova cultura política, embasada na complementariedade entre democracia participativa e representativa. (Oliveira, 2001, p. 17).

A instituição do EC é fruto da regulamentação dos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, tendo o Plano Diretor como principal instrumento urbanístico da política de desenvolvimento urbano. Quanto ao Plano Diretor, conforme o Estatuto, sua construção e revisão se efetivam através da participação, com a garantia dos poderes legislativo e executivo nas audiências públicas, assim como nos processos de discussão de potencialidades, comitês ou comissões, com o convite à participação popular e

de associações representativas dos mais variados segmentos da sociedade; a publicização dos documentos e informações produzidos, são de livre acesso (Oliveira, 2001).

Mesmo antes do EC, já existiam tratativas relacionadas às condições de implementação dos planos diretores no país. Em 1992, a NBR 12267, formulada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), fixou as condições para a elaboração dos planos de acordo com o artigo 182 da Constituição Federal, definindo o plano diretor como um “instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados” (ABNT, 1992, p. 1). A normativa também define política de desenvolvimento urbano, como sendo um conjunto de objetivos e diretrizes que têm o papel de orientar os governos às melhores práticas de organizar as ações relativas ao *locus* urbano no território, buscando definir qual a prioridade para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e o bem-estar da população (ABNT, 1992).

Além deste entendimento, outros dois balizam a norma, dentre eles, o de função social da cidade, cujo objetivo é assegurar o desenvolvimento da produção, do comércio e dos serviços para a realização dos direitos dos cidadãos por intermédio das políticas sociais, bem como a segurança na participação para o planejamento da cidade. Outra concepção é a de função da propriedade urbana que, dentro da norma, é entendida quando o uso e ocupação da propriedade urbana respondem às exigências da sociedade, contexto que se encontra em conformidade com os dispositivos do próprio plano diretor (ABNT, 1992).

Retomando outras considerações sobre o Plano Diretor no EC, além do fato de o plano ser aprovado por meio de lei municipal, ele também precisa ser parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, seguir as prioridades e diretrizes contidas no plano.

O plano diretor também deve englobar todo o território do município, tendo que ser revisto, no mínimo, a cada dez anos. No processo de elaboração, fiscalização e implementação do plano diretor, os poderes legislativo e executivo deverão garantir: a promoção de audiências públicas e debates, com a participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos (Brasil, 2001).

A lei impõe isso. Quando você vem para o artigo 40 do Estatuto da Cidade. Ele diz assim, no parágrafo 4: no processo de elaboração do plano diretor, os municípios garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população, de associações, publicidade de documentos e acesso de qualquer interessado aos documentos. [Entrevistado 9 - Representante do Ministério Público].

Após a aprovação do EC, foram desenvolvidas diversas cartilhas educativas apresentando o novo estatuto nacional, apresentando aos gestores municipais, população, vereadores e movimentos sociais, como os instrumentos contidos no Estatuto estão presentes no cotidiano das cidades ou como a implementação correta de tais instrumentos pode contribuir para a função social da cidade e da propriedade urbana.

Na Cartilha “Estatuto da Cidade para compreender...”, de 2001, construída para a Caixa Econômica Federal, pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o Estatuto da Cidade é apresentado como uma “esperança positiva no cenário urbano, pois reforça a atuação do poder público local com poderosos instrumentos que, se utilizados com responsabilidade, permitem ações consequentes para a solução ou minimização dos graves problemas observados nas cidades brasileiras” (Oliveira, 2001, p. 4).

A Cartilha também apresenta o Plano Diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana que, para um pleno desenvolvimento da cidade, necessita da organização das ações governamentais mediante o planejamento local.

O Plano Diretor na verdade é um conjunto de normas, um conjunto de macrodecisões, legislações que vão nortear o desenvolvimento urbano, social e econômico de uma cidade principalmente uma cidade grande como Fortaleza. Então, o Plano Diretor vai dar esse Norte, tanto para o poder público como para as empresas, construtoras..., quem deseja empreender no município, construir..., enfim, e também para a própria população que faz uso do solo aqui em Fortaleza. Então o que é que é o objetivo do Plano Diretor? Trazer esse Norte para essas pessoas. A gente sabe que o plano subdivide a cidade através do zoneamento... Então, existem zonas específicas aqui na cidade que são mais voltadas para o desenvolvimento econômico, outras para moradia social... Então todas essas discussões, isso já existia no plano de 2009 e que está sendo revisto agora nessa revisão. Então o objetivo é atualizar o que foi modificado da cidade de lá para cá. A **cidade é dinâmica**, todo ano ela muda, acontecem movimentos sociais, acontecem movimentos econômicos que se deslocam para uma região da cidade... Então o poder público tem que estar atento a isso para também adequar o Plano Diretor para favorecer esse desenvolvimento tanto econômico como social. Então eu vejo o plano diretor de uma forma macro, [...] penso no plano diretor como um instrumento tanto do poder público como da sociedade para desenvolver a cidade. [Entrevistado 4 - Núcleo Gestor - Grifos nossos].

Desse modo, o PD não é mais visto como a concepção antiga de ser um mero documento administrativo para a resolução de todos os problemas locais, passando a assumir a função de um instrumento de interferência, conforme afirma Oliveira (2001).

[...] no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no município. O Plano Diretor, deixa de ser o plano de alguns para ser de todos, construído a partir da participação dos diferentes setores sociais, fazendo com que, coletivamente, ocorra a sua elaboração, implementação e sua natural e necessária revisão. (Oliveira, 2001, p. 18).

Palavras como: coletivo, participação, setores sociais, movimentos e políticas sociais, passam a fazer parte nos significados dados à construção de políticas públicas urbanas, tornando-se primordiais para um instrumento de planejamento agregado às demandas participativas, de forma que sua elaboração consiga levantar as ações locais prioritárias, a longo prazo, e, durante os anos de sua vigência, cumpri-las.

Isto significa entender e construir o Plano Diretor na esfera local com a clara compreensão de que ele é um importante documento de governo, portanto, a principal referência para a ação governamental e, ao ser legitimado por todos, estabelece-se, entre os diferentes agentes de desenvolvimento, um pacto. Dessa forma, suas orientações são, ao mesmo tempo, resultado de uma construção pactuada coletivamente e base para o controle social sobre a ação do poder público no território municipal. (Oliveira, 2001, p. 20).

Nessa perspectiva, cabe citar a “Cartilha Plano Diretor: participar é um direito!”, desenvolvida pelo Instituto Pólis com o apoio do *Oxford Committe for Famine Relief* (Comitê de Oxford para Alívio da Fome), OXFAM, e do Ministério das Cidades, que apresenta a participação como uma das principais razões de existência do PD. Na sua parte introdutória, a cartilha traz a conceituação do instrumento, mas adiciona que: “no Plano está o projeto de cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos” (Instituto Pólis, 2005, p. 2).

Assim, seguindo a linha de raciocínio exposta pela Cartilha, o conteúdo do PD deve, além de defender os princípios e diretrizes e os objetivos de uma política urbana territorial, também favorecer o direito da participação da sociedade civil, assim como o direito à moradia digna e o direito à cidade.

5.2 A organização territorial-administrativa de Fortaleza/CE

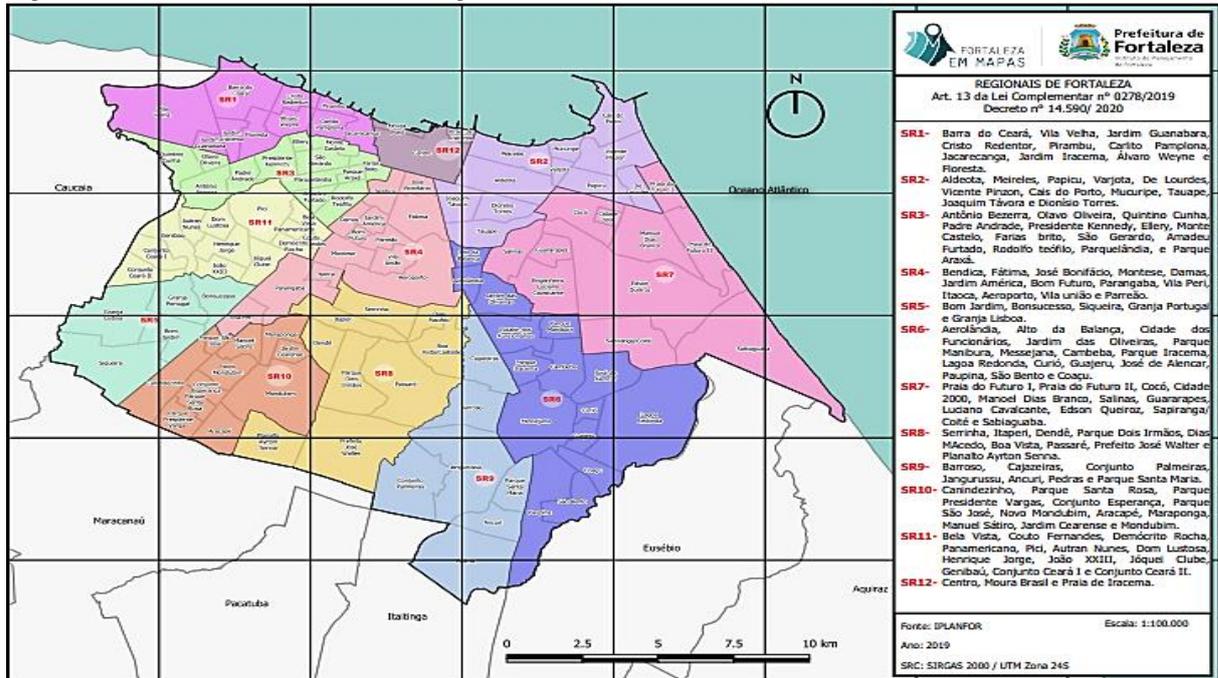
A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) possui doze divisões administrativas¹², nas quais estão organizados os 121 bairros da capital; a divisão é uma das recomendações do Plano Fortaleza 2040¹³, que divide a capital em doze áreas administrativas, e trinta e nove territórios.

¹² Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/entenda-a-nova-territorializacao-administrativa-de-fortaleza#:~:text=Aprovado%20por%20lei%20em%202019,Regionais%20e%2039%20territ%C3%B3rios%20administrativos&text=A%20Prefeitura%20de%20Fortaleza%20d%C3%A1,regi%C3%B5es%20que%20comp%C3%B5em%20a%20Cidade>. Acesso em 24 de maio de 2022

¹³ O Plano Fortaleza 2040 é um planejamento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo (tendo como horizonte o ano 2040), contemplando: Plano Mestre Urbanístico; Plano de Mobilidade; e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/#:~:text=O%20Plano%20Fortaleza%202040%20%C3%A9,de%20Desenvolvimento%20Econ%C3%B4mico%20e%20Social>. Acesso dia 21/07/2022.

Para cada divisão existe uma secretaria regional, cujo objetivo é facilitar, ao cidadão, o acesso às outras secretarias e políticas sociais nas chamadas “regionais”. O então secretário de governo, Renato Lima, no site oficial da PMF, afirma que “o foco é acolher as demandas comunitárias no cuidado estratégico do território”¹⁴, ou seja, a utilização do território como estratégia de acesso às políticas públicas.

Figura 3 – Divisão de Fortaleza em 12 Regionais.



Fonte: <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>. Acesso em: 24 maio 2022.

Com a intenção de regular essa divisão, foram criadas algumas leis. Em 2019, foi criada a Lei complementar Nº 278, de 23 de dezembro, dispendo sobre a organização e a estrutura administrativa do município de Fortaleza por meio das regionais. Em, 2021, foi promulgado o decreto Nº 14.939, de 01 de março, que regulamenta os fóruns territoriais nas subdivisões administrativas e os conselhos de gestão territorial do município de Fortaleza, buscando maior efetividade nas ações referentes a essa temática¹⁵.

¹⁴ Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/entenda-a-nova-territorializacao-administrativa-de-fortaleza>. Acesso em: 21 jul. 2022.

¹⁵ Para melhor compreensão sobre a implementação dos fóruns territoriais sugere-se leitura do trabalho realizado pela pesquisadora Inaiê Camargo de Brito. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/7404>. Acesso em: 20 set. 2023.

Do mesmo modo, o decreto também aponta as competências dos fóruns territoriais, que são:

- I- representar a sociedade civil da área do Território junto ao Poder Público;
- II- sugerir propostas de projetos e ações de interesse territorial ao Poder Público;
- III- propor as agendas de desenvolvimento territorial ao Poder Público, pactuando as ações de responsabilidade da sociedade;
- IV- acompanhar a execução das agendas de desenvolvimento territorial;
- V- acompanhar a aplicação dos recursos do orçamento municipal na área do território;
- VI- contribuir na formulação de estratégias e na fiscalização da execução da política territorial do Município;
- VII- colaborar, na forma de proposição, para a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual relativas ao desenvolvimento territorial;
- VIII- convocar audiências e consultas públicas sobre empreendimentos de impacto, planos urbanísticos, grandes obras públicas, degradação ambiental e outros a serem executados no território sempre que julgar necessária a participação da população na discussão e elaboração das políticas públicas;
- IX- promover a articulação entre os conselhos municipais setoriais com atuação no território;
- X- propor diálogo com instituições públicas ou privadas para elaboração de propostas de qualificação de políticas e programas de governo;
- XI- eleger seus representantes junto aos conselhos regionais. (Fortaleza, 2021, p. 1).

Assim, entende-se que é reforçada a ideia do território sendo utilizado para a governança e ações públicas, com a intenção de criar um canal de comunicação das demandas dos diversos atores. Nessa compreensão, a temática territorial e a sua abordagem para o planejamento das políticas públicas pode revelar o entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais, sob os quais ocorre a intervenção, sempre com o intuito de proporcionar meios mais alinhados para a definição e alcance de metas, parcerias vantajosas e instrumentos de implementação (Silva, 2012).

A abordagem territorial abrange as escalas dos processos de desenvolvimento e implica um método para favorecê-lo reconhecendo não ser resultado de uma ação verticalizada do poder público – a partir de condições criadas para mobilizar os agentes locais para atuarem em termos de visão futura, elaborar diagnóstico de suas potencialidades e limitações (que contemple os próprios meios para se obter o desenvolvimento sustentável). Assim, a perspectiva territorial permite formular uma proposta centrada nas pessoas que consideram a interação dos sistemas socioculturais e ambientais e que contemplam a integração produtiva e o aproveitamento competitivo de seus recursos como meios que possibilitam a cooperação e a corresponsabilidade dos atores sociais pertencentes ao território. (Perico, 2009, p. 28).

Dessa forma, é imprescindível alinhar as expectativas de um plano diretor comum, entendendo, contudo, que as peculiaridades do território devem ser levadas em consideração, assim como as propostas de resolução para o tratamento dos problemas públicos urbanos municipais. A partir do exposto, percebe-se que há uma orientação para a apropriação desse conceito na construção e revisão do Plano Diretor do município de Fortaleza.

5.3 Um breve histórico dos planos diretores na cidade de Fortaleza/CE

Existem instrumentos contidos nas regulamentações públicas que garantem a gestão participativa institucional nos planos diretores e que são importantíssimos para a aprovação, execução ou revisão desses planos: os conselhos municipais, os fundos municipais, a gestão orçamentária participativa, as audiências públicas, as consultas públicas, as conferências municipais, os projetos de leis de iniciativa popular, referendo popular e plebiscito.

No caso de Fortaleza, com o momento político favorável e/ou com as manifestações e cobranças do campo popular para a construção do plano diretor, iniciou-se a etapa de preparação, em 2019, ocasião em que a população já começava a ser incentivada a participar da construção popular do plano diretor, através de reuniões programadas pelos diversos movimentos sociais.

É relevante considerar que Fortaleza já passou por outros processos de execução de instrumentos urbanos. O primeiro, datado de 1824 e conhecido como Plano de Silva Paulet, tinha como proposta principal a expansão urbana da cidade com o traçado em xadrez; o engenheiro entendia que este desenho facilitaria a circulação de pessoas e mercadorias. Outro momento foi a tentativa de construir uma planta exata da cidade, em 1855, pelo engenheiro e arquiteto Adolfo Herbster; Silva Paulet e Adolfo Herbster são os principais nomes que influenciaram a estrutura urbana do centro da cidade de Fortaleza (Brasil *et al.*, 2011).

Quadro 5 - Planos Diretores do Município de Fortaleza.

PERÍODO	NOMENCLATURA
1824	Plano de Silva Paulet (Proposta de expansão urbana)
1855	Planta de Adolfo Hebster (“planta exacta da capital de Fortaleza”)
1875	Planta de Adolfo Hebster (“planta topográfica da cidade e subúrbios”)
1933	Plano de Nestor Goulart (Não aprovado)
1948	Plano de Saboia Ribeiro (Não implementado)
1963	Plano Diretor da cidade de Fortaleza (PDCE)
1988	Constituição Federal
1992	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza - Equipe técnica do corpo da prefeitura, diretrizes da Reforma Urbana, Sistemas Integrados de Transportes de Fortaleza e Projeto Metrofor.
2001	Estatuto da Cidade
2002	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
2009	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
2015	Plano de Mobilidade Urbana de Fortaleza
2016	Fortaleza 2040
2022	Revisão do Plano Diretor Participativo

Fonte: (Fortaleza, 2023a).

A proposição de uma leitura mais recente do município e de suas novas demandas requer, primeiramente, olhar para o passado com a finalidade de examinar, minuciosamente, o

instrumento anterior, e construir, corrigindo possíveis discrepâncias. Ciente dessa proposição presente no próprio significado da palavra revisão, inicialmente o Núcleo Gestor observou o Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009, sendo norteado pela proposta anterior, resgatando sua estrutura e objetivos. A Figura 5 apresenta a estrutura do PDPfor de 2009, e aponta os principais temas abordados nos capítulos da lei municipal em vigor.

Figura 5 - Estrutura do PDPfor 2009.



Já em relação aos objetivos, a leitura da lei complementar tem as seguintes finalidades:

- considerar, no processo de planejamento e execução das políticas públicas, a integração social, econômica, ambiental e territorial do Município e da Região Metropolitana;
- construir um sistema democrático e participativo de planejamento e gestão da cidade;
- garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade parte da valorização imobiliária decorrente de ações do poder público;
- regular o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano a partir da capacidade de suporte do meio físico, da infraestrutura de saneamento ambiental e das características do sistema viário;
- combater a especulação imobiliária;
- preservar e conservar o patrimônio cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- preservar os principais marcos da paisagem urbana;
- ampliar a oferta de áreas para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de baixa renda;
- promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda;
- induzir a utilização de imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados;
- distribuir equitativamente os equipamentos sociais básicos, de acordo com as necessidades sociais das regiões, de forma que a distribuição dos respectivos

- recursos a estas seja diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao nível de renda;
- l) preservar os ecossistemas e os recursos naturais;
 - m) promover o saneamento ambiental em seus diferentes aspectos (Fortaleza, 2009, n.p.).

Ademais, os objetivos do PDPFor dividem a cidade em duas macrozonas (ocupação urbana e proteção ambiental), e também por doze (12) zonas, que são:

- a) Zona de Preservação Ambiental (ZPA);
- b) Zona de Recuperação Ambiental (ZRA);
- c) Zona de Interesse Ambiental (ZIA);
- d) Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP 1);
- e) Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP 2);
- f) Zona de Ocupação Consolidada (ZOC);
- g) Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU 1);
- h) Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM 1);
- i) Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2);
- j) Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM 2);
- k) Zona de Ocupação Restrita (ZOR) e;
- l) Zona da Orla (ZO).

Além destas, existem seis (06) zonas especiais que recebem as seguintes denominações:

- a) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- b) Zonas Especiais Ambientais (ZEA);
- c) Zona Especial do Projeto da Orla (ZEPO);
- d) Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS);
- e) Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH) e;
- f) Zonas Especiais Institucionais (ZEI).

Embora não seja o foco central deste trabalho, é importante salientar, que de acordo com os zoneamentos nos quais um determinado território se insere, os parâmetros urbanísticos e os regulamentos correspondentes variam significativamente. Esses regulamentos, de forma abrangente, delineiam o escopo das ações permitidas e proibidas, estabelecem as taxas aplicáveis e podem até mesmo impor requisitos de contribuição específicos para a zona sob análise.

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza, de 2009, foi submetido a três administrações distintas, abrangendo o segundo mandato de Luizianne Lins (PT) (2009/2012), dois mandatos de Roberto Cláudio (PDT) (2013/2020), e atualmente, a gestão de José Sarto (PDT) (2021/-). No entanto, vale destacar que apenas 33,5% das metas estipuladas no plano foram efetivamente realizadas, enquanto 46,3% das iniciativas permanecem em um estado de implementação parcial, conforme relatórios do Jornal O Povo.¹⁶

Apesar de algumas ações ainda estarem pendentes de implementação, é fundamental destacar/relembrar que a revisão periódica do Plano Diretor é um requisito legal previsto na regulamentação da legislação urbana brasileira, e que alterações podem acontecer no decorrer desse período¹⁷. Em uma cidade em constante transformação, como Fortaleza, a revisão do Plano Diretor desempenha um papel importantíssimo, pois permite que os planos e projetos urbanos estejam sempre alinhados com o contínuo desenvolvimento da cidade, abrangendo desde o crescimento demográfico até os avanços tecnológicos que a cidade experimenta.

A construção ou revisão de planos diretores seguem, de um modo geral, passos previamente determinados. Retomando as fases utilizadas pelo documento “Cartilha Plano Diretor: participar é um direito!”, alguns pontos nesses movimentos iniciais, são: a certificação de que os prazos estabelecidos sejam suficientes e respeitem o tempo de mobilização da população; a exigência de uma metodologia participativa; a reivindicação de que as reuniões sejam em locais de fácil acesso; a garantia da diversidade de pessoas que participam das discussões; a certificação da composição do núcleo gestor formado pelo poder público, assim como por membros da sociedade civil; a previsão de como a sociedade poderá participar das tomadas de decisão; e a certeza de que ocorrerão atividades de capacitação e formação ao longo do processo (Instituto Pólis, 2005).

No desenvolvimento das ações, propriamente dito, tem-se o momento de “leitura da cidade”, cujo objetivo é conhecer melhor os problemas e as potencialidades existentes, trazer informações confiáveis sobre onde as pessoas trabalham, como elas se deslocam, como vivem, com qual valor se sustentam, etc; a metodologia participativa da leitura deve ser elaborada de forma a registrar as impressões do cotidiano da população. Outras leituras, no entanto, também

¹⁶ Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2023/06/18/so-335-do-previsto-no-plano-diretor-foi-totalmente-realizado.html>. Acesso dia 20 de setembro de 2023.

¹⁷ Alterações do Plano Diretor de Fortaleza (Lei Nº 62/2009) disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/656-alteracoes-do-plano-diretor-de-fortaleza-lei-n-62-2009>. Acesso em: 20 set. 2023.

são previstas, como a técnica e a jurídica que, igualmente, devem possuir uma leitura acessível para a comunidade (Instituto Pólis, 2005).

Ilustrando o que foi dito, na Figura 6 demonstra-se como a PMF organizou as etapas para a revisão do Plano Diretor Participativo do município.

Figura 6 - Print do site oficial do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.



Fonte: <https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

Ainda seguindo as etapas da cartilha, depois da identificação das principais dificuldades dos munícipes e das capacidades que a cidade possui, passa-se ao processo de composição das propostas a partir dos temas prioritários escolhidos na leitura da cidade. Isso reflete a importância da participação, pois, uma vez pactuada a leitura da cidade e os temas prioritários, a próxima etapa é a de consolidação das propostas e escolha dos instrumentos urbanísticos para cumprir o Plano (Instituto Pólis, 2005); no caso de Fortaleza, os resultados seriam ser divulgados na Conferência da Cidade, prevista para acontecer nos dias 02 e 03 de dezembro de 2023.

Dando prosseguimento, avança-se para a última fase do processo, que envolve a redação do Projeto de Lei. Esta etapa deve ser caracterizada por discussões minuciosas e o exame detalhado de cada artigo. Tal processo é crucial para garantir a inclusão e participação ativa da comunidade, já que, com frequência, alguns pontos são retirados ou modificados sem que haja a devida consulta aos movimentos sociais e à população em geral. Uma vez concluída esta etapa, a proposta final é encaminhada à Câmara de Vereadores, onde é debatida antes de ser submetida à aprovação final pelo prefeito (Instituto Pólis, 2005).

Em caso de violação de alguma etapa ou em caso de insuficiência no andamento dos processos, algumas instituições podem e devem ser acionadas. Uma dessas instituições é o

Ministério Público (MP), que pode, a qualquer momento, ser acionado caso seja percebida a não garantia do processo participativo a todos os atores, por exemplo, e, em casos extremos, promover a anulação de todo o processo (Instituto Pólis, 2005).

Saliente-se, entretanto, que todas as etapas e propostas construídas devem estar em consonância com a Lei Orgânica do Município¹⁸. No caso de Fortaleza, referente ao Plano Diretor, essa lei trata sobre a importância de assegurar:

- a) a adequada participação em todas as decisões do Plano Diretor, através dos conselhos;
- b) a necessidade de adequação das diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor com o Plano Plurianual;
- c) as diretrizes orçamentárias e orçamento anual; e
- d) a orientação de urbanização de, no mínimo, das áreas de interesse social, ambiental, dinamização urbanística e socioeconômica e da preservação do patrimônio histórico e cultural, além de outras disposições.

Existem, também, outras referências e documentos legais que o Plano Diretor de Fortaleza deve abranger/levar em consideração, que são:

- a) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- b) a Lei Federal n. 10.257, de 10 julho de 2001 - Estatuto da Cidade;
- c) a Lei Federal n° 12.587, de 03 de janeiro de 2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- d) a Lei Federal n° 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal;
- e) a Lei Federal n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015 - Estatuto da Metr pole;
- f) a Lei Federal n° 13.465, de 11 de julho de 2017 – Regularização Fundiária Rural e Urbana;
- g) a Constitui o Política do Estado do Ceará;
- h) a Lei Orgânica do Município de Fortaleza;
- i) a Lei complementar n° 062, de 12 de fevereiro de 2009 - Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, e suas altera es;
- j) a Agenda 2030 - 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);
- k) o Plano Fortaleza 2040;
- l) o Plano Ceará 2050;
- m) o Zoneamento Ecológico-Econ mico da Zona Costeira do Ceará;

¹⁸ Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio . Acesso em: 21 jul. 2022.

- n) o Decreto Municipal nº 14.498, de 18 de setembro de 2019 - Nova Divisão de Bairros de Fortaleza;
- o) a Lei Complementar nº 278, de 23 de dezembro de 2019 - Nova Territorialização de Fortaleza;
- p) os Documentos produzidos pela Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, criada pelo Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016;
- q) os Documentos produzidos pela Comissão Interdisciplinar das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, os PIRF'S (Plano Integrado de Regularização Fundiária);
- r) a Lei Municipal nº 10.922, de 19 de setembro de 2019, que criou o Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 14.503, de 25 de setembro de 2019;
- s) as resoluções emanadas do Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, inclusive as que entraram em vigor ao longo do processo de revisão;
- t) a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (Fortaleza, 2023a).

É importante destacar e compreender que o Plano Diretor tem por obrigação ou objetivo manter-se interligado a todos os instrumentos e leis que versam sobre a produção da cidade.

O Plano Diretor tem muitas coisas interessantes. Uma delas é (*sic*) a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Significa que um assentamento precário, uma ocupação de uma terra que estava ociosa e que as pessoas construíram as moradias, mas não é regularizada, em vez de ela ser despejada ou simplesmente haver um processo de reintegração de posse, pura e simplesmente, a prefeitura estabelece um conselho ali naquela área, um conselho participativo, elabora um plano, que é o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), e pensa, conjuntamente, com a população as soluções para aquela situação: quais são os investimentos urbanísticos que precisam ser feitos, como é que pode acontecer a regularização fundiária e tudo isso. Outra coisa que tem no Plano Diretor que é muito importante, é a definição das zonas de patrimônio histórico e arquitetônico, preservar memórias, equipamentos que têm valor simbólico, valor paisagístico, para que sejam tombados, preservados, para a memória da história da cidade, também é estabelecido no Plano Diretor... E também as zonas de proteção ambiental, por exemplo, criação de parques, de áreas verdes, ecossistemas que têm relevante interesse ecológico e podem ser protegidos a partir do zoneamento ambiental do Plano Diretor, além das políticas de mobilidade. Também definição das áreas, dos diversos modais de mobilidade urbana que podem ser favorecidos também dentro da discussão do Plano Diretor e que se transformam em políticas públicas. Eu acho que só isso daí, fora outras coisas, já vale muito todo esse esforço de participação e de acompanhamento do processo de revisão. [Entrevistado 1 - Núcleo Gestor].

Tendo em vista o contexto exposto, é importante fazer algumas considerações para fornecer uma visão completa da Revisão do Plano Diretor de Fortaleza, especialmente em relação à concretização do planejamento de todas essas temáticas que fazem parte do Plano e ao avanço das diferentes etapas do processo de revisão. Informa-se, também, que todas as informações aqui apresentadas podem ser acessadas na plataforma principal¹⁹ do PDPFor, que disponibiliza diversos recursos, como visualização de reuniões, webinars, leitura de atas, produtos, agenda e fóruns, permitindo que tanto a população quanto as instituições possam acessar uma variedade de dados e informações relevantes para o acompanhamento do processo.

5.4 Os percursos da Revisão do Plano Diretor Municipal de Fortaleza: as etapas delineadas

Cumprindo os procedimentos legais e programados no tópico anterior, quanto a RevPDPFor, foram seguidas as seguintes etapas para o início do processo:

- a) chamada para a composição do Núcleo Gestor de Revisão do Plano, realizada por intermédio de Lei Municipal (Nº 10.922, de 19 de setembro de 2019);
- b) regulamentação através do Decreto Municipal Nº 14.503, de 25 de setembro de 2019, formalizando a necessidade de instituição de um Núcleo Gestor para iniciar os trabalhos;
- c) instauração da Comissão Eleitoral para organizar a Eleição das Entidades e Organizações da Sociedade Civil para compor o Núcleo Gestor, atendendo à Portaria Nº 747, de 27 de setembro de 2019;
- d) lançamento do edital de convocação para habilitação e eleição dos membros da Sociedade Civil, em 7 de outubro de 2019;
- e) aprovação da Resolução 01, de 29 de outubro de 2019, que trata do Regimento Interno do Núcleo Gestor de Revisão do PDPFor;
- f) habilitação das entidades interessadas e a nomeação dos membros, em dezembro do mesmo ano; aprovações no âmbito dos planos de trabalho para o processo de revisão, por meio da Resolução 02, de 17 de fevereiro de 2020;
- g) disposição das diretrizes gerais das etapas que antecedem a realização da Conferência da Cidade, em 27 de fevereiro de 2020;

¹⁹ Disponível em: <https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso dia 20 de setembro de 2023.

- h) disposição das diretrizes gerais da Plataforma Virtual a ser utilizada no processo de revisão, através da Resolução 04, de 27 de fevereiro de 2020; e
- i) aprovação do credenciamento público para a inserção de cidadãos e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, interessadas em participar da etapa de Mobilização e Capacitação dos Encontros Temáticos para a revisão, ordenado pela Resolução 05, de 22 de abril de 2020.

Em tempo, cabe salientar a ocorrência de uma pausa forçada e inesperada das atividades devido ao avanço da pandemia da Covid-19. Entretanto, em 2021, houve a mudança da presidência do Núcleo Gestor, sendo anunciado o nome do Servidor, Renato César Pereira Lima, como novo presidente, atendendo à portaria Nº 763, de 09 de setembro de 2021. Em dezembro de 2021 e janeiro de 2022 foram emitidos dois decretos tratando sobre alterações no texto, e também sobre o anúncio da designação de uma servidora para a secretaria do Núcleo, o Decreto Nº 15.229, de 13 de janeiro de 2022, que apresentou a nomeação dos membros do Núcleo Gestor da RevPDPFor.

O Núcleo Gestor da RevPDPFor é composto por 15 membros da sociedade civil e 15 membros do Poder Público. De acordo com o regimento interno, fazem parte as seguintes classes: Conselho de Profissionais, ZEIS, Classe Patronal, Entidades Acadêmicas e de Pesquisa, Movimentos Sociais Populares (moradores dos bairros, Assistência Social, organização ambiental, moradia popular, acessibilidade e pessoas com deficiência (PCDs), classes de trabalhadores e suas entidades representativas (Figura 7).

Figura 7 - Cadeiras do Funcionamento do Núcleo Gestor – Regimento Interno.



Fonte: <https://cloudpmf.fortaleza.ce.gov.br/index.php/s/zGFxDfTttbBRyJt>. Acesso em: 26 jul. 2022.

Em 25 de janeiro de 2022, no formato on-line, realizou-se a primeira reunião do Núcleo Gestor, com a apresentação de algumas mudanças de representantes do poder municipal. A reabertura dos trabalhos foi feita pelo atual prefeito de Fortaleza, José Sarto, ressaltando o impacto da pandemia para o município, e declarando a posse do “novo” Núcleo Gestor. Na ocasião, o próprio presidente do Núcleo Gestor lembrou, a todos, que a instituição (núcleo gestor) “**deve ser a guardiã e garantidora da metodologia e deve preservar aquilo que foi pactuado**” (grifos nossos).

Dentro do núcleo gestor, que foi o ente que foi criado para desenvolver toda essa metodologia, esse processo, ele é paritário, onde tem o mesmo número de membros da sociedade civil, o mesmo número de membros do poder público. [...] E, dentro desse processo foi determinado de ter, também, reuniões presenciais nos territórios, onde Fortaleza, administrativamente dividida em 12 regionais, foi subdividida em 39 territórios. Então, coube ao núcleo gestor fazer toda a aprovação desse processo junto com a Prefeitura de Fortaleza. [Entrevistado 10 - Representante do poder municipal].

Ao final da reunião, o presidente informou sobre a necessidade de contratar uma empresa especializada para prestar apoio à Prefeitura na construção da Minuta, produto final do processo de revisão. Também tratou da inserção de novos membros, objetivando realizar um resgate histórico sobre a memória do Núcleo Gestor, tentando elaborar uma linha do tempo, proporcionando um alinhamento com todos os membros; a proposta foi acatada e encaminhada.

Figura 8 - Chamada para capacitação do processo de RevPDPFor e Plataforma Digital.

Plano Diretor Participativo FORTALEZA

Fortaleza PREFEITURA

Capacitação acerca do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza e Plataforma Digital

Data: 24/05/2022
Horário: das 9h às 12h
Local: CUCA José Walter
 R. 69 - Pref José Walter
Público: Mobilizadores Sociais e Agentes de Cidadania e Controle Social

Fonte: <https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Organizado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), o consórcio formado pelas empresas, Quanta Consultoria Ltda, e Cooperativa de Trabalho de

Consultores e Assessores à Gestão Socioambiental formaram a Quanta/Gênesis, por um valor total de R\$ 5.831.875,37, incluindo todos os impostos²⁰; valor financiado pelo Banco Mundial para o custeio do Programa Fortaleza Cidade Sustentável - PFCS, intermediado pela SEUMA.

O Programa Fortaleza Cidade Sustentável caracteriza-se por ser uma iniciativa que pretende injetar, na cidade de Fortaleza, investimentos da ordem de R\$ 150 milhões de reais (recursos do Banco Mundial), com o objetivo de promover a integração do ambiente natural e construído de maneira positiva na saúde ambiental e na segurança urbana da população²¹.

Até o final de 2022 aconteceram doze (12) reuniões do Núcleo Gestor tanto de maneira presencial como virtual. As reuniões trataram das temáticas: conhecimento das etapas do processo de revisão; demarcação de reuniões ordinárias mensais para alinhamento; importância da memória do processo; e o resgate de resoluções já feitas.

É importante citar que, em fevereiro de 2022, foi realizado um *workshop* ministrado por Ana Elisa Campelo, servidora pública do município de Fortaleza, e Pedro Rocha, ex-presidente do Núcleo Gestor (Figura 9). Neste evento foi exibido um organograma das leis brasileiras que sustentam os Planos Diretores e quais os objetivos e importância para uma cidade, assim como a identificação do Plano Diretor no Estatuto da Cidade, e a exigência de articular o Plano Diretor com outras leis e planos.

Figura 9 - Reunião Presencial do Núcleo Gestor. Dia 17/05/2022.



Fonte: A autora (2022).

²⁰ Disponível em: <https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/detalhe-licitacao.asp?id=747&fonte=Novo>. Acesso em: 19 set. 2023.

²¹ Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/362-programa-fortaleza-cidade-sustentavel>. Acesso em: 19 set. 2023.

No citado *workshop* também foi apresentada a forma como foram estabelecidos os limites dos territórios, ou seja, por meio da noção de macrozoneamento e zoneamento e, a partir desses limites, estabelecido o que é permitido em cada zona. Outro ponto de destaque foi o crescimento espontâneo e rápido da cidade de Fortaleza, já que as expectativas ainda apontam para a continuidade desse crescimento, e a perspectiva de que Fortaleza, em 2040, terá, aproximadamente, 3,14 milhões de habitantes. E, a partir do exposto, surgiu o questionamento: como pensar o futuro para as novas gerações poderia ser mediado pelo Plano Diretor?

Dando continuidade, e a partir do Guia do Ministério das Cidades “Metodologia Participativa para elaborar o Plano Diretor”, foram apresentados os passos para a construção do Plano Diretor Participativo e as estratégias que seriam utilizadas no processo de sua revisão; de acordo com o guia, o processo ainda se encontrava na primeira etapa ou passo (Figura 10).

Figura 10 - Passos para Revisão do Plano Diretor.



Fonte: <https://cloudpmf.fortaleza.ce.gov.br/index.php/s/zGFxDfTtbBRyJt>. Acesso em: 26 jul. 2022.

Como órgão colegiado da política urbana, a gestão de todo o processo deve ser feita de modo pactuado entre o poder público e a sociedade civil, reiterando a importância da participação da população em todas as etapas; no período de apresentação do núcleo gestor realizou-se o resgate do Regimento Interno.

Superada a fase de informações básicas sobre o Núcleo Gestor, sua metodologia de ação, tratou-se sobre o segundo degrau na escala de construção do Plano Diretor: a preparação; decidiu-se para esta fase, trabalhar nos 39 territórios instituídos pela Prefeitura, distribuídos nas 12 regionais administrativas. Além disso, nessa fase, apresentaram-se os enfoques temáticos instituídos pelo Núcleo Gestor para o Plano Diretor: meio ambiente; cultura; patrimônio; educação; pesquisa e inovação; governança; desenvolvimento econômico sustentável;

desenvolvimento social; e desenvolvimento urbano. Na Plataforma Virtual²², é possível encontrar as discussões temáticas, com a participação de várias personalidades que se destacam em cada área tanto do poder público como da Sociedade Civil.

Na sequência, o Sr. Pedro Rocha apresentou a escala demográfica de Fortaleza (1940/2020), com o quantitativo de moradores do município e o crescimento dessa escala no decorrer dos anos. Pedro Rocha também destacou as discussões do Plano Diretor de 2009, o primeiro após a instituição do Estatuto da Cidade no município de Fortaleza, dando ênfase à defasagem dos instrumentos que acompanharam a construção do primeiro plano, citando, como exemplos, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 1996, a Lei municipal de parcelamento, de 1979, e o Código de Obras e Posturas, de 1981, trazendo a perspectiva, já debatida, de que o Plano Diretor deve estar em consonância com outros planos e códigos, o que não ocorria com os instrumentos citados como exemplo.

Nesse ponto, a metodologia de participação social no processo de revisão do PDPFor é destacada em quatro momentos distintos: participação presencial com enfoque territorial; participação presencial com enfoque temático; participação virtual por meio de plataforma digital; e na Conferência da Cidade.

Naquela ocasião, também houve destaque às mudanças e dificuldades provocadas pela pandemia e à necessidade do uso de mídias digitais e das tecnologias para o processo participativo, como aconteceu na Revisão do Plano Diretor da cidade de Recife, que aconteceu tanto presencial quanto virtualmente. Na Figura 11, apresenta-se um fluxograma horizontal com os caminhos e acessos de todas as etapas para a Revisão do Plano Diretor de Fortaleza.

Figura 11 - Cronograma Geral do Processo de Revisão PDPFor.

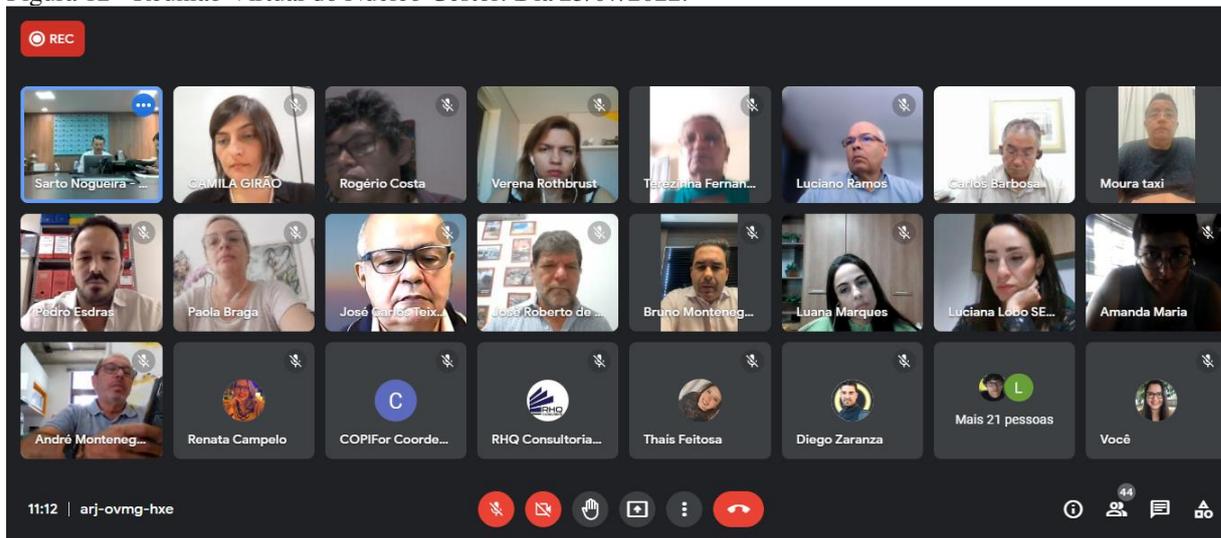


Fonte: <https://cloudpmf.fortaleza.ce.gov.br/index.php/s/zGFxDFtttbBRyJt>. Acesso em: 26 jul. 2022.

²² Disponível em: https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/diretor/r/plano-diretor/documentos?p7_grupo=11&session=14406741559076. Acesso em: 31 out. 2022.

Em março de 2022, cabe destaque, aconteceu uma reunião que apresentou a nova Plataforma Digital utilizada para dar publicidade a todas as etapas de Revisão do PDPFor. A apresentação foi realizada pela Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) do município de Fortaleza. As principais alterações realizadas na plataforma foram relacionadas à melhoria na experiência do usuário, segurança digital, inserção de ferramentas mais modernas e atuais, bem como, ajustes para facilitar a participação social; até setembro de 2023 foram realizadas vinte e oito (28) reuniões ordinárias e extraordinárias do Núcleo Gestor.

Figura 12 - Reunião Virtual do Núcleo Gestor. Dia 25/07/2022.



Fonte: A Autora (2022).

Destaca-se, portanto, que mesmo com as reuniões acontecendo, na maior parte do tempo, de maneira virtual, não houve a descontinuidade dos trabalhos. Informa-se que todas as reuniões estão acessíveis no site oficial do Plano Diretor, e que o Núcleo, até o momento, tem seguido as etapas estabelecidas para o processo de revisão.

5.5 A Primeira e Segunda Etapa da RevPDPFor

Numa provocativa mudança da lógica linear do tempo, retorna-se a novembro de 2021 com a publicação do Termo de Referência²³ para a contratação de empresa ou consórcio de consultoria para apoiar a revisão do plano diretor participativo de Fortaleza, que atuaria em conjunto com a comissão técnica multidisciplinar da PMF. O consórcio se concretizou somente na segunda metade do ano de 2022, através da licitação SBQC nº 001/2022, com financiamento

²³ Disponível em: Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 1070203 e código A5MY1WG. Acesso em: 19 set. 2023.

do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, no Projeto Fortaleza Cidade Sustentável - FCS (empréstimo N° 8747-BR).

A partir da inserção do consórcio no processo de revisão é possível acompanhar, mais detalhadamente, as etapas que foram sendo concretizadas e a entrega dos respectivos produtos. As etapas e produtos da RevPDPFor estão descritos no Quadro 6.

Quadro 6 - Detalhamento das Etapas por Período e por Produtos.

ETAPAS	NOMENCLATURA	PERÍODO	PRODUTO
1	Mobilização e Capacitação	02/01/2023 até 13/03/2023	Produto 1 ²⁴ (P1) Plano de Trabalho; Produto 2 ²⁵ (P2) - Olhar para Fortaleza: análise crítica do Plano Diretor 2009; Produto 3 ²⁶ (P3) - Caderno de Memórias do Processo Participativo da Etapa 1
2	Leitura da cidade: temática e territorial	04/04/2023 até 02/06/2023	Produto 4 ²⁷ (P4) Leitura da Cidade – Diagnóstico Propositivo; Produto 5 ²⁸ (P5) Caderno de memórias do processo participativo da Etapa 2;
3	Elaboração e consolidação de propostas para o Plano Diretor	04/07/2023 até 12/09/2023	Produto 6 ²⁹ (p6): Proposta para Plano Diretor de Fortaleza; Produto 7 (p7) Caderno de Memórias do processo participativo da Etapa 3
4	Compatibilização e validação de propostas e minuta de lei	11/09/2023 até 16/12/2023	Produto 8 (P8) Minuta de Lei do Plano Diretor Participativo de Fortaleza; Produto 9 (P9) Minuta de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; Produto 10 (P10) Caderno de Memórias do Processo de Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Fonte: (FORTALEZA, 2023b, destaques nossos).

No que tange ao momento recortado para a avaliação deste trabalho dissertativo, apresenta-se a Etapa 1 e Etapa 2 como o momento de capacitação, mobilização e leitura da cidade de modo temático e territorial.

A análise da 1ª Etapa se deu a partir da entrega dos produtos 1, 2 e 3, instrumentos que concretizam os caminhos seguidos pelo consórcio, primeiramente com a construção de um escopo levando em consideração o PDPFor de 2009, base legal que fundamenta a revisão, e

²⁴ Disponível em: Para conferir o original, acesse o site [²⁵ Disponível em: \[²⁶ Disponível em: \\[²⁷ Disponível em: \\\[²⁸ Disponível em: \\\\[²⁹ Disponível em:\\\\]\\\\(https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/f?p=116:11:1732390735249:::P11_ID,P11_PA TH:1090,DIRETOR_ARQUIVOS. Acesso em: 19 set. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/f?p=116:11:1732390735249:::P11_ID,P11_PA TH:711,DIRETOR_ARQUIVOS. Acesso em: 19 set. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\)\\]\\(https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/f?p=116:11:1732390735249:::P11_ID,P11_PA TH:590,DIRETOR_ARQUIVOS. Acesso em: 19 set. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\\)\]\(https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/f?p=116:11:1732390735249:::P11_ID,P11_PA TH:530,DIRETOR_ARQUIVOS. Acesso em: 19 set. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento, informe o malote 1070203 e código A5MY1WG. Acesso em: 19 set. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

logo após, contextualiza-se o município de Fortaleza, sua influência regional e urbana no país, assim como seus limites com outros Estados.

Nos documentos analisados, indica-se o ano de 2019 para o início do processo de revisão acontecer, o que, contudo, sofreu adiamento em razão da pandemia da COVID-19 e todas as dificuldades advindas da mesma; também foram apresentadas as últimas emendas, aditivos e regulamentações pelas quais já passaram o PDPFor de 2009. Todavia, em relação aos instrumentos previstos pelo EC, tais como: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, ainda não há regulamentação, portanto, não foram aplicados em tempo (Fortaleza, 2023b).

Acrescente-se que existe a expectativa pela atualização da regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento que vem sendo frequentemente utilizado no município, juntamente com a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU). As duas outorgas possuem indicações financeiras de cobrança e, no período de 2016 a 2022, arrecadaram um total de R\$ 91.647.211,74 (noventa e um milhões e seiscentos e quarenta e sete mil e duzentos e onze reais e setenta e quatro centavos) (Fortaleza, 2023b).

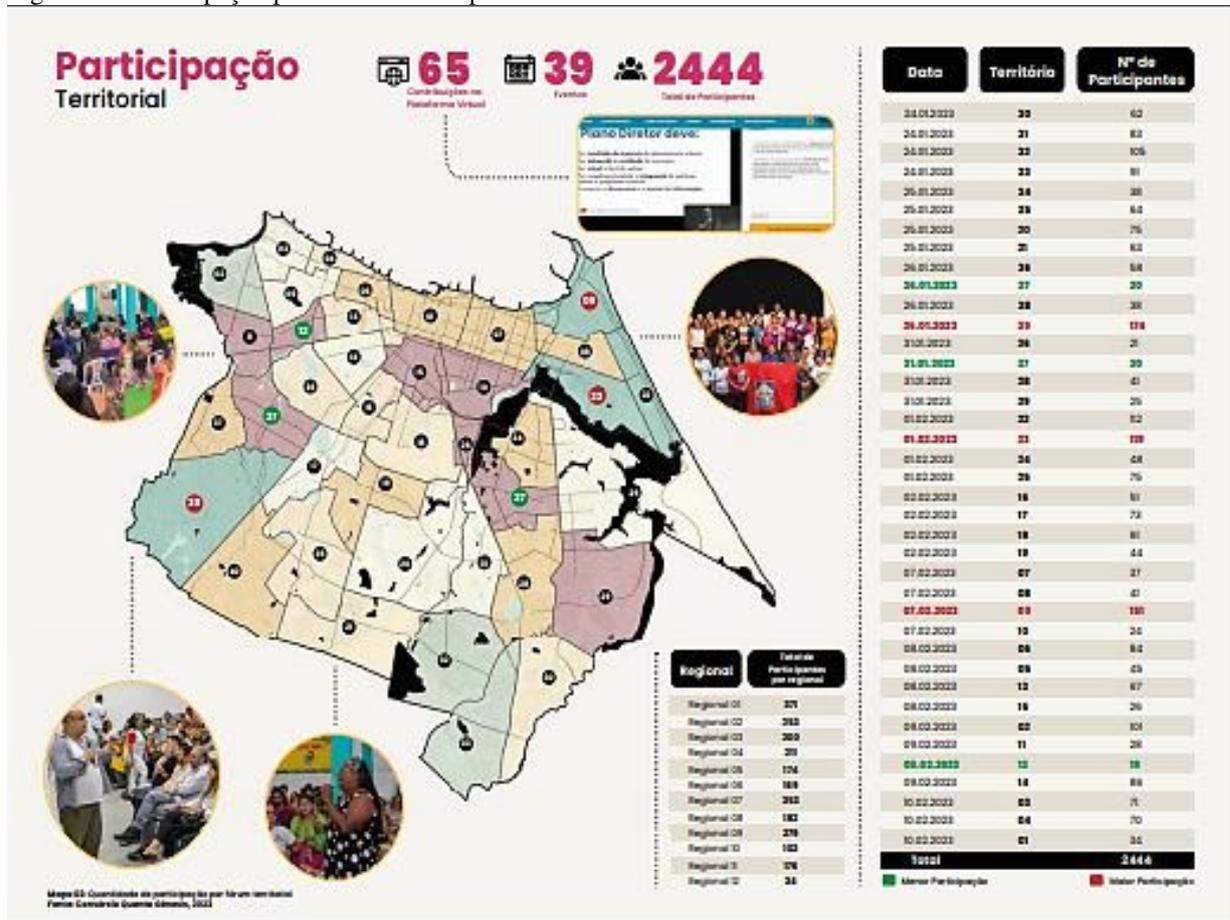
Outros títulos legais como: Operações Urbanas Consorciadas (OUC); Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS); Código de Obras; Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla); Fortaleza Online; e Cadastro Multifinalitário estão em diferentes estágios de execução. Contudo, o que se espera a partir da RevPDPFor é a harmonização das diversas leis do município, proporcionando, assim, uma maior segurança no desenvolvimento da cidade (Fortaleza, 2023b).

Como visto no Quadro 6, cada etapa gerou seus respectivos produtos. O produto 1 tratou da construção da metodologia de trabalho, dos eventos que foram propostos ao longo das etapas, da composição dos seminários, da audiência e da expectativa para a Conferência da Cidade, além de uma parte considerável do produto dedicado a apresentar o conceito de participação social e como se daria essa participação.

No produto 2, percebe-se a preparação técnica da construção de um produto com o devido rigor exigido para uma Revisão tão complexa. Também se observa a organização metodológica dos trabalhos atuais, assim como um olhar mais crítico do PDPFor de 2009, quando foram revisitados os objetivos do Plano, sua perspectiva estratégica, territorial, operacional e governança, além de redefinir os eixos temáticos de 2009, para os de 2023.

O produto 3 se empenhou em criar uma memória do processo participativo da Etapa 1, apresentar o dia, local e hora dos eventos, o total de participantes, primeiramente nos territórios e depois, por regional.

Figura 13 - Participação por território - Etapa 1.



Fonte: (Fortaleza, 2023b).

Conforme exposto na Figura 13, nota-se a participação virtual, com a inserção de 65 contribuições em 39 eventos, ou seja, um evento por território, com o total de 2444 participantes.

Já no que se refere aos seminários temáticos, o resumo é apresentado da seguinte forma: dezessete (17) contribuições virtuais; e seis (06) eventos, com a participação de 145 pessoas, cujo detalhamento pode ser apreciado na Figura 14.

Figura 14 - Participação por seminário temático - Etapa 1.



Fonte: (Fortaleza, 2023b).

Na entrega da Etapa 2 - Leitura da Cidade - surgiram dois produtos. O primeiro, de número 4, foi distribuído em três volumes, cujo volume 1 buscou o aprofundamento nas características gerais da cidade, ou seja, dos índices relativos ao perfil populacional, desigualdades sociais, distribuição de equipamentos públicos, comunidades em situação de vulnerabilidade, desenvolvimento econômico, sustentável e inclusivo, além da cultura, bens tombados, meio ambiente, entre outros. A descrição destes itens encontra-se, principalmente, em mapas que proporcionam, em linhas gerais, uma análise aprofundada da cidade, e em imagens de reprodução das desigualdades ou representação socioespacial.

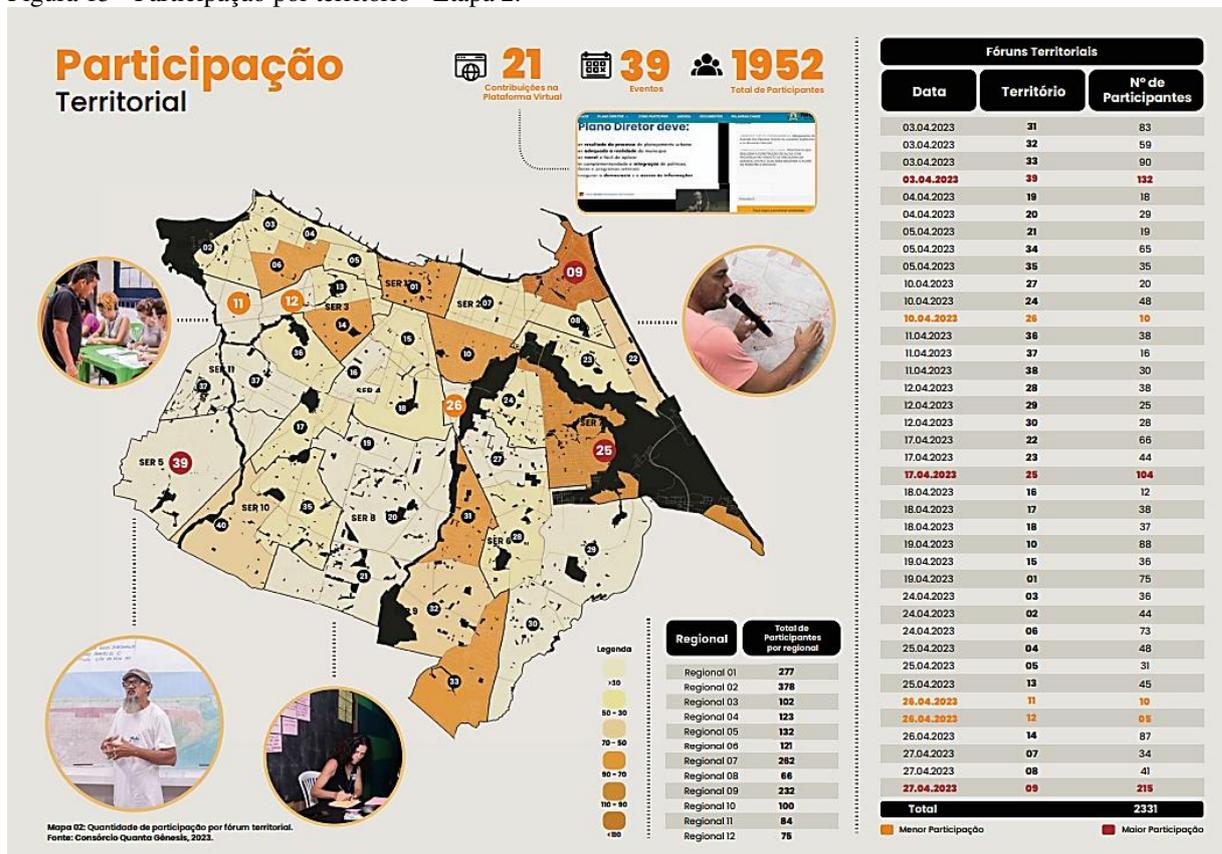
No volume 2 do Produto 4, apresentou-se, de forma mais objetiva, a produção e a estruturação do espaço e sua representação na cidade; análise sobre a infraestrutura urbana, o

ordenamento territorial, a regularização urbanística, assim como seus instrumentos de política urbana. Esse volume também trata da importância da Governança e como ela é estruturada pela PMF, detalhando como funcionam os Conselhos Municipais e os Fundos Municipais.

O terceiro volume do produto 4 promoveu as leituras com foco na participação, as contribuições da população para a construção dos mapas, e propôs, também, o cruzamento da leitura técnica da cidade com a leitura participativa.

O produto 5, assim como o produto 3 da etapa anterior, disponibilizou o resumo da participação territorial no processo de Leitura da Cidade, com atuação nos 39 territórios de Fortaleza. Conforme figura a seguir, emergiram 21 contribuições na plataforma virtual nessa etapa, com a realização de 39 eventos e presença de 1952 participantes.

Figura 15 - Participação por território - Etapa 2.



Fonte: (Fortaleza, 2023c).

No que diz respeito aos seminários temáticos realizados nessa etapa, tem-se sete (7) contribuições via Plataforma Virtual, sendo seis (6) eventos com um total de 379 participantes, finalizando os eventos previstos para Etapa 2 da RevPDPFor.

Figura 16 - Participação por seminário temático - Etapa 2.



Fonte: (Fortaleza, 2023c).

De acordo com os produtos apresentados e a descrição de como foram realizadas as etapas 1 e 2 para a construção da RevPDPPFor, na próxima seção apresentar-se-á a etapa final deste trabalho, as considerações sobre a avaliação da participação, a percepção dos interlocutores sobre a inclusão da participação social na RevPDPPFor, como o instrumento tem se apresentado em razão da participativo, como os movimentos sociais se articulam para serem inseridos nesse processo, e o que eles entendem por participação.

6 AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: LIMITAÇÕES E OPORTUNIDADES DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE FORTALEZA

Entende-se que a participação é a propulsora principal para que uma política pública seja amplamente debatida e democratizada, pois, uma vez que mais pessoas aderem aos espaços de discussões, mais suas demandas serão pautadas, debatidas e, possivelmente, escolhidas; a decisão para a avaliação da Revisão do Plano Diretor Municipal de Fortaleza reflete a oportunidade de aprimorar os estudos acadêmicos sobre esse momento histórico.

Os debates realizados e o desenvolvimento das ações na entrega dos produtos corroboram a máxima de que realizar gestão pública na realidade brasileira requer fazer escolhas, pois nem todas as reivindicações, durante os trabalhos, foram ou serão contempladas no futuro e, apesar disso, nenhuma oportunidade de organização social será perdida. Tratando, especificamente deste caso, os resultados da avaliação proposta refletiram que o fortalecimento e os espaços participativos existem e estão abertos para a população em geral, assim como para os movimentos sociais organizados.

Sabendo-se que, para cada avaliação pretendida existe uma escolha metodológica a norteá-la, apresenta-se, a partir de agora, o caminho que revela o arcabouço teórico escolhido e o posicionamento político para essa avaliação, assim como a realidade apresentada a partir das observações e das falas dos interlocutores.

Divididos em cinco principais tópicos, apresenta-se a forma de avaliação escolhida para a pesquisa, utilizando-se da expertise dos autores que são referência nesta prática, evidenciando a posição dos entrevistados - sejam gestores públicos ou da sociedade civil - e suas concepções sobre a Revisão do Plano Diretor Municipal de Fortaleza, principalmente sobre o caráter participativo, bem como o acesso à essa participação, além, é claro, de conhecer as percepções e entendimentos da autora na construção de uma política pública urbana.

6.1 Que caminho percorrer? Um destino e vários percursos na avaliação de políticas públicas

A avaliação das políticas públicas ganha importância, sobretudo, considerando a perspectiva da nova gestão pública. Em um contexto perceptível ao longo da construção deste trabalho, ficou evidenciado o esforço de articulação do Estado e de sua capacidade responsiva e decisória, dividida, agora, com diversos atores que possuem interesses distintos, e que também

recorrem à gestão de políticas públicas para a resolução de suas demandas. Para Gussi e Oliveira (2016):

[...] O Estado assume um papel estratégico de articulador e direcionador, compartilhando a sua autoridade e delegando competências para um conjunto de instituições que, eventualmente, tornar-se-ão uma rede articulada de agentes promotores de uma sinergia entre várias ações implementadas pelos governos e seus parceiros. (Gussi; Oliveira, 2016, p. 85).

Assim, essa articulação e direcionamento necessitam de espaços acessíveis de compartilhamento, atualizados e contínuos de monitoramento das ações que serão implementadas nas políticas públicas, assim como de técnicas avaliativas para valorar o impacto dessas ações para a sociedade.

Nesse aspecto é que, em nível nacional, ao longo das últimas décadas cada governo e cada política pública tem enfrentado desafios na elaboração de estratégias de avaliação das políticas sob sua responsabilidade, bem como para produzir dados e informações que assegurem a eficácia e eficiência dessas políticas, e também atestem a competência dos seus feitos perante a população. Segundo Faria (2005):

Diga-se, logo de início, o essencial: nas décadas de 1980 e 1990 a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado. Se parece haver consenso quanto a essa questão, há, contudo, uma diversidade de maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa desde o início do boom da avaliação de políticas e programas públicos ocorridos nos Estados Unidos da década de 1960. (Faria, 2005, p. 98).

Com o intuito de apresentar esse processo de constante relação entre a avaliação com a gestão pública, é que Guba e Lincoln (2011) retrataram em seu livro, “Avaliação de quarta geração”, a evolução da atuação do Estado, e como essa avaliação assume diferentes interpretações.

Inicialmente instituída como a geração da mensuração, o primeiro momento avaliativo dos governos levou em consideração, unicamente, o aspecto técnico da investigação; qualquer variável que o avaliador quisesse investigar deveria ser facilmente reconhecida, bastando observar os instrumentais utilizados.

A segunda geração, como uma evolução da primeira, tinha o cuidado com as especificidades como principal característica; o processo avaliativo era composto pelo detalhamento dos pontos fracos ou fortes de determinado objeto. Superada essa geração, a terceira conseguiu aperfeiçoar as anteriores, e ainda possuía um apelo descritivo e aferidor, inserindo a inclusão do juízo de valor nos procedimentos avaliativos.

Tal paradigma, ao longo dos anos, foi criticado e questionado, principalmente, pela ênfase de uma pretensa neutralidade na construção e aplicação dos instrumentos de avaliação, e a desconsideração dos aspectos subjetivos de tais intervenções. Assim, outras alternativas foram se juntando na busca por avaliações mais participativas e de fácil compreensão, influenciadas, também, pela inserção de novos atores sociais e instituições da sociedade civil, assim como de agências multilaterais que movimentaram e deram um novo significado às experiências na gestão pública, trazendo suas próprias formas de avaliar. Assim, para cada objeto de avaliação proposto, existem várias perspectivas de apreciação que foram, aos poucos, adentrando no espaço governamental com a finalidade de desenvolver, sistematizar e analisar dados para o alcance de seus objetivos.

No Brasil, conforme sugerido por Seibel e Gelinski (2012), essa perspectiva ficou ainda mais afinada a partir da Reforma Administrativa do Estado (1995), pois as avaliações eram do tipo gerencialista, coadunando com o enfoque da aplicação de avaliações em políticas públicas de acordo com o modelo econômico vigente adotado pelos governos. A Era Vargas, segundo os autores citados, iniciou, em seus processos de planejamento, a avaliação de políticas públicas, prestigiando os planos de desenvolvimento para o país na formulação de políticas públicas, caminhando, evidentemente, de acordo com o panorama econômico à época.

Após a instituição da Nova República e o início da nova Constituinte (1988), foram, constitucionalmente, amparadas as práticas advindas do direito de cidadania e das novas modalidades de gestão na área social, sobretudo, nos programas de assistência social; entende-se que é, nesta perspectiva, que se fortalece ainda mais a necessidade das avaliações participativas. Entretanto, até a década de 1990, a avaliação tecno-formal ainda era a principal proposta para a avaliação das políticas públicas, contaminada, até então, pelo paradigma positivista que continuava a desconsiderar diversos sujeitos, desprezando contextos sociais, políticos e culturais, bem como características regionais e as contradições advindas desse desinteresse (Gussi, 2019). Segundo Gasparini (2020):

Durante um grande período de sua ascensão e institucionalização, é possível afirmar que houve uma hegemonia de abordagens avaliativas orientadas pelo paradigma positivista e pós positivista, as quais marcaram as três primeiras gerações de avaliadores identificados por Guba e Lincoln (2011), [...]. Trata-se aqui de transpor para o campo da análise das intervenções públicas ou métodos científicos tradicionais, centralmente os modelos experimentais e quase-experimentais tidos como capazes de identificar com rigor a causalidade das intervenções públicas. (Gasparini, 2020, p. 22).

Buscando afirmar uma cultura avaliativa contra-hegemônica, de potencial democrático e participativo, desenvolve-se, neste trabalho, uma proposta metodológica

participativa de avaliação sob a ótica da teoria crítica, como a proposta elaborada pelo Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionada à Pobreza da Universidade Federal do Maranhão, coordenado pela Professora Maria Ozanira da Silva e Silva. A fundamentação dessa teoria leva em consideração o arcabouço da teoria crítica, que questiona o modelo ideológico liberal e neoliberal da avaliação. Também revela, em sua estrutura, o papel da ideologia na agenda da política pública e, por consequência, o porquê da avaliação, deixando explícito o papel do Estado na disputa de classes sociais/econômicas.

Para Silva (2013), o principal na avaliação de políticas e programas sociais é considerar o seu aspecto dialético, ou seja, a dimensão técnica e a dimensão política. Portanto, para a autora, a avaliação de uma política deve ser orientada por intencionalidades e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualificam como geradora de conhecimento.

Sendo a avaliação de políticas e programas sociais um movimento do processo das políticas públicas, considero que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, político, social e cultural de uma sociedade historicamente determinada. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. (Silva, 2013, p. 20).

Corroborando essa ideia, Souza (2014), faz uma reflexão sobre a importância de entender que a pesquisa avaliativa é, sobretudo, política, pois envolve decisões políticas, e tem como finalidade principal estabelecer critérios para a tomada de decisão, reproduzindo, assim, um posicionamento claramente político.

Isto posto, o trabalho de avaliação apresentado representa o início de um longo caminho a ser trilhado nos instrumentos urbanísticos de Fortaleza/CE, embora reconhecendo um avanço significativo nas perspectivas participativas e democráticas anteriores. Contudo, percebe-se ainda o sucateamento e a extinção de políticas públicas basilares, ensaiando um horizonte extremamente desfavorável.

Outra questão pertinente, é que a avaliação também implica na construção dos instrumentais e métodos de pesquisas adequados, e que a sua execução depende de um avaliador que é, diretamente, “marcado” pela via institucional na qual trabalha, haja vista que as instituições exercem uma pressão direta nas demandas da avaliação, e é bem provável que algumas problematizações não estejam na tradução final do relatório avaliativo. O ideal seria, como entende Cruz (2019):

[...] o pesquisador/avaliador, comprometido com questões ético-políticas emancipatórias, refletir permanentemente sobre seu papel, realizando o exercício da reflexividade, [...]. Em suma, trata-se de perceber como as políticas se desenvolvem, para que se destinam, qual sua extensão e multidimensionalidade, quais os efeitos alcançados, a que custo ocorreram e, ainda, que dados apontam para a construção de novos indicadores que permitam avaliar a política de forma ampla, densa e profunda (Cruz, 2019, p. 172).

Avançando na perspectiva da avaliação política, uma outra proposta bastante adaptada para as avaliações de políticas públicas atuais é a Avaliação em Profundidade, conceituada, inicialmente, por Rodrigues (2008), e utilizada, consideravelmente, nas pesquisas de pós-graduação em avaliação de políticas públicas da Unidade Federal do Ceará; a proposta utiliza-se de quatro eixos analíticos que norteiam sua análise.

Os quatro eixos analíticos apresentados: 1) conteúdo da política e/ou do programa, contemplando: formulação, bases conceituais e coerência interna; 2) trajetória institucional; 3) espectro temporal e territorial abarcado pela política/programa; e, 4) análise de contexto de formulação da política e/ou do programa são os norteadores desta proposta de avaliação em profundidade. (Rodrigues, 2016, p. 108).

É importante destacar que utilizar a Avaliação em Profundidade requer dedicação e esforço intelectual do pesquisador, já que a avaliação acontecerá com as informações obtidas pelas entrevistas tanto de forma objetiva quanto subjetiva, sobre as quais é requerida extrema sensibilidade na busca de significados para a política pública e o sentido de executá-la, indo além das métricas usuais de eficiência e eficácia.

Nesse contexto, percebe-se uma inquietação quanto aos caminhos que a avaliação de políticas públicas tem tomado ao longo dos anos, pois esta trilha um caminho que persegue a doutrina técnico-formal para a apresentação de métricas, mas também busca a necessária multidisciplinaridade e interdisciplinaridade para compreender as relações existentes entre o conteúdo da política pública, seus sentidos e significados.

Sendo assim, destaca-se o desenvolvimento de novas perspectivas e enfoques avaliativos e suas inserções na gestão pública percebidos em trabalhos dissertativos do mestrado profissional em avaliação de políticas públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Ouro Preto, e do próprio Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão que, como visto anteriormente, direciona o processo de avaliação apresentado nesta pesquisa.

Essas inovações propõem um caráter de superação na diminuição das desigualdades, no fortalecimento da democracia, no controle social, ou seja, uma abertura da comunicação direta entre o Estado e a sociedade. E quando essa abertura ocorre de maneira

satisfatória, promove melhor assertividade na formulação e implementação da política pública, criando um horizonte mais crítico e efetivo para a mudança social e política.

Nesse aspecto, tendo como base a avaliação de política pública de Maria Ozanira Silva e Silva, a avaliação na revisão de um instrumental legal que representa as bases do planejamento urbano e de desenvolvimento de uma cidade revela-se como um momento ímpar para esta mesma avaliação.

6.2 A RevPDPFor é participativa? A percepção dos atores no cenário participativo

A partir da metodologia avaliativa da RevPDPFor apresentada e elegida pela autora, relata-se o avanço das reuniões do Núcleo Gestor, a consolidação do estabelecimento do consórcio de empresas de consultoria e as etapas em processo; a participação social foi um dos temas mais esperados para a construção da revisão. Cabe salientar que, anteriormente a estes estágios, em 2018, suspeitou-se da existência de uma minuta de lei feita pela PMF, pronta para ser aprovada na Câmara Municipal, na qual já constaria todo o processo de revisão completamente escrito e definido.

Em 2018, a gente soube que a prefeitura estava tentando fazer, com uma equipe de trabalho para a elaboração do Plano Diretor... Já tinha até uma minuta toda preparada, com 54 artigos. E aí essa informação vazou pela imprensa e nós, com a ajuda do Ministério Público, questionamos. E aí foi aberto um outro processo participativo [...]. E aí toda a metodologia de participação popular, para garantir a participação popular, foi elaborada dentro do Núcleo que a gente faz parte. Então, a ideia inicial era outra, mas acabou que a gente conseguiu modificar essa ideia inicial com a criação do núcleo, que é, justamente, a recomendação do Estatuto da Cidade, do Ministério da Cidade, do Conselho Nacional das Cidades, das normativas, que indicam esse caminho metodológico. Então, agora o desafio é a gente garantir que essas metodologias cheguem na população e que elas tenham oportunidade real de participação e de construção de um bom plano diretor para a cidade de Fortaleza para os próximos dez anos. [Entrevistado 1 - Núcleo Gestor].

Essa informação mobilizou ainda mais os movimentos sociais que, desde 2019, realizavam encontros constantes para garantir uma participação dos movimentos sociais na RevPDPFor, além da publicização da revisão para toda a população fortalezense.

Em julho de 2019, os representantes dos movimentos sociais e do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA) solicitaram o acompanhamento do Ministério Público para a garantia da participação não somente com

consultas pontuais à população, assim como exigiram uma integração mais aprofundada, através do diálogo, com os territórios do município³⁰.

Pontua-se, também, a recomendação de suspensão das atividades feitas via Ministério Público, considerada pela promotora Giovana de Melo Araújo, que entendia que o cenário da pandemia desarticulária a presença da população nos eventos territoriais e temáticos, mesmo com a proposta de continuidade feita pela PMF, via plataforma virtual.

Cabe destacar o importante papel desempenhado pela imprensa no contexto da elaboração e revisão dos planos diretores municipais, bem como o acompanhamento colaborativo com os movimentos sociais, visando a integração das discussões no processo de formulação dos planos diretores. Em Fortaleza, em 13 de agosto de 2019, os veículos de comunicação apresentaram um extenso documento de 58 páginas, ostentando a logomarca da prefeitura e nomeando a participação da SEUMA, que parecia, em princípio, pronto para ser submetido à Câmara Municipal de Fortaleza, corroborando com o cenário de não participação temido pelos movimentos sociais. No entanto, posteriormente, o poder executivo anunciou que se tratava, na verdade, de um documento com a contribuição dos diversos setores da administração municipal.

Ao monitorar as notícias relacionadas ao RevPDPFor por meio do alerta configurado na ferramenta Google Alertas, com a chave: "Plano Diretor Participativo de Fortaleza", registrou-se um total de 55 notícias veiculadas em diversos meios de comunicação, desde 22 de fevereiro de 2022 até 22 de setembro de 2023. Este número é significativo quando considera-se o período de acompanhamento, promovendo razoável veiculação da informação nos principais canais de imprensa do município. Contudo, os *links* recebidos por e-mail, gerados para as buscas, encaminhavam para a página exclusiva dos assinantes do veículo de mídia, não permitindo o acesso amplo e democrático das informações sobre a RevPDPFor, o que também pode ser dito em relação ao acesso aos documentos físicos.

Então, eu gostaria que a Sociedade Civil, ela fosse convidada, incentivada pela prefeitura a participar fortemente da revisão do plano diretor. Mas não é isso. A gente sente, mesmo que acontecendo as três etapas, eu acho que poderia ser mais divulgado na TV aberta. Por que não tem propaganda na prefeitura, toda hora? Por que não tem na TV aberta, uma propaganda chamando ou incentivando a população para participar das etapas da revisão do plano diretor no seu território, na sua região? Não tem isso! No máximo tem uma divulgação no âmbito interno da prefeitura e ninguém olha. A população assiste à televisão, olha a internet, mas a televisão aberta é ainda um instrumento muito, assim, de muita divulgação. [Entrevistado 2 - Núcleo Gestor].

³⁰ Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/2019/07/mpce-recebe-representacao-da-sociedade-civil-por-falta-de-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor-de-fortaleza/>. Acesso dia 11 de outubro de 2023.

Faz-se importante esclarecer que, desde as movimentações existentes no início de 2020, já com algumas atividades realizadas, foi disponibilizado, pela PMF, o sítio eletrônico que compila todas as atividades do processo de RevPDPFFor, apresentando o que é o Plano Diretor, as etapas para a construção do instrumento, o mapa colaborativo, a agenda de eventos, os documentos expedidos pelo Núcleo, cartilhas, editais, dentre outros.

[...] Desde o início das discussões foi apresentado, principalmente depois da contratação da empresa de consultoria, todo um cronograma que se iniciou em janeiro deste ano (2023). Inclusive, eles fizeram subdivisão por tempo, por etapas. Acredito que até o final deste ano (2023), com a previsão de votação na câmara, apesar de eu achar que essa votação não vai ocorrer esse ano, vai ficar para o ano que vem, não vai ter tempo, [...] a consultoria fez uma programação da participação popular. E aí entram os fóruns territoriais, os seminários [em] que todas as datas e horários são divulgados lá no portal, e isso faculta àqueles que querem participar, que moram ali no território, que vai ocorrer o fórum territorial, que participem das discussões. Então, nessas reuniões é discutido toda a participação, como é que ela vai ocorrer; são debatidos os assuntos. [Entrevistado 4 - Núcleo Gestor].

Neste ponto, chama-se a atenção para a inserção de tecnologias virtuais na condução dos processos participativos. A PMF, por meio da plataforma virtual Fortaleza Online, estabeleceu um campo de inserção de propostas em diferentes momentos das etapas, criando uma base de dados interessante para análise; conforme explanado anteriormente com o levantamento das propostas, a proposta surge como uma oportunidade ímpar de elencar as demandas da população.

Eu estava comentando isso, o fato, o papel do setor público, ele é fundamental no caso de Fortaleza. Principalmente depois do lançamento da criação da plataforma digital Fortaleza Online, nós criamos uma base de dados e de informações sobre Fortaleza, preciosíssima. Eu acho que tão importante quanto ouvir os planos territoriais ou dos 30 novos territórios criados, ouvir todos esses segmentos, é ouvir todas essas pessoas que querem se manifestar. Existe uma manifestação concreta disponível, dá uma base de dados preciosa que o poder público detém. [Entrevistado 6 - Núcleo Gestor].

Então, assim, [...] esse processo de revisão do plano diretor, ele estava sendo gestado em quatro paredes. Então, pelo que a gente entendeu, os movimentos populares, pela moradia, pelo meio ambiente, em acessibilidade e outros movimentos, a princípio, a gente constatou que a prefeitura de Fortaleza queria uma participação mínima da população. Os espaços que ela ia abrir, primeiro, ela queria um processo de metodologia todo online, que a participação acontecesse online. A gente discordou. A gente acha que a tecnologia é importante, ela pode ser usada, mas, no dia a dia das pessoas, a gente quer ouvir eles falando. [...] Porque, online, nem todo mundo vai ter acesso, nem todo mundo sabe usar as ferramentas, nem se a própria prefeitura, pelo que a gente constatou e está constatando, não está fazendo uma divulgação mais interna, como é que as pessoas iam participar online? [Entrevistado 6 - Núcleo Gestor].

Entretanto, é crucial considerar que a condução de processos participativos por meio de plataformas virtuais demanda uma preparação prévia e a devida educação da população para o uso dos recursos essenciais das plataformas. Isso é destacado por um estudo recente,

tratando do abismo digital existente no país, e que também ressalta as dificuldades enfrentadas pela população em geral para adquirir equipamentos eletrônicos com acesso à internet de qualidade. Neste caminho, em uma pesquisa divulgada pelo Instituto Locomotiva, levantou que apenas 20% da população brasileira possui acesso a uma conexão adequada, ressaltando a urgência de parcerias entre o governo e empresas privadas para subsidiar políticas públicas que reduzam essa lacuna digital.³¹

É imprescindível, também, apontar que existem outras particularidades relacionadas à implantação de plataformas digitais; umas das barreiras mais discutidas em relação ao planejamento urbano é a barreira linguística. Neste contexto, por mais que exista a preocupação em apresentar um sítio eletrônico cuja navegação aconteça de forma intuitiva, é oportuna a preocupação em apresentar, para a população, uma linguagem acessível, o que muitas vezes só é possível com a intervenção dos movimentos sociais e suas articulações de mobilização educacional.

Portanto, surge uma oportunidade de reflexão sobre a participação, seja de forma digital, formal ou uma combinação de ambas. Além do desafio do acesso equitativo, há também a necessidade de validar os resultados apresentados, enfrentar as preocupações com a integridade do sistema na manipulação das informações, e garantir a segurança e privacidade dos participantes.

No entanto, junto com esses desafios, vêm também as oportunidades associadas a essa nova forma de participação. Por exemplo, a participação digital pode oferecer maior acessibilidade, possibilitando alcançar um amplo espectro de participantes, independentemente de sua localização geográfica. Além disso, a escala de divulgação pode ser ampliada significativamente, permitindo envolver um número substancialmente maior de pessoas. Isso também abre espaço para a diversidade de perspectivas, provenientes de diferentes territórios e realidades políticas. É evidente que as diferentes formas de participação criam oportunidades únicas e contribuem para a legitimidade das decisões almejadas nas políticas públicas.

Na construção do cenário participativo, outra preocupação paira sobre a continuação da formalidade para a RevPDPFor quando estiverem finalizadas todas as etapas, audiências e a Conferência da Cidade, que estavam previstas para dezembro de 2023, com as propostas seguindo para o plenário da Câmara dos Vereadores, onde será instaurado o debate no campo legislativo. Salienta-se, que o monitoramento constante dos debates e discussões é

³¹ Disponível em: de <https://exame.com/esg/abismo-digital-so-20-dos-brasileiros-tem-internet-de-qualidade/>. Acesso em: 07 out. 2023.

importante para que todo o esforço empreendido no ano de 2023 não seja diminuído pelas forças políticas e seus interesses, muitas vezes diversos dos interesses do povo.

O que me preocupa, para além dessa observância, de um produto gestado com participação, é que ao chegar na câmara de vereadores, isso não venha a ser desidratado através de emendas. Que a nossa maior preocupação é, ao chegar na câmara de vereadores, ou vai ser respeitado ou totalmente desidratado e sua essência cair por terra, através de emendas. É uma luta! [Entrevistado 9 - Representante do Ministério Público].

A fala acima é, reconhece-se com certo fatalismo, uma constante dentro da conjuntura política brasileira, haja vista o histórico de diversas leis revogadas ou aprovadas no último dia do ano, impossibilitando as articulações dos movimentos sociais para o impedimento de possíveis alterações e/ou supressão de temas já pacificados e mediados por meio da participação popular.

Não é um apagado de luzes de forma metafórica. É real, e isto vem acontecendo, a descaracterização. O Plano Diretor Participativo ou seu caráter participativo vem se descaracterizando pela ocorrência de emendas; isto está incorrendo em constitucionalidade. Esta norma é passível de contestação judicial. Ela seria nula, como já houve recentemente. [...] Não que aí é importante ver, isto não é uma desobediência, um desrespeito à independência dos poderes. O legislador foi eleito, tem legitimidade, tudo tem extração constitucional, mas a dele é diretamente da legitimidade, aferida com os votos. Ele deve legislar, mas tudo tem limite. Da mesmíssima maneira é importante frisar que existem as cláusulas pétreas. Se o legislador mais votado, deputado ou senador do Brasil, resolver mudar aquilo, não pode! Se o mais bem-intencionado e mais bem-votado vereador do município resolver votar alguma coisa, devido a todas as consultas e determinações, a alteração é inconstitucional. [...] Ele deve sair 100% igual. Pode ser aperfeiçoado! Pode ser alterado! Posso reduzir alguma coisa? Vamos ver. A descaracterização, aqui não pode. E o Ministério Público precisa estar atento a isso. [Entrevistado 8 - Representante do Ministério Público].

E eu acho que tem outra coisa, que é garantir que esse processo, quando ele chega na Câmara Municipal, ele também seja protegido. Porque não é justo que... Eu sei que o poder legislativo tem a atribuição de colocar emenda, de revisar, de dar suas opiniões, mas se a gente chega num momento que o projeto de lei chega na Câmara, ouvindo parte considerável da cidade, e ele chega aqui na Câmara e seja descaracterizado, quem perde com isso é a cidade. Então, acho que a Prefeitura também precisa exercer esse papel de mediar os interesses legislativos, que são inúmeros, porque aqui cada um representa alguém, cada um representa um setor, cada um representa um interesse. E aí esses interesses vão desde interesses mais ligados às questões sociais, como também ao poder econômico. Então a Prefeitura precisa, também fazer uma mediação para que os vereadores não descaracterizem. [Entrevistado 3 - Representante do Poder Legislativo].

Logo, como se percebe, o cenário construído para a RevPDPFor é de constante tensão, relações de poder e chamadas à participação, sobretudo para que objetivos comuns sejam reforçados, divergências sejam dissipadas e a inclusão e a diversidade sejam garantidas. Contudo, não se pode deixar de compreender que também é um interminável confronto de ideias e que, a todo instante, avanços sociais podem ser deixados de lado por articulações em outras

instâncias públicas, e que todo o processo, até a sua aprovação, necessita ser constantemente monitorado e tornado público.

Essas incertezas destacam ainda mais a importância de fortalecer os papéis desempenhados pela PMF e pela Sociedade Civil, com a finalidade de construir um espaço democrático seguro e protegido contra as diversas influências que buscam moldar a cidade à imagem e semelhança de seus idealizadores. Levar em conta esse cenário é um convite à reflexão sobre o impacto da representação social na condução das diferentes fases da RevPDPFor.

6.3 Que metodologias adotar para realizar a participação da sociedade? A COVID-19 e suas implicações no cenário da revisão

As etapas da RevPDPFor seguiram e revelaram suas características dentro do processo participativo entre a Sociedade Civil e a Prefeitura Municipal de Fortaleza. No que diz respeito à atuação da sociedade civil na segurança do processo participativo, percebeu-se uma maior inserção dos movimentos sociais a partir da construção/definição da metodologia.

Como já tratado, o Ministério Público manifestou-se contrário à continuidade das reuniões e debates no ano de 2020, em razão da pandemia da Covid-19, pois entendia-se como temerária a realização de encontros presenciais, sobretudo por dificultar a presença dos movimentos sociais. Mesmo com a divulgação da plataforma virtual como meio de acesso à revisão do plano diretor, acreditava-se que a medida poderia resultar em uma baixa participação dos atores menos favorecidos em termos de acesso à tecnologia de qualidade.

Em 2019, a gente teve o início das discussões e das reuniões referente à revisão do nosso plano diretor de Fortaleza, que é de 2009. Então, a cada 10 anos tem que ser feita uma revisão deste plano diretor. Iniciou-se em 2019, mas por conta da pandemia, exatamente pelo Ministério Público entender que poderia prejudicar a participação popular, houve uma decisão, e isso veio realmente do Ministério Público, até porque o interesse da prefeitura era prosseguir com a revisão do plano, com as discussões, com as reuniões. Estava tendo algumas reuniões online, inclusive quando iniciou-se a pandemia, ainda ocorreram algumas reuniões online porque, realmente, não podia haver as reuniões físicas, mas aí, depois veio essa decisão do Ministério Público e pediu para suspender todo o processo. A prefeitura entendeu, portanto, que sem essas reuniões e o contato com a população nas reuniões presenciais, não dava para prosseguir. A gente tem visto agora, inclusive nos fóruns territoriais que já ocorreram, nos seminários, muita gente não tem condição de ter acesso ao computador, de participar de reunião online. [Entrevistado 4 - Núcleo Gestor].

A Sociedade Civil e os movimentos populares, principalmente, têm expressado uma constante preocupação e alertado aos munícipes os retrocessos vividos pela cidade no que diz respeito a um desenvolvimento desigual. A busca por uma participação igualitária revela muito

do que esses movimentos têm vivenciado, diariamente, em suas comunidades e territórios; a questão da desigualdade tecnológica é apenas uma das vertentes que preocupam os movimentos populares.

Eu acredito que esses diversos segmentos, eles vivem as **contradições da cidade** na pele. Quem é da periferia, que passa por enchente, que passa por violência urbana, que passa por despejo forçado, remoção violenta, que muitas vezes só conhece o Estado com a mão pesada da polícia, sabe de maneira muito real o que é a opressão. Então o papel deles no Plano Diretor é fundamental, porque eles vão trazer essa contradição da gente viver uma cidade que é apartada. A gente tem, em Fortaleza, a cidade dos ricos e a cidade dos pobres. Então, a cidade dos pobres também precisa ter vez na revisão do plano diretor, porque se criaram diversos instrumentos, importantíssimos, para garantir uma urbanização mais justa, o que a gente pode dizer de justiça urbana. Mas esses instrumentos não foram implementados. A gente esteve, na última década, nas mãos das construtoras, nas mãos dos ricos da nossa cidade, e a periferia ficou uma década, completamente desassistida. Então, acho que o papel deles é trazer, exatamente, como a nossa cidade é responsável por produzir desigualdade. [Entrevistado 3 - Representante Legislativo - Grifos nossos].

Através das falas, percebe-se como é imprescindível a participação da Sociedade Civil no planejamento das cidades, desde o levantamento das necessidades urbanas, no atendimento às demandas dos cidadãos, bem como na luta por encaixar essas pautas nas discussões e debates institucionais, promovendo a inserção mais democrática e diversificada das propostas para a construção de uma cidade do futuro, igualitária e melhor para todos, sem distinção.

Outra visão refletida no conteúdo das falas dos entrevistados, aponta para o fenômeno da Especulação Imobiliária. Por mais que já estejam fortemente estabelecidas as contradições econômicas e sociais de uma cidade turística como Fortaleza, tornou-se pública e notória a influência, na RevPDPFor, de empresas e instituições que controlam o mercado imobiliário e atuam como agentes representantes do lucro; o retorno econômico para o município mostrou-se muito importante e buscado, e esse cenário foi bastante perceptível durante as reuniões.

Contudo, cabe lembrar a diversidade de atores formadores da Sociedade Civil representando diversos interesses, não somente sociais, que, de forma organizada e legítima, podem exprimir suas demandas e serem igualmente atendidos, haja vista que, de fato, também estão inseridos na cidade e contribuem, de alguma maneira, para o seu desenvolvimento, assim como os movimentos populares.

[...] algumas entidades civis como o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (SINDUSCON), o SINDUSCON representa as construtoras. Eles estão compilando propostas das construtoras para fazer essa apresentação também nesse momento (Etapas 1 e 2), e os movimentos populares, eles se valem tanto no portal, que qualquer pessoa pode fazer sua proposição, como também nesses encontros. [Entrevistado 4 - Núcleo Gestor].

Cria-se, em razão desse contexto, uma maior preocupação por parte das assessorias técnicas, vereadores e movimentos sociais, para que todos os segmentos sejam ouvidos e, se possível, atendidos, para que, conforme explanado anteriormente, a desigualdade de propostas não seja desproporcional, ou seja, contemple a todos os interessados; alinhar todas as narrativas, as demandas de todos os territórios, os discursos e debates, ultrapassa a mera organização administrativa.

Conforme percebido nas reuniões realizadas e através das postagens na página oficial da Plano Diretor, o cronograma e a entrega dos produtos foram alterados diversas vezes, refletindo que, na construção da participação, os diálogos nem sempre são fáceis ou lineares.

É importante não perder de vista o entendimento de que, no que diz respeito à construção do Plano Diretor, é papel do poder executivo municipal de assegurar a plena participação dos cidadãos, criar os caminhos necessários para que a participação aconteça e garantir que a divulgação das etapas seja ampla e acessível, com locais adequados para a realização dos fóruns e debates e acompanhar, depois da aprovação do plano, sua execução, conforme foi observado em falas dos entrevistados neste trabalho.

O papel da prefeitura é equalizar essas demandas. [...] Um lado vai ter que ceder um pouco, outro lado vai ter que ceder outro pouco. E esse papel de achar o equilíbrio e colocar isso de forma legal, sem também afrontar outra legislação ou a Constituição, é o papel do poder público. [Entrevistado 10 - Representante do poder municipal].

Acho que a gente [poder público] meio que tem talvez esse papel de conciliar as coisas. Então, o que tem, o que está na lei hoje, o que está sendo revisado, né? Então a gente já tem lá todo o arcabouço jurídico. Tem as demandas de todas essas forças que querem colocar os seus desejos, os seus anseios dentro do Plano Diretor. Então, o setor da construção imobiliária ou as entidades e trabalhadores, etc. E a gente, no setor público, vai também com os nossos olhares. Olha, a gente já executa política pública. A gente precisa de elementos que facilitem um pouco a execução das políticas públicas urbanas, em qualquer que seja o serviço urbano. Acho que, além da gente levar essas demandas, a gente tem um pouco desse papel de filtrar tudo. [Entrevistado 7 - Núcleo Gestor].

Contudo, nem sempre é um papel fácil construir diálogos e espaços de completo desempenho participativo. À época da RevPDPFor, teve-se notícia de que alguns críticos culpabilizaram a PMF de forma pública, através de diversas redes sociais, por, no entender destes críticos, não incentivar a participação de todos os interessados, ou, no mínimo, de não se empenhar no incentivo à mobilização e participação social.

A gente gostaria, o meu sonho, é que o plano diretor, ele fosse, vamos dizer assim, pelo poder público, um instrumento para escutar a comunidade, escutar as pessoas, as suas dificuldades, mas também as soluções. E o povo também sabe fazer, encontrar soluções. E eu gostaria que o poder público fosse esse ambiente de incentivar a participação mais forte da população. Infelizmente, né, isso não acontece. [Entrevistado 2 - Núcleo Gestor].

Revisitando a questão da notícia de uma pretensa minuta na qual a RevPDPFor já estaria concluída sem a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, lembra-se que esta notícia criou uma instabilidade em todo o processo acompanhado pela autora, gerando amplo e acalorado debate sobre a falta de articulação da PMF na divulgação dos meios necessários para o envolvimento da população, assim como críticas consideráveis ao papel do poder público em razão da forma como estava sendo realizada a publicização das audiências da RevPDPFor.

Porque para todos os efeitos, eles estão fazendo as audiências territoriais. De que forma que eles precisam oportunizar esse momento? Eu estava um dia lá na Câmara de Vereadores, aí um determinado vereador chegou até mim e disse: “as audiências vão começar”. Perguntei para ele como estavam divulgando, ele respondeu: “Eu já pedi ao padre, colocar lá na igreja”. E quem não tem acesso à igreja? Questionei. Ele respondeu: “Porque o padre consegue divulgar”. [...] Então, eu acho que falhou (a publicização), eles (Prefeitura) estão com pressa de entregar o produto, e a gente precisa desse produto. [Entrevistado 9 - Representante do Ministério Público].

[...] os outros territórios nem apareceram. Agora, por quê? Por falta de divulgação da prefeitura! Porque não é interesse dela! No primeiro dia que a gente foi para a questão do fórum territorial, o primeiro fórum, era um “catatau” (expressa grande quantidade) de material esse, de cartaz para ser distribuído antes (do fórum), que era para ter vindo para a comunidade. Porque se eles não fizessem (antes) (a distribuição), a gente pegaria, levaria, pregaria numa padaria, no posto de saúde, nas escolas, nas entidades, então a gente fazia uma divulgação. Eles vieram (com os materiais) na noite (do fórum), então se perdeu tudo..., se perdeu. [Entrevistado 5 - Ativista de Políticas Públicas Urbanas].

Os relatos revelam (ou desnudam?) a face política das decisões. Se a população não participava de maneira integral das atividades, as etapas foram sendo realizadas e os produtos foram sendo entregues sem que houvesse preocupação quanto à participação do maior número de participantes possível, e sem a preocupação de olhar para a representatividade dos participantes presentes; se eram oriundas das secretarias municipais, influenciadas pelos agentes da PMF para, unicamente, dar prosseguimento às atividades ou se representavam, de fato, a população.

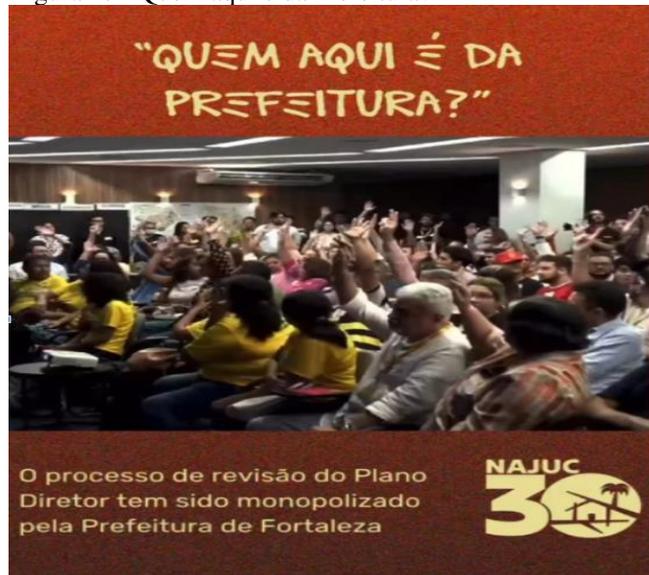
No processo de 2009, houve mais participação popular do que está sendo nesse. Então isso talvez seja uma consequência justamente dessa velocidade, porque eu sinto as coisas muito atropeladas. Assim, é meio rápido. Acho que tem que ter uma celeridade, porque senão a gente vai passar 10 anos e ninguém resolve. Então, assim, tem que ter realmente uma coisa nesse aspecto de você ter começo, meio e fim. Também não acho que tem que se alongar demais, [...] mas o **sentimento** que eu tenho, é que como está tendo um pouco dessa pressa, isso está prejudicando um pouco a participação de uma forma mais contundente. E aí eu não sei como vai ser o resultado disso. Então, acho que a participação popular, e no todo da população, poderia ser um pouquinho melhor. [Entrevistado 7 - Núcleo Gestor - grifo nosso].

O reflexo da realidade comentada, foi perfeitamente observado em uma reunião realizada em 2023, cuja análise e considerações serão tecidas no próximo tópico que, de igual modo, transitará pelas responsabilidades da PMF e da sociedade civil em relação a RevPDPFor.

6.3.1 Quem aqui é da prefeitura? Os papéis representados pela sociedade civil e pela prefeitura na RevPDPFor

No dia 02 de agosto de 2023, no auditório do Paço Municipal da Prefeitura Municipal de Fortaleza, deu-se início a Etapa 3 da RevPDPFor, com o objetivo de elaborar e consolidar as propostas para o Plano Diretor. Na ocasião fez-se a seguinte pergunta para o auditório lotado: Quem aqui é da prefeitura? O que se viu foi uma distribuição extremamente desigual entre a população e os representantes da Prefeitura.

Figura 17 - Quem aqui é da Prefeitura?



Fonte: Página no Instagram do Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC/UFC).

A pergunta “quem aqui é da Prefeitura?” resultou na constatação de que, aproximadamente, 90% dos presentes tinham vínculo direto com a PMF. Tal fato exemplificou, de certo modo, a insuficiência que a propaganda e metodologia utilizada pela PMF para a RevPDPFOR; embora o rito processual do instrumento tenha sido observado, houve falha importante na divulgação, importando em baixa representatividade popular.

Quando eu fui para o lançamento, eles mostraram o cronograma, dividiram a cidade em 39 territórios, e existem essas oficinas, esses momentos nos 39 territórios. Tem umas críticas, porque algumas vezes isso está acontecendo em horário de expediente, tem gente que não pode. Tem uma questão que foi levantada em uma das reuniões que eu fiz agora, mais recente, que era a disponibilidade de ter algum transporte e coisas

de alimentação, porque pode parecer pouco pra gente, mas às vezes esse custo de transporte, de você ter uma refeição, para algumas pessoas faz diferença, e isso não estava tendo. Mas depois eles estavam até vendo se conseguiam, de novo, um cartão de transporte para poder algumas dessas pessoas participarem. Então, ainda que eles fossem no território, eu acho que, talvez, essa participação tenha sido um pouco prejudicada. E eu acho que falou-se também na última reunião que eu fui, e está tendo uma adesão menor. [Entrevistado 7 - Núcleo Gestor].

Então esse papel também é do poder executivo. Para além de garantir orçamento, garantir grana para que todo esse processo seja feito com dignidade, com água, com lanche, com material formativo, com cartilha, com vídeos, enfim, com esse material que é amplo de divulgação e de formação. [Entrevistado 7 - Núcleo Gestor].

Entende-se que a PMF criou, sim, espaços de discussão, conforme questionamento feito aos interlocutores, representou o seu papel enquanto propulsora do início e andamento da proposta, da metodologia, em conjunto com o consórcio de consultorias e os movimentos sociais, mas foi questionada diversas vezes e teve produtos revistos e melhorados, haja vista que a possibilidade de melhoria e aprimoramento faz parte de todo e qualquer processo.

Entretanto, o processo participativo necessita, sobretudo, reconhecer em qual papel e em quais circunstâncias se define, se na busca pelos anseios por uma administração pública mais célere ou na proporção em que capacita sua população para uma melhor integração com as propostas da metodologia, aumentando os espaços de exercício da cidadania. Esta é uma linha tênue que traz à reflexão se existe ou não uma participação qualificada para colaborar nos fóruns e nos seminários. Entende-se que toda a população precisaria participar, relatar todos os problemas da sua rua e do seu bairro ou que suas manifestações pudessem ser resumidas por territórios, por segmentos, por espaços, e deduzidas nas decisões macro do PD?

Ainda dentro das capacidades relativas à PMF, tem-se a “tradução” do que está sendo exposto, como categorizar e criar uma interpretação do que está sendo falado e ouvido na realidade da cidade, ou melhor, nas realidades da cidade. O poder da “tradução” em instrumento legal, talvez seja o momento mais interessante e instigante do processo, simbolizando a participação em matéria abstrata.

Você fala que as pessoas têm todos os seus desejos e que são legítimos, que está certo, e trazem para dentro do bojo, porque é aberto ao público, qualquer pessoa pode participar. É o núcleo gestor o guardião desse processo. Mas ele nem propositivo ele era, ou é, a medida que ele vai reagindo aos produtos que estão sendo entregues. Mas é assim, eu acolho todo tipo de participação e manifestação que a gente tem ao longo desse processo. Então, às vezes você tem pessoas que estão falando o problema do seu bairro, uma coisa específica, está falando da sua realidade. Às vezes muitos vão dizer assim: “vai lá e luta”, numa coisa muito pequena que você diz que você não tem nem como traduzir isso para a lei. Você tem que fazer uma tradução, a vontade de sair para fazer o plano. Mas eu acho que a participação, ela se traduz a partir do momento em que eu consigo manifestar estes meus desejos. Eu não posso querer que qualquer cidadão entenda de um processo participativo, entenda de urbanismo, entenda de lei, entenda de zoneamento, entenda tudo isso. Então, acho que essas manifestações são extremamente válidas, ter essa participação em todos os segmentos, não só um

segmento popular. Mas a gente gosta muito e eu acho até que é por isso que a gente tem de cometer um equívoco de achar que o participativo estaria restrito às camadas mais frágeis, aos movimentos populares, e não é isso. [Entrevistado 6 - Núcleo Gestor].

Assim, compreende-se que o papel do poder público é fundamental para a garantia da escuta dos diversos segmentos da cidade e não somente da população. A ideia de que somente as camadas populares com seus anseios e manifestações, possivelmente, não sejam suficientes para fundamentar as decisões, aponta para a tão debatida confluência perversa, na qual o conteúdo manifesta que de um lado existe, e é garantido, um projeto político democratizante e ansiado na construção das políticas públicas brasileiras, mas que caminha lado a lado com os interesses daqueles que prezam e lutam por questões técnicas que viabilizem o desenvolvimento econômico da cidade.

Eu acho que a participação da sociedade como um todo é um chamamento para todos os segmentos da sociedade, e ouvir todos esses segmentos. Então, a partir do momento que eu me manifesto, conseguindo ou não me tabular dentro da proposta dessa, é válido e é um tipo de participação. É claro, em alguns segmentos e para algumas entidades, até mesmo públicas, conseguem ter uma manifestação ou uma participação mais focada dentro do conceito do que é o Plano Diretor. Mas participar, é esse chamamento a você fazendo algo e voluntariamente. Eu acho que não adianta a gente querer que todas as pessoas gostem. É ilusão a gente achar assim: eu vou pegar aqui o meu bairro, eu vou levar a metade do meu bairro para ir pro fórum. [...] Você vai dispersar totalmente a discussão, vai pulverizar e vai perder talvez o foco naquilo que fosse fundamental. E isso eu acho que é o grande fator, até completando a definição de trazer essa participação, o foco, o uso do que é proposto e do que é objeto dessa participação. Mas ouvir a outros, eu acho que é importante, né? Agora, a gente tem que ter, e é fundamental, que tenha essa tutoria nesse escutar, para poder traduzir o que está sendo dito e trazer para dentro, não só na caixa, no arcabouço legal, mas trazer para dentro da discussão, inserindo isso, dando um arcabouço técnico e urbanístico [do] que está sendo proposto. [Entrevistado 6 - Núcleo Gestor].

Tendo refletido sobre algumas considerações na questão do papel dos movimentos sociais, associações, entidades, sindicatos, entre outros, também do poder público na garantia da participação na RevPDPFor, falta considerar o que a população pode conquistar com a sua participação.

6.4 A RevPDPFor atende as demandas da população?

A busca pelo desenvolvimento urbano mais justo e igualitário propicia o reconhecimento da existência de diferentes territórios, todos com diferentes tipos de demandas e interesses. Na elaboração de Planos Diretores ou em suas revisões surgem reivindicações de toda ordem, sejam culturais, econômicas ou sociais, entre tantas outras, que revelam a complexidade da tarefa, já que, atender prontamente às necessidades de todos os grupos

urbanos, sem que exista um amplo e massificado debate a respeito, pode acabar gerando ainda mais desigualdade.

A população aí é muito ampla. Então eu acho que a população tem uma tarefa também um tanto parecida com essa Sociedade Civil. Porque o olhar do seu território é um olhar muito específico, e até tem uma frase que diz: “a cabeça pensa onde os pés pisam”. Cada pessoa, independente do lugar onde ela esteja, tem uma visão daquele lugar, e o Plano Diretor, ele deve juntar esses olhares, essas vivências e encontrar um **lugar comum**, um lugar que consiga mediar esses interesses. Então eu acho que a população tem exatamente esse papel, de contar qual a cidade [em que] vive, qual é a cidade que ele conheceu, qual é a cidade que ele vivencia as suas experiências. Por isso, a necessidade de ouvir amplamente os diversos segmentos, e a população, que é a maioria das pessoas que não estão nesse debate, elas precisam estar para dar suas visões de mundo, para dar suas opiniões, enfim, falar por elas mesmas. Quem dera o Plano Diretor conseguisse chegar em todo mundo, porque a gente teria um Plano Diretor construído com olhares e percepções diversas. E a diversidade faz parte da nossa cidade. Então acho que o papel da população seria esse. É contar a partir do seu lugar qual é a cidade que conhece, qual é a cidade que precisa ser construída. [Entrevistado 3 - Representante Legislativo - Grifos nossos].

Contudo, olhando criticamente, se a população não encontra espaço ou ânimo para se inserir dentro do processo de revisão tanto por desconhecimento, falta de oportunidade e tempo, conseqüentemente, suas demandas não serão expostas, ouvidas e muito menos inseridas no PD. Cria-se assim, um grande desafio para a administração pública e para os Movimentos Sociais, qual seja, o de encontrar um lugar comum, conforme exposto pelo entrevistado.

Mas, de fato, o que a população de Fortaleza ganha participando da revisão de seu Plano Diretor? Esta é uma questão que permeia por diversos caminhos e que pode levar a inúmeras respostas. Talvez a questão seja melhor respondida com a negativa da sentença, ou seja: o que, de fato, a população perde não participando da REvPDPFor? Sobre este questionamento, os interlocutores teceram algumas considerações.

Conforme os relatos, primeiramente os munícipes perdem quando não escolhem falar sobre as suas vivências na cidade, quando não dizem como estão os equipamentos de lazer nos seus territórios, quando não opinam sobre como as políticas públicas podem ser melhoradas.

[...] Justamente compartilhar o que eles sentem em relação à cidade. Como eles vivenciam em relação à cidade? Justamente, como é o cotidiano para acessar o transporte público, a questão da mobilidade? Como é o acesso aos equipamentos públicos, os serviços básicos de educação, saúde, trabalho, assistência social e lazer, que fazem parte da cidade? E que dificuldades eles enfrentam em termos de participação social? Quais as oportunidades que eles têm de opinar sobre as políticas públicas que afetam as suas vidas? Então, o conjunto da população traz essa vivência da cidade para o debate, para esse processo participativo, e isso serve de ingrediente, digamos assim, para que sejam formuladas as melhores propostas que venham a atender a esses anseios populares. [Entrevistado 1 - Núcleo Gestor].

Como visto anteriormente, a população desempenha uma importante função na descrição das suas reivindicações, na ocupação dos espaços. Sejam eles consultivos ou deliberativos, a população coloca em pauta o cenário vivido e percebido em seu cotidiano. Entretanto, quando não se ocupam os espaços participativos, a realidade não é exposta em toda a sua plenitude. Quando a população não se engaja ativamente no processo de Revisão do Plano Diretor Participativo, abre-se espaço para que interesses mais intensos e engajados em termos políticos e financeiros dominem a agenda. A não participação e alinhamento da sociedade civil e comunidades mais populares pode dar margem ao recrudescimento de interesses que não estão alinhados com o bem-estar coletivo, mas, sim, com suas próprias agendas. Nessa conjuntura, naturalmente, surgem os conflitos de interesses.

A gente está travando [disputas] entre as classes sociais, e nós somos poucos lá na sociedade civil. Eu acho que 4 ou 5 representantes têm essa linha mais popular. Os outros representantes da sociedade civil estão lá fazendo figuração, eu acredito. E também defendendo o interesse da prefeitura, não do povo. Mas a gente está resistindo, e nós, como sociedade civil, não estamos parados. A gente tem limites, a gente não tem dinheiro, mas a nossa resistência, a nossa luta faz a diferença, né? Militantes que participam, que participaram na primeira e na segunda etapa, nas reuniões territoriais e temáticas, eles fizeram a diferença. Esse é o primeiro ponto. [Entrevistado 1 - Núcleo Gestor].

A não participação da população também contribui para o desconhecimento de demandas básicas que afetam diretamente seu cotidiano, como, por exemplo, não conhecer o direito de ter o “papel da casa”, de morar num ambiente sanitariamente saudável, de residir próximo ou ter acesso facilitado aos seus familiares e aos equipamentos públicos da sua região, como escolas, hospitais e postos de saúde, entre outros.

Os instrumentos contidos nos Planos Diretores seguem as demandas pactuadas nas audiências públicas e nas decisões debatidas entre os diversos segmentos da população, Quando a população desconhece inclusive em que zona se encontra, se o território em que vive é, por exemplo, uma ZEIS, que tem como caráter primordial a defesa do seu espaço por seus moradores contra as investidas do capital imobiliário, a população acaba negligenciado o instrumento que protege o seu próprio território.

A gente pensa assim: participação popular no plano diretor dos movimentos sociais, são das pessoas mais carentes, mais humildes, que tem, às vezes, uma condição de moradia degradada. Então, talvez seja exatamente por isso que elas se preocupam mais com as alterações que podem haver na cidade. Então, realmente, se organizaram e estão buscando ter mais voz. Mas não quer dizer que as pessoas que moram na Beira Mar, no Meireles, enfim, em bairros nobres da cidade, todos vão ser afetados da mesma forma. Claro que o poder público tem que voltar uma atenção maior para quem está numa área de risco, para quem está em situação vulnerável, para quem necessita de um suporte maior. Então, até por conta disso, foram criadas ZEIS, que são as zonas especiais de interesse social, buscando, exatamente, tentar regularizar a situação daquelas pessoas. Às vezes são invasões, são grandes áreas que foram

invadidas e já são ocupações de muitos anos [...] existe também um trabalho da prefeitura que é feito em paralelo a essa questão do plano diretor, que é a regularização fundiária. [Entrevistado 4 - Núcleo Gestor].

A insegurança jurídica, a falta de conhecimento dos instrumentos, o planejar sem a participação revela-se, também, como uma forma de planejamento que evidencia o que foi, reiteradamente, apresentado ao longo deste estudo: o conflito por maior influência nos resultados da RevPDPPFor, e o predomínio dos interesses particulares em detrimento dos coletivos.

E aí quando você traz esses objetivos, e você visita os direitos sociais, direito à moradia, saúde, educação, e conjuga com essa política urbana associada, que tem como premissa esses princípios, você entende como é que deve ser pensado e gestado o plano diretor. Então, muitas vezes as pessoas dizem assim: “não existe planejamento urbano”. Mas o caos urbano advém de um planejamento. O que existe é um direcionamento em descompasso com o que está lá na Constituição. [...]. O caos é planejado, porque ele atende interesses. Então, eu acho que quando a gente começa a perceber a cidade, a gente evidencia isso. [Entrevistado 9 - Representante do Ministério Público].

A RevPDPPFor é o aprimoramento de um produto já existente, construído repleto de reivindicações e arranjos institucionais que promoveu, em 2009, um grande avanço para a gestão participativa da cidade, e gerou o debate sobre a organização de um marco regulatório que colocou Fortaleza como uma das poucas cidades brasileiras que possuem Plano Diretor. O legado social produzido pelos movimentos sociais e pela população, à época, precisam ser lembrados e revisitados para que não haja ainda mais retrocessos no interesse público.

Assim, infere-se que a não participação da população atinge diretamente a capacidade de mobilização social e enfraquece ainda mais a manutenção dos espaços públicos participativos. Qualificada ou não, se com as melhores condições ou não, se articulada ou não, o recurso da participação nas políticas públicas deve fazer parte da rotina da população. A população que não participa das discussões da RevPDPPFor perde muitas oportunidades, abre mão dos direitos conquistados, não contribui para o desenvolvimento da cidade e põe na mão de interesses diversos ao bem-estar coletivo a concretização do Direito à Cidade.

Por fim, ou seria o início do debate, questiona-se: o que os interlocutores, de fato, entendem por participação? Como um conceito a princípio tão abstrato pode ser materializado na RevPDPPFor?

6.5 O fim talvez seja o início. O que os interlocutores entendem por participação?

Conforme conteúdo tratado nos tópicos anteriores, a participação social desempenha uma importante função na organização urbana, seja no trato do ordenamento jurídico, seja na busca por uma legitimidade democrática, na melhoria e qualidade das decisões, na promoção de justiça social, na intermediação de conflitos, no acesso às ações de sustentabilidade, dentre outras. Estas questões são tão importantes que o slogan da RevPDPFor é “A cidade de todos começa por você”, reconhecendo e reafirmando ainda mais o empoderamento dos moradores da cidade, confiando-lhes, a cada um, a responsabilidade de construir um Plano Diretor que reflita a realidade de cada território. Ou seja, para além de discussões a respeito dos novos limites do município, descritos nas novas leis e incremento dos tributos, uso do solo, a inclusão de debates sobre mobilidade urbana, patrimônio, governança pública e a implantação das outras diversas pautas na construção da cidade.

Assim, chega-se à última questão levada a cada interlocutor: o que você entende por participação. Para surpresa da entrevistadora, foram observados breves momentos de espanto ou admiração por parte dos interlocutores.

Mas, afinal, o que é participação? Entende-se, mesmo sem recorrer ao dicionário, que participar é envolver-se em algo, é ter direito a decidir sobre determinada questão, é promover o debate sobre certa temática. Na RevPDPFor, a participação vai muito além do simples revisar de artigos e propor novas ações. Neste contexto, participar é organizar, é dar voz, voto, é não permitir a unilateralidade, garantir a participação efetiva da sociedade.

[...] Então, participar é ter condições materiais para garantir que as pessoas consigam colocar os seus posicionamentos, que eles sejam acolhidos e que eles sejam incorporados ao plano diretor, sabe? A participação precisa, também, vir por meios materiais, as pessoas precisam saber o que é o plano diretor, precisam saber o que é que o plano diretor muda na vida delas, qual é o zoneamento da região onde elas moram, enfim, ter essas informações que também tem muita ligação com o papel do poder público, de antes de cobrar o posicionamento das pessoas, formá-las adequadamente para uma participação **efetiva**. Então, participar é estar lá e garantir contribuições que consigam fazer diferença na vida delas, né? [Entrevistado 3 - Representante Legislativo]

Participar é as pessoas terem o seu espaço de escuta. Por que eu falo de escuta? Porque, muitas vezes, a gente fala do espaço de fala, né? Mas, para você falar, tem que ter quem vai escutar. Então, participar, para mim, é você estar lá colocando a sua voz, mas você estar lá, também, colocando os seus ouvidos. Você não chega somente para dizer qual a sua dor, mas sem ouvir também um pouco o que é a dor e a realidade do outro. Por que as duas precisam estar dentro do mesmo pensamento? Porque, afinal, a gente vive na cidade, numa comunidade. Eu não estou falando só do seu quarto, da sua casa. Então, assim, o espaço de escuta é isso, é um espaço amplo, democrático, onde as pessoas possam falar, ouvir e serem ouvidas. [Entrevistado 10 - Representante Municipal].

A expressão “efetiva”, ou seja, aquilo que tem caráter permanente, é um argumento presente nas principais falas dos interlocutores desta pesquisa. Ela foi citada sempre que os entrevistados tratavam da inserção dos movimentos sociais e do incentivo a reformulação dos métodos participativos, fossem por meio virtual ou presencial, sempre se articulando com outros movimentos, tais como o Campo Popular do Plano Diretor que, junto com o MP, chegaram a suspender algumas atividades, indo de encontro às pautas da PMF. Mas o que se entende por participação, segundo os interlocutores?

[...] É ter voz na condução do processo. Então, como falei, não adianta eu, através da minha instituição, ter o assento ali nas reuniões, participar das reuniões, estar fisicamente presente e quando, eventualmente, a entidade precisar se manifestar, formular uma opinião ou sugerir uma modificação em algum dos produtos, ela não ser atendida. Então, assim é estar ali, mas não ter voz. Participação pra mim é, **efetivamente**, aquela entidade ou aquele movimento social ter voz e ter, digamos assim, poder de atuação. Vejo dessa forma, e eu tenho visto que isso tem acontecido! Tem que ter um filtro, mas diversos produtos e minutas que já foram apresentados, os movimentos se manifestaram, outras instituições se manifestaram, fizeram sugestões e a prefeitura acatou. Então isso é bom! É um bom sinal de que, realmente, a participação está sendo efetivada. [Entrevistado 4 - Núcleo Gestor - grifo nosso].

Promover participação, seja em todos os âmbitos e em toda e qualquer política pública, é compreender que não se deve omitir diante das decisões que podem interferir na vida da população, e que o cidadão tem o direito e o dever de modificar, para melhor, suas demandas político-sociais e, conseqüentemente, a do seu próximo, desde que seja o melhor no atendimento às necessidades e anseios de todos.

Participar é compreender que o mundo é feito pelas próprias mãos. Participar é compreender que omitir-se a qualquer momento, em qualquer instância, de qualquer discussão, é permitir que o outro decida sobre a minha vida. Da maneira mais geral e filosófica é, primordialmente, não admitir que a minha vida, individualmente e coletivamente, seja decidida por outra pessoa. Eu estou obrigado a participar ou, provavelmente, a me arrepender. Então a participação é, na linha mais geral, a assunção da responsabilidade existencial do ser humano no seu coletivo. É só a beiramar? Eu acho que você precisa participar, mas precisa qualificar essa participação. E essa qualificação vem a partir do enfrentamento dessas desigualdades que a gente vive. Eu me incomodo muito quando as pessoas vêm falar em tecnologia, mas desde que a gente tenha o mínimo existencial. [Entrevistado 8 - Representante do Ministério Público].

Em consequência de um contexto legal, a participação também pode ser considerada como a etapa de um ordenamento jurídico. Exemplificando, na construção da Constituição Federal de 1988, diferentes atores, em diversos contextos, atuaram inserindo, revisando ou tornando exequíveis diversas políticas públicas. Contudo, sabe-se que, além do texto constitucional, diversos outros recursos estão previstos no ordenamento jurídico brasileiro, como os referendos e plebiscitos que consultam a população sobre questões

constitucionais específicas, valorizando o princípio constitucional de que a população tem o direito manifestar, livremente, suas opiniões sobre essas e outras questões.

Além desses instrumentos legais de alcance nacional, existem outros instrumentos nos âmbitos estaduais e municipais que, mesmo sem a força da lei, embora com suas previsões constantes do arcabouço de muitas delas (das leis), tais como conferências, conselhos, e grupos organizados da Sociedade Civil, que contribuem em todos os níveis do poder executivo. Na RevPDPFor, essa participação encontra suporte na própria CF/88, assim como no Estatuto das Cidades.

Eu acho que, basicamente, [participar] é cumprir a sua função dentro do regramento jurídico do que está previsto para alcançar um bem comum, livre de interferências externas, de direcionamento de suas ações para privilegiar qualquer tipo de grupo. Porque, senão, a gente vai ter um plano diretor que é o plano discurso, que é o plano que é apresentado. [Entrevistado 9 - Representante do Ministério Público].

Nesse sentido, participar é oportunizar que pautas prioritárias sejam realocadas à frente de outras que podem, perfeitamente, ser executadas *a posteriori*. Também é planejar, considerando a cidade que se deseja para o futuro, com uma infraestrutura de ponta, locais turísticos impecáveis, ou seja, um planejamento que conduz à diminuição da desigualdade e oferece oportunidade de bem-estar, lazer e desenvolvimento sustentável a todos os territórios.

Eu acho que a própria palavra já diz, é ação! É agir! É você assinalar o que é melhor para a sua vida! Agora, essa participação deve ser **efetiva**. Ela não deve sofrer interferências externas. E aí eu vi que, muitas vezes, a participação se dá de forma muito mitigada, comprometida pela própria vulnerabilidade das pessoas. Quando você percebe, entende o que o “colega” (termo usado em razão da privacidade do outro) pontua sobre a luta de classes, é muito difícil você trazer uma pessoa para debater sobre cidades inteligentes enquanto a gente vive uma insegurança limitada grave. Eu vejo pessoas que não têm nenhum banheiro dentro de casa, pessoas que não têm moradia. Será que eu posso estar conversando sobre isso [Participação]? [Entrevistado 9 - Representante do Ministério Público - grifo nosso].

Para além das nomenclaturas técnicas e oficiais utilizadas na Gestão de Políticas Públicas, participar também implica em atribuir um propósito de vida, criar um senso de pertencimento ao local onde se mora, um componente moral e ético que fortalece a autonomia dos indivíduos e concede poder às minorias (pessoas em situação de vulnerabilidade social e de rua, negros, indígenas, mulheres, etc.) no trato dos interesses de seus territórios.

Participação popular, principalmente como mulher..., porque você sabe que a gente “pena muito” como mulher. E ainda tem um porquê de que, às vezes, até dentro dos movimentos a gente ainda não é nem respeitada. Essa questão do machismo estrutural prejudica muito. Mas eu acho que está no meu sangue. Para mim, estar na participação popular é como uma **missão**. Para mim, é uma missão. Eu amo estar nesse negócio. [Entrevistado 5 - Ativista de Políticas Públicas Urbanas - grifo nosso].

Pode-se avaliar, portanto, que participar é exercer a democracia, criar espaços de discussão e debate, oportunizar voz e escuta, direitos conquistados por diversas lutas sociais, econômicas e políticas, e que, até hoje, orientam as políticas públicas brasileiras, seguem desafiando governos autoritários e criando cenários propícios para uma vida cada vez mais justa e sustentável.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar em políticas públicas para as cidades sempre será um desafio em qualquer parte do mundo, e no Brasil não é diferente. O aumento da população é constante e sinaliza para planejamentos urbanos cada vez mais complexos. Nos últimos anos, os investimentos governamentais nas cidades brasileiras aumentaram significativamente, como as iniciativas desenvolvidas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, entre outras, contribuíram na ampliação da infraestrutura das cidades, trazendo melhores condições para o desenvolvimento urbano.

Atualmente, os estudos de políticas públicas urbanas brasileiras seguem os capítulos da CF 1988 e as Diretrizes do EC, tendo como uma das primícias principais a Participação Social; um princípio democrático conquistado por muita luta pelos movimentos coletivos e que foi sendo inserido no trato da administração pública para o acesso da população na construção dos rumos das cidades.

Cientes do desafio de oportunizar a participação social para todos os munícipes na Revisão do Plano Diretor de Fortaleza, buscou-se acompanhar, de forma acadêmica, as Etapas 1 e 2 do referido plano, os debates sobre a participação social no âmbito das políticas públicas urbanas brasileiras, também valendo-se do atual momento político em que o município de Fortaleza/CE se encontra, para descrever os principais desafios no processo participativo da revisão do PD.

Segundo a fala de um dos interlocutores da pesquisa, o Plano Diretor é a alma da cidade. Este entendimento aponta que é necessário ter um olhar holístico para o município, considerando o Plano Diretor atual e todo o debate que ocorreu em 2009, e a inserção de novas propostas (2023) na garantia de uma cidade socialmente mais justa, e que precisa se inovar/preparar para as transformações constantes das cidades, mas que ainda enfrenta desafios de décadas atrás, tais como falta de moradias, crescimento desordenado, poluição, desigualdade social, entre outros.

Este trabalho desenvolveu-se a partir do objetivo de avaliar a participação social na Revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Entretanto, no decorrer desta pesquisa, os desafios foram constantes, principalmente devido à necessidade de seguir o cronograma estabelecido na metodologia que, de forma alguma poderia prever, por exemplo, a parada forçada da RevPDPDFor, em 2020, em razão da Covid-19. Além da pandemia, aconteceram atrasos de natureza técnica, atrasos pelo antagonismo das diferentes vozes que se propuseram a debater e construir o instrumento participativo, pelas esperadas, mas intermináveis, discussões por

mudanças de ementas, e pela baixa qualidade na divulgação dos eventos, entre outros. Não ficou muito preciso se em função das dificuldades apresentadas ou pela própria complexidade característica do objeto em estudo, mas avaliar a construção de uma política pública urbana no momento de sua formulação trouxe muito mais questionamentos que respostas; não por acaso, o último seção apresentou algumas questões que perpassam as etapas iniciais do processo de RevPDPFor. Tal contexto, constata-se, demonstra não ser uma tarefa simples delimitar a inserção do processo participativo como um todo ou alcançá-lo, mesmo de maneira fragmentada. Pois, por mais que a questão da participação esteja prevista em leis, decretos e/ou em produtos e em sítios eletrônicos, ela se desenvolve por muito mais instâncias do que as que estão oficialmente inscritas, participando. Evidente mesmo, apenas a certeza de que a busca pela sua concretização é permanente e combativa, seja por aqueles que buscam um desenvolvimento sustentável coletivo ou por aqueles que veem, na cidade, somente uma oportunidade de desenvolvimento/crescimento econômico.

Avaliar, sobretudo, é gerar conhecimento e construir a história seguindo um percurso, um recorte, recheados de intencionalidades e particularidades. A produção deste conteúdo científico revelou ainda mais a necessidade de abraçar a dimensão política e técnica da avaliação do PD, sobretudo porque não se consegue obter um instrumento específico e técnico, com formulação de índices, especificação de zonas e porcentagem de taxas, sem o auxílio de profissionais especialistas no assunto, que integrem e contribuam para uma melhor ocupação territorial.

O caminho acadêmico seguido aponta, para além da simples avaliação da participação de um instrumento, para questionamentos como: como está ocorrendo a trajetória das etapas? Quem propõe o início, o fim, e quem dita a forma, e qual a forma de participação? Que participação? Quem participa? Quem está qualificado para participar? Estas e outras questões se sobressaíram neste trabalho, e tem convidado a imaginar um cenário novo, repleto de possibilidades para a nossa realidade, local e nacionalmente.

A primeira constatação advinda desta pesquisa, retrata a realidade de que nem sempre ter acesso a uma diversidade de documentos para consulta revela a participar de uma política pública. Para além das pirâmides, organogramas e fluxos e dos aspectos teóricos que subsidiaram os trabalhos, muitas vezes, trazendo acomodação sobre determinado quadro, notou-se que a transparência parece não ser algo comum para todo o território de Fortaleza. Tal realidade, infere-se, em boa monta, se deve ao cotidiano atarefado dos próprios munícipes que estão mais preocupados com a produção dos seus meios de subsistência do que propriamente com a decisão sobre índices e gabaritos urbanísticos do PD, contexto perfeitamente normal

devido ao baixo conhecimento de sua importância e repercussão para a população, haja vista que é um conjunto de normas e regramentos que atingem diretamente a vida dos munícipes, e define parâmetros mínimos de bem-estar social urbano e direito à cidade.

Portanto, a participação é uma ferramenta política que incita o ouvir, o falar, o escutar, que estimula a dúvida e elabora questões e discussões, mas que também promove dissidências entre pares, desafetos entre instituições, que trama articulações improváveis e que delibera em desfavor de alguns.

Assim, é possível fazer alguns questionamentos: a quem interessa a não participação na Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza? Todos os recursos disponíveis foram considerados para inserir a população nas etapas da Revisão do Plano Diretor? Outro recurso atrairia mais pessoas ao exame daquilo que não compete mais ao Plano vigente? Os recursos tecnológicos, tais como a Plataforma Virtual, são uma nova proposta de pensar a participação no âmbito brasileiro? Todos têm acesso igualitário às tecnologias e estão conectados a ponto de decidir, com um *click*, qual cidade querem para os próximos 10 anos?

Outro ponto que impõe a necessidade de continuar a pesquisa em relação a RevPDPFor, é saber se existe ou não uma participação qualificada/especializada? Quando o cidadão vai à uma das reuniões em qualquer uma das etapas, e solicita um momento de fala e verbaliza que “na minha rua não possui calçada”, esse breve momento se traduz como um momento participativo? Em uma das reuniões das quais a pesquisadora participou, a fala de um morador do grande Pirambu falou de sua preocupação quanto a prováveis alterações do Plano Diretor por parte da Câmara Municipal. No entanto, a referida reunião tratava da aprovação dos produtos das etapas e, após a fala do citado morador, a mesa agradeceu a sua participação, ele se recolheu, e a reunião retomou suas pautas originais. Aqui cabe o questionamento: a participação é válida em qualquer ocasião ou somente quando acontece no momento idealizado para tal?

A participação social na Administração Pública brasileira é acima de tudo um duelo da necessidade de organização e burocratização das demandas, da formação de uma agenda e priorização de solicitações por meio do consenso e da vontade política que movimenta ou não determinada pauta em virtude do ganho em consequência. Nesse sentido, depara-se com a Especulação Imobiliária que impacta diretamente a cidade e reproduz práticas de valorização de determinados territórios, enquanto em outro espaço do município as pessoas se aglomeram, exclusas e segregadas.

O Plano Diretor tem, como uma de seus resultados, evitar tal situação, estabelecendo parâmetros para que, além da priorização de demandas para que a cidade se

regule nos próximos 10 anos, o Plano possa contar, também, com a vontade política e institucional para que suas orientações sobrevivam ao tempo e aos interesses econômicos; o estudo regular e aprofundado sobre essa temática e instrumento é de grande importância para a sociedade brasileira. Contudo, como observado e avaliado no âmbito das políticas públicas, o público que se interessa por esses tipos de debates são aquelas pessoas engajadas e que participam de algum movimento social ou que sejam estimuladas, por estes movimentos, à participação. Na maioria dos eventos ligados ao PD, presenciados pela pesquisadora, de fato, só estavam os burocratas que possuíam vínculo com a prefeitura, os movimentos sociais, vereadores, militantes ou membros do Ministério Público e, esporadicamente, estudantes interessados na temática.

Assim, acredita-se que esta avaliação, além de descrever a metodologia empregada para o processo de promoção e incentivo aos trabalhos realizados para a RevPDPFor, impõe a necessidade de pensar que, por mais tecnológico, virtual ou organizado estejam os instrumentos, como o Plano Diretor, estes devem ser preparados para uma participação em massa da população, demandando uma mobilização e um investimento público extraordinário para que a população, individualmente ou por seus representantes, tenha conhecimento do plano e de sua importância, decidindo, de forma democrática e livre, por sua participação ou não em sua elaboração ou revisão.

Tudo o que foi dito, de certa forma, colidi com as dificuldades de desenvolver estratégias capazes de mudar o *status quo* vigente e aumentar a participação, sobretudo popular em decisões dessa natureza. Esta e outras conjunturas, representaram grandes desafios enfrentados pela pesquisadora, enquanto responsável, nesta dissertação, por avaliar o cenário participativo da RevPDPFor. Contudo, percebe-se “uma luz no fim do túnel”, que é a possibilidade de decifrar os interesses políticos e ideológicos na revisão do instrumento urbanístico, seja por meio de trabalhos acadêmicos, seja pela análise e avaliação de denúncias dos movimentos sociais, entre outras possibilidades que, acredita-se podem ser os norteadores desse caminho. Se existe reivindicação e interesses contraditórios, ainda existe a vontade de participar.

Assim sendo, a gestão pública necessita alinhar e fazer uso, em todas as fases do processo, da prática avaliativa, para que as intercorrências sejam as mínimas possíveis e os debates sejam mais leves e menos cansativos, sobretudo, levando-se em consideração que o instrumento analisado é uma revisão; parte integrante e fundamental no processo de escrita da revisão, a Conferência da Cidade ainda não foi realizada, fazendo com que sua possível

conclusão aconteça em 2024 (ano eleitoral), constituindo-se, um grande desprestígio público que, se “arrasta” desde 2019, conseqüentemente, desestimula a participação de todos.

O planejamento urbano de Fortaleza se rege e se efetiva por meio das legislações impostas no âmbito da realidade brasileira, mas esbarra em um conjunto de decisões que ainda se concentram na mão daqueles que melhor se articulam e se organizam nos espaços da cidade. Por mais progressista e interativa que a RevPDPFor tenha se apresentado, a sociedade que dela participa ainda é constituída pelos mesmos atores, seja por aqueles que compõem o movimento social, seja pelos grupos que produzem capital a partir da exploração dos espaços; os interesses ideológicos e econômicos são visíveis e tangíveis a partir de uma breve e simples observação.

É fundamental, e espera-se, que este trabalho dissertativo se estenda para uma análise, quer em relação ao conteúdo já exposto, quer em comparação com estudos de outros pesquisadores dedicados a temas similares. Tal abordagem, acredita-se, será fundamental para fomentar o desenvolvimento de políticas públicas urbanas mais acessíveis e democraticamente elaboradas. E este trabalho, entende-se, pode contribuir significativamente para a construção de estratégias mais inclusivas, participativas e abrangentes para a gestão urbana.

E você, caro leitor, já teve a oportunidade de contribuir na construção ou na revisão do Plano Diretor da sua cidade?

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 12267**. Normas para elaboração de Plano Diretor. Rio de Janeiro: ABNT, 1992.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [online], v. 1, n. 91, p. 205-219, 1 dez. 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 1-10. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401959/mod_resource/content/1/Bacelar%20Tania%20politicas%20publicas.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições, 2011

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da Ufsc**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jul. 2005. Semestral. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>. Acesso em: 15 out. 2022.

BORBA, Julian. Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação. **Revista Sociedade e Estado, Brasília**, v. 27, n. 2, p. 263-288, abr. 2012. Trimestral. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/HGGYvD6DN8HJJhB8kTnbznQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 21 jul. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas** São Paulo: Saraiva, 2002.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Ipea Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. /, n. /, p. 23-37, 03 dez. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5486>. Acesso em: 24 mai. 2022.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 160-173, jan/jun., 2019. Semestral. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41553>. Acesso em: 06 set. 2021.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil**: Limites e possibilidades. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. /, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Apostila. Fortaleza: UEC, 2002.

FORTALEZA. **Decreto nº 62, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE, Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf. Acesso em: 11 out. 2023.

FORTALEZA. **Decreto nº 14.939, de 01 de março de 2021**. Regulamenta os Fóruns Territoriais e os Conselhos de Gestão Territorial no Município de Fortaleza, com fundamento no artigo 92-E, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014, com redação dada pela Lei Complementar nº 278, de 23 de dezembro de 2019. PMF, 2021.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. (org.). **Revisão Plano Diretor Participativo**: Memória do Processo Participativo - Etapa 01. 2023a. Disponível em: https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/f?p=116:18:8070869708300:::P18_AGENDA_ID,P18_ID,P18_PATH:441,631,DIRETOR_ARQUIVOS. Acesso em: 11 out. 2023.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Revisão Plano Diretor Participativo**: produto 1 - plano de trabalho. Produto 1 - Plano de Trabalho. 2023b. Disponível em: https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/f?p=116:11:14593038285898:::P11_ID,P11_PATH:530,DIRETOR_ARQUIVOS. Acesso em: 10 out. 2023.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. (org.). **Revisão Plano Diretor Participativo**: volume 03 - produto 04. 2023c. Leitura da Cidade: Diagnóstico Propositivo. Disponível em: https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br/ords/f?p=116:11:8070869708300:::P11_ID,P11_PATH:1312,DIRETOR_ARQUIVOS. Acesso em: 11 out. 2023.

FRIDMAN, Fania (org.). **Quem planeja o território?** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2022. 956 p. “50 anos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.”. Disponível em: <https://ippur.ufrj.br/wp-content/uploads/2022/11/Quem-Planeja-o-Territorio-LIVRO-COMPLETO.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

GASPARINI, Max Felipe Vianna. Bases filosóficas e epistemológicas da avaliação: caminhos a serem trilhados. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 3, n. 17, p. 12-31, jan/jun., 2020. Semestral.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan/abr., 2006.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução de Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do mestrado de avaliação de políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 168-183, jul./dez., 2019. Semestral. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42843>. Acesso em: 04 set. 2021.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Etc...**: etc, espaço, tempo e crítica, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 39-52, 15 ago. 2007.

HORTA, Ana Paula Beja. Le ghetto imagine: nouvelles spatialités et marginalisation sociale dans les quartiers de la périphérie de lisbonne. **Sud-Ouest Europeen** - revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. v./, n. 24, p. 75-86, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO PÓLIS (org.). **Plano Diretor: participar é um direito!**. São Paulo: Editora Instituto Pólis, 2005. 38 p.

LEAL, Elisabeth Juchem Machado. Um desafio para o pesquisador: a formulação do problema a formulação do problema de pesquisa. **Contrapontos**, ano 2, n. 5, p. 237-250, maio/ago. 2002.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 09 jan. 2024.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Centro de Humanidades. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. *In*: COSTA, Marco Aurélio (org.). **O estatuto da cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 11-25. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9155/1/A%20Trajet%c3%b3ria.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação. **etc..., espaço, tempo e crítica**. v. 1, n. 1, jun., 2007.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Avaliação de Políticas Públicas no Ceará: avanços, desafios, perspectivas. *In*: CARDOSO, Gil Célio de Castro; CRUZ, Danielle Maia; BEZERRA, Gabriella Maria Lima (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: perspectivas contra hegemônicas no século XXI. Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará (UFC), 2020. p. 314-330.

NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 32-39, 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_04.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. O estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 36-54, set. 1982.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de (org.). **Estatuto da cidade**: para compreender... (Trabalho realizado pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal para a Caixa Econômica Federal). Rio de Janeiro: Ibam/Duma, 2001. 64 p.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERICO, Rafael. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/b2219p/B2219p.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2022.

PIRES, Valdemir et al. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. L.], v. 6, n. 3, p. 110-1260, set. 2014. Bimestral. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4650/2410>. Acesso em: 24 out. 2023.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 305-3022, jul. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/alea/a/PQWYmTntpVgYYZdrbdnQbBf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2022.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, v. 1, n. 1, p. 07-15, jan./jun., 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: Novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 103–115, 2016.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SALES, Celecina de Maria Veras. Pesquisa Qualitativa: cartografando novos percursos na produção de conhecimento. *In*: DAMASCENO, Maria Nobre; SALES, Celecina Veras (org.). **O caminho se faz ao caminhar**: elementos teóricos e práticas na pesquisa qualitativa. Fortaleza: Editora UFC, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia** - os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 686 p.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Cristiane Vieira dos. **Avaliação da participação popular na política do orçamento participativo**: um estudo em fortaleza no período de 2005-2016. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Avaliação de Políticas Públicas, Departamento de Estudos Interdisciplinares, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50744/3/2019_dis_cvsantos.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia. São Paulo: Expressão Popular: Unesp, 2008. 368 p.

SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. Concepção do estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 13, n. 102, p. 119-134, 13 ago. 2012. Semestral.

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan./jun. 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. São Luis: Veras Editora, 2013. p. 19-108. Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza Direcionadas à pobreza.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez., p. 20-45, 2006.

SOUZA, Lincoln Moraes. A relevância da suspeição: pequeno ensaio sobre avaliação de políticas públicas. *In*: SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: Editora UFRN, 2014. p. 11- 57.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

VAINER, Carlos Bernardo. **Mega-eventos, mega-negócios, mega-protestos** - uma contribuição ao debate sobre as grandes manifestações e as perspectivas políticas. Mimeo, 2013.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Prefácio. *In*: LUIZ, Danuta E. Cantoia (org.). **Sociedade Civil e Democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras Editora, 2010. p. 7-18.