



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ETNA ROCHA LOBO

**AVALIANDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS
INTEGRADOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS ZONAS ESPECIAIS DE
INTERESSE SOCIAL: PICI E POÇO DA DRAGA**

FORTALEZA

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

L782a Lobo, Etna Rocha.
Avaliando a participação social na elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária nas Zonas Especiais de Interesse Social : Pici e Poço da Draga / Etna Rocha Lobo. – 2021.
60 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2021.
Orientação: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra.

1. Participação social . 2. Planejamento urbano . 3. Avaliação em profundidade. I. Título.

CDD 320.6

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
INTRODUÇÃO.....	5
METODOLOGIA	7
REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
Efetividade Deliberativa	11
Desenho Institucional.....	13
CAPÍTULO 1 - MARCOS LEGAIS E CONCEITUAIS PARA ENTENDER A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO	15
CAPÍTULO 2 - OS CAMINHOS PERCORRIDOS PARA A ELABORAÇÃO DOS PIRF's EM FORTALEZA	30
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	54

LISTA DE SIGLAS

ASTEF - Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frotin

ASTEF - Fundação de apoio à Pesquisas no Ceará

BNB - Banco do Nordeste

CEPS - Coordenadoria Especial de Participação Social

CETREDE - Fundação Centro de Treinamento e Desenvolvimento

CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

COMAM - Conselho de Meio Ambiente

CPPD - Comissão Permanente do Plano Diretor

CREACE - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

DNOCS - Departamento de Obras Contra a Seca

EMCETUR - Empresa Cearense de Turismo S.A

HABITAFOR - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

IAB-CE - Instituto de Arquitetos do Brasil/CE

IPLAM - Instituto de Planejamento Municipal

IPLANFOR - Instituto de Planejamento de Fortaleza

LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo

MPCE - Ministério Público do Estado do Ceará

NUHAB - Núcleo de Atendimento de Habilitação

PDDU - PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PDPFOR - Plano Diretor Participativo de Fortaleza

PDPs - Planos Diretores Participativos

PIRF - Planos Integrados de Regularização Fundiária

SEINF - Secretaria de Infraestrutura

SEMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEPLA - Secretaria de Planejamento

SEUMA - Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente

SINDUSCON-CE - Sindicato da Indústria e da Construção Civil

UNIFOR - Universidade de Fortaleza

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

RESUMO

A Constituição de 1988 explicita o compromisso do Estado brasileiro com o controle social, com a participação popular e com o estabelecimento de mecanismos e canais de participação dos mais diversos. O Estatuto da Cidade, lei que regulamenta os artigos da Constituição referentes à política urbana, tem como uma de suas diretrizes a Gestão Democrática da Cidade, além de estabelecer instrumentos para seu exercício. Os Planos Diretores estão entre eles, assim como a previsão legal de suas revisões a cada dez anos. No caso do município de Fortaleza/CE, o Plano Diretor atual é intitulado Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor). Na lei que institui o PDPFor, estão previstos diversos instrumentos alinhados com o princípio da gestão democrática, dentre eles os Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF's). O objetivo deste trabalho foi avaliar, unindo os passos metodológicos da avaliação em profundidade e os critérios encontrados na literatura especializada, a qualidade da participação social na elaboração dos PIRF's das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): Pici e Poço da Draga. Os critérios avaliativos que mais satisfatórios foram os referentes ao Consenso Técnico, o Grau Propositivo, o Diagnóstico Participativo e a Qualidade Da Informação. Os critérios avaliativos mais críticos identificados foram os referentes ao Consenso Político, ao Planejamento e Recursos e ao Grau de Abertura.

Palavras-chave: Participação Social, Planejamento Urbano, Avaliação em Profundidade.

INTRODUÇÃO

O princípio geral presente na Constituição de 1988 é a cidadania. Este marco legal previu instrumentos concretos que possibilitam o exercício da condição de cidadão, baseado na democracia participativa. Os artigos constitucionais referentes à política urbana foram regulados pela Lei nº 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, que dispôs diversos instrumentos de planejamento urbano voltados para a justiça social nas cidades, tendo como princípio a gestão democrática, a função social da propriedade, dentre outros. Dentre as disposições, o Plano Diretor consolidou-se como o instrumento básico da política urbana municipal.

Estes marcos representam uma nova visão de planejamento urbano, que passou a exigir a participação dos diversos agentes atuantes na cidade. No caso dos Planos Diretores Participativos (PDPs), além das burocracias técnicas, dos agentes governamentais dos Poderes Executivo e Legislativo, há o elemento novo da representação de entidades da sociedade civil e de múltiplos movimentos sociais. Assim, um de seus méritos reside na tentativa de ampliar o universo de atores encarregados de pensar a cidade (GOULART, 2008).

As instituições participativas, o que inclui os Conselhos, instituídas através destes marcos-legais são um dos principais instrumentos para promover a democratização na gestão urbana, o que torna-se os estudos desse campo relevantes contribuindo para a compreensão da efetividade dessas instituições, tanto no seu processo deliberativo tanto nos efeitos para as políticas públicas (AVRITZER, 2010). Ademais, esses estudos são necessários a fim de averiguar se as atividades relacionadas à

política estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado, pois, como alerta Goulart (2008), o caráter participativo dos avanços legais supracitados não assegura que o papel e o peso político dos atores sejam obrigatoriamente simétricos. Assim, não se pode descartar que, enquanto alguns grupos foram historicamente privilegiados tiveram acesso ao Estado, e às políticas por ele desencadeadas, outros ficaram à margem das decisões e dos seus benefícios materiais.

Nos anos 1990, a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional, que tinham como papel mediar a relação Sociedade Civil/Estado. Os Conselhos Gestores são mistos, compostos por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil, diferenciando-se dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais, uma vez que estes são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil. Como principal característica deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis.

Assim, leis específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Essas Instituições participativas foram incorporadas como instrumento pela gestão urbana através dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, que passaram a ser obrigatórios nos municípios com mais de 20 mil habitantes. No caso de Fortaleza, o primeiro Plano Diretor elaborado após a instituição do Estatuto foi o Planos Diretores Participativos (PDPs), instituído pela Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Este representa o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo, durante sua elaboração, ser assegurada a ampla discussão com a comunidade e a participação das entidades representativas da sociedade civil, assim como disposto nas diretrizes e princípios da Lei Nº 10.257/2001, voltados à gestão democrática.

O PDPFor incorporou os Conselhos Gestores através das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Para estas parcelas do zoneamento, ficou estabelecida a regularização fundiária através de planos integrados específicos, sendo obrigatória a estes últimos a participação popular em todas as etapas da política, portanto, durante a elaboração, implementação e avaliação. O objetivo deste trabalho é avaliar, na perspectiva dos conselheiros e de acordo com as recomendações da Avaliação em Profundidade, a qualidade da participação social na elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das Zonas Especiais de Interesse Social: Pici e Poço da Draga.

Este trabalho está dividido em sete partes, incluindo esta introdução. Em primeiro, será apresentada a metodologia aplicada na pesquisa. Em seguida, o referencial teórico utilizado na análise de dados, seguido pelo capítulo 1, que busca apresentar e contextualizar os planos de planejamento urbano de Fortaleza, da década de 1930 até o mais atual. No capítulo 2, serão discutidos os instrumentos urbanísticos que circundam os Conselhos Gestores e a elaboração dos PIRFs. O capítulo 3 é referente à análise dos dados coletados durante a pesquisa. Por fim, a última seção é dedicada às considerações finais.

METODOLOGIA

Este trabalho é de natureza qualitativa (GODOY, 1995) e de cunho exploratório (GIL, 1999). Em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica, de acordo com Severino (2007), visando satisfazer os objetivos específicos referentes à verificação dos objetivos presentes nos documentos de institucionalização e dos critérios apresentados para a implantação, acompanhamento e avaliação; além dos paradigmas orientadores da política e que formam o corpo teórico que lhes dá sustentação.

De acordo com a literatura de avaliação sistematizada por Cavalcanti (2007), esta avaliação tem caráter formativo, caracterizado pela função de acompanhar e fornecer informações acerca da maneira pela qual se desenvolve a implementação de uma política com vistas a auxiliar no aprimoramento desta. Segundo Raupp e

Reichle (2003) a avaliação formativa, verifica se as “atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com o planejado, documenta como estão ocorrendo, aponta sucessos e fracassos, identifica áreas problemáticas e faz recomendações que possam tornar o programa ou projeto mais eficiente”.

Além do caráter formativo da avaliação a ser realizada, esta investigação seguirá os passos metodológicos da Avaliação em Profundidade apresentada por Rodrigues (2016), especificamente os passos referentes a Análise de Conteúdo, expressos nos objetivos específicos. O motivo pela utilização da proposta de avaliação em profundidade, ainda que fragmentada, é que propostas avaliativas como esta são mais adequadas para os fins de avaliar políticas de maior complexidade, que exigem a consideração dos interesses e das perspectivas de diversos atores, como é o caso das políticas urbanas, em especial as participativas. Segundo Guba e Lincoln (2011), o paradigma que orienta estas propostas visa o diálogo e a participação dos atores envolvidos sobre uma determinada política, permitindo a realização de avaliações de políticas públicas a partir das construções dos afetados. Trata-se de um método que permite voz ativa e privilegia a participação do cidadão na avaliação das políticas sociais (FALSARELLA, 2015).

A voz ativa dos entrevistados foi privilegiada em especial na análise dos dados e resultados do processo, pois foi a partir das falas dos entrevistados que foram identificadas as principais fraquezas e forças do processo de elaboração dos PIRFs. A análise foi realizada unindo as informações coletadas nas entrevistas com os critérios relevantes encontrados na literatura referente à avaliação de processos participativos.

De acordo com as recomendações de Rodrigues (2011), a aplicação da Análise de Conteúdo, que consiste em um exame do material institucional, é mais produtiva quando aliada à noção de trajetória institucional. De acordo com Gussi (2017), a trajetória é entendida como a base fundamental para ampliação da perspectiva avaliativa, constituindo-se como um:

Instrumento metodológico estratégico para compreensão dos processos sociais em um diálogo entre temporalidades,

narrativas, e compreensão histórica coletiva e social com a vivência singular e individual.

De acordo com Rodrigues (2016), por meio da noção de trajetória é possível perceber descompassos entre as concepções presentes na formulação da política, assim como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais. Outro recurso capaz de ampliar o potencial da Análise de Conteúdo, é a realização de entrevistas com os sujeitos que participaram do processo de formulação da política em seus diferentes momentos.

O objetivo geral deste trabalho é avaliar a qualidade da participação social na elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) das Zonas Especiais de Interesse Social: Pici e Poço da Draga. Os objetivos específicos foram: apresentar os objetivos presentes nos documentos de institucionalização e os critérios para a implantação, acompanhamento e avaliação da política; realizar entrevistas com membros dos Conselhos Gestores e com o corpo técnico responsável pela elaboração dos PIRFs; verificar a coerência interna da política no que diz respeito à disponibilidade dos mecanismos de efetivação desta.

Para satisfazer o primeiro objetivo específico, foi realizada uma pesquisa documental em sites oficiais do governo municipal. Em seguida, para as entrevistas, foi estabelecido contato com os presidentes do Conselho Gestor da ZEIS Pici e Poço da Draga. O método de coleta de dados nesta etapa foi a entrevista semi-estruturada (GIL, 1999), adaptada a partir da metodologia do *Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos (2006)*. Os encontros foram realizados pela plataforma *Google Meet*, em virtude do isolamento social imposto pela pandemia de Covid-19, no primeiro semestre de 2021. Cada entrevista teve em média uma hora de duração.

Através das entrevistas realizadas, foram identificadas algumas deficiências em diferentes momentos participativos.

Para satisfazer a consideração da trajetória institucional da política em questão, foram remontadas as relações históricas entre os atores da sociedade civil e do

poder público no contexto do(s) Plano(s) Diretor(es) no município de Fortaleza/CE, através de uma pesquisa bibliográfica em trabalhos a respeito do tema. A natureza destes dados, portanto, é secundária.

REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção tem o objetivo de mapear o debate a respeito da participação social no Brasil, em específico no que se trata das instituições participativas, e reunir as principais variáveis para avaliação da qualidade da participação presentes na literatura sobre o tema. As informações apresentadas aqui serviram como base para a análise dos dados coletados durante a pesquisa. A principal fonte para esse apanhado foi o livro *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação (2011)*, fruto de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto e o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Além disso, o *Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos (2006)*, desenvolvido a partir do grupo de trabalho dos *Observatorios Locales de Democracia Participativa* em parceria com o *Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona*, foi levado em consideração para a análise dados e será aprofundado no capítulo 4.

Instituições que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas em áreas diversas, como saúde, educação e assistência social e políticas urbanas, constituem uma realidade no Brasil. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as experiências participativas têm passado por um constante crescimento, propiciado pela criação de diferentes arranjos institucionais, com o objetivo de ampliar o controle social nos processos de decisão acerca das políticas públicas em todos os níveis da administração pública. Alguns exemplos desse crescimento são os Orçamentos Participativos, os Planos Diretores e os Conselhos Gestores.

Estes incrementos institucionais nas etapas de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas são muitas vezes integrados à complexas esferas de deliberação, como fóruns, conferências e comissões, que incidem de forma direta em aspectos relevantes, como a distribuição de recursos, formação de agendas e

planos, dentre outros. Dada a importância e a abrangência do fenômeno da participação, o tema passou a ser objeto de grande interesse para estudiosos que buscam demonstrar o papel desses incrementos no aprofundamento e na operacionalidade da democracia, a partir da problematização sobre a efetividade dessas instituições (AVRITZER, 2011). Esta abordagem, que foca na questão da efetividade, e conseqüentemente na qualidade da participação, é característica, de acordo com Vaz (2011), de pesquisas mais recentes a respeito da participação. Ainda segundo o autor, as primeiras levas de pesquisas tinham cunho laudatório, pois se analisava o fenômeno participativo pela ótica do aumento e da ampliação das formas de participação. No que se trata das pesquisas mais recentes, as investigações são voltadas para a identificação de fatores capazes de afetar a qualidade da participação e, por conseguinte, a capacidade das instituições participativas de influenciar nas ações e tomadas de decisão do Estado. Em outras palavras, "a participação passou de variável *dummy* para uma variável carente de qualificação (...) isto é, (sobre) o que a faz melhor ou pior".

Portanto, a ênfase nesses estudos, especialmente no que se trata dos Conselhos Gestores, foi o caráter deliberativo tanto dessas instituições, quanto dos processos empreendidos nestas. Assim, esse câmbio no foco investigativo possibilitou a identificação de variáveis capazes de influenciar, condicionar e mesmo determinar o funcionamento e a consolidação das instituições participativas. A partir destes esforços, destacam-se três variáveis apropriadas para avaliar a qualidade da participação nos espaços institucionais: a) efetividade deliberativa; b) o desenho institucional; e c) representação/representatividade da sociedade civil nesses espaços. Neste trabalho serão discutidas as duas primeiras.

a) Efetividade Deliberativa

A efetividade, enquanto uma variável avaliativa, orienta-se pelos princípios da teoria deliberacionista e expressa-se de diferentes maneiras, como posto em Almeida e Cunha (2011, p. 113)

na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição

de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes;

e em Avritzer (2011, p. 17) “(...) a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política (...)”.

Especialmente no que se trata dos conselhos gestores, fortemente marcados pelo caráter institucional, a temática de efetividade deliberativa tem sobressaído nos estudos como o principal elemento de discussão. Isso se dá pelo entendimento de que o aprofundamento democrático, que é uma das premissas da incorporação destes espaços aos arranjos institucionais, está ligado apenas a existência destes, em outras palavras, não basta ampliar os espaços, é necessário averiguar se estas instituições agem enquanto interlocuções entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas, sendo capazes de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública (ALMEIDA E CUNHA, 2011).

Segundo os mesmos autores, a efetividade deliberativa seria *proxy* de compreensão da qualidade dos processos participativos em geral, assim como nos conselhos. Ainda segundo as autoras, aspectos como: a institucionalização dos procedimentos, a pluralidade na composição dos conselhos, na deliberação pública e inclusiva, na publicidade, na autonomia dos participantes, na liberdade, entre outros. Apesar da importância destes, as variáveis de destaque são identificadas através de duas perguntas: “quem instituiu” o processo e “quem participa” do processo.

Primeiramente, vamos nos ater a primeira destas perguntas. No Brasil, os conselhos de políticas são instituídos pelo governo, seja por vontade dos gestores ou por imposição legal, como é o caso em questão. Na literatura, este ponto causa certa controvérsia, de um lado, alguns pesquisadores apontam para que a deliberação fica inviabilizada dentro do aparelho estatal, seja por tentativas de dominação do Estado, seja pela dificuldade de lidar com a pluralidade destas instituições. Por outro lado, há pesquisadores que apontam a institucionalização da participação pelo governo como um catalisador de avanços na esfera pública, sendo necessário analisar em que medida existe uma verdadeira partilha do poder de decisão.

No tocante à questão de “quem participa”, esta está ligada a fatores como a capacidade de inclusão e da representatividade daqueles indivíduos que pretendem agir em nome da “sociedade civil”. Nos conselhos, diferente de outras modalidades de participação, como o orçamento participativo, que permite a inclusão de todos os indivíduos interessados em participar, a participação está associada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil, uma vez que são elas que têm representação nos conselhos, o que limita o número e os indivíduos que terão assento, além do número limitado de cadeiras. Portanto, a seleção dos representantes deve ocorrer de maneira transparente e democrática, “como forma de aprimorar a deliberação (...), bem como verificar a diferença entre processos de autorização e prestação de contas entre conselheiros e como estes resultados afetam a qualidade deliberativa (...)” (Almeida e Cunha, 2011, p. 114).

É também importante atentar que alguns indivíduos que residem nas localidades que serão afetadas por políticas como as ZEIS e os PIRFs não têm acesso à disputa, ou até mesmo condições de participar dos conselhos e das discussões neles empreendidas. Logo, quando se avalia o processo participativo nos conselhos, é necessário que o elemento da desigualdade entre os participantes seja levado em consideração, bem como a incorporação de grupos menos mobilizados e mais vulneráveis. Como posto em Vaz (2011, p. 98)

Os indivíduos participantes dos processos deliberativos seriam detentores, cada qual, de recursos diferenciados como base de sua inserção no processo, fator que abriria espaço para relações de poder específicas, no interior destes espaços, capazes de determinar a condução do processo deliberativo. Esses recursos estariam expressos em variáveis como a capacidade comunicativa dos participantes e o conhecimento técnico para compreensão de determinados objetos de debates, com fins de uma tomada de decisão consciente e baseada na defesa dos interesses da sociedade civil.

b) Desenho Institucional

Tendo em vista que é através do formato institucional que são definidas questões como: quem pode participar, quem tem direito a manifestação e a votação, como

são debatidos e definidos os temas, a disposição de recursos informacionais e a seleção dos membros do conselho, o desenho institucional torna-se um preditor importante do desempenho dos conselhos (Faria e Ribeiro, 2011). Estas configurações podem influenciar em um efeito democratizante maior ou menor e suas análise pode ser realizada tomando as dimensões analíticas expostas a seguir, sem ordem de importância estabelecida. Em primeiro, há o grau de institucionalização, que pode ser analisado a partir de três aspectos: o tempo de existência da instituição, a existência de uma estrutura organizacional e a frequência das reuniões. O pressuposto aqui é que “um maior tempo de existência, bem como a existência de regularidade nas reuniões, poderiam predizer, por exemplo, o grau de formalidade de determinado conselho” (p. 128).

Em segundo está a capacidade de inclusão e democratização da participação, entendida como a definição de entidades que têm acento nessas instituições, o número de cadeiras destinadas a cada segmento e as formas pelas quais estas definições ocorrem. Contudo, como expresso por Faria e Ribeiro (2011, p. 130) estes aspectos não visam discutir a respeito da representação nos conselhos, mas sim discutir questões como a existência de critérios que assegurem a pluralidade e as regras sobre como são estabelecidas a representação nessas instituições. Por fim, há a dimensão do formato dos processos decisórios. Esta seria relevante no sentido de como são elaboradas as pautas, investigando quem as define, se por um grupo misto de participantes, ou somente pelo presidente da instituição, havendo um grau de democratização mais baixo nesse último caso.

Além das duas variáveis apresentadas anteriormente, existem outras questões relevantes para a avaliação dos processos participativos. Para Almeida e Cunha (2011, p. 116), questões como o tipo de política em pauta e que tipo de “bem” é discutido, assim como os interesses e as motivações dos atores envolvidos, podem esclarecer de que maneira os conselhos interagem com o sistema representativo, as expectativas deliberativas para essas esferas e quais grupos serão mais propícios a participar. Estes questionamentos possibilitam “entender como se estrutura a deliberação e quais são os procedimentos necessários para administrar conflitos e criar um ambiente mais propício ao atendimento das condições mínimas para deliberação”.

CAPÍTULO 1 - MARCOS LEGAIS E CONCEITUAIS PARA ENTENDER A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO URBANO

Este capítulo tem por objetivo contextualizar, do ponto de vista político social, os principais marcos legais que circundam a participação social e o planejamento urbano, em âmbito federal e municipal. Assim, foram o foco da análise, além da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, os Planos de Planejamento Urbano elaborados para o município, da década 1930 a 2000. Para tanto, foram reunidas análises das experiências locais.

A luta por reforma urbana no Brasil é composta por diversas entidades da sociedade civil e teve impacto significativo no texto constitucional. Essa articulação foi decisiva na garantia de avanços tanto no que se refere à atuação no solo urbano, quanto para as políticas públicas participativas associadas, ou não, ao tema. Os artigos 182 e 183, no II Capítulo – Da Política Urbana – na Constituição Federal de 1988, foram regulamentados treze anos depois, em 2001, pelo Estatuto da Cidade, representando um redirecionamento no planejamento urbano.

Essas afirmativas legais foram resultado de acúmulos que as antecederam, no início da década de 1960, quando em segmentos progressistas da sociedade brasileira surgiram demandas por reformas estruturais no que diz respeito às questões fundiárias, rurais e urbanas. A pauta era modificar o processo de segregação social e espacial dos espaços, na intenção cidades mais inclusivas e democráticas. (JÚNIOR;UZZO, 2009)

A ditadura militar representou nesse período uma brusca ruptura nesse panorama. No fim da década de 1970, lentamente os movimentos sociais voltaram a ganhar relevância política, fazendo surgir as graduais aberturas que culminaram nos marcos supracitados da Constituição na década seguinte. À época, o quadro das cidades brasileiras havia mudado drasticamente desde os primeiros aparecimentos dos ideais de reforma urbana na década de 1960. O intenso processo de êxodo rural, acompanhado por uma urbanização de baixos padrões (ARANTES, 2006), teve consequências sobretudo no que diz respeito à segregação espacial, havendo

territórios abandonados ao descaso, com moradias autoconstruídas, à margem dos padrões fundiários, gerados sob a conivência do poder público (Júnior, Uzzo; 2009, p. 260), enquanto outras porções de território eram o foco das políticas públicas de planejamento urbano. Segundo Villaça (1999), a palavra planejamento no Brasil, associada ao urbano, é mais recente que o urbanismo. Enquanto o último ainda guarda uma conotação associada ao embelezamento, que foi característica marcante dos planos do fim do século XIX e do início do século XX, o planejamento sempre teve uma conotação associada à racionalidade e à eficiência.

A partir da década de 1930, a ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, capaz de solucionar de maneira eficiente os problemas urbanos, foi incorporada aos planos diretores. Em Fortaleza, essa mudança de paradigma pode ser observada em alguns documentos da época, como o Código de Posturas de 1932, que tinha por objetivo “orientar, regular e disciplinar o crescimento urbanístico da cidade de Fortaleza para se chegar a uma cidade moderna e progressista”. As décadas anteriores do século XX foram marcadas por poucas ações de modernização urbana, havendo um crescimento espacial resultante de iniciativas privadas. Em 1933, foi elaborado o Plano de Remodelação e Extensão, pelo arquiteto Nestor de Figueiredo. Esse momento foi acompanhado de um grande fluxo migratório, havendo um incremento populacional de 130,34% entre 1920 e 1940 (LIMA, 2013).

De acordo com Muniz (2006, p. 169) as proposições do Plano Nestor Figueiredo abrangiam apenas a dimensão territorial da cidade, não havendo proposições a respeito das dimensões socioeconômicas. A Câmara Municipal rejeitou a elaboração do plano, que havia sido solicitada pelo então prefeito Raimundo Girão, sendo favorável a designação da verba para outra obra. Na dimensão territorial, as propostas foram a respeito do uso do solo, a partir da incorporação das diretrizes da Carta de Atenas, documento produzido no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) em 1933, no zoneamento urbano. A respeito do sistema viário, foi proposta a implantação de um sistema radial-concêntrico de vias principais através de ruas periféricas e alargamento das radiais; traçado viário para as áreas da periferia urbana observando o relevo do solo; e a retirada do ramal

ferroviário da avenida José Bastos (FORTALEZA, 1992). O projeto de lei não chegou a ser elaborado e as propostas não foram implementadas.

É possível perceber um distanciamento entre as propostas do Plano e as demandas que cresciam na cidade. À medida que a capital tornava-se mais relevante, aumentava-se o fluxo migratório, entretanto, a oferta de serviços não acompanhou o aumento populacional. Não havendo contrapartida pública que pudesse amenizar os problemas públicos, passaram a avolumar-se problemas, como a falta de moradia, de saneamento básico para grande parte da população, de transporte público, de iluminação domiciliar e pública, e ainda, a ineficiência dos serviços de saúde e educação LIMA (2013, p.25) . Em 1947, surge uma nova proposta, o Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, elaborado por Sabóia Ribeiro. Este Plano manteve as preocupações do antecessor com a dimensão territorial da cidade, desta vez, havendo o incremento de propostas ligadas ao meio ambiente, como a implantação de parques urbanos e de áreas verdes em todos os bairros.

Além disso, no Plano Sabóia Ribeiro, a dimensão social apareceu na agenda pública, com a proposição de urbanizar, com fins de habitação, o Arraial Moura Brasil, enquanto bairro popular. Houve também uma preocupação de ordem jurídica, onde foi proposto a elaboração de um Código Urbano. De acordo com Muniz (2006) o plano oferecia certas estratégias para que fosse possível implementar as proposições nele contidas. Uma dessas estratégias era o preenchimento de vazios urbanos com fins de nivelar o crescimento da cidade. Além de propostas viárias, como o alargamento de ruas, que implicava em desapropriações, que não levavam em conta aspectos sociais.

Entretanto, o Plano acabou sendo abandonado pela Prefeitura em função de fatores como a nova reforma administrativa que acontecia à época e encargos públicos, como a municipalização da distribuição de iluminação pública e a retirada de equipamentos públicos. A Prefeitura dispensou as determinações elaboradas também no Código Urbano, argumentando que a população da periferia não conseguiria arcar com as exigências de adequar suas moradias aos parâmetros urbanísticos exigidos pelo plano. (MUNIZ 2006)

Segundo Marques (apud muniz 2006, p.153)

Apesar de aprovado, o plano encontrou fortes resistências por parte dos setores das classes média e alta atingidos pelas desapropriações necessárias às obras de abertura e alargamento do sistema viário proposto. Os interesses das classes dominantes, ou seja, os interesses da propriedade privada, em que se apoia o sistema capitalista, prevaleceram sobre os interesses da planificação urbana.

Muniz (2006) analisa que o descarte do Plano Sabóia Ribeiro frustrou a capacidade do poder público de assumir o controle e a gestão do crescimento da cidade de forma compatível com as técnicas disponibilizadas pelo planejamento urbano. Além disso, a habitação passou a ser o principal problema da cidade, resultado do descarte da proposta de habitação. Foi desapropriada uma área para venda de loteamento à preços populares, com a preocupação da Prefeitura com a padronização das edificações.

Em seguida, foi elaborado o Plano Diretor de Fortaleza, pelo arquiteto Hélio Modesto, em 1963. O Plano levou em consideração, assim como o antecessor, os aspectos territoriais, econômicos e sociais. Foram aprofundadas as propostas, com proposições relativas à coleta e tratamento de resíduos sólidos, e a ampliação dos serviços de coleta de lixo, saneamento e energia elétrica. Foram mantidas as preocupações com o uso do solo, sendo proposto o zoneamento residencial quanto ao tipo, ocupação do lote, número de pavimentos e em função da população a ser atendida, da proximidade ao centro urbano e dos locais de maior concentração de emprego e a criação de centro de bairro como pólos de localização de atividade comercial, de serviços inclusive os institucionais e de recreação. Foram oferecidas também propostas para o sistema viário e para o meio ambiente, como a recomendação de transformar toda orla marítima em avenida-parque à beira-mar. A proposta econômica era o estímulo às zonas industriais do Mucuripe, Jacarecanga e Parangaba. (FORTALEZA, 1992)

A intenção dos planos diretores apresentados até aqui era corrigir o desenvolvimento da cidade, tendo como principal instrumento urbanístico o zoneamento. Percebe-se, a partir das propostas de cada plano, alguns elementos

constantes na agenda pública, como a intenção de dividir a malha urbana em áreas de uso específico, com foco nas áreas de relevante interesse econômico, como as zonas industriais. Apesar dos Planos Diretores de 1933, 1947 e 1963 serem mais propositivos e técnicos que seus antecessores do século XIX, fatores exógenos, como a conjuntura política e os interesses dos diversos atores envolvidos, impediram, por vezes, o cumprimento do que foi planejado, tendo em vista que de todas as proposições, poucas se concretizaram.

À época do Plano Diretor de 1963, a região da litorânea já estava estabelecida enquanto área de lazer e de residência das elites locais, já sendo explicitado o interesse de se investir na região à beira-mar. Segundo Accioly (2008, p.14), a região leste da cidade, por congregar as mais modernas atividades financeiras, comerciais e de serviços, além de abrigar as classes alta e média, consolidou-se enquanto alvo preferencial dos setores imobiliários. Nas décadas de 1970 e 1980 intensificou-se o processo de verticalização e expansão da cidade. A tendência de adensamento comercial e residencial na região leste da cidade que já estava em andamento, além de ter sido aprofundada, foi expandida para a Região Metropolitana e para a direção sudeste da cidade. O interesse na Região Metropolitana já se expressava no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, elaborado em 1971 e que foi base para o Plano Diretor Físico de 1975, sendo este último revisado em 1979. O trabalho da Empresa Cearense de Turismo S.A (EMCETUR) foi relevante para essa expansão, divulgando a capital no mercado turístico nacional e internacional. Assim, o estímulo à propaganda e ao marketing passaram a influenciar os municípios de Aquiraz e Caucaia, ocasionando em investimentos para fortalecer a atividade turística, como parques aquáticos, *resorts* e outros empreendimentos ligados ao veraneio. (FORTALEZA, 2015)

Na expansão ao sudeste da cidade, foram realizadas importantes obras como a ampliação do Aeroporto Pinto Martins; a criação na região de centros empresariais e comerciais; de universidades, com destaque a Universidade de Fortaleza - UNIFOR; shoppings centers, com destaque o Shopping Center Iguatemi; dentre outras. Segundo Santos (2015, p. 129), os investimentos imobiliários passaram a convergir nessa área, ocasionando na gradual incorporação do setor sudeste à malha urbana

do município, como previsto no Plano Diretor Físico de Fortaleza (1975/79). O poder público teve um papel importante na expansão destas zonas leste-sudeste, com a expansão de vias para os bairros tanto da região, como Papicu, Varjota, Dunas e Praia do Futuro, quanto na direção sul, abrangendo os bairros Dionísio Torres, Água Fria e Cocó. Outra ação relevante do poder público, foi a construção do Centro Administrativo do Estado do Ceará, que passou a abrigar diversas secretarias e para onde foi, posteriormente, transferido o palácio do governo estadual, além da instalação de filiais e sedes de instituições como o Departamento de Obras Contra a Seca – DNOCS e o Banco do Nordeste – BNB.

Em consequência, o setor imobiliário de moradia então passou a investir na construção de habitações voltadas para a classe média que se empregava nestes órgãos públicos e nos empreendimentos privados. Os produtos imobiliários em questão eram condomínios fechados unifamiliares e, especialmente, os multifamiliares, que eram valorizados pelo mercado imobiliário, que demandava o aumento da verticalização. À época, os edifícios chegaram a atingir 21 pavimentos, mesmo à revelia da legislação urbana vigente. Vinculava-se a verticalização à modernidade e o planejamento urbano municipal buscou alinhar Fortaleza, em termos de “edifícios altos”, às principais capitais brasileiras.(BARROSO , 2016. p14).

A década de 1980 representou o auge do processo de conquista e fracionamento do setor sudeste da cidade, a partir do qual se iniciou a fase de retenção especulativa dos terrenos já parcelados. O expansionismo urbano neste setor da cidade envolveu interesses comerciais, e, sobretudo, imobiliários. No que diz respeito ao planejamento urbano no país, essa década representou o surgimento de alternativas, visando a democratização da gestão urbana, às práticas tradicionais e tecnicistas de planejamento. Os Planos Diretores sob as diretrizes da nova Constituição eram guiados por princípios redistributivos, redefinindo a relação entre a técnica e a política no campo do planejamento. Entretanto, de acordo com Muniz (2006) a ascensão das alternativas ao planejamento urbano mais tradicional não significou mudança paradigmática, mas uma nova possibilidade, como será discutido adiante.

O primeiro plano elaborado para a cidade, pós-Constituição, foi o Plano Diretor de Desenvolvimento de Fortaleza, em 1992. A elaboração ficou sob responsabilidade da equipe local do Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM). Uma das atribuições do órgão era atualizar os instrumentos que regulamentam as práticas urbanas, o que incluía adotar uma concepção de democracia baseada na gestão participativa. Manifestava-se pela cidade a efervescência das mobilizações sociais decorrentes do momento histórico no país. As pautas para o urbano eram para além dos direitos à terra e moradia, sendo cada vez mais presente o debate sobre o direito à participação. Localmente, a gestão denominada administração popular, da prefeita Maria Luiza Fontenele (1986-89), foi relevante nesse sentido, pautando a participação através dos conselhos populares, com o objetivo de legitimar as ações do governo (MUNIZ, 2006).

Já na década de 1990 falava-se sobre o dispositivo legal que viria a regular os artigos da constituição referentes à política urbana. Assim, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) se antecipava ao Estatuto da Cidade, abordando o cumprimento da função social da propriedade, mediante instrumentos institucionais, atualizando e modernizando o planejamento urbano e a participação, através dos conselhos municipais nas políticas urbanas (MUNIZ, 2006). Entretanto, coincidindo com esse novo projeto de planejamento urbano, de vertente participativa e redistributiva, havia movimentações, por parte de todas as esferas de governo, em torno de uma reforma administrativa.

No Ceará, o governo Tasso Jereissati (1987-1991) encabeçou o movimento de modernização da gestão pública, introduzindo uma visão empresarial à gestão, com fins de adotar certa racionalidade à administração pública, assim como reforçar valores como a eficiência e a competência. As ações dos governos estaduais em Fortaleza, nos anos 1990, foram marcadas por obras de grande porte, como o Complexo Industrial Portuário do Pecém, a construção do terminal de passageiros do Aeroporto Pinto Martins, o Centro Cultural Dragão do Mar, o Metrofor, o Projeto Sanear, a avenida Sebastião de Abreu e reestruturação da rodovia/avenida Washington Soares, rodovias Sol Poente e Sol Nascente.

A gestão municipal responsável pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), assim como as próximas duas gestões subsequentes, alinharam-se com o projeto estadual. O projeto para o município baseava-se em mudanças de ordem econômica, administrativa e urbana. Accioly (2008) aponta que a incorporação da lógica empresarial à gestão urbana implicou a incorporação de uma cultura urbanística competitiva, com objetivo de tornar Fortaleza uma cidade atrativa aos investimentos, nacionais e internacionais, nas atividades industriais e turísticas. As obras supracitadas são exemplos práticos desse modelo de gestão urbana, e a autora avalia que a realização destas aconteceu à revelia das diretrizes do PDDU, pois ocorreram desvinculadas de processos participativos da população, estando envolvidos apenas os técnicos ligados aos gestores públicos, exacerbando um caráter autoritário.

O único instrumento regulamentado foi a LUOS, com um atraso de quatro anos, tendo a gestão municipal menosprezado os demais instrumentos jurídicos, financeiros e econômicos, que seriam apropriados para alcançar os objetivos da vertente redistributiva expressa no Plano Diretor. Para Accioly (2008), o PDDU não foi reconhecido nem por parte do poder público, nem por parte da iniciativa privada, prevalecendo a aplicação de instrumentos capazes de concretizar os interesses dos grupos representados pela elite empresarial da construção civil, pelo setor imobiliário e pelo setor turístico, através de políticas imediatistas e clientelistas.

Ainda de acordo com a autora, o processo participativo durante a elaboração e aprovação do PDDU foi pontual. Durante a primeira etapa, o Plano consistiu-se na elaboração, por parte dos técnicos responsáveis, de um Termo de Referência que fundamentava e definia o processo de participação, idealizado com o propósito de introduzir o novo Plano Diretor para diversos setores da sociedade civil, além de recolher as sugestões das diversas entidades destinatárias. Após essa estratégia se mostrar inábil para incentivar a participação popular no processo participativo, a Prefeitura realizou em seguida o seminário "Projetando Fortaleza", que também falhou na tentativa de estabelecer um diálogo entre o poder público e a sociedade civil.

Accioly (2008), identifica nesse momento de insatisfação diante as tentativas da Prefeitura, a intervenção de novos atores, que tentaram resgatar o processo de participação à época, como durante a promoção do seminário “Fortaleza, Plano Diretor para Quem?”, promovido por organizações não-governamentais, pesquisadores, gestores públicos e representantes da iniciativa privada. A autora indica que a segunda etapa de participação no PDDU pautou-se nas discussões e recomendações de dois documentos: a Síntese Diagnóstica e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Ao ser apresentado em formato de lei, o plano assumiu um caráter fragmentado, referenciando temáticas expressas no ideário da vertente participativa, como: a função social da propriedade, a justiça social e políticas urbanas redistributivistas, sem aprofundamento, o que dificultou a compreensão do projeto de cidade e a posição dos técnicos.

Através de sua análise, Accioly (2008) conclui que o PDDU constitui uma figura de retórica, de aplicação e legitimação obedientes em especial aos critérios quantitativos e abstratos, típicos dos planos diretores convencionais, que reforçou a centralização política, ao mesmo tempo que não foi capaz de reverter o quadro de segregação socioespacial, de modo a atender aos princípios da justiça social embutidos no texto do plano. Alguns fatores foram apresentados para explicar o ocorrido, como a não-incorporação da cultura participativa nas práticas administrativas locais, a formação e, conseqüentemente, a visão dos profissionais do urbanismo e planejamento urbano, ainda orientada por procedimentos metodológicos tradicionais, apoiados em decisões técnicas e sem incorporação de processos participativos.

Além disso, a carência de regulamentação dos novos instrumentos urbanísticos, que emergiram junto à vertente redistributiva, prejudicou as experiências brasileiras com a participação na gestão urbana em pelo menos 13 anos, tendo em vista que a concretização da regulamentação só ocorreu em 2001, via Estatuto da Cidade. No decorrer da tramitação do estatuto, que impunha um prazo de 10 anos aos Planos Diretores, alguns vereadores locais fizeram requerimentos referentes à sessões especiais e seminários, com fins de discutir a atualização e avaliação do Plano Diretor Vigente, que completaria 10 anos em 2002.

Um ano após essa legislação, iniciou-se o processo de revisão do PDDU. Sob a gestão de Juraci Magalhães (2001-04), a Associação Técnico-Científica Paulo de Frontin (ASTEF) foi contratada pela prefeitura para elaborar o Plano de Estruturação Urbana do Município de Fortaleza (LegFor), que seria o projeto para atualização de todos os instrumentos legais do desenvolvimento urbano da cidade, incluindo o Plano Diretor. Esse momento foi marcado, como posto em Machado (2010, p. 223), por uma centralização em torno da Prefeitura e de seus subordinados, representados pela Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF), Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD), Conselho de Meio Ambiente (COMAM), Secretaria de Infraestrutura (SEINF) e seus respectivos assessores jurídicos, o que simbolizou uma conjuntura desfavorável à participação popular, como exposto no trecho:

As peças técnicas, produzidas pela equipe da ASTEF, com a participação de agentes de secretarias municipais, foram debatidas, modificadas e aprovadas em reuniões conjuntas da CPPD e do COMAM. Antes de chegarem à Comissão e ao Conselho, foram realizadas reuniões informais dominadas pelo caráter informativo, não institucionalizadas e tampouco componentes de uma metodologia de participação popular.

O principal mecanismo participativo, desenvolvido durante a gestão Juraci Magalhães, para a revisão do PDDU foram 14 audiências, em diferentes territórios, que tinham como objetivo apenas a apresentação dos diagnósticos elaborados pelos técnicos, sem promover ampla discussão sobre esses dados ou sobre sua elaboração, evidenciando um caráter informativo das atividades. A dinâmica exposta pelo autor põe em destaque dois espaços institucionais: o Conselho e a Comissão. É nas dinâmicas desses espaços que se percebe a natureza centralizadora do processo de revisão na gestão Juraci Magalhães.

Segundo Accioly (2008), a CPPD era um impasse para a participação, visto que a comissão era composta metade representada por integrantes da administração municipal, indicados pelo prefeito e os demais, por membros indicados pelas entidades da sociedade civil ligados ao Estado. Em concordância com a autora, Machado (2010, p. 242) argumenta que a falta de representatividade popular,

resultou em uma correlação de forças desfavorável à participação, por resultar na exclusão dos movimentos populares. Além disso, acrescenta que o processo foi sublinhado por uma distinção entre a participação técnico-profissionais e comunitária, adotando uma concepção de planejamento urbano que desqualificava 'os saberes e práticas "comunitários", excluindo a priori potenciais capacidades decisórias dos segmentos populares'.

Sobre a CPPD, é importante ressaltar a natureza consultiva e a composição desfavorável à sociedade civil, que tinha representantes na comissão ou sem direito a voto ou eram designados por ato do Prefeito, garantindo que a gestão municipal sempre fosse maioria nos debates e votações da Comissão. Outro ponto relevante é que, inicialmente, a Comissão não previa a participação de representação dos movimentos populares, o que reflete que a presença da sociedade civil nesses órgãos tem o único fim de legitimar as decisões previamente acertadas pelos gestores, sem o conhecimento popular, tendo em vista a inexistência de uma metodologia de participação popular. O caráter informativo/consultivo foi constante nos mecanismos e práticas participativas desenvolvidas sob a gestão Juraci, além do controle institucional absoluto das decisões, centralizadas na comissão.

Sobre o COMAM, Machado (2010, p. 240) escreve que:

além do caráter não decisório e do controle sobre os membros representantes – em tese a representação da sociedade civil – através da obrigatória indicação pelo Prefeito, destaque-se também a proposição do Regimento Interno através de Ato do Prefeito e a própria composição do Conselho, descrita na Lei, enquanto elementos que reproduziam o controle firme do gestor municipal sobre esse espaço institucional.

A partir da análise de Machado (2010) percebe-se que estes espaços participativos, apesar da tentativa de ampliar a responsabilidade pela definição dos conteúdos e das deliberações no planejamento urbano, reafirmaram as relações de poder no campo. Em concordância com o autor, Iacovini e Pinheiro (2011) também caracterizam o processo de elaboração do plano como insuficiente no estabelecimento de uma metodologia que possibilitasse a participação popular, além de apontarem falhas na coordenação do processo, como a escassez de estudos e

leituras aprofundadas sobre a realidade local, sendo a base do diagnóstico fontes secundárias e dados quantitativos, e a não-incorporação de diretrizes e instrumentos que promovessem a regularização fundiária, o combate à especulação imobiliária e a gestão urbana democrática e participativa.

Em oposição a este processo de revisão em andamento, emerge um agente social importante, o Nuhab, com a finalidade de sensibilizar a população em relação ao Plano Diretor, articular a sociedade civil e negociar com os consultores da Astef e a Prefeitura. Na tentativa de criar espaços alternativos de diálogo com a população, o Núcleo de Atendimento de Habilitação (NUHAB) lançou, em abril de 2004, a campanha "Por um Plano Diretor Participativo", no Teatro São José. De acordo com Loureiro (2005), a campanha tinha dois objetivos principais: o estímulo à participação da população na gestão democrática da cidade e a suspensão da revisão em curso, tendo em vista as irregularidades do processo. Outra ação importante do NUHAB foi a realização de uma reunião com lideranças populares e representantes da CPPD e do COMAM, com intuito de discutir pontos críticos da proposta apresentada pela Prefeitura de Fortaleza aos conselheiros. A reunião conseguiu adiar a votação da proposta até o segundo semestre de 2004.

O segundo semestre de 2004 foi um momento intenso para os atores envolvidos no processo de revisão e decisivo para a retirada do projeto de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), da Câmara Municipal, no primeiro trimestre de 2005. Dentre os produtos da campanha lançada em abril, as peças mais relevantes foram a realização de uma pesquisa, mediante a aplicação de mil questionários, para identificar o grau de conhecimento da população sobre as discussões sobre o Plano Diretor e o ajuizamento de uma ação civil pública contestando a condução do processo de revisão por parte da gestão municipal, especificamente no que tange à participação popular. Apesar dos efeitos da campanha e das propostas elaboradas nesta, os membros da CPPD e do COMAM aprovaram o projeto de lei do PDDUA em agosto de 2004, para que este fosse enviado à câmara para votação.

Nos meses seguintes, o NUHAB e o Ministério Público (MPCE) protagonizaram duas ações vinculadas ao plano diretor com fins de suspender o processo. A

primeira foi uma ação civil pública que contestava atos irregulares referentes à contratação e ao processo de revisão para elaboração do anteprojeto de lei do PDDUA, e a segunda foi uma ação de improbidade administrativa contra o prefeito Juraci Magalhães e o Secretário Executivo Regional II, Joaquim Neto Bezerra, responsáveis pela contratação irregular da Fundação de apoio à Pesquisas no Ceará (ASTEF), bem como contra o Professor Roberto Cláudio Frota Bezerra, Reitor da UFC à época da contratação dos serviços, cuja execução teria ocorrido eivada de vícios.

Segundo Machado (2010), a ação civil afirmava irregularidades, como a contratação, a baixa publicidade do processo e problemas técnicos no anteprojeto do PDDUA. A gestão julgava que eram descabidas as acusações, argumentando que reuniões e audiências foram realizadas. Apesar disso, em consequência dessa pressão sobre a gestão municipal, foi aprovada pela câmara uma proposta de metodologia de participação composta por 22 audiências para discutir as propostas da Prefeitura para o novo Plano Diretor, entretanto, apenas cinco foram realizadas, com a presença de apenas alguns membros do legislativo, dos movimentos sociais e nenhum membro do executivo.

Simultaneamente, ocorreu a campanha eleitoral para prefeitura. A vitória da chapa Luizianne Lins-Carlos Veneranda representou uma mudança na conjuntura sinalizando um ambiente mais favorável aos movimentos sociais, resultando na retirada da pauta de votação do projeto de lei do PDDUA, ficando o seu encaminhamento e votação a critério dos atuais representantes do Executivo e Legislativo Municipal. No segundo trimestre de 2005, o projeto foi retirado da câmara municipal, sob as alegações de não-cumprimento das exigências legais referentes à participação e a nova gestão propôs a substituição do PDDUA pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPfor), em 2006.

O primeiro passo da elaboração do PDPFOR foi a contratação do Instituto Pólis e a convocação de uma equipe técnica, indicada pelas secretarias (Secretaria da Infraestrutura (SEINF), Secretaria do Planejamento (SEPLA), buscar as outras) envolvidas com o processo, além da realização de capacitações internas. Apesar do posicionamento mais à esquerda da gestão, que em primeiro momento pareceu

mais favorável à participação, esta primeira etapa desconsiderou momentos importantes para a participação, como a formação do Núcleo Gestor.

A metodologia de participação apresentada consistia em um ciclo de 44 assembleias, em 14 regiões, com objetivo de sensibilizar e capacitar a população para o processo de planejamento, além de construir um diagnóstico com base nos relatos dos moradores (leitura comunitária) e eleger os delegados de cada região para os fóruns e para o Congresso do PDPFor. Iacovini e Pinheiro (2011) apontam que as principais falhas na execução das atividades do cronograma foram as capacitações, que foram realizadas por facilitadores que, em geral, eram técnicos da prefeitura sem conhecimento da temática da participação, que utilizavam uma linguagem demasiado técnica, prejudicando assim a qualidade da informação aos participantes do processo; e a precária publicidade do processo que ocasionou no esvaziamento das assembleias.

No segundo semestre de 2006, após a eleição dos delegados ao Congresso do PDPFor, a Prefeitura realizou novas atividades de capacitação, mobilização e organização visando qualificar a intervenção dos delegados. Essas capacitações assumiram como objetivos essenciais: o conhecimento básico da proposta, evidenciando sua estrutura e conceitos importantes; e a articulação política e organização de representantes do segmento do poder público municipal para intervenção no Congresso.

Em 2007 o principal evento foi o Congresso do PDPFor inicia-se efetivamente de forma mais ampla o debate substantivo das questões, dos temas e das propostas que compõem o documento. Além disso, esta instância foi o grande espaço de conquista do pólo popular. As eleições e o caráter decisório desse fórum institucionalizado foram relevantes para efetivar uma democratização substantiva no Plano Diretor elaborado.

De acordo com Iacovini e Pinheiro (2011, p. 31)

Enquanto o orçamento participativo contava com uma estrutura satisfatória, o plano diretor era realizado com sérias restrições

orçamentárias e de pessoal. Evidentemente, tratava-se mais de cumprir uma obrigação legislativa, fazendo com que muitas etapas fossem atropeladas durante o processo.

Durante esse período, as críticas à proposta da prefeitura se relacionavam com a qualidade do processo, que teve ares de superficialidade e descoordenação. O cronograma apresentado também foi alvo de críticas, tendo em vista o pouco tempo destinado às atividades e a fragilidade das capacitações e dos eventos realizados, sob a alegação de que as capacitações internas foram desleixadas, sem critério para seleção do pessoal, estabelecendo multiplicadores ao acaso e que não houve clareza do objetivo das atividades e falta de visão de continuidade do processo. Ressalte-se que, à diferença do orçamento participativo, não foi criada equipe exclusiva para atuar no processo de elaboração do PDP, aproveitando-se pessoal já contratado, sem dedicação exclusiva, o que gerou críticas dos próprios técnicos e funcionários da Prefeitura.

Apesar das semelhanças entre os processos conduzidos pelas gestões Juraci Magalhães e Luizianne Lins, as críticas a esta última eram feitas com conteúdos distintos, havendo de um lado entidades como o Instituto de Arquitetos do Brasil/CE (IAB-CE), o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREACE) e o Sindicato da Indústria e da Construção Civil (Sinduscon-CE) que desqualificaram a participação sob um discurso tecnocrático, e do outro entidades ligadas à rede nuhab que reivindicavam a ampliação e qualificação da participação. O corpo político e burocrático do governo municipal também estava dividido, de um lado os conservadores Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), Secretaria de Infraestrutura (SEINF) e de outro os progressistas Secretaria de Planejamento (SEPLA) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Ocorreram divergências entre os blocos, por exemplo, no que diz respeito à incorporação das ZEIS no plano, sendo a HABITAFOR a favor e a SEMAM contra. Os técnicos da Seinf eram os mesmos responsáveis pelo Legfor, havendo resistência por parte deles. Muitos dos membros pertencentes à HABITAFOR eram provenientes de movimentos populares e entidades de assessoria que participaram da luta contra a elaboração do legfor.

A partir deste capítulo, fica evidente que a participação social demorou para aparecer como pauta dentro do planejamento urbano, tendo em vista que o primeiro plano apresentado aqui foi elaborado na década de 1930 e o primeiro plano que explicitou a pauta da participação foi elaborado 60 anos depois. Percebe-se também que, mesmo quando a participação se fez presente nos planos, a correlação de forças entre os atores, que já estava estabelecida há muito tempo, manteve a participação mais no plano das ideias, sem muito efeito na realidade material da cidade.

CAPÍTULO 2 - OS CAMINHOS PERCORRIDOS PARA A ELABORAÇÃO DOS PIRF's EM FORTALEZA

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPfor), instituído pela Lei Complementar nº 62/2009, destaca-se em relação aos planos anteriores a ele por seu conteúdo mais focado na participação social, alinhado com o ideário defendido na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. Logo de início, a gestão democrática da cidade aparece como princípio fundamental da política urbana municipal, objetivando a construção de um sistema participativo de planejamento. Outro elemento de destaque no PDPFor, que o diferencia de seus antecessores, é a incorporação de ferramentas que sintetizam as diretrizes e princípios norteadores do Estatuto da Cidade, como é o caso das ZEIS. Esse zoneamento especial é capaz de inverter as prioridades urbanísticas dos gestores, colocando em foco porções da cidade marcadas pela irregularidade fundiária, precariedade das infraestruturas, desordem urbanística, condição de pobreza e densidade excessiva (SOUZA apud FREITAS e PEQUENO 2012). Além disso, como defende Rolnik (2001), as ZEIS possibilitam a adoção de práticas de gestão democrática e participativa, através da formação de conselhos que devem atuar em diversas fases dos planos urbanísticos destinados aos territórios das zonas, desde os levantamentos preliminares até a tomada de decisão.

De acordo com o texto do PDPFor (2009, p. 53) as ZEIS são

porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização

urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Para as porções de território, é designado um tratamento especial na definição dos parâmetros de regularização, que se sobrepõe ao zoneamento do restante da cidade. O instrumento urbanístico à disposição para esta regularização, no PDPFor (2009, p. 91), é o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), entendido como

um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana.

Esta parceria entre o município e os ocupantes do território, segundo o estabelecido em Lei, deve ser realizada mediante a instituição, via Decreto Municipal, de Conselhos Gestores, de natureza consultiva e deliberativa, compostos de maneira híbrida e paritária, ou seja, pelo mesmo número de representantes do poder público e da sociedade civil. Também fica estabelecido que o conselho deve participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos PIRFs.

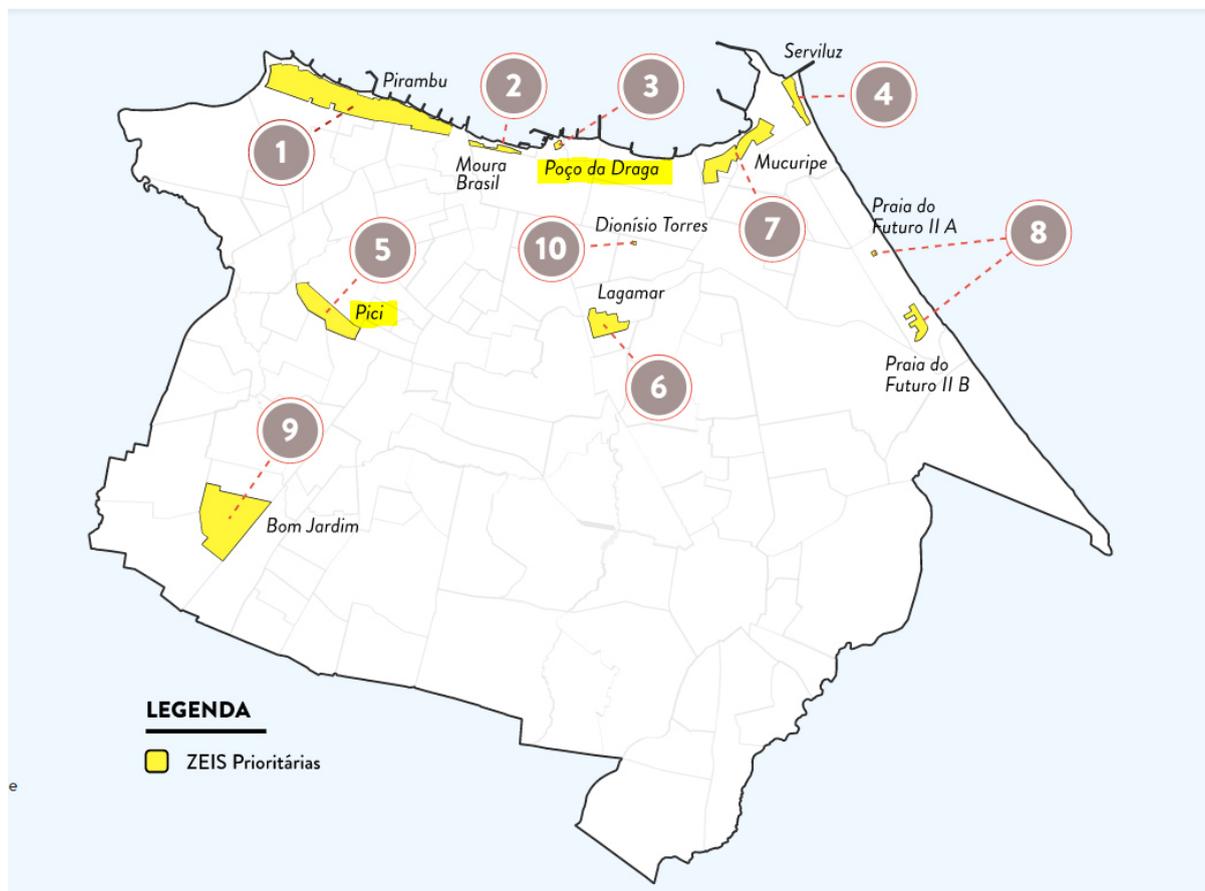
Em junho de 2016, sete anos após a Lei nº 62/2009, foi publicado o Decreto Municipal nº 13.827, que instituiu a Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implementação das ZEIS. Dois anos depois, no primeiro semestre de 2018, foi publicado o Decreto Municipal nº 14.211, que regulamenta os Conselhos Gestores das ZEIS, em questões desde a composição e atribuições dos conselhos, até o que tange à inscrição dos candidatos e o processo eleitoral. A partir daí, iniciou-se a etapa de eleição dos conselheiros que iriam representar a sociedade civil em cada uma das ZEIS prioritárias.

De acordo com o Decreto nº 14.211, estaria apto à candidatura qualquer morador da ZEIS, com idade igual ou superior a dezoito anos, mediante apresentação de

documentos que comprovem os requisitos. No que diz respeito ao processo eleitoral, ficou a cargo do órgão responsável pelas ZEIS (no caso o IPLANFOR) a providência dos materiais necessários à ampla divulgação e realização das eleições, realizadas em data estabelecida por edital. Em relação à composição, foram reservadas seis cadeiras para os candidatos mais votados; seis cadeiras para representantes do poder público, indicados pela prefeitura, distribuídas entre o gabinete do prefeito, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), a Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), a Secretaria Regional da respectiva ZEIS (SER) e, por fim, a Câmara Municipal. Além destes doze membros, e seus respectivos suplentes, há uma cadeira para alguma organização da sociedade civil com atuação no território, que também deve ser escolhida durante o processo eleitoral. Estes conselheiros devem se reunir, ordinariamente, a cada dois meses, e extraordinariamente quando convocados. Ademais, estariam aptos à votar os moradores das ZEIS com idade igual ou superior a dezesseis anos.

Vale salientar que foram elaborados os PIRF's das 10 (dez) ZEIS prioritárias. À Universidade Federal do Ceará (UFC) coube os estudos de 03(três) ZEIS: Bom Jardim, Poço da Draga e Pici, sendo as duas últimas as tratadas neste estudo.

Figura 1 - Zonas Especiais de Interesse Social de Fortaleza



Fonte: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>

Ao longo de 2018, participaram do processo eleitoral, na posição de votantes, aproximadamente 16,9% da população residente do Poço da Draga e 0,8% da população do Pici. No ano seguinte, após os resultados, iniciou-se o processo de elaboração dos PIRFs. O esforço de elaboração dos planos, para a ZEIS Poço da Draga e Pici, foi uma atividade conjunta, envolvendo os conselheiros, a equipe do IPLANFOR, a Fundação Centro de Treinamento e Desenvolvimento (CETREDE), e as equipes técnicas da Universidade Federal do Ceará. O conteúdo mínimo dos planos, constituía-se por: um diagnóstico a respeito da realidade local; e cadernos sobre os seguintes temas: normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo; plano de urbanização; plano de regularização fundiária; plano de geração de trabalho e renda; plano de participação comunitária e desenvolvimento social.

Para elaboração dos documento Diagnóstico físicoambiental, urbanístico e fundiária foi realizada uma pesquisa exploratória. Na sequência, foi proposta pela equipe da UFC a construção conjunta de atividades (BEZERRA; CARNEIRO; ROLIM, 2020).

Durante o ano de 2019, de acordo com o plano de trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas responsáveis pelos planos Poço da Draga e Pici e disponibilizados na página da Prefeitura Municipal de Fortaleza voltada para as informações sobre as ZEIS e os trabalhos de elaboração dos PIRFs. Primeiramente, foram estabelecidas uma série de atividades com o intuito de difundir e incrementar o trabalho de elaboração a partir da mobilização dos moradores das ZEIS em questão para a participação (Tabela 1).

TABELA 1- DIFUSÃO DO TRABALHO E MOBILIZAÇÃO COMUNITÁRIA

	Seleção de mobilizadores sociais com critérios sugeridos pelos conselhos gestores e coordenadores da Proposta
	Seminários envolvendo coordenadores de áreas e participantes (professores e alunos) com objetivo de organização e divisão de trabalho na coleta de informações
	Estratégias de mobilização comunitária envolvendo escolas, meios locais de comunicação e demais veículos capazes de difundir a importância da proposta de trabalho
	Realização de reuniões com o Conselho Gestor da ZEIS-POÇO DA DRAGA para o planejamento das

ATIVIDADES	atividades, a metodologia operacional das oficinas e o cronograma de trabalho
	Criação de material gráfico para divulgação de eventos, atividades cotidianas e oficinas
	Definição de metodologias de participação para as oficinas de capacitação
	Identificação de locais para a realização das reuniões e a distribuição de material de divulgação
	Oficinas com lideranças locais, envolvendo presença efetiva da comunidade para apresentação e esclarecimentos sobre a Construção participativa do PIRF, além de temas relacionados à participação comunitária, governança, regras jurídicas, desenvolvimento social e integração de políticas e programas do município
	Palestras de especialistas sobre temáticas relevantes concernentes à estrutura urbana da cidade e ao espaço público.

fonte: adaptado de plano de trabalho para elaboração PIRF da ZEIS Poço da Draga
(2019)

Para a fase diagnóstica, denominada Plano de Diagnóstico Socioeconômico, Físico-Ambiental, Urbanístico e Fundiário, foram utilizadas uma gama de

metodologias, como oficinas, grupos focais e a elaboração de mapas sociais (Tabela 2).

TABELA 2 - PLANO DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO, FÍSICO-AMBIENTAL, URBANÍSTICO E FUNDIÁRIO

METODOLOGIA	OBJETIVO
OFICINAS	Abordar temas referentes à áreas de risco; a oferta de equipamentos públicos e de infraestrutura; as condições socioeconômicas e demandas comunitárias; e ao histórico de ocupação do território.
	Capacitar os moradores em relação aos seguintes temas: cartografia social (conceitos e princípios básicos; manuseio e prática com receptores de GPS; e sistema de informação geográfico participativo.
GRUPO FOCAL	Permitir a delimitação de questões referentes ao trabalho e modo de vida comunitário.
CARTOGRAFIA SOCIAL	Possibilitar a participação dos indivíduos na produção dos mapas do seu território; contribuir na diversidade analítica dos mapas.

fonte: adaptado de Plano de Trabalho para elaboração PIRF da ZEIS Poço da Draga (2019)

Neste momento, a participação popular envolveu lideranças comunitárias, para além do Conselho Gestor, pressupondo uma elaboração conjunta no que se trata das demandas do território. Em aditamento desta participação não-institucionalizada, os demais momentos de elaboração, ainda de acordo com o plano de trabalho desenvolvido pelas equipes, contaram com a presença dos moradores.

A instalação de um escritório de campo, no território da ZEIS, foi outra proposição presente no plano de trabalho. Este espaço seria dedicado à organização e congregação de atividades, envolvendo a participação das equipes das diversas áreas, atendendo às demandas da população local por informação no que tange ao processo de elaboração do plano que se dava na localidade, mantendo um contato cotidiano com a população.

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Esta seção traz os resultados da análise dos dados coletados nas entrevistas com os Presidentes dos Conselhos Gestores da ZEIS Pici e do Poço da Draga sobre os momentos participativos da elaboração dos PIRF's. A apresentação sobre as impressões dos entrevistados são apresentadas buscando-se criar um encadeamento entre as perguntas, a fala dos entrevistados, os critérios analíticos contidos na Tabela 3 e o referencial teórico.

TABELA 3 - CRITÉRIOS ANALÍTICOS

CRITÉRIOS	JUSTIFICATIVA
Consenso	A presença de consenso entre os atores a respeito da necessidade do processo e de suas metodologias eleva as chances de sucesso deste em relação a processos com a presença de questionamento/oposição, seja no âmbito político, técnico ou social.

Clareza	Os objetivos de um processo participativo devem ser claros, pois assim facilitam a atuação dos participantes e dos gestores envolvidos.
Planejamento e Recursos	É conveniente planejar qualquer processo participativo, identificando suas fases e cronograma. O bom planejamento deve detalhar elementos como os recursos financeiros e adequação do orçamento aos objetivos do projeto.
Grau de abertura	Processos participativos podem ser abertos a todos os cidadãos ou podem restringir os participantes. A abertura dos processos ao maior número de grupos e cidadãos eleva sua qualidade democrática.
Diagnóstico participativo	A etapa de diagnóstico permite a identificação de problemas e prioridades, além de estabelecer a agenda pública para uma determinada área de atuação. Quando esta etapa é realizada de maneira participativa, isto eleva a qualidade democrática do processo.
Capacidade de proposta	Um processo participativo expandirá ainda mais os direitos dos cidadãos se permitir que os participantes façam propostas. Alguns processos

	participativos não contemplam essa possibilidade porque metodologicamente assim foi decidido.
Qualidade da informação	Um bom processo participativo deve oferecer aos participantes todas as informações necessárias para poderem opinar e decidir. Portanto, devem ser produzidas informações plurais e de qualidade. As informações devem ser claras e úteis, bem como esclarecer os objetivos do processo.
Métodos e técnicas de deliberação	É aconselhável a utilização de técnicas e métodos que ajudem a reduzir as desigualdades entre os participantes.

Fonte: adaptada do *Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos (2006)*

Como exposto no referencial teórico, é a partir do desenho institucional de uma política que se determina 'quem' participa e 'como' se participa. Portanto, partiu-se da análise do desenho institucional dos Conselhos Gestores conforme exposto no capítulo 2. A princípio, o caráter paritário na representação entre o poder público e a sociedade civil sugere igualdade na composição do conselho, o que pode potencializar a justa representação de interesses e estabelecimento de pautas, além do mérito de aproximar grupos que usualmente estão distanciados - os representantes do poder público e os indivíduos da sociedade civil - , ocasionando a oportunidade de se resolver possíveis conflitos e divergências.

Também foi decretado no desenho institucional como seriam decididos os representantes, tanto do poder público, quanto da sociedade civil. Quanto à representação do poder público, esta foi decidida através de indicações da prefeitura e, no caso da vaga destinada a vereador, da câmara municipal. Já os

representantes da sociedade civil foram escolhidos através do voto direto dos moradores. O elevado caráter democrático aqui reside no processo eleitoral de escolha dos representantes da sociedade civil, que acaba por legitimar a ação destes últimos, tendo em vista que estes foram diretamente escolhidos pela população. No tocante à candidatura, o desenho institucional permitiu grande abertura à participação ao estabelecer critérios simples a quem se interessasse à posição de conselheiro. Além disso, diferente do que é predominante nos conselhos gestores brasileiros, o Decreto nº 14.211 privilegiou a candidatura de indivíduos sem, necessariamente, envolvimento com entidades/organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo que não prejudicou a atuação destas, tendo em vista a cadeira destinada às organizações atuantes nos territórios.

Foram identificadas, através das falas dos entrevistados, deficiências no processo eleitoral que prejudicaram alguns dos méritos da política em questão, como a democratização do processo eleitoral e a aproximação de diferentes atores no processo de elaboração. Como exposto no referencial teórico, a questão da publicidade de processos participativos é relevante para os resultados produzidos por eles. No caso das eleições para os Conselhos Gestores das ZEIS, os dois entrevistados apontaram deficiências na execução do que estava previsto para o processo eleitoral. É válido lembrar que a responsabilidade pela publicidade da eleição ficou a cargo do poder público.

Sobre o Planejamento e Recursos destinados ao processo, o Entrevistado 2 respondeu que "(...) os recursos poderiam ter sido mais efetivos (...)", no que refere a materiais de divulgação do processo e na elaboração de, possivelmente, um "(...) arcabouço de marketing (...)". Em decorrência dessas condições, o ônus da publicidade recaiu sobre os indivíduos da sociedade civil interessados no processo, questão identificada na fala do Entrevistado 2: "isso ficou por nossa conta mesmo", bem como na fala do Entrevistado 1 "(...) A coisa toda teve um ar de mutirão (...) nos articulamos com folhetinhos apontando os nomes entre nós que tinham interesse em ser conselheiros, falando com pessoas na rua". Sobre o dia da votação, os procedimentos ocorreram como previsto, de acordo com o Entrevistado 2, "(...) sobre o efetivo de feitura da eleição, houve sim (recursos materiais), veio urna, veio pessoal da prefeitura, as cédulas, houve sim (...)"

As falas demonstram deficiência no quesito da publicidade, o que prejudicou a democratização do processo eleitoral, especialmente na ZEIS Pici¹, quando comparando-se a porcentagem de votantes entre a população total do bairro, 0,6%, contra os 16,9% da ZEIS Poço da Draga. Outros fatores como o tamanho da área da ZEIS Pici e o número mais elevado de moradores, podem ter contribuído com a menor adesão ao processo eleitoral, pois são condições que exigem maiores esforços destinados ao processo participativo, esforços estes impossibilitados pelo envolvimento insuficiente identificado nas falas. Outro mérito que foi ferido na execução da política regulada pelo Decreto nº 14.211, foi o da aproximação de atores usualmente distantes, identificado a partir das seguintes falas do Entrevistado 1:

Esses órgão (sic) como IPLANFOR, HABITAFOR, secretarias, eles participaram muito pouco, eles infelizmente não abraçaram a causa como a gente achou que eles deveriam (...) muitas vezes se ausentam, não participavam, muitas reuniões foram só nós da sociedade civil (...) apesar da equipe (do IPLANFOR) se mostrar muito solícita (...)

O distanciamento entre os atores envolvidos aparece novamente na falas do Entrevistado 1:

(...) (o vereador) apareceu duas vezes durante o processo de construção e não teve expressividade. A gente imaginava inclusive que (...) teria que conversar mais com ele, que depois que aquilo (o PIRF) fosse construído, caberia a ele fazer uma defesa disso na câmara municipal e (ele) não teve assim uma atuação tão importante

A fala anterior, aliada aos trechos que destacam o distanciamento entre os membros do conselheiros “públicos” e “populares”, levantou questões cruciais para análise tanto dos momentos participativos, quanto do Conselho Gestor enquanto instrumentos de participação. A primeira questão foi relacionada ao aspecto de integração do processo participativo à estrutura municipal, ou seja, ao

aproveitamento das estruturas dos órgãos existentes no município. Cada um dos representantes do poder público, que compunham os Conselhos Gestores, representavam um órgão específico da administração municipal, cabendo a estes conselheiros as responsabilidades dispostas no Decreto nº 14.211. Dentre estas responsabilidades, destacaram-se ao longo da análise as referentes à contribuição no processo de sensibilização, mobilização e capacitação dos moradores da ZEIS à deliberação a respeito do PIRF, além da prática de outros atos e atividades compatíveis com a finalidade do Conselho Gestor. Entretanto, foi identificada, na análise dos dados das entrevistas, como insuficiente a participação dos representantes do poder público, o que demonstra um baixo aproveitamento da estrutura municipal, tendo em vista que estes representantes deveriam agir como interlocução entre os órgãos em que estão lotados e o processo de elaboração dos PIRF's. As consequências dessa insuficiência na participação recaíram especialmente no que se refere à sensibilização dos moradores em relação à importância do que se estava construindo e na mobilização dos moradores para a participação nessa construção. O Entrevistado 1 colocou um exemplo interessante de possíveis contribuições dos conselheiros públicos que poderiam ter melhorado o processo, especificamente sobre a HABITAFOR, dizendo "a gente esperava que (...) estivesse mais presente, porque eles devem ter material assim né, que pudesse ajudar assim com a divulgação". É importante lembrar que a qualidade da publicidade foi um dos pontos mais recorrentes ao longo das entrevistas.

A segunda questão levantada, apesar de menos conclusiva, é digna de análise. Levando em consideração dois aspectos, um ligado à principal função do Conselho Gestor, estabelecida pela Lei Complementar e o Decreto, e o outro ligado aos dados referentes ao distanciamento dos conselheiros públicos do processo de elaboração dos PIRFs. Entendendo que a função do Conselho Gestor é o acompanhamento de todo o ciclo da política dos PIRF's, bem como a deliberação a respeito destas etapas, e levando em consideração os dados fornecidos pelos entrevistados, surge uma equação: se os conselheiros públicos participaram de forma insuficiente na construção dos PIRFs, estariam eles aptos a deliberar a respeito destes planos e/ou cumprir com o que lhes foi delegado por decreto? Para solucionar a questão, seria necessário coletar dados sobre a perspectiva dos conselheiros públicos em relação

às suas atuações no processo. Por isso, esta questão é pouco conclusiva, pois faltam elementos para melhor compreendê-la.

Esta última consideração leva à terceira questão, um possível esvaziamento do Conselho Gestor enquanto espaço participativo. Se o interesse da participação dos representantes do poder público é apenas o cumprimento legal das exigências impostas pelas legislações, seria justo questionar se o espaço de participação destinado aos conselheiros públicos não poderia ser ocupado por outros atores com motivações mais alinhadas com as competências do Conselho Gestor? Esse último ponto é relevante porque, como foi explicado no referencial teórico, as motivações e interesses dos indivíduos que compõem o conselho podem esclarecer de que maneira os conselhos interagem com o sistema representativo, qual a legitimidade destes espaços e que resultados podem ser esperados, ou seja, qual a efetividade deliberativa dos processos, entendida como o poder das instituições de interferir nas políticas públicas.

Tratando-se do segundo momento participativo, ou seja, a elaboração dos PIRF's, é importante lembrar que esta etapa não envolvia somente os atores técnicos e os institucionalizados pelo Conselho Gestor, mas também os indivíduos do território interessados em participar, da forma estabelecida nos planos de trabalho, as atividades referentes a difusão do trabalho que realizava-se no território, e estratégia de mobilização na sociedade civil. A princípio, este modelo sugere uma tentativa de expandir a democratização do processo.

Segundo o Entrevistado 1 a primeira etapa do processo foi “conhecer a equipe da UFC, que chegou até nós, que mostrou o plano de trabalho para ser aprovado”. Após a aprovação do plano de trabalho, ainda de acordo com o entrevistado, foram indicados mobilizadores sociais, que tinham função de auxiliar a equipe técnica na aproximação com os moradores dos territórios. A respeito da mobilização, o Entrevistado 1 identificou falhas no planejamento e nos recursos destinados ao trabalho dos mobilizadores, afirmando que estes viam-se “com pouco tempo, com pouco material de divulgação, pra poder chegar melhor nas pessoas, com mais intensidade e investir na possibilidade de seduzi-las (sic)”.

Tais circunstâncias prejudicaram o grau de abertura do processo e as chances de um processo mais amplo, que pudesse contar com os acúmulos de mais indivíduos diretamente impactados pelos assuntos discutidos na elaboração dos PIRF's, especialmente levando-se em consideração algumas metodologias escolhidas para realização dos diagnósticos dos planos, como o grupo focal e a cartografia social, que são enriquecidas quando abastecidas das vivências dos habitantes de um determinado território e abrem espaço para que se discuta, de maneira livre, as vivências dos indivíduos e, assim, informar melhor os técnicos para que estes possam elaborar propostas de acordo com o que foi discutido.

Em relação aos esforços de mobilização, o Entrevistado 2 identificou que uma das falhas que prejudicaram a participação social ampla no processo é a suposição de que a tarefa de mobilizar deve recair sobre aqueles interessados em intervir nas políticas públicas

(...) geralmente as instituições vislumbram que nós, antes de uma localidade, nós é que temos uma obrigação vernácula de articulação, só que como que a gente pode articular sem a gente ter recurso? então é como se "ah, vocês não articularam então é porque ninguém tem interesse" não funciona assim. (...) Então, quer dizer que nós que deveríamos convencer? A gente não tem um mínimo de estrutura de logística para poder chegar até os moradores e convencer (...) a gente não tem como fazê-lo. A gente vai chegar "olha, vim um professor pra falar como vocês (...) (como) melhor gerir o negócio de vocês, gerar um MEI, abrir uma conta, se regularizar". A gente vai chegar para uma pessoa que trabalha 'na noite' e dizer isso? Com quem respaldo (...) vai fazer isso? Agora, se der uma garantia, aí sim. Quem deve garantir é a prefeitura (...)

As metodologias escolhidas, tanto de diagnóstico quanto de elaboração, são capazes de gerar produtos técnicos a partir das perspectivas dos indivíduos, os colocando como protagonistas do que se é produzido. Este fator torna especialmente infeliz o desempenho fraco do poder público na tarefa de melhor

investir recursos materiais e pessoais para que a política participativa em questão pudesse alcançar resultados mais amplos.

Além disso, o Entrevistado 1 identificou como dificuldade para o processo a comunicação entre as diferentes equipes na fase diagnóstica, não apenas entre si como junto aos mobilizadores

Um ponto que a gente identificou como dificuldade foi que a gente percebeu que mesmo que o plano de trabalho mostrasse uma coisa coesa, na prática a gente viu que em cada laboratório (...) eles trabalhavam meio que isolados mesmo (...) a gente supunha que, como uma equipe ia fazer o diagnóstico e aquele diagnóstico ia servir pros demais, a gente supunha que, eles tendo os momentos de diálogo deles (haveria um diálogo) (...) mas não foi e a gente viu que tinha coisas que se repetiam.

A respeito da articulação com os mobilizadores, o Entrevistado indica outra falha em relação ao Planejamento, no caso, o tempo destinado às atividades, afirmando que “(a) maneira muito corrida de promover essas reflexões, de olhares de alteração da composição do PIRF”, o que ocasionou, na análise dele, nas dificuldades dos mobilizadores citadas anteriormente. Apesar das falhas relacionadas à aproximação com o público, pode-se dizer que o grau de abertura do processo foi positivo, na medida do que foi possível. Ambos os entrevistados reconheceram que a aproximação de alguns habitantes do território ao processo de elaboração Entrevistado 1 Entrevistado 2. Apesar das falhas, o Entrevistado 1 disse que as oficinas realizadas “foram boas” e que os esforços didáticos foram satisfatórios, “tinha maquetes, as meninas tiveram sensibilidade (...) pra ser algo de passar as ideias devagar”.

Além do grau de abertura satisfatório, foi possível avaliar, a partir da fala dos entrevistados, um elevado grau propositivo por parte da sociedade civil, durante o diagnóstico e a elaboração dos PIRF's. Como exposto na tabela 3, quando o diagnóstico de uma política é feito de maneira participativa, isto eleva a qualidade democrática do processo. Esse critério foi identificado pelo Entrevistado 2 “a satisfatória (...) com participação popular” satisfatória. Quando perguntado a respeito da qualidade da informação discutida nas atividades diagnósticas, o

Entrevistado 1 de maneira positiva à metodologia das oficinas, afirmando que “sim foram boas” e que a didática foi satisfatória, com “(...)maquetes, (...) as meninas tiveram sensibilidade (...) pra ser algo de passar as ideias devagar (...)”. Outra ação que contribuiu para a qualidade do grau de abertura do processo foi a instalação dos escritórios de campo, que forneciam informações sobre o processo, difundindo o trabalho que estava sendo realizado.

O grau propositivo do processo também chamou atenção pela qualidade, por motivos bem expressos na seguinte fala do Entrevistado 2:

(...) quando a equipe da UFC nos enviava o produto previamente né elaborado eles deixavam a gente empoderados para fazer modificações em tudo (...) eles nos enviavam, imprimiram, traziam até aqui, eu marcava até erro de português (...) então assim eu marcava coisa assim oh, ‘isso aqui não tem nada a ver, isso daqui tem’, então, quanto a isso, foi a contento (...) (os) objetivos (elencados nos cadernos do PIRF) quem gerou fomos nós, nas nossas oficinas né, que era o formato de participação (...) Nós que colocávamos os objetivos em cada caderno do PIRF, entendeu? Assim, tipo, o caderno da economia (...) a gente colocava lá objetivo: gerar emprego, renda (...) a gente que foi bem incisivo, né, enquanto a elaboração (...)

Outro fator favorável ao grau propositivo foi percebido na fala do Entrevistado 2, quando falando a respeito da abordagem da equipe técnica ao processo, privilegiando as vozes da sociedade civil, “eles (da equipe) não chegaram (...) de cima para baixo, mas de forma bem sutil. Nós interpretávamos e nós dizíamos ‘não isso aí não acontece, isso não é assim’ ”

A seguinte fala do Entrevistado 1 também aponta para qualidade, desta vez no em relação ao grau de consenso técnico e a adesão das equipes ao processo:

A gente contou muito com a ajuda da ufc, os técnicos que estiveram aqui com a gente estiveram muito dispostos, muito sensíveis à causa (...) vieram com ar de militância, de viabilizar essa luta, muitos desses técnicos tinham interesse (...). Em geral a equipe da UFC foi muito propensa a trabalhar pra (sic) acontecer assim de forma qualificada.

O Entrevistado 1 também avalia que ações como interessante, do ponto de vista participativo, a construção da “plataforma para divulgação (do trabalho produzido), daquilo deveria ser um referencial pra gente, pra que as pessoas tivessem (acesso)”, além da iniciativa auxiliar na “visibilidade das construções, para não ficar só pra nós”, além de elogiar a iniciativa do escritório de campo”.

A tabela 4 constitui um quadro-síntese dos principais apontamentos em relação a cada critério analítico listado na tabela 3.

TABELA 4 - SÍNTESE DE RESULTADOS POR CRITÉRIO ANALÍTICO

CRITÉRIOS	SÍNTESE
Consenso	<p>No que se refere ao consenso técnico, este se mostrou efetivo, havendo a presença de profundo envolvimento da equipe técnica na universidade. No que se refere ao consenso político, apesar de averiguar, a partir das entrevistas, que não houveram objeções abertas por parte de nenhum ator envolvido, o distanciamento dos conselheiros, bem como das instituições que estes representam, do processo de elaboração do PIRF, rebaixou o grau de consenso político e levantou questionamentos a respeito da motivação desses atores e dos resultados que podem se esperar deles.</p> <p>No que se refere ao consenso social, apesar de haver o reconhecimento que o processo atingiu indivíduos da sociedade civil sem, necessariamente, trajetória política nas causas</p>

	<p>relacionadas ao planejamento urbano, fatores como a publicidade deficiente e o planejamento e os recursos inadequados ao processo prejudicaram uma maior adesão pública do processo e ampliação da participação</p>
Clareza	<p>Os objetivos da atuação do Conselho Gestor, bem como os objetivos do processo de elaboração dos PIRF's foram identificados, pelos conselheiros entrevistados, como claros.</p>
Planejamento e Recursos	<p>A partir das entrevistas concluiu-se que o critério referente ao planejamento e aos recursos foi o mais deficiente do processo, tanto de eleição, quanto de elaboração do PIRF. Questões relacionadas ao orçamento destinado e a celeridade do processo surgiram em ambas as entrevistas. As consequências principais foram a baixa publicidade, que interferem na adesão ao processo, e o pouco apoio do poder público à efetivação da participação ao longo do processo.</p>
Grau de abertura	<p>Apesar das falhas do processo, o grau de abertura das atividades realizadas pela UFC foi elevado, no sentido de permitir a participação de qualquer indivíduo interessado na construção do diagnóstico e/ou do PIRF.</p>

Diagnóstico participativo	A etapa de diagnóstico foi o destaque do processo, tendo ocorrido de maneira satisfatória, no que se refere à participação social, protagonizando as demandas dos indivíduos diretamente atingidos pela política urbana. Além de ter surgido positivamente nas falas dos dois entrevistados.
Capacidade de proposta	A capacidade propositiva foi um destaque no processo de elaboração do PIRF, que acabou por legitimar as propostas elaboradas para os cadernos do plano.
Qualidade da informação	A qualidade da informação, assim como a abordagem escolhida pela equipe técnica, foi identificada, a partir das entrevistas, como satisfatória pelos dois entrevistados. A partir das oficinas foi possível oferecer aos participantes as informações de qualidade necessárias para uma tomada de decisão consciente, a respeito das técnicas utilizadas no processos e os objetivos deste.
Métodos e técnicas de deliberação	As metodologias foram satisfatórias, com destaque à cartografia social, pelo potencial de produção técnica. De modo geral, as iniciativas desenvolvidas na experiência participativa de elaboração dos PIRF's foi inovadora e

	uma rica fonte de aprendizados para futuros processos participativos, bem como para reflexões a respeito do Conselho Gestor, especialmente no que se trata da representação e da motivação dos atores.
--	--

Fonte: adaptada do *Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos* (2006)

Os dados apresentados na tabela 4 apontaram como mais satisfatórios foram os resultados referentes ao Consenso Técnico, o Grau Propositivo, o Diagnóstico Participativo e a Qualidade Da Informação. Já os resultados mais críticos identificados foram os referentes ao Consenso Político, ao Planejamento e Recursos e ao Grau de Abertura.

Os passos da avaliação em profundidade aplicados ao longo deste trabalho mostraram-se produtivos para avaliar processos participativos. A análise de conteúdo dos documentos institucionais possibilitou entender o escopo da política e seus objetivos. Além disso, os dados coletados nas entrevistas permitiram a identificação das principais fraquezas e forças do processo de elaboração dos PIRF's. Pode-se tirar dessa experiência participativa a necessidade de revisão dos pontos referentes à representação e a motivação dos representantes, e ao planejamento e os recursos destinados às políticas que exigem a participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os passos da avaliação em profundidade aplicados ao longo deste trabalho mostraram-se produtivos para avaliar processos participativos. A análise de conteúdo dos documentos institucionais possibilitou entender o escopo da política e seus objetivos. Além disso, os dados coletados nas entrevistas permitiram a identificação das principais fraquezas e forças do processo de elaboração dos PIRFs. Pode-se tirar dessa experiência participativa a necessidade de revisão dos pontos referentes à representação e a motivação dos representantes, e ao planejamento e os recursos destinados às políticas que exigem a participação.

O incentivo à participação deve preceder a realização das políticas que dela necessitam, havendo a necessidade de pensar ações que levem em consideração as especificidades e as trajetórias políticas dos territórios que pretendem atingir e de se destinar recursos adequados a efetivação do que é proposto no desenho institucional das políticas, não só como cumprimento de uma legalidade, mas enxergar que em cada experiência participativa se constrói base para envolvimento futuro, contribuindo para o aprendizado político da sociedade civil. A cultura participativa que não é bem desenvolvida em Fortaleza, seja pelos motivos

histórico-materiais que circundam a participação, expressos no capítulo 1, ou pela falhas no incentivo à prática participativa por parte do poder público, que definitivamente é um fator decisivo na produção de resultados de políticas participativas, tanto nesse no caso em questão, quanto para políticas em outras áreas temáticas.

As principais fraquezas do processo de elaboração dos PIRF's relatadas nas falas dos entrevistados foram ocasionadas: pelo pouco envolvimento do poder público, que prejudicou o grau de consenso político; pelo planejamento e recursos inadequados para promoção de momentos participativos, que negligenciaram a necessidade de ações anteriores a esse momento, capazes de gerar a sensibilização e o engajamento dos cidadãos no processo, além de ações posteriores, que poderiam fortalecer a cultura participativa local e elevar o grau de consenso social; pela baixa integração das instâncias e dos processos participativos à estrutura da administração municipal, que, se corrigida, tem o potencial de estabilizar uma espécie de sistema participativo mais estável, capaz de melhor suprir as necessidades impostas pelas especificidades de cada localidade. Por fim, o grau de abertura do processo também foi prejudicado pelos fatores relatados acima.

No que diz respeito às principais forças do processo de elaboração dos PIRFs, destacaram-se: o elevado grau de consenso técnico, que demonstrou-se fértil nos trechos que citam a sensibilidade e o envolvimento/motivação das equipes técnicas; o elevado grau propositivo; a clareza dos objetivos do processo; a qualidade da informação; o diagnóstico participativo; e os métodos e técnicas de deliberação. No geral, o processo de participação na elaboração dos PIRF's das ZEIS Pici e Poço da Draga foi compreendido como exitoso, satisfazendo, pelo menos em parte, a maioria dos critérios avaliativos. E definitivamente deve servir como exemplo para as experiências participativas futuras na implementação e monitoramento da política dos PIRF's.

É natural que hajam falhas no processo de elaboração dos PIRF's, especialmente por ter sido tão permeado por inovações, tendo em vista o ineditismo da iniciativa, pois fora é a primeira vez que foram estabelecidas ZEIS prioritárias para a

elaboração da política em questão; que fora aplicada uma metodologia diagnóstica e elaborativa que privilegiou a identificação de prioridades pelos próprios moradores, além de ter incluído estratégias de mobilização com capacidade de gerar impacto até depois do processo, contribuindo com o fortalecimento da cultura participativa local.

A correção destas falhas faz-se necessário para que os aprendizados dessas experiências possam otimizar a entrega de resultados de futuros momentos participativos, ligados ao planejamento urbano ou não.

REFERÊNCIAS

1. ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana**: Fortaleza 1960-1992. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia – UFBA, Bahia, 2013. Disponível em; <
<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/12079>>
2. ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **A análise da deliberação democrática**: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, Roberto Rocha (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p). Disponível em <
http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>
3. ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano**: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, n. 20, p. 60-75, dec. 2006. ISSN 2317-2762. Disponível em: <
<https://www.google.com/url?q=https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485&sa=D&source=editors&ust=1616814266158000&usg=AOvVaw0jtEozD8kZbz-AU8s-6wWP>>
4. AVRITZER, Leonardo (Org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
6. BANCO DE EXPERIÊNCIAS DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. LOUREIRO, Joisa Maria Barroso (Sist). **Relatório Final da Campanha por um Plano Diretor Participativo**. CEARAH Periferia, Fortaleza, 2005. Disponível em: <
https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/LutaElaboracaoPlanoDiretor_Fortaleza_CE.pdf>

7. BEZERRA, Roselane Gomes; ROLIM, Ruy Aurélio; RABELO, Marcelo Rodrigues. **Desafio da participação na construção do PIRF**: o plano de participação comunitária e desenvolvimento social da ZEIS Pici, Poço da Draga e Bom Jardim. *In*: BARREIRA, Irllys; NILIN, Daniele; DANTAS, Eustógio. *Aprendizados e desafios da participação: a experiência do PIRF*. Lepec – UFC. Fortaleza, 2020. Disponível em: <
<https://lepec.ufc.br/wp-content/uploads/2020/09/coletanea-pirf.pdf>>
8. CAVALCANTE, Márcia Gadelha; BARROSO, Paulo Hermano Mota. **A hegemonia do edifício habitacional na verticalização de Fortaleza**. Sessão temática: verticalização e materialização das cidades brasileiras. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 4, 25 a 29 de Julho de 2016, Anais...Porto Alegre: Jul, 2016.
9. CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. p. 43-126. Campinas: UNICAMP, 2007).
10. FALSARELLA, A. M. **O lugar da pesquisa qualitativa na avaliação de políticas e programas sociais**. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 20, n. 3, p. 703-715, 2015.
11. FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Desenho institucional**: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p). Disponível em <
http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>
12. FORTALEZA. (2009). **Lei complementar nº 062**, de 02 de fevereiro de 2009: Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: Prefeitura do Município Fortaleza. Disponível em: <
<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e->

meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf> .

Acessado em 27/02/2021.

13. FORTALEZA. (2018). **Decreto Municipal nº 14.211**, de 21 de maio de 2018: Institui os conselhos gestores das ZEIS. Fortaleza: Prefeitura do Município Fortaleza.
14. GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
15. GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.
16. GOULART, Jefferson O. **Estatuto da cidade e plano diretor participativo**: instituições contam e a política faz diferença. Cadernos Ippur, Rio de Janeiro, v. 22, p. 99-122, jul/2008. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/291/100>. Acesso em: 12 jul. 2020.
17. GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.
18. GUSSI, Alcides Fernando. **A dimensão cultural na avaliação de políticas públicas**. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. Montevideu, Uruguai: Associação Latino-Americana de Ciência Política, 2017. p. 1-10. Disponível em: <<http://www.pt.congressoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2>> Acesso em: 22 set. 2020.
19. IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; PINHEIRO, Valéria. **Conflitos e ambiguidades na experiência do plano diretor participativo de Fortaleza**. In: RIBEIRO, Homero Bezerra *et all* (Organizadores). Acesso à terra e direitos humanos. Fortaleza: Edições UFC, 2016.
20. LIMA, Paulo César Cunha. **A produção do espaço na cidade de Fortaleza-CE**: uma análise das ações, políticas, projetos e planos

- diretores. 2013. Tese (Doutorado. Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2013.
21. MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza(2003- 2008).** 2011. 450f. Tese(Doutorado) – Universidade Federal do Ceará,Centro de Humanidades,Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza, Ceará, 2011.
22. MUNIZ, Maria Águeda Pontes Caminha. **O Plano Diretor como instrumento de gestão da cidade: o caso da cidade de Fortaleza/CE.** 2006. 263 f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006. Disponível em: <
https://www.google.com/url?q=https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/12431&sa=D&source=editors&ust=1616814266160000&usg=AOvVaw0uOpafxjIZMYW2S_C3MDzn>
23. OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. **Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade.** urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba , v. 10, n. 2, p. 322-334, Ago. 2018 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-3369201800200322&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12/09/2020.
24. PEQUENO, R.: FREITAS, Clarissa F. Sampaio. (2013). **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza.** *Cadernos Metr pole*.14(28), 485-505. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14819>>
políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, nº 16, mar. 2011, p. 55-73.
25. RAUPP, Magdala e REICHLE, Adriana. **Avaliação: ferramenta para melhores projetos,** EDUNISC, Santa Cruz do Sul, 2003.

26. RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de
27. RODRIGUES, Lea Carvalho. **Método experiencial e avaliação em profundidade:** novas perspectivas em políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 103-115, 2016. Disponível em: https://inctped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/edicoes_v_4_n_1.htm. Acesso em: 12 jul. 2020. Acesso em: 20/08/2020.
28. SANTOS, Elizete de Oliveira. **Produção do espaço, habitação e circuito imobiliário em Fortaleza-CE:** temporalidades e espacialidades no eixo sudeste de valorização da metrópole. 2015. 373 f. Tese (Doutorado em geografia)- Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2015.
29. SAULE JÚNIOR; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte. Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade. *Habitat International Coalition* (HIC). Santiago, Chile, 2010. Disponível em: <<https://www.google.com/url?q=http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%2520trajectoria%2520n%2520saule%2520k%2520uzzo.pdf&sa=D&source=editors&ust=1616814266157000&usg=AOvVaw3TOQqjPYy3YsWeUTCmubMZ>>
30. SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez, 2007.
31. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA. **Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos** (2006). (206p). Disponível em: <https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDP_trilingue_GUIA.pdf>
32. VAZ, Alexander Cambraia. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos:** o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In Roberto Rocha C. Pires (Orgs.), *Diálogos Para o Desenvolvimento*. p.

91-109. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07>

33. VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** *In:* C. Deák, S. R. Schiffer (Orgs.), O processo de urbanização no Brasil (pp. 169-243). São Paulo: Fupam/Edusp, 1999. Disponível em:
<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4449703/mod_resource/content/1/FI%C3%A1vio%20Villa%C3%A7a%20-%20Uma%20contribuicao%20para%20a%20historia%20do%20planejamento%20%20urbano%20no%20Brasil.pdf%3E> Acesso em: 12 set. 2020

