



## **A METRÓPOLE SOB DEMANDA. Comentários sobre a experiência participativa em planos urbanísticos na cidade de Fortaleza.**

### **Autores:**

SAMUEL TAVARES PINHEIRO - Universidade Federal do Ceará - [samuelpinheiro32@gmail.com](mailto:samuelpinheiro32@gmail.com)  
José Almir Farias - Universidade Federal do Ceará - [josealmirfarias@gmail.com](mailto:josealmirfarias@gmail.com)

### **Resumo:**

Desde as duas últimas décadas do século passado, a conjuntura política (mas também social e econômica) no Brasil vem sendo marcada por fluxos e refluxos nas relações entre Estado e sociedade civil, cujas ondulações afetam diretamente os processos que circunscrevem as políticas públicas. O objetivo deste trabalho é compreender como se configuram os processos de participação popular na elaboração de planos urbanísticos, a partir da identificação de quatro categorias: estrutura organizacional-administrativa, formas de representação, mecanismos de tomadas de decisão; e o grau de legitimidade alcançado. Toma-se como estudo de caso os procedimentos adotados na elaboração dos dois últimos planos urbanísticos elaborados para a cidade de Fortaleza-CE: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), de 2009, e o Plano Fortaleza 2040, concluído em 2016. A metodologia adotada nesta investigação faz uso da pesquisa bibliográfica e documental articulada a uma estrutura de análise comparada.

## **A METRÓPOLE SOB DEMANDA.**

Comentários sobre a experiência participativa em planos urbanísticos na cidade de Fortaleza.

### **INTRODUÇÃO**

Desde as duas últimas décadas do século passado, a conjuntura política (mas também social e econômica) no Brasil vem sendo marcada por fluxos e refluxos nas relações entre Estado e sociedade civil, cujas ondulações afetam diretamente os processos que circunscrevem as políticas públicas. Isso é notável no campo das políticas urbanas, sobre as quais incidiu um inédito processo de democratização do planejamento e da gestão, fazendo avançar uma moldura institucional que trouxe inovação e conquistas populares. Simultaneamente, uma contracorrente, por assim dizer, também se fez presente em ações e políticas para as cidades sustentando-se em decisões monocráticas voltadas para flexibilizações seletivas em favor de alguns atores privilegiados.

A participação popular – sua legitimidade e alcance – passou a ser um termômetro de diferenciação entre essas duas práticas. Claro que este conceito traz muitas acepções e questionamentos, podendo a participação ser entendida como um processo de conquista e uma construção organizada da emancipação social, mas também como o ato de interação grupal dirigido a fidelizar determinados atores em alguma atividade pública ou administrativa visando a eficiência da gestão governamental. As ambições podem ser diferentes na forma e no conteúdo. O fato é que a participação pode ocorrer em diferentes níveis de autenticidade e intensidade, dependendo do papel e do grau de influência dos representantes da sociedade civil em relação às questões colocadas para o debate.

O objetivo deste trabalho<sup>1</sup> é compreender como se configuram os processos de participação popular na elaboração de planos urbanísticos, a partir da identificação da estrutura organizacional-administrativa, das formas de representação, dos mecanismos de tomadas de decisão e também do grau de legitimidade alcançado. Toma-se como estudo de caso os procedimentos adotados na elaboração dos dois últimos planos urbanísticos elaborados para a cidade de Fortaleza-CE: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), aprovado em 2009, um produto direto da perspectiva de gestão democrática advinda do Estatuto da Cidade e das lutas pela reforma urbana; e o Plano Fortaleza 2040, concluído em 2016, concebido sob a roupagem do planejamento estratégico, um modelo empresarial incorporado pelas administrações públicas locais, que prescreve a precedência

---

1 O artigo é parte de uma pesquisa de mestrado ora em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (PPGAU+D/UFC).

da gestão em relação ao planejamento tradicional, de modo a melhor enfrentar os ajustes necessários às mudanças de ordem econômica.

A metodologia adotada nesta investigação faz uso da pesquisa bibliográfica e documental articulada a uma estrutura de análise comparada. O texto que se segue está estruturado em quatro seções. Primeiramente elaborase uma rápida revisão da literatura sobre a relação entre política urbana e participação popular no Brasil após a Constituição de 1988. Em seguida, destaca-se uma síntese teórico-conceitual do que venha a ser participação popular. A terceira seção dá ênfase ao estudo de caso, isto é, à análise dos processos de participação popular instituídos na elaboração do PDPFor (2009) e do Plano Fortaleza 2040 (2016). A última seção apresenta os resultados alcançados na análise comparada da participação popular durante a elaboração dos dois planos.

## **POLÍTICA URBANA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL**

Passado o período do regime civil-militar, a reconstrução do Estado Democrático de Direito brasileiro foi firmada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Instaurase no país um ambiente político entusiasmado com a implementação de instituições representativas e de controle, favoráveis à participação popular. A pressão de movimentos sociais possibilitou a exigência de envolvimento dos diferentes atores no processo de formulação e gestão de políticas públicas. Como apontam Santos e Avritzer (2002), a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade e na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa.

Uma concepção de participação popular direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios era condição necessária para alterar o padrão clientelista e excludente das políticas sociais. O efetivo reconhecimento da autonomia municipal abriu espaço para ampliar as experiências participativas na gestão das cidades, a partir de mecanismos, como: plebiscitos, referendos, conselhos, conferências, fóruns e audiências públicas. Desde então, o planejamento urbano vivenciou lutas democráticas e práticas inovadoras que fundamentaram importantes mudanças na legislação, nos sistemas e nas políticas urbanas<sup>2</sup>.

As novas diretrizes constitucionais representaram pelo menos duas vertentes de concepção de cidade e de atuação do poder público sobre o espaço urbano. Por um lado, o marco regulatório da política urbana desenhado no Estatuto da Cidade consolidou o suporte jurídico para a transparência da ação local, garantindo novos instrumentos destinados a uma almejada meta de equidade socioespacial. Por outro lado, os imperativos da globalização e os problemas decorrentes das crises econômica e fiscal levaram os municípios a adotarem

---

2 Maricato (2014, p.100) enumera uma série de expressivas conquistas alcançadas desde então em direção ao direito à cidade e cidadania: a Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade; a criação do CNDU; a criação do Ministério das Cidades; a realização das Conferências Nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007; o Programa Nacional de Regularização Fundiária; o Conselho Nacional das Cidades em 2004; a lei 11.445/07, que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental em 2005; a Lei Federal dos Consórcios Públicos; a Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a instituição do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS); a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo; o marco regulatório da mobilidade urbana.

um modelo de gestão de políticas públicas preocupado com a eficiência e atração de investimentos externos. A esses dois modos de se pensar as políticas urbanas filiam-se dois modelos de planos urbanísticos, respectivamente: o plano diretor e o plano estratégico. No que pese o esforço de muitas administrações municipais de intentarem a convergência e complementariedade entre esses dois instrumentos, é forçoso reconhecer que eles pertencem a estirpes distintas.

### **Sobre o plano diretor urbano**

O Plano Diretor, previsto no art. 182 da Constituição de 1988 como instrumento básico da política urbana, possui o objetivo de ordenar o desenvolvimento e a expansão urbana. Tendo em vista a formação desta nova ordem jurídico-urbanística, passou-se a exigir do planejamento urbano, e do plano diretor em particular, a adoção de práticas democráticas através da promoção de encontros abertos à participação popular para avaliar as políticas, planos e programas. Com o Estatuto da Cidade (2001), o plano diretor se consolida como uma tradução do planejamento participativo, compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para efetivação do direito à cidade.

A participação deveria contar com as associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões. Em tese, esta participação da sociedade civil desempenharia um duplo papel: por um lado, promover a inclusão de atores historicamente alienados no debate democrático; por outro, revelar os conflitos de interesses inerentes à vida urbana e oferecer a eles um tratamento democrático. Assim, o plano diretor passaria da condição de documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, para se constituir em “um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território” (ROLNIK, 2001, p.7). Da mesma forma, Avritzer (2010) afirma que o papel do plano diretor é o de reforçar o aspecto democratizante e regulador urbano em diversas correlações de força entre governo, sociedade civil e interesses privados.

A nova abordagem adotada para os planos diretores foi consolidada como política pública por meio da Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, instituída pelo Ministério das Cidades, em 2005, destinada a técnicos municipais e representantes da sociedade civil no sentido de difundir uma metodologia própria de elaboração de planos diretores, tendo como princípio norteador a gestão democrática do planejamento territorial. Por meio de planos diretores participativos – que deveriam ser lançados até outubro de 2006 – esperava-se alcançar reflexos positivos na urbanização e propiciar aos cidadãos um Estado de bem-estar. Neste sentido, houve alguma evolução na adoção de iniciativas inclusivas e dialogadas no ordenamento territorial (OLIVEIRA & MOREIRA, 2006).

### **Sobre o plano estratégico**

Incorporado do meio empresarial, o planejamento estratégico chega às administrações públicas no final dos anos 1980 para servir no enfrentamento dos ajustes necessários dos

municípios à nova ordem econômica. Em linhas gerais, ele prescreve a precedência da gestão em relação ao planejamento, priorizando o processo de decisão envolvendo as prováveis alternativas e seus possíveis impactos. Grande parte da sua justificativa teórica baseia-se na crítica às limitações do planejamento racionalista clássico e no reconhecimento de que as mudanças pelas quais passam as cidades estão cada vez mais aceleradas.

Essa prática urbanística<sup>3</sup> só foi possível devido ao reflexo do fenômeno da globalização, em nível mundial, no qual a atuação de consultores e órgãos diversos e as formas de divulgação dos novos modelos de cidades que emergem. Sob a égide do neoliberalismo, as cidades passaram a ser vistas não apenas como lugar do encontro, das diferentes relações sociais, políticas e econômicas, mas também como produtos para serem vendidos, negociados e comercializados, acompanhando o contexto da competição global. Todo esse contexto contribuiu para a formação de um ambiente propício para a legitimação de instrumentos calcados na participação dos atores econômicos, tais como: as parcerias público-privadas e as operações urbanas consorciadas.

Harvey (1996) associa ao plano estratégico aplicado nas cidades a noção de “empresariamento urbano”<sup>4</sup>. *Grosso modo*, o plano estratégico de cidades nada mais é do que um plano de ação formulado a partir do consenso de atores públicos e privados, dentro de uma visão ampla dos espaços e da sociedade local e global, definindo projetos tangíveis, cuja implementação se baseia no compromisso de um grande número de atores públicos e privados (LOPES, 1998). Dito de outro modo, o plano estratégico funciona, pelo menos em teoria, como um guia de informações que serve de parâmetros para as decisões locais. Esta função “sinalizadora” dos planos estratégicos pareceu extremamente atraente aos gestores urbanos, na medida que operaria como um oráculo contemporâneo para os atores e grupos sociais envolvidos nos processos de decisão de construção da cidade (FALCOSKI e BRUNA, 2014).

Assim, o planejamento estratégico se diferencia por oferecer uma ênfase maior em ações flexíveis destinadas a indivíduos, grupos ou organizações que têm algum interesse e/ou que podem de alguma maneira influenciar o desenvolvimento urbano. A participação, nos moldes do planejamento estratégico pressupõe contar com o envolvimento dos atores urbanos a serem diretamente atingidos pelos resultados do processo de planejamento urbano. Destaca-se que a sua ênfase é dada àqueles aspectos considerados estruturais, ou seja, capazes de influenciar o sistema como um todo de maneira mais contundente. Portanto, a atuação do planejamento estratégico não se dá sobre todas as questões urbanas, mas apenas sobre os “fatores críticos” com capacidade de atuar como catalisadores de mudanças importantes (KAUFMAN e JACOBS, 1987; GÜELL, 1997).

---

3 Para explicar como esse modelo de planejamento e gestão municipal, Vainer (2000) utiliza três categorias analíticas (pátria, empresa e mercadoria) que ajudam a captar as diferentes dimensões exploradas na construção da cidade competitiva.

4 O empresariamento urbano se caracterizaria, principalmente, pela parceria público-privada, tendo como objetivo político e econômico imediato muito mais o investimento e o crescimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p. 53).

## UMA RÉGUA PARA MEDIR A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Como foi possível perceber na rápida revisão apresentada na seção anterior, a participação popular encontra-se presente nos dois modelos de prática urbanística adotados no Brasil após a redemocratização. De fato, o desenvolvimento urbano, sendo uma prerrogativa e uma necessidade da administração local, impõe algum tipo de mecanismo participativo visando a coabitação de diferentes abordagens orientadas para uma prática (temática, setorial ou territorial). Trata-se, sobretudo, de se alcançar alguma aliança negociada em termos de prioridades recíprocas de ações e orientações convergentes. A participação popular torna-se uma exigência ainda que se possa questionar o seu alcance e grau de legitimidade.

Mas como medir ou avaliar a participação popular? E o que seria uma participação de qualidade? A literatura é prolixa quando se trata de respostas a estas questões, não havendo uma resposta definitiva. Vários autores clássicos na Ciência Política consideram fundamental a necessidade de os cidadãos estarem informados e conscientes da responsabilidade que representa a participação. Para alguns pesquisadores contemporâneos haveria de confluir a união do saber técnico com o conhecimento da comunidade para então se estabelecer um consenso. Benevides (1991), por exemplo, destaca o papel fundamental dos mecanismos de participação popular para a aproximação da sociedade com o poder e afirma a importância da instrução, sendo indispensável a educação política através de um processo de debates e busca por informação.

Nos limites da presente investigação, considera-se dois autores que se detiveram na compreensão dos diferentes níveis ou graus de participação social nas ações públicas. Em um artigo já clássico, Arnstein (1969) concebe uma escada teórica cujos degraus ascendem a um real e categórico poder do cidadão. Já Souza (2010), ao revisar o trabalho de Arnstein, relaciona uma tipologia das abordagens do planejamento e da gestão urbanos com o grau de abertura para com a participação popular. Os dois autores admitem que a participação seria a redistribuição de poder que permite aos cidadãos que não o têm de serem incluídos nos processos políticos e econômicos.

A participação é, na perspectiva desses dois autores, o mecanismo pelo qual as pessoas poderiam induzir reformas sociais significativas. Sem redistribuição de poder, a participação apenas possibilita aos que tem poder de decisão justificar que todos os segmentos sociais sejam ouvidos e apenas alguns deles serem beneficiados. Arnstein sugere então, a definição de três categorias e uma tipologia de oito níveis de participação dispostos em uma representação de escada, formando uma “Escala de Participação Cidadã”, na qual cada degrau em estágios crescentes corresponde à extensão do poder cidadão no resultado final do processo participativo. Souza (2010) sugere algumas modificações nos termos/nomenclaturas de certos degraus e respectivos níveis de participação. O autor também substitui os termos degraus por categorias, e os níveis por graus e situação (ver quadro 1).

**Quadro 1: Níveis/Graus de Participação Popular.**

Escada da Participação ARNSTEIN		Escala de Avaliação da Participação SOUZA	
Níveis	Degraus	Graus / Situação	Categorias
Poder Cidadão	8 – Controle Cidadão	Participação autêntica	8 – Autogestão
	7 – Delegação do Poder		7 – Delegação do Poder
	6 – Parceria		6 – Parceria
Delegação de poder ou concessão mínima de poder	5 – Pacificação	Pseudoparticipação	5 – Competição
	4 – Consulta		4 – Consulta
	3 – Informação		3 – Informação
Não-Participação	2 – Terapia	Não-Participação	2 – Manipulação
	1 – Manipulação		1 – Coerção

Fonte: Arnstein (1969) e Souza (2010), adaptado pelos autores.

O que se depreende de tal perspectiva analítica é que há variantes nas relações de poder entre sociedade civil e setor público e, conseqüentemente, nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Concretamente, há níveis distintos de participação em função das correlações de forças que se estabelecem em cada momento ou circunstância, permitindo embates e negociações que podem resultar no atendimento às demandas de determinados grupos sociais e mesmo a garantia de direitos historicamente negados. Faz-se necessário, portanto, compreender como se dá essa participação sob a ótica da comunicação racional e da consciência política. É na perspectiva da existência de diferentes níveis de participação que se analisa, a seguir, os planos urbanísticos elaborados para Fortaleza.

## PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM FORTALEZA

Considerando o marco jurídico pós-Constituição de 1988, discute-se aqui as práticas de participação popular na elaboração dos dois últimos planos urbanísticos elaborados para a cidade de Fortaleza: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDPPFor (2009); e o Plano Fortaleza 2040 (2016).

### a) Plano Diretor Participativo (PDPPFor)

O Plano Diretor Participativo de Fortaleza, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 62/2009, foi fruto de um longo processo<sup>5</sup>. A metodologia de elaboração do plano diretor, pautada no ideário da reforma urbana, prolongou-se por seis anos, devido disputas político-simbólica e lutas sociais. Ele foi instituído durante a segunda gestão municipal de Luizianne Lins (2009-2012), próxima dos movimentos sociais e com um

5 Este processo começou em 2002, na gestão de Juraci Magalhães (2001-04) e se prolongou até 2009, quando finalmente foi publicado no Diário Oficial do Município, na segunda gestão da prefeita do PT, Luizianne Lins (2009-12). A lei que instituiu o PDPPFor começou a ser elaborada a partir de 2005 sendo um produto da “Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, do Ministério das Cidades.

histórico de vida associado ao movimento estudantil e a movimentos de esquerda. Seu governo buscou assumir posições importantes sobre a questão urbana.

Em fevereiro de 2006, iniciou-se oficialmente o processo participativo definido em uma estrutura de quatro fases<sup>6</sup>, previstas no Estatuto da Cidade. Seguindo as orientações do Ministério das Cidades, foi definido um Núcleo Gestor (NG) responsável por condução técnico-político do processo. Composto por 39 representantes do poder público e da sociedade, o NG funcionou como uma instância deliberativa de decisões políticas relativas aos procedimentos de elaboração do plano. Outras instâncias deliberativas também foram adotadas: as audiências públicas (territoriais e temáticas), os fóruns e o Congresso do Plano Diretor.

Seguindo a metodologia proposta pelo Instituto Pólis, contratado para a assessoria técnica do PDPFor, o território de Fortaleza foi dividido em 14 Áreas de Participação (AP), de acordo com a delimitação dos 114 bairros urbanos. Este reconhecimento cartográfico orientou a realização de várias audiências públicas (territoriais e temáticas), que tinham como objetivo eleger delegados para o Congresso do Plano Diretor<sup>7</sup>, realizado no início de 2007, com 431 participantes. Durante o processo de discussão do plano, aflorou o debate entre dois lados antagônicos: o campo popular, formado por movimentos sociais e organizações não governamentais; e o campo empresarial, comandado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Ceará – SINDUSCON.

Sousa (2010) considera o Poder Público como terceiro grupo participante deste processo, se formando, portanto, três blocos de interesse: governamental, empresarial e popular. Os debates entre esses blocos foram representativos da luta de classes durante todo o processo. Após um ano da realização do Congresso do PDPFor, o projeto de lei do plano foi entregue à Câmara Municipal de Fortaleza em março de 2008 para ser discutido por meio das Audiências Públicas. Ao chegar para ser votado, entretanto, surgiram sinais de alinhamento do Poder Executivo municipal com o bloco empresarial e uma série de pontos acordados com os movimentos sociais urbanos que não foram encaminhados para a análise do Poder Legislativo, ficando de fora do texto da lei. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza foi publicado no Diário Oficial do Município nº 14.020, de 13 de março de 2009.

## **b) Plano Fortaleza 2040**

O Plano Fortaleza 2040, elaborado na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013-2016), se apresenta como um instrumento de planejamento estratégico. Ele possui diretrizes que visam orientar as ações da política urbana municipal no longo prazo, incluindo

---

<sup>6</sup> A saber: (1) processo de preparação envolvendo a capacitação dos técnicos e da população; (2) leitura da realidade técnica e comunitária, com elaboração de mapas participativos e realização do I Fórum do Plano Diretor Participativo – “A Cidade que Temos”; (3) construção coletiva da proposta do plano contando com audiências públicas territoriais e temáticas, além do II Fórum do Plano Diretor Participativo - “A Cidade que Queremos”; (4) pactuação do projeto de lei através Congresso do Plano Diretor, este organizado em duas etapas: discutir e deliberar o anteprojeto de lei.

<sup>7</sup> Foram eleitos 547 delegados na Audiências Territoriais. Cada área deveria eleger no mínimo 8 delegados (para audiência com até 100 pessoas) e no máximo 12 delegados (para audiência com mais de 300 pessoas). Os outros delegados eram eleitos segundo indicação de suas entidades conforme cotas.



a formulação e revisão dos planos diretores, além de definir as ações do setor privado da cidade, a fim de assegurar projetos e “produtos” urbanos por ele gerados. Sua principal meta é colocar Fortaleza dentre uma seleta categoria das melhores cidades do Brasil para se viver com boa qualidade de vida, economia competitiva e dinâmica, redução da pobreza e meio ambiente preservado.

O plano levou quase três anos para ser finalizado (2014-2016) e foi organizado em três fases<sup>8</sup> articuladas em eixos e objetivos estratégicos. O plano foi uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), sob coordenação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) e da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC). A participação social foi considerada como um dos eixos centrais de sua validação e apropriação em todas as fases propostas

A metodologia adotada previa uma estrutura inicial de envolvimento das instituições e movimentos atuantes na cidade, sendo definidos três núcleos de participação, a saber: o Núcleo Territorial (moradores da cidade, ligados aos movimentos sociais ou não); o Núcleo Setorial (empresas, instituições de ensino e pesquisa, movimentos sociais, ONGs, conselhos profissionais, sindicatos etc.); e o Núcleo Governamental (órgãos públicos municipais, estaduais e federais). Para divulgar e sensibilizar sobre a importância do plano junto ao Núcleo Territorial foram convocadas as Secretarias Executivas Regionais (SERs), cujos secretários deveriam constituir equipes de mobilização de modo a “envolver as organizações sociais dos respectivos territórios no projeto” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 102).

As fases de elaboração do plano apresentaram inovações em relação as práticas de planejamento anteriores. Na fase I “A Fortaleza que Temos”, o objetivo foi realizar um diagnóstico participativo através de consultas orientadas por ferramentas colaborativas e formulários em mídia eletrônica. Ocorreram três tipos de eventos presenciais<sup>9</sup> e utilizados vários documentos de divulgação: ‘Revista Iniciando o Diálogo’, ‘Caderno de Trabalho dos Bairros’, ‘Caderno de Trabalho Núcleos Setoriais’, ‘Mapa Comunitário’ e ‘Mapa Colaborativo Eletrônico’. Os resultados desta fase foram cristalizados com a publicação da Revista “A Fortaleza Hoje”, na qual foram registradas as informações obtidas nos núcleos participantes da primeira fase com os estudos da equipe técnica-científica.

Na fase II, denominada de “A Fortaleza que Queremos”, os grupos territoriais e fóruns com os três núcleos foram mobilizados para desenvolver visões de futuro e identificar os objetivos, metas e estratégias de médio e longo alcance. Os encontros presenciais incluíram reuniões regionais e reuniões de grupos de bairros, fóruns temáticos e setoriais, com uma dinâmica muito semelhante à dos grupos territoriais, sendo também utilizadas várias ferramentas de divulgação<sup>10</sup>. Os encontros presenciais visavam “apresentar as principais

---

<sup>8</sup> As três fases são: (1) Fortaleza Hoje; (2) Fortaleza que queremos; e (3) Plano Estratégico. Os eixos são as prioridades e escolhas que definem o caminho para o futuro; estão organizados em blocos que articulam os objetivos estratégicos e organizam as iniciativas do governo e da sociedade, de modo a assegurar a convergência e complementaridade, para a construção da visão de futuro de Fortaleza (FORTALEZA, 2016, v.1).

<sup>9</sup> Os encontros presenciais da primeira fase incluíram: Oficina de definição metodológica; Encontro de apresentação e formação de Grupos Territoriais; Reuniões de Grupos de Bairros.

<sup>10</sup> Revista Fortaleza Hoje, o Caderno de Trabalho “A Fortaleza que Queremos”, o Vídeo Fortaleza Hoje, o Sítio Eletrônico Fortaleza 2040 e a Revista Padrões de Urbanização.

conclusões do diagnóstico, distribuir os documentos produzidos e estimular a continuidade nas discussões territoriais sobre qual cidade se deseja chegar em 2040” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 116).

A Fase III teve um caráter não mais consultivo e sim referendatário dos 33 planos específicos que iriam compor o Plano Fortaleza 2040. Nessa fase, a participação popular ocorreu em quatro encontros presenciais<sup>11</sup>. Diferentemente das fases anteriores, a participação popular deixou de ter base territorial e passou a ser articulada em temas específicos relativos ao desenvolvimento urbano a longo prazo. Isto impactou o perfil dos participantes e as dinâmicas utilizadas nos processos participativos. Por fim, ocorreu o Fórum de Apresentação das Propostas Finais na primeira semana do mês julho de 2016. De acordo com o Iplanfor, todos os planos do Fortaleza 2040 foram apresentados e “submetidos à discussão com segmentos da sociedade, especialistas e técnicos” (IPLANFOR, v. 8, 2016, p. 124).

## UMA ANÁLISE COMPARADA

Os planos de urbanização para Fortaleza, de modo geral, apresentam uma diversidade de concepções, modelos e objetivos de cidade, muito embora a maioria não tenha saído do papel. Desde os final do século XIX até as duas primeiras décadas do século XXI, várias foram as peças urbanísticas pensadas para organizar o território da cidade, mas, somente as duas mais recentes consideraram a participação popular em seu processo de planejamento, diferenciando de práticas exclusivamente tecnicistas.

Tal como foi possível observar, os planos em questão apresentam diferenciações nos mais variados aspectos, a começar pelos seus objetivos, *modus operandi* e promessas de alcance. Todavia, o que aproxima um do outro é o fato de que ambos se colocam como promotores de política urbana municipal e que consideram a participação popular como parte fundamental da metodologia de elaboração. O PDPFor, por ser um plano diretor típico, define diretrizes referentes às questões de uso e ocupação do solo urbano como seus instrumentos correlatos. O Fortaleza 2040, por sua vez, abrange uma gama maior de problemáticas enfrentadas na cidade, integrando uma diversidade de questões setoriais no campo do urbano.

A análise comparada dos processos participativos do PDPFor e do Plano Fortaleza 2040 que se apresenta, a seguir, possui um enfoque analítico organizado em quatro categorias, cuja sistematização busca esclarecer a qualidade da participação, a saber: a estrutura organizacional e administrativa para a participação; as formas de representação; os mecanismos de tomada de decisão; e o grau de legitimidade alcançado pelos planos.

---

11 Reuniões de Apresentação nas SERs, as Oficinas de Elaboração do Plano, as Reuniões de Avaliação dos Grupos de Bairros e o Fórum de Apresentação das Propostas Finais dos Planos Setoriais. Foram formados 33 grupos, de acordo com os eixos do Plano. O período de trabalho dos grupos temáticos e as metodologias utilizadas variaram de acordo com a disponibilidade dos participantes. O objetivo era a produção de relatório contendo planos de ações para cada temática.

### a) Estrutura organizacional e administrativa para a participação

O processo de elaboração do PDPFor esteve sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLA), seguindo a metodologia prevista no Estatuto da Cidade. A SEPLA contratou uma assessoria externa à administração pública municipal, o Instituto Pólis, tradicional ONG de São Paulo ligada ao movimento pela reforma urbana. A metodologia participativa estabelecida pelo Instituto Pólis se baseou num cronograma de atividades prevendo capacitações, assembleias, audiências públicas e territoriais e fóruns. Iacovini (2008) ressalta a pouca publicidade das etapas, além da forma como a capacitação foi conduzida nos espaços de participação popular. Aponta, ainda, que o PDPFor foi realizado com sérias restrições orçamentárias e de pessoal, além da pouca atenção política despendida pelo governo ao processo. Evidentemente, tratava-se mais de cumprir uma obrigação normativa, sendo isso utilizado como argumento para que muitas etapas fossem atropeladas durante o processo.

Ao considerar este processo de participação popular “insuficiente”, Moreira (2008) destaca a informalidade com que foi tratada a capacitação popular realizada por ONGs<sup>12</sup> atuantes na questão urbana em Fortaleza. O objetivo era fazer com que lideranças populares se apropriassem do tema, pesquisassem nas comunidades e pudessem apresentar propostas consistentes para o PDPFor. A superficialidade dos resultados acarretou uma ausência de um diagnóstico consistente sobre o uso e a ocupação do solo urbano em Fortaleza.

Com metodologia de participação complexa e diferenciada, o Fortaleza 2040, desenvolvido com autonomia pelo Iplanfor, apresentou-se abordagens específicas para três diferentes atores urbanos – moradores dos bairros, setor privado e público. Tal proposta visou assegurar uma ampla divulgação do processo junto às organizações existentes e possibilitar o envolvimento destes atores em diferentes escalas de participação. A escolha das SERs como principal ligação entre o Plano e a sociedade seguiu até o fim da elaboração do Plano e se mostrou um fator importante para a compreensão de como se deu a participação popular. Entretanto, a dinâmica de diferenciação em três eixos de participação induziu uma diluição da percepção das formas de consultas e de diálogo.

Posteriormente à fase de sensibilização e apresentação do Fortaleza 2040, ocorreram três fases<sup>13</sup> de trabalhos utilizando instrumentos participativos distintos, como as reuniões presenciais e o suporte de plataformas digitais. O lançamento de um *site* pode ser apontado como um dos veículos mais inovadores nesse processo de planejamento municipal, permitindo um alcance mais amplo das informações. Neste veículo divulgou-se um questionário multitemático visando destacar a realidade dos bairros da cidade e, na sequência, comentar sobre as visões de futuro. O participante também poderia compartilhar seus conhecimentos prévios na elaboração de mapas colaborativos, e avaliar as ações que estavam em curso através dos fóruns temáticos.

---

<sup>12</sup> A Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPUPP) do CEARAH Periferia juntamente com o coletivo NUHAB desenvolveram no período inicial da revisão do PDP, uma edição especial do seu curso com a temática relacionada às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

<sup>13</sup> Destaca-se o número de participantes nos três momentos de elaboração do plano: na Fase I, 4.426; na Fase II, 3.950; e na Fase III, 3.610, totalizando 11.986 (IPLANFOR, 2016).

Ao analisar a estrutura organizacional e administrativa dos dois planos é possível destacar similaridades e diferenças. Tanto o PDPFor quanto o Fortaleza 2040 apresentaram estratégias de mobilização/sensibilização, comunicação/capacitação, que não foram suficientes para assegurar a plena participação popular nos processos. Elucida-se, que as práticas adotadas nesses planos em diversos momentos esmaeceram a atuação popular; por exemplo, quando se utilizou uma linguagem técnica e distante da realidade de muitos cidadãos. Com relação as disparidades, atenta-se para o modo de convocação: no PDPFor a divulgação foi escassa, enquanto no Fortaleza 2040 adotou-se uma forte estratégia de publicidade embora seu alcance tenha sido menor do que o esperado. Compara-se ainda, a ausência de diagnóstico participativo no caso do PDPFor, enquanto no Fortaleza 2040 se fez uma leitura inicial para uma compreensão coletiva dos desafios da cidade.

### **b) Formas de representação**

Para analisar esta categoria é preciso compreender as estruturas de participação do PDPFor e do Fortaleza 2040, uma vez que os dois planos se diferem no que se relaciona à abordagem de territórios. O PDPFor optou pelo aproveitamento da divisão da cidade feita pelo Orçamento Participativo, cuja metodologia de atuação subdividiu a cidade em 14 Áreas de Participação. Além disso, decompôs a participação popular por segmento, embora todos os eventos tenham sido abertos ao público em geral, desde a formação do Núcleo Gestor.

Em cada AP foi realizada uma Audiência Pública Territorial com dois objetivos essenciais: 1) discutir os cinco eixos estratégicos do plano: acesso democrático à terra e à habitação regularizada; ordenar o crescimento urbano e promover a cidade acessível; promover uma cidade sustentável para as futuras gerações; gestão democrática e cidade de oportunidades para todos; 2) eleger delegados territoriais para representar as comunidades no Congresso do Plano Diretor, representando aproximadamente 20% dos votos válidos no Congresso, total pré-estabelecido nas Audiências Territoriais. Além das formas de representação advindas das AP, ocorreu ainda a representação a partir dos segmentos e entidades populares e não-governamentais<sup>14</sup>. Os movimentos sociais e populares representaram 13% do valor total de delegados no Congresso do Plano Diretor.

O Fortaleza 2040 adotou as estruturas administrativas das Secretarias Regionais para subdividir as reuniões por bairros. Essa dinâmica de participação dificultou a inserção e a integração da população dos diferentes territórios urbanos na elaboração do plano. Cabe salientar que as SERs enfrentaram dificuldades no âmbito da própria gestão municipal, com problemas de administração e gerenciamento das políticas, além de ter um papel limitado em relação ao diálogo e ao atendimento das demandas dos bairros que as compõem.

---

<sup>14</sup> A saber: Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza; Cearah Periferia, Central de Movimentos Populares; Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU); Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa – (CDVHS); Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza; Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária (NAJUC); Serviço de Assessoria Jurídica Popular (SAJU); Oficina do Futuro; Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF); Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA); Movimento dos Conjuntos Habitacionais (MCH); Centro Socorro Abreu, Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e Fundação Marcos de Bruin. (MAIA; VIEIRA, 2010).

Observa-se também diferenças na metodologia de participação das comunidades e dos bairros que compõem a cidade. No PDPFor foram acionados territórios de participação menores e mais numerosos e que já funcionavam para a realização do Orçamento Participativo da cidade, enquanto no Fortaleza 2040 buscou-se formar grupos de bairros “do zero”, através das SERs. Há, portanto, um distanciamento da relação entre escala territorial e administração pública, a partir do momento em que se adota a prática de convocar cidadãos sem representação social. Acredita-se que a pouca participação dos movimentos sociais na elaboração do Fortaleza 2040 se deve aos tensionamentos e discordâncias políticas de alguns atores com a gestão municipal, que não se dispuseram a validar o processo.

Cabe ainda mencionar que nas duas práticas de planejamento ocorreu o chamado “participativismo” (MARICATO, 2014). Esta prática dúbia pode ser entendida como a cooptação de lideranças populares ou outrem em instâncias maiores de poder – seja na esfera municipal, estadual ou federal – em troca de benefícios, mas, sem deixar de lado, os interesses do grupo que representara inicialmente.

Para exemplificar, nos dois processos se pode observar lideranças que migraram para a Prefeitura e deixaram de participar do polo popular, enquanto algumas entidades com interesse em determinados programas governamentais tenderam a direcionar seus esforços, pelo menos parcialmente, para essas ações comprometendo-se com favores recíprocos. Neste sentido, tais mudanças podem até representar para o poder municipal uma ampliação da sua capacidade de articulação, entretanto, representa também uma fragilização do campo popular. Desde o PDPFor as práticas de “participativismo” se fortaleceram e ganharam mais ênfase no Fortaleza 2040, prova disso, foi a baixa participação de movimentos e ONGs neste plano.

### **c) Mecanismos de tomada de decisão**

Os mecanismos adotados pelo PDPFor para a tomada de decisão popular foram: Núcleo Gestor, Audiências Públicas (temáticas e territoriais), Fóruns e o Congresso do Plano Diretor. Os espaços funcionaram como uma arena de decisão onde a população poderia contribuir e se colocar como um agente legítimo nas decisões que iriam reverberar no espaço urbano. Não se discute aqui as medidas resultantes de conchavos entre os polos que conduziram o processo, mas, sim o papel dos mecanismos participativos.

Primeiramente, cabe destacar o Núcleo Gestor como instância responsável pela tomada de decisões políticas ao mesmo tempo em que contou uma série de diálogos técnicos. Machado (2010) aponta que a composição dos representantes do Núcleo Gestor<sup>15</sup> buscou evidenciar os segmentos e entidades com vínculos mais ou menos definidos no campo do planejamento urbano. Nas audiências territoriais e temáticas, com regimento próprio, foram eleitos os delegados territoriais e recolhidas as propostas para compor o texto da minuta de lei do plano diretor. As audiências temáticas ocorreram na Câmara Municipal de Fortaleza, sendo precedidas por uma ampla divulgação na mídia local e

---

<sup>15</sup> Participaram 39 representantes, sendo: 09 da Prefeitura; 03 da Câmara Municipal; 06 do Orçamento Participativo; 09 dos Movimentos Sociais, entidades sindicais de trabalhadores e ONGs; 04 de entidades profissionais; 04 de entidades patronais; 03 de Universidades e 01 do Planefor (MACHADO, 2010).

mobilização dos segmentos sociais relacionados a cada tema através de mala direta, telefonemas e mensagens eletrônicas. Mas a sua aprovação “a toque de caixa” não reflete a riqueza das discussões. O Congresso do PDPFor foi realizado em duas etapas, e teve como objetivo deliberar sobre o anteprojeto de Lei. O Congresso<sup>16</sup> efetivou-se como uma instância de grande relevância no âmbito da participação popular colocando o cidadão em uma situação de protagonista do processo decisório, embora as negociações entre os agentes revelassem a hegemonia do capital.

O Fortaleza 2040 contou com a participação popular em quase todas as etapas do seu processo de elaboração, mas somente na última fase – a concepção do plano estratégico – é que foram adotados mecanismos que arriscaram garantir uma maior tomada de decisão por parte da população. Sobre o processo participativo inserido nos produtos escritos ao longo do Fortaleza 2040, observa-se que apesar do tempo relativamente longo, apenas em breves momentos foram tomadas as decisões que dão um direcionamento maior e definitivo ao plano.

Os mecanismos de tomada de decisão e as estruturas organizacionais e administrativas assemelham-se bastante nos dois planos analisados. Percebe-se que esses mecanismos não permitem à população decidir com autonomia a escolha das ações que impactarão as ações sobre o espaço urbano. Os processos sempre foram mediados pelo poder público, muitas vezes apenas com fim de divulgação do que iria ser realizado, preocupando-se apenas com o repasse de informação e não com uma construção coletiva de fato. Entretanto, destaca-se que no PDPFor, os mecanismos acompanharam todo processo de elaboração do plano, enquanto, no Fortaleza 2040, os mecanismos apareceram em breves momentos, o que enfraqueceu ainda mais a participação popular.

#### **d) Grau de legitimidade alcançado pelos planos**

Para esta categoria analítica, busca-se compreender, a luz dos graus da participação popular propostos por Souza (2010), as etapas do processo de elaboração dos dois planos, de modo a tecer considerações sobre o grau de legitimidade alcançada pelos planos. No caso do PDPFor observa-se que as duas primeiras etapas ocorreram em níveis participativos aceitáveis, contudo com pouca capacidade decisória final e pouca inclusão da população como um todo. No último momento, onde de fato as deliberações seriam tomadas, houve a regressão para um estágio de não-participação. Observa-se, durante todo o processo, a ocorrência de práticas de manipulação, configurando-se assim uma falsa participação.

No caso do Fortaleza 2040, da mesma forma houve uma variação do grau de efetiva participação conforme o desenrolar de cada etapa do processo. Essa dinâmica não permitiu o engajamento pleno dos segmentos sociais, além de dificultar a criação de um canal de comunicação entre população e técnicos, já que as consultas eram pontualmente localizadas no tempo. Assim, buscou-se tornar factível um plano estratégico em um contexto de fraca tradição de diálogo com a sociedade civil. O Fortaleza 2040, portanto, serviu para legitimar as imagens que se pretende para a urbe fortemente direcionadas pelos técnicos e dirigentes

---

<sup>16</sup> Conforme Machado (2010) foram eleitos 547 Delegados – participaram 409 -, nas Audiências Territoriais, no II Fórum do PDPFor, na audiência especial para Criança e Adolescente e na Segunda Chamada Pública dos segmentos, distribuídos na forma pré-estabelecida pelo Núcleo Gestor.

municipais. Nas práticas de consulta adotadas, em que a população era informada e consultada, as decisões técnicas não foram modificadas e desta forma identifica-se uma pseudoparticipação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo traz comentários sobre o processo de participação popular em práticas de planejamento urbano, tendo como referência a análise comparada dos últimos planos urbanísticos de Fortaleza. O PDPFor desponta como resultado dos avanços da luta pela reforma urbana no Brasil, que determinou a revisão da elaboração dos planos municipais à luz da democratização do planejamento e da gestão urbana mais justa. O Plano Fortaleza 2040 surge em decorrência de práticas do planejamento estratégico de longo prazo em um cenário internacional cada vez mais competitivo.

A análise dos dois planos permite compreender que política urbana de Fortaleza tem seguido a tendência das principais cidades brasileiras, em que a intervenção estatal acaba por favorecer a concentração de renda, a propriedade e o poder de grupos econômicos hegemônicos. A gestão democrática em Fortaleza encontra-se, portanto, no campo da utopia, ora perseguida, ora negligenciada. Prova disso, é a não implementação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), desde a elaboração do PDPFor, em 2009. Todavia, anota-se alguns avanços, pois tanto o PDPFor e o Fortaleza 2040 trouxeram contribuições não apenas do ponto de vista do aprimoramento do marco regulatório como também em relação à capacitação das pessoas para a construção de políticas públicas.

Não é possível afirmar que a diversificação dos procedimentos metodológicos resulte necessariamente em um melhor grau de participação popular. Isso porque a abertura do processo a contribuições de todos os setores da sociedade dá voz diferenciada a diversos tipos de demandas, incluindo as mais elitistas, mais privatistas e guiadas pelo interesse econômico. Nas experiências do PDPFor e do Fortaleza 2040, o conflito de interesses de grupos da sociedade civil se somava ainda aos interesses de parte da burocracia de Estado em equacionar as demandas de modo a se produzir um plano com alguma coerência e coesão. Seguindo a escala de participação apresentada por Souza (2010), pode-se afirmar que não houve participação autêntica em nenhum dos dois planos.

Por fim, a análise comparada nos leva a deduzir que a superação dos impasses participativos depende de uma inovação nas formas de compreender e idealizar a cidade. O que mais chama a atenção na elaboração desses planos é a necessidade de se avançar em uma pedagogia de diferenciação e pluralização da representação política, ampliando a quantidade de lugares, atores e funções da representação que se inserem de modo relativamente autônomo em relação à estrutura administrativa pública. Isso porque há uma crescente demanda por controle social da sociedade das instituições do Estado.

## REFERÊNCIAS

- Arnstein, S. R. A ladder of citizen participation. In **Journal of the American Planning Association**. 35: 4, 1969, p.216-224.
- AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 91, 2010.
- BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa**. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**: Lei nº 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- FALCOSKI, Luiz A.N.; BRUNA, Gilda C. Plano estratégico, sustentabilidade e indicadores de desempenho urbano: novos paradigmas. In **Anais da ANTAC**, Maceió-AL, 2014. Disponível em [http://www.infohab.org.br/entac2014/2000/Artigos/ENTAC2000\\_421.pdf](http://www.infohab.org.br/entac2014/2000/Artigos/ENTAC2000_421.pdf). Acesso 08/11/2018.
- GOMES MACHADO, E. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003-2008). 2010. 450f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza-CE, 2010.
- GÜELL, J M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.
- HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, Espaço e Debates, nº 39, 1996, p. 48-64
- IACOVINI, R. F. G. Planos Diretores Participativos em municípios cearenses – os casos de São Benedito, Beberibe e Fortaleza. **Monografia** (graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza: 2008. 124 p.
- IPLANFOR. **Plano Fortaleza 2040**: Construindo a Fortaleza que Queremos. Vol. 8. Governança Municipal, 2016.
- KAUFMAN, Jerome; JACOBS, Harvey. A public planning perspective on strategic planning. In **Journal of the American Planning Association**, v. 53, p. 23 -33, 1987.
- LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MAIA, R. C. C.; VIEIRA, V. M. de B. F. Gestão democrática das Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza: desafios e possibilidades de efetivação do direito à moradia digna e à democracia participativa. In: **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 3363-3380, 2010. Disponível em:



<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/florianopolis/Integra.pdf>. Último acesso em: 30 nov. 2018.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: o planejamento urbano no Brasil. In: VAINER, Carlos B.; ARANTES, Otilia & MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 214 p.

MOREIRA, A. F. M. **O processo de participação popular do Plano Diretor de Fortaleza**. 2008. 34f. Trabalho de Conclusão de Cursos (Especialização) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

OLIVEIRA, N. B., & Moreira, F. B. S. **Da elaboração participativa à gestão democrática: considerações sobre a implementação do Plano Diretor Municipal**. Recuperado em 04 novembro de 2018, de <http://www.laboratoriourbano.ufba.br/wp-content/uploads/arquivos/arquivo-68.pdf>.

ROLNIK, R. Estatuto da cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer em justiça e beleza. In: N. SAULE JR.; R. ROLNIK (Eds.). **Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana**, Caderno Pólis, n. 4, p. 5-9. São Paulo: Pólis, 2001, p. 7.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 65.

SOUSA, A. L. Território da habitação no processo do Plano Diretor Participativo da cidade de Fortaleza/CE, Brasil. In: **Scripta Nova** – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331

SOUZA, M.L. **Mudar a Cidade - Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105-119.