

# OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE RUSSAS – CEARÁ

Jéssica Liana de SOUSA<sup>1</sup>

## RESUMO

Pretende-se discutir as limitações do processo de democratização da participação popular na elaboração do Plano Diretor Participativo do município de Russas, localizado no Baixo Jaguaribe- Ceará. Objetivando compreender como os planos diretores participativos, importantes instrumentos de desenvolvimento e de ordenamento territorial urbano, podem ser uma das possibilidades para o tão almejado desenvolvimento urbano e mecanismo de conquista do direito à cidade. O referido estudo baseia-se na análise do plano diretor participativo, entrevistas semiestruturadas com os agentes envolvidos no processo e do ponto de vista teórico analítico, calcado em pesquisadores e autores que discutem tal temática. Conclui-se, que a participação popular no referido processo foi inexpressiva, contando com baixas participações nas reuniões feitas nos meses que se seguiram a elaboração do plano.

**Palavras chave:** Cidade pequena. Plano diretor. Participação popular. Russas.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Geografia pelo PPGG da Universidade Federal da Paraíba.

## **THE LIMITS OF POPULAR PARTICIPATION IN THE PREPARATION OF RUSSAS, CE, PARTICIPATORY PLAN**

### **ABSTRACT**

It is intended to discuss the limitations of the democratization process of public participation in the elaboration of the Participatory Master Plan of the municipality of Russas, located in Baixo Jaguaribe - Ceará. Aiming to understand how the participatory master plans, important instruments of development and urban territorial planning, can be one of the possibilities for the long sought urban development and a mechanism of conquest of the right to the city. This study is based on the analysis of the participative master plan, semi-structured interviews with the agents involved in the process and from the theoretical-analytical point of view, based on researchers and authors who have discussed the subject. It is concluded that the popular participation in the aforementioned process was inexpressive, counting with low participations in the meetings made in the months that followed the elaboration of the plan.

**Keywords:** Small city. Master plan. Popular participation. Russas.

## 1 INTRODUÇÃO

Pretende-se discutir neste artigo as dimensões no âmbito da democratização no acesso à elaboração e as formas de participação popular referente ao Plano Diretor Participativo do município de Russas, localizado no Baixo Jaguaribe- Ceará. Objetivando compreender como os planos diretores participativos, importantes instrumentos de desenvolvimento e de ordenamento territorial urbano, converge como possibilidade para o real desenvolvimento urbano<sup>2</sup> e mecanismo de usufruto do direito à cidade. A lógica de acumulação do capital aprofundou características já presentes no processo de urbanização brasileira quais sejam a desigualdade social e a segregação socioespacial, produzindo especificidades em sua formação e consolidação do espaço urbano.

O processo de urbanização torna-se universal a partir do século XX, assumindo características peculiares nos países centrais e semiperiféricos, já que as condições históricas que fomentaram esse processo se deram de formas diferenciadas nos países da América Latina e os demais inseridos na periferia do capitalismo, especificamente o Brasil, ou seja, esses espaços possuem especificidades que devem ser levadas em consideração na análise e compreensão da produção do espaço urbano e em particular da urbanização brasileira. Neste cenário se insere o planejamento urbano que tem sido alvo de inúmeras críticas, este termo tão desgastado ultimamente pelos abusos tecnocráticos e racionalistas caracterizado pela crítica de esquerda impulsionada principalmente por intelectuais de cunho marxistas.

No início dos anos de 1970, a publicação de duas obras importantíssimas sendo elas, “A questão urbana” de Manuel Castells e a “A justiça social e a cidade”, de David Harvey caracterizou um marco no início da poderosa influência do pensamento marxista no vasto campo dos estudos urbanos (SOUZA, 2011 p. 25).

Desde o período colonial até a contemporaneidade, as cidades têm sido marcadas por inúmeras tentativas de planejamento e gestão urbanos caracterizados, em sua maioria, pela prática administrativa autoritária e burocrática. Apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, posteriormente da lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade datada de 2001 e outros avanços concernentes à legislação urbana de forma ampla, esse cenário sofre profundas modificações dando um caráter social, democrático e participativo a estas práticas.

---

<sup>2</sup> Em seu livro *A Prisão e a Ágora*, SOUZA (2006), conceitua o desenvolvimento urbano a partir de duas vertentes básicas: atrelada a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. Enfatizando também que crescimento econômico não pressupõe desenvolvimento urbano.

Existe no Brasil em particular, uma longa trajetória nas pesquisas referentes ao planejamento urbano. Nesse sentido, partimos do pressuposto de que iremos tratar de um campo multidisciplinar envolvendo teorias, ideologias e práticas de diversos e distintos profissionais, pesquisadores, estudiosos e técnicos. Tendo como objeto de análise o urbano espacializado em suas diferentes escalas e dimensões para planejar, pensar, organizar e intervir nas cidades em prazos médios, longos e as vezes imediatos. Não obstante a heterogeneidade desse campo de estudo, a produção de diagnósticos e planos para minimizar as incertezas das nossas cidades, é cara aos ideários e as práticas do planejamento urbano sejam nacionalmente ou internacionalmente.

O referido temário principalmente no “contexto político, institucional e sócio-territorial aberto nas conjunturas posteriores ao marco da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, tem encontrado desafios complexos para construir estratégias e respostas para enfrentar e solucionar os velhos e novos problemas de nossas cidades” (SCHVASBERG, 2008).

Ao longo da história de formação e da organização do espaço brasileiro, as cidades vêm enfrentando profundas transformações. O alto crescimento que perpassam as cidades atualmente, ocorrendo de forma desordenada e caótica. Observamos o crescimento e decréscimo (desmetropolização) no conceito apresentado por Milton Santos, das cidades e regiões metropolitanas em detrimento das cidades médias e pequenas (na realidade, quando afirmamos essa tese pressupõe-se que as grandes metrópoles estão com um crescimento abaixo das cidades médias, ou seja, isto não significa que houve uma estagnação dessas regiões, mas, um crescimento exponencial das demais em relação ao espaço metropolitano), característica acentuada da urbanização brasileira. Concomitantemente a este processo, nesse espaço é visível o aumento dos problemas e conflitos urbanos das cidades em todas as escalas, reverberando nas intensas desigualdades, instituindo a segregação socioespacial, a negação do direito à cidade na vida cotidiana e a fragmentação do tecido sociopolítico espacial.

O PDP (Plano Diretor Participativo) de Russas foi instituído em 20 de agosto de 2008, em substituição ao PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) do ano de 1998. Este toma como princípio fundamental a função social da cidade e da propriedade para os cidadãos PDP (2008). Abrangendo tanto a área urbana como a rural, pois, o plano anterior não abrangia a zona rural.

O documento estabelece: criação de um Fundo Municipal de Habitação, a implantação de um projeto do Programa Minha Casa minha Vida com a criação de 497<sup>3</sup> residências destinadas a população de baixa renda inserida na faixa 1, criação de postos de saúde nos seus distritos, implantação de um aterro sanitário na cidade e de um plano de mobilidade urbana e sinalização de trânsito em todas as vias da cidade. Todavia, muitas dessas metas não foram cumpridas. Nesse sentido, devemos indagar-nos: os planos diretores atualmente da forma que estão postos são capazes de realizar o que se objetivam cumprir? Como deveríamos pensar os planos diretores futuramente, haja vista que a grande maioria finda engavetada a quatro chaves sem o real conhecimento e acesso ao público, cumprindo obrigatoriamente uma exigência da legislação de um documento que não atinge a raiz estrutural da questão urbana?

O governo nunca apresentou de forma consistente e estrutural uma política urbana em suas metas. No entanto, temos que considerar que a década de 1960 foi marcada pelo ensaio de uma política de governo com propostas inovadoras até aquele momento. Porém, o contexto de governos autoritários representou um retrocesso no Brasil nesse ideário e o processo de redemocratização foi significativo na retomada dessa pauta, mediante a criação da nova Carta Magna brasileira. Nesse cenário, a Reforma Urbana ganhou um novo espaço para a discussão por meio do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana (MNRU) (SOUZA, 2006) e o planejamento urbano tornou-se um dos meios para a efetivação dessa agenda.

Este trabalho está baseado fundamentalmente nos aportes teórico-metodológicos de Souza (2006); Maricato (2010); Harvey (2008); Villaça (2005); Iasi (2013) Santos (2008) e Sposito (2012); na realização de entrevistas semiestruturadas com os agentes envolvidos no processo e na análise do plano diretor participativo da referida cidade. Existe atualmente enorme safra de Planos Diretores Pós-Estatuto da Cidade incorporando aspectos socioeconômicos, além dos tradicionais físico-territoriais. São planos criticados por serem de difícil execução e de propagarem a participação popular tão banalizada nos discursos oficiais como a principal diretriz para a produção de uma cidade de direitos coletivos. O texto se divide em três partes, a primeira trata de discutir algumas questões gerais sobre o planejamento urbano e os planos diretores no Brasil e a segunda adentrando especificamente como se deu a forma de elaboração do plano diretor participativo de Russas e a participação popular em todo esse contexto. E, finalmente, as considerações finais a cerca desta pesquisa realizada em 2015.

---

<sup>3</sup> Esse projeto não se materializou. De acordo com informações da Prefeitura Municipal de Russas não houve a liberação de recursos junto ao Governo Federal.

Os planos diretores são importantes instrumentos para o ordenamento territorial dos municípios, contudo, no que se refere à aplicabilidade, o mesmo não vem se materializando na prática como uma política urbana orientada nas resoluções dos conflitos e dilemas urbanos da sociedade, reforçando cada vez mais os espaços de segregação e autosegregação. Assim sendo, é inegável que da forma como estão sendo pensados não cumprem sua função de tornar as cidades minimamente mais justas e o direito à cidade e o espaço urbano produzido a partir de práticas coletivas em todo seu sentido e plenitude é negado.

## **2 PLANEJAMENTO URBANO E PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES**

Devemos considerar de imediato do ponto de vista de compreensão, como recurso metodológico imprescindível para qualquer trabalho desse campo específico do conhecimento e entendimento de tal temário, porque o tema essencialmente sob uma perspectiva científica é multidisciplinar e multiescalar. Envolvendo aportes teóricos de inúmeras áreas do conhecimento e dentro destes, posicionamentos teórico-metodológicos antagônicos aos quais são inerentes a este temário, não conferindo a delimitação de uma teoria definida.

Para Souza (2002) planejar significa realizar uma predição através da construção de cenários, entendendo que todo o planejamento é também um processo de incertezas, já que a história é uma mistura de fatos e determinações, regras e contingências.

Entretanto, é preciso enfatizar que na história brasileira não houve de fato uma cultura do planejamento nos setores estratégicos mais importantes para o crescimento do Brasil. Ou seja, trazendo este sentido para o planejamento urbano não existe e nunca existiu efetivamente uma política urbana brasileira eficaz e que tocasse nas questões mais profundas e estruturantes da realidade urbana brasileira. O crescimento dos problemas urbanos fez com que os planos diretores, principais instrumentos de planejamento urbano até então, perdessem força e outros modelos de planejamento urbano passassem a vigorar no Brasil e América Latina.

Dessa forma, é necessário captar alguns aspectos essenciais que não foram discutidos profundamente neste artigo. Alguns autores a exemplo de Souza (2008) com correntes teóricas e concepções opostas a teoria marxiana, afirmam que os críticos de esquerda (linha marxiana) denominaram o planejamento urbano e o enxergaram numa perspectiva “estadocêntrica”. Ou seja, o Estado (estrutura) é a instância central de tomada de decisões, cabem a ele unicamente planejar a cidade, a regulação do uso do solo e as demais pautas sobre a organização do espaço

urbano. Deixando a margem dessa concepção de planejamento ou até renegando mesmo a participação dos ativismos e movimentos sociais para se pensar e planejar a cidade. De acordo com o autor:

Diversos fatores conspiram para fazer com que o “planejamento urbano promovido pelo Estado” soe quase como um pleonasmo vicioso. A perspectiva tanto dos conservadores quanto de seus críticos de esquerda marxista sempre foi “estadocêntrica”: quem planeja a cidade é o Estado [...] Para defender ou criticar o planejamento urbano a referência seria sempre o Estado. A luta dos ativismos sociais para exercerem um papel de protagonismo como agentes produtores do espaço urbano costuma ser enxergada (e às vezes apenas relativamente). [...] uns e outros não conseguem ver muitas das atividades dos ativismos urbanos, como, constituindo sim planejamento e gestão urbanos, ou não conseguem ver sua relevância. (SOUZA, 2008 p. 93-4).

Assim sendo, percebemos que o referido autor se fundamenta numa ideia de autogestão, a sociedade em seu conjunto pensar a cidade e as suas problemáticas de forma coletiva, entendendo-a como uma ágora e um espaço de tomada de decisões e o lugar acima de tudo, da liberdade e da transformação. A cidade feita e pensada nos aspectos mais estruturais que a sociedade almeja. Esta caracterizada profundamente por prisões reais e metafóricas que em vez de “educar para a liberdade” reforça o sentido do privatismo e o individualismo.

Em uma tal sociedade, os espaços públicos são tratados com desleixo pelo Estado e mesmo pela sociedade civil (“o espaço de todos” na verdade é “terra de ninguém”) e são abandonados ou monitorados e cercados ( e assim “corrompidos” e as até “privatizados”) devido ao medo da violência. Em contraste com isso, uma democracia autêntica, que muito pouco teria a ver com as “democracias” representativas da atualidade, não prescinde de uma cena pública efetivamente livre e dotada de vitalidade. [...] Não prescinde, pode-se dizer metafóricamente, de sua... ágora, antípoda da “espacialidade-prisão” que emerge como subproduto do capitalismo contemporâneo. (SOUZA, 2006, p. 690).

Entretanto, para se compreender a complexidade desses desafios é necessário considerar as heranças históricas, de um amplo conjunto de teorias, práxis e ideários desse temário. O movimento higienista e de saúde pública e as comissões de melhoramentos, presentes desde o século XIX. Este período foi caracterizado pelo comumente conhecido fato histórico ocorrido no Rio de Janeiro em 1908, pelo prefeito Francisco Pereira Passos a denominada “Reforma Passos” consistindo num plano de modernização das formas espaciais na capital da recente república e em uma verdadeira expulsão e varredura massiva dos pobres e dos cortiços existentes naquela época. A famosa intervenção promovida pelo Barão de

Hausmann em Paris no século XIX e, os projetos contemporâneos de “revitalização” ou “requalificação” das áreas tidas como em obsolescência (SOUZA, 2006).

Os profissionais tecnocratas bem posicionados no aparelho do Estado, em momentos históricos diferenciados, legitimados pelo discurso técnico especializado de engenheiros e médicos sanitaristas. Esse período é conhecido e destacado pelos planos de melhoramentos e embelezamentos, fortemente inserido na historiografia do chamado Urbanismo Higienista, presente até a década de 1930. Podemos perceber o caráter e modelo segregador e excludente impresso na ação modernizante nessas intervenções, assim sendo é inegável que a segregação é característica constante na trajetória da urbanização e do planejamento urbano no Brasil. Assim, a visão tecnocrática do planejamento urbano que é tão dominante, definida pela sobreposição do conhecimento técnico, é associada ao período do Regime Militar.

A realidade por si só é caótica e contraditória e o momento de constituição do processo capitalista periférico que ao se desenvolver produziu suas próprias contradições imprimindo suas marcas. Neste processo, a crise da cidade (segregação) e os ditos problemas urbanos existentes nesta são produtos do desenvolvimento do próprio modo de produção capitalista na sociedade contemporânea. Carlos (2006) afirma:

A explicação da cidade atual no Brasil deve ser entendida como momento do processo capitalista periférico que ao se desenvolver produziu suas próprias contradições. Neste processo, a crise da cidade é produto do desenvolvimento do próprio capitalismo que ao se realizar produz suas próprias contradições. Estas produzem a segregação característica da produção da cidade. O raciocínio baseia-se na ideia de que a segregação realiza-se concretamente e é vivida na vida cotidiana (CARLOS, 2006, p. 47).

Há uma grande produção de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado realizado no período de 1965 a 1971, igualmente a grande safra existente de Planos Diretores Pós-Estatuto da Cidade incorporando aspectos socioeconômicos, além dos tradicionais físico-territoriais. São planos imensamente criticados por serem de difícil execução, ou seja, a partir da iniciativa do Ministério das Cidades de encetar a campanha nacional pelo Plano Diretor Participativo em 2006, bem como instituir sua obrigatoriedade baseados em alguns critérios, houve uma intensa produção em todas as cidades brasileiras destes planos diretores participativos. Sobre esta prática Burnett (2009) discorre:

Entretanto uma pesquisa mais recente qualitativa sobre o teor de tais legislações, apoiada pelo Ministério das Cidades e sob coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana [...] parece demonstrar que a maioria, senão a totalidade dos planos diretores aprovados é peça discursiva, de conteúdo genérico e sem aplicabilidade no que se refere aos instrumentos de interesse popular (BORNETT *apud* MARICATO, 2009 p. 159).

São puramente diagnósticos, levantamentos e informações sobre os municípios atendendo mais a interesses de agentes econômicos do que propriamente tratando-se em resolver os conflitos socioespaciais das cidades, e posteriormente engavetados cumprindo unicamente uma exigência da Constituição Federal e do Ministério das Cidades.

As críticas mais eficazes aos planos diretores e a prática de planejamento foram elaboradas por Flávio Villaça, por uma perspectiva marxista. Este propõe conceitos como o “plano discurso”: uma peça que tem uma funcionalidade, que é ideológica, de mascarar com um discurso “competente” interesses conflitantes e uma prática que reafirma a desigualdade (MARICATO *apud* VILLAÇA, 2005 p. 118).

A tradição desse instrumento no Brasil é caracterizada pela afirmação do projeto de elite e de sociedade que institui a segregação socioespacial como característica marcante, expulsão dos pobres das áreas mais valorizadas e alienação em relação à realidade social.

O processo de planejamento e futuramente sua gestão constitui etapa essencial de investimento de políticas a médio e longo prazo nas cidades brasileiras, mas, nesse estágio específico do modo de produção e da financeirização do capital, o planejamento urbano na contemporaneidade vem servindo exclusivamente ao processo de acumulação, lucratividade e competitividade das pequenas, médias e grandes cidades reafirmando cada vez mais a fragmentação do tecido sociopolítico destas e a produção da segregação socioespacial.

O que se pode dizer, portanto, é que o planejamento urbano promovido pelo Estado torna-se, nas condições da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade, mais difícil, e que, acima de tudo, um planejamento genuinamente participativo torna-se por assim dizer, muito mais difícil. (SOUZA, 2008 p. 93).

A sociedade civil deve encarar e perceber as cidades como espaços de lutas de classes, de decisão e, sobretudo como o *locus* da transformação:

No entanto, é preciso que se gerem anticorpos contra as significações imaginárias capitalistas e se gestem práticas alternativas. Como se disse na introdução, as cidades são os “laboratórios” onde as resistências, as rebeldias, as novas formas de solidariedade e os novos discursos críticos se vão engendrando. (SOUZA, 2006 p. 588).

Como afirma Iasi (2013):

A cidade é a expressão das relações sociais de produção capitalista, sua materialização política e espacial que está na base da produção e reprodução do capital. A cidade é a forma reificada dessas relações, mas, também do amadurecimento das contradições que lhes são próprias. É a unidade de contrários, não apenas pelas profundas desigualdades, mas, pela dinâmica da ordem e da explosão. As contradições, na maioria das vezes, explodem, cotidianamente, invisíveis. [...] As contradições surgem como grafites que insistem em pintar de cores e beleza a cidade feia e cinza. Estão lá, pulsando, nas veias que correm sob a pele urbana. (IASI, 2013 p. 41).

Em um artigo intitulado de a “A liberdade da cidade”, de autoria de David Harvey (2009), o referido autor apresenta esta categoria (direito à cidade) numa concepção do sentido idealizado por Lefebvre:

A questão sobre qual tipo de cidade queremos não pode estar divorciada da questão sobre qual tipo de pessoas desejamos ser, quais tipos de relações sociais buscamos, qual relação nutrimos com a natureza, qual modo de vida desejamos. Isto se assemelha com a concepção de Lefebvre sobre o direito à cidade não “como um simples direito de visita ou como um retorno às cidades tradicionais”, mas “como um direito à vida urbana transformado e renovado”. O direito à cidade está, por isso, além de um direito ao acesso àquilo que já existe: é um direito de mudar a cidade mais de acordo com o nosso desejo íntimo. A liberdade para nos fazermos e nos refazermos, assim como nossas cidades, é um dos mais preciosos, ainda que dos mais negligenciados, dos nossos direitos humanos (HARVEY, 2009. P. 01).

Nesse sentido, a partir dessa compreensão e de interpretação desse conceito o mesmo está relacionado a uma ideia de cidade para além dos direitos básicos aos seus cidadãos que garanta nossa cidadania. Está relacionado ao desejo mais profundo de seus cidadãos de revolução e transformação desse espaço urbano tão segregado em que observamos cada vez mais a fragmentação desse tecido social pela exclusão total de direitos minimamente essenciais, a cidade como o palco de luta de classes (a exemplo dos acontecimentos das “jornadas de Junho” no Brasil em 2013). Revolução no sentido proposto e utilizado por Caio Prado Júnior:

Revolução em seu sentido real e profundo significa o processo histórico assinalado por reformas e modificações econômicas, sociais e políticas sucessivas, que, concentradas em período histórico relativamente curto, vão dar em transformações estruturais da sociedade e, em especial, das relações econômicas e do equilíbrio recíproco das diferentes classes e categorias sociais. (PRADO JÚNIOR, 2007 p. 26).

Talvez o sentido mais emblemático deste direito à cidade seja o de que a sociedade calcada neste modo de produção contemporâneo aprofunda a negação do direito ao espírito revolucionário e transformador nesse meio através dessa instituição (estrutura) o Estado. O Estado é essencialmente capitalista, sendo um importantíssimo agente de produção do espaço urbano e crucial nesta análise, “apresentando múltiplos papéis de produção deste espaço nesta sociedade capitalista e uma arena onde diversos interesses e conflitos se enfrentam e dialogam” (CORRÊA, 2011 p. 45). O mais primordial direito de nossa sociedade, para ir contra as amarras do capital é banido de forma extremamente visível aos olhos.

Nos termos apontados por Henry Lefebvre, o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos, na condição do direito a liberdade, ao habitat e a habitação. O direito a obra (atividade participante) e o direito a apropriação imbricam-se dentro do direito à cidade, revelando plenamente o uso. Assim sendo, a superação da segregação socioespacial encontra seu caminho na construção do direito a cidade, como projeto social (CARLOS, 2013 p. 109).

Outro sentido perceptível nesse termo seja o que expresse um arranjo socioespacial concentrado, garantindo o lugar da proximidade, do contato, dos conflitos, da solidariedade, dos anseios, lutas, do encontro e, sobretudo a prática democrática. Enfim, a cidade na Modernidade como um espaço de inúmeras atividades caracterizadas pela conquista de uma urbanidade que fundamente a possibilidade desse encontro e da transformação.

Existe no Brasil em particular, uma trajetória nas pesquisas referentes ao planejamento urbano e sobre a participação da sociedade civil na elaboração dos Planos Diretores. Nesse sentido, partimos do pressuposto de que iremos tratar de um campo multidisciplinar envolvendo teorias, ideologias e práticas de diversos e distintos profissionais, pesquisadores, estudiosos e técnicos. Tendo como objeto de análise o urbano espacializado em suas diferentes escalas e dimensões para planejar, pensar, organizar e intervir em nossas cidades em prazos médios, longos e às vezes imediatos. Não obstante a heterogeneidade desse campo de estudo, a produção de diagnósticos e planos para minimizar as incertezas das nossas cidades é cara aos ideários e as práticas do planejamento urbano sejam nacionalmente ou internacionalmente.

Ao longo da história de formação e da organização do espaço brasileiro, as cidades vêm enfrentando profundas transformações. O crescimento intenso perpassa nossas cidades, ocorrendo de forma desordenada e caótica onde observamos movimentos dialéticos de crescimento e decrescimento (desmetropolização) das cidades e regiões metropolitanas, característica acentuada da urbanização brasileira. Concomitantemente a este processo é visível o aumento dos problemas e conflitos urbanos nas cidades reverberando nas intensas desigualdades, instituindo a segregação socioespacial e a negação do direito à cidade.

Em seu livro *Economia Espacial* Santos (2007), apresenta um debate central sobre a prática do planejamento associada às causas da situação da pobreza e da condição de determinados países denominados semiperiféricos no modelo de produção civilizatório capitalista, oriundos de uma situação histórica particular nesses Estados Nacionais e nações caracterizadas fortemente por um passado colonial (colônias de exploração). “Nem sequer se torna necessário qualificar de capitalista o planejamento, pois os países subdesenvolvidos não conhecem outro” (SANTOS, 2007, p. 13).

Sem o planejamento teria sido impossível atingir-se uma intromissão tão rápida e brutal do capital nessas nações. Não cremos que seja exagero afirmar que o planejamento tem sido um instrumento indispensável à manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como o agravamento ou a exacerbação de disparidades sociais (SANTOS, 2007 p. 13).

A fim de realizar com sucesso a aventura da dominação econômica que de fato o planejamento representa, tinha-se, antes de tudo, que inventar o terceiro mundo. Tarefa fácil, uma vez que pessoas aparentemente bem intencionadas haviam lançado o termo. O subdesenvolvimento foi, então, discutido, condenado, definido em um milhar de modos diferentes, tudo em tempo recorde... e os homens do mundo mais pobre esqueceram por algum tempo que pertenciam a um mundo explorado, convencidos de que estavam realmente em um mundo subdesenvolvido. [...] O termo planejamento, hoje sinônimo de estratégia e hipocrisia, só começou a ser usado extensivamente na década de 1930 primeiramente pelos países desenvolvidos e depois em relação aos países dependentes. O planejamento tornou-se então, na África e na Ásia, um substituto do termo colonização (SANTOS, 2007 p. 28-29).

Em suma, o planejamento e especificamente o planejamento urbano, termo hoje tão utilizado e veiculado pelos meios de comunicação, vem sendo aproveitado como um instrumento de ideologização pelo aparato estatal e como modo de expansão no processo de acumulação do capital, no qual, em vez de coibir a segregação socioespacial aprofunda-o cada vez mais (na realidade o princípio essencial do planejamento na contemporaneidade é a expansão desse modelo). No entanto, percebem-se mais profundamente as situadas na periferia do capitalismo mundial que possuem nas suas marcas e traços um passado colonial que até hoje

persiste, tomados de outras formas o que explica fundamentalmente os conflitos e problemas estruturais presentes nesses países até hoje, sobretudo o Brasil.

Segregação- característica fundamental da produção do espaço urbano contemporâneo -, em seus fundamentos, é o negativo da cidade e da vida urbana. Seu pressuposto é a compreensão da produção do espaço urbano como condição, meio e produto da reprodução social – portanto um produto histórico e de conteúdo social. Submetida a lógica da acumulação, essa produção, essa produção realiza a acumulação capitalista cujos objetivos se elevam e se impõem a vida e aos modos de uso do espaço. Deste modo, o espaço urbano produzido sob a égide do valor de troca se impõe ao uso social da cidade. Este processo realiza a desigualdade na qual se assenta a sociedade de classes, apoiada na existência da propriedade privada da riqueza que cria acessos diferenciados dos cidadãos a metrópole, em sua totalidade, a partir da aquisição da moradia [...] a existência da propriedade privada da riqueza apoiada numa sociedade de classes e a constituição do espaço como valor de troca geram a luta pelo “direito a cidade”. [...] a cidade, produto e obra, encontra-se sob as determinações do capitalismo, que tornou a própria cidade uma mercadoria e determinou seu uso pela lógica das relações que envolvem e permitem a criação da mercadoria no movimento do processo de valorização do valor (CARLOS, 2013, p- 95-99).

Como o mesmo afirma um dos principais sociólogos brasileiros, que apresenta uma importante obra para entendimento e análise das problemáticas referentes à região Nordeste no livro *Elegia para uma Re(li)gião*, Francisco de Oliveira, discorre da seguinte forma sobre o conceito de planejamento em nossa sociedade:

O que o planejamento não pode realizar é a superação da contradição básica do sistema de produção capitalista, que se instala no coração da própria mercadoria: a antítese dialética entre valor e mais-valia, entre trabalho morto e trabalho vivo, trabalho pago e trabalho não pago; mas desde que o planejamento no sistema capitalista limite-se a recolocar no início do ciclo produtivo os elementos finais que estão no produto, isto é, limite-se a repor os pressupostos da produção capitalista, sua possibilidade torna-se perfeitamente plausível: em síntese, o planejamento num sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital. Pode operar, exatamente neste sentido, na mudança da forma da mais-valia que deve ser repostada para a continuidade do ciclo; para dar um exemplo, que cabe como uma luva no caso do planejamento regional para o Nordeste do Brasil, desde que o Estado foi capaz de transformar uma parte da mais-valia, os impostos, e fazê-los retornar sob o controle da burguesia como capital (4), tornou-se capaz de operar uma mudança de forma do excedente que retornou ao processo produtivo. Isto, e somente isto, é o que o planejamento pode fazer num sistema capitalista (OLIVEIRA, 1977 p. 24).

Poder-se-ia afirmar algumas questões a partir desse enunciado: nos moldes desse modelo civilizatório, existe planejamento urbano de fato nas cidades brasileiras hoje? O

planejamento urbano para efetivamente resolver os conflitos territoriais e socioespaciais nas cidades não teria de romper de fato com as estruturas deste modo de produção, para promover a Revolução Urbana em seu sentido mais profundo e de mitigação dos conflitos de acesso ao uso do solo (terra urbana) e da moradia em nossas cidades?

### **3 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE RUSSAS**

Caracterizado como um lugar estratégico na região, especialmente no que se refere à oferta de serviços e equipamentos de educação básica, tecnológica e superior, saúde, indústria e bancários-financeiros, Russas é caracterizada como uma pequena cidade com população total de 75.762 habitantes<sup>4</sup>. Margeada pela mais importante rodovia federal do país, a BR 116, possui sua economia pautada e dinamizada pela indústria de cerâmica e de calçados (Dakota S/A) e também pelo agronegócio, com destaque para a fruticultura irrigada (Tabuleiro de Russas). No que concerne à educação superior, destaque-se: a presença recente do campus avançado da UFC, com a tônica voltada para as áreas tecnológicas e de engenharia.

O município de Russas teve seu primeiro Plano Diretor elaborado em 1981, pelo Governo do Estado do Ceará, através do Departamento de Desenvolvimento Microrregional da extinta Sudec. No Plano Diretor de 1981, além de lei que o instituiu, duas outras o complementam: a que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo e a que dispõe sobre as normas de construção civil. No ano de 1998 a Gestão Municipal por meio do Prourb e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, atualmente a Seinfra, viabilizou a construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), pela empresa AKL serviços e engenharia.

Embora não cumprida em sua plenitude, esta legislação ainda é o referencial utilizado pela Secretaria Municipal competente, na atual administração. Porém, quando da nova estruturação urbana, a ser composta considerando a realidade atual, necessariamente deverá ser elaborada uma nova legislação, que poderá incorporar alguns preceitos estabelecidos no Plano Diretor anterior.

Objetiva-se neste tópico analisar e compreender o processo de construção e elaboração do PDP ocorrido no ano de 2008, com base no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1998 (PDDU, 1998). Sob a Gestão Municipal de Raimundo Cordeiro, o Projeto de Lei Nº

---

<sup>4</sup> Estimativa da população segundo o IBGE (2016).

1188/2008 deu entrada na Câmara Municipal em 20 de agosto de 2008 sendo então sancionado o Plano Diretor Participativo.

Um plano é formado por diretrizes e instrumentos que contém obrigações e direitos, mas, também potencialidades que dependem para serem aplicados de iniciativas e escolhas dos agentes públicos e privados. “O Plano não deve ser compreendido como uma peça homogênea, posto que seus conteúdos possam ser interpretados e apropriados por diferentes agentes de formas, em momentos e situações diversas, atendendo a interesses e demandas variadas” (MACHADO, 2010 p. 251).

O papel ideológico que o plano diretor, como principal instrumento do planejamento municipal exerceu por várias décadas, conforme apontou Villaça (2010, p. 189), evidencia uma face perversa do planejamento urbano no Brasil. O autor questiona o discurso que apresenta o prévio conhecimento técnico da cidade— social, econômico, urbanístico, histórico, geográfico como indispensável para a correta ação do Poder Público sobre ela. Em que medida os profundos e extensos diagnósticos orientam, de fato, o discurso propositivo dos objetivos e metas traçados pelo plano diretor e a posterior tomada de decisões na sua implementação? É nesta relação entre formulação técnica e as práticas cotidianas dos agentes sociais disciplinadas pelo Poder Público que reside a contradição entre planejamento e produção do espaço urbano (BERNADINI, 2012 p. 135).

Nesse sentido, mediante o avanço ainda que pequeno, da legislação urbana resultante das lutas contínuas dos movimentos sociais urbanos e a criação do Ministério das Cidades em 2003. Em meados de 2007, a Prefeitura Municipal sob a gestão do então Prefeito Raimundo Cordeiro de Freitas, estabeleceu a criação do Plano Diretor Participativo de Russas. Atendendo as exigências e normas da legislação urbana que estabelecia em sua resolução que a partir de 2003 todos os municípios obedecendo aos critérios estabelecidos para a elaboração do referido instrumento, deveria conter a participação da sociedade civil no seu processo de construção.

Posteriormente, a Seinfra em conjunto com a CNM (Confederação Nacional dos Municípios), iniciou efetivamente o processo elaborativo do plano diretor. Dessa forma, os principais responsáveis e coordenadores por este plano, foram: um geógrafo: José Ricardo de Oliveira Queiroz e o então Secretário da Seinfra, Ricardo Mascarenhas de Oliveira. Por conseguinte, a Gestão Municipal criou mecanismos de incentivo à democratização e participação popular na construção do plano. Durante um período de nove meses com a realização de reuniões mensais nos distritos do município ocorreu à elaboração do plano diretor participativo de Russas.

Como primeira etapa da ação de “revisão / reelaboração do Plano Diretor do Município”, e seguindo orientações dos profissionais da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), foram planejadas e realizadas 15 (quinze) reuniões comunitárias.

As referidas reuniões contaram com a participação de diferentes segmentos representativos de cada localidade onde ocorreram como sejam: diretores escolares, professores, presidentes de associações comunitárias, trabalhadores assentados, trabalhadores rurais, pequenos e médios produtores, lideranças religiosas e de projetos sociais. As mesmas foram coordenadas por membros da equipe técnica constituída com essa finalidade.

Com o objetivo prioritário de ouvir a comunidade no que diz respeito aos problemas que enfrentam no dia-a-dia e às potencialidades com que contam, esses assuntos foram amplamente debatidos nas aludidas reuniões, juntamente com a indicação de sugestões consideradas importantes para a melhoria da realidade.

Importante ressaltar um aspecto bem interessante percebido nas entrevistas realizadas com os coordenadores e que se contrapõe aos documentos oficiais. No que se refere à participação da sociedade civil o documento afirma que houve uma ampla participação popular. No entanto, de acordo com entrevista realizada a participação popular, foi muito inexpressiva ocorrendo baixa participação nas reuniões, mesmo com o anúncio excessivo pela prefeitura. De acordo com as seguintes assertivas:

Conforme pode ser observado nas Atas das reuniões comunitárias, anexas, a participação da comunidade foi muito proveitosa e os encontros utilizaram uma mesma metodologia, como seja: apresentação da equipe técnica coordenadora dos trabalhos; exposição, pelos integrantes da equipe técnica, sobre a importância do evento, do PDP e dos assuntos a serem tratados; discussão de problemas e alternativas de solução, por temática (sistema viário, infra-estrutura, saúde, educação, habitação, esporte, cultura e lazer, meio ambiente); e levantamento de opiniões sobre potencialidades e conflitos.

As reuniões comunitárias aqui relatadas contribuíram, especialmente, para um proveitoso intercâmbio de visões entre moradores de comunidades próximas, favorecendo referenciais para balizamento da leitura técnica da realidade, outra etapa da montagem do diagnóstico do município.

Nessa perspectiva, foi possível observar diferentes ângulos de questões comuns, embora se verificando que os problemas são quase sempre os mesmos e que a vontade de encontrar soluções é também comum a todos (Lei PDP, 2008 p. 10).

“Rapaz, sempre procuramos fazer o possível para mobilizar a população. A prefeitura colocava carro de som nas ruas, comunicava nas escolas e nas comunidades. Certos distritos em que ocorriam as reuniões chegou a ter um público no máximo de entre 15 a 20 pessoas para se debater os problemas e o que precisava ser resolvido. Então, é complicado, a população vive reclamando dos problemas e quando existe a oportunidade de mudar elas não participam”. (E2, 2014).

Segundo outro agente entrevistado (ex-secretário de Infraestrutura):

Ainda temos algumas inconsistências no plano. A gente nunca tinha feito um plano. Trouxemos uma pessoa gabaritada de Fortaleza que também nos ajudou nessa parte, nós trouxemos. Ela leu e disse: olha o plano tem algumas inconsistências na lei e ele precisa ser adequado a elas e tem que ajustar. Assim, não saiu uma coisa totalmente bem feita porque não tínhamos prática de fazer um plano, era pra ter pegado uma pessoa especialista pra fazer, mas, a APRECE deu as ideias. Foi uma dificuldade muito grande, dificuldade principalmente para se reunir. (E1, 2014).

Nesse sentido, podemos compreender que existe de forma predominante nos discursos políticos de muitas instituições e campanhas de programas estatais, a banalização desse termo. Dessa forma, surge o questionamento como ocorre às formas de participação e onde residem as problemáticas referentes à democratização no processo de elaboração do plano diretor em Russas? A crítica se direciona pela falta de mecanismos de acesso e participação? Ou na ausência de movimentos sociais urbanos em Russas? A princípio, a questão parece se localizar na falta de formação e conscientização dos grupos sociais sobre as problemáticas que a cidade enfrenta constantemente.

Além desse aspecto, outro que deve ser percebido é referente à dificuldade e a falta de prática dos agentes e funcionários da Prefeitura na elaboração do Plano Diretor Participativo. De acordo com a entrevista realizada:

Pra se reunir, a gente tinha muita dificuldade de se reunir. Toda quinta-feira a tarde tinha que se reunir com o Engenheiro, o Técnico de Meio Ambiente, o Advogado porque tinha essa dificuldade de se adequar. A gente ligava para a representante do Ministério das Cidades para nos ajudar a elaborar os mapas e tudo mais. Ela tinha experiência e nós não tínhamos (E2, 2014).

Sobre uma pergunta direcionada a um entrevistado (sendo este um cidadão comum e que vivencia cotidianamente as problemáticas em Russas, inclusive participante do processo de elaboração do PDP) como ele percebia e avaliava a potencialidade da lei e do plano bem como a participação dos grupos sociais no referido processo:

Particularmente, eu participei do processo e acredito parcialmente na participação popular. Acho que o mecanismo é justo e necessário e a população tem de ser ouvida sim, mas, assim é complicado. São muitos interesses em jogo, os poderes locais. Por outro lado, a população tanto questiona os problemas e clama melhorias, mas, elas não participam. A população tem que se inteirar mais, muitas pessoas não têm ideia do que seja um plano diretor. E parece que existe uma descrença no sistema político as pessoas não acreditam mais nas mudanças. Mas, acho que isso deve mudar (E3, 2014).

Nesse sentido, a postura do entrevistado parece ser indecisa, mas, talvez represente uma parte dos grupos sociais que andam desacreditados nas mudanças necessárias em todos os setores de nossa sociedade. Contudo, apesar das falácias existentes numa sociedade gerida por esse modo de produção no que se refere ao processo de democratização e participação nos processos decisórios sobre o caminho que nossas cidades estão se direcionando, é importante considerar alguns avanços ocorridos no acesso a essas práticas.

Como afirma o segundo entrevistado ainda sobre a mesma pergunta realizada:

Olha, é muito complicado falar isso. Mas, eu lembro que foi um processo muito difícil de se fazer, poucas pessoas participaram. Quando terminamos de fazer o plano fizemos a cópia de 200 cd's e distribuimos para as escolas, biblioteca municipal e em alguns distritos da cidade para que as pessoas saibam o que é realmente o plano, como ele funciona, as necessidades da população e tudo. Só que poucos deram atenção então o desinteresse é grande, as reuniões ocorriam, mas, a participação muito pouca. Olha que a prefeitura colocava carro de som anunciando dos dias das reuniões e horários e locais, até nos distritos tinham essas reuniões (E2, 2014).

Assim sendo, por mais que os desafios que tenhamos de enfrentar para resolução e o usufruto pleno da cidade em todos os seus sentidos e formas seja assegurado, e as conquistas angariadas de muitas lutas e percalços pelos movimentos sociais urbanos, a exemplo da ampla participação da sociedade civil nos processos decisórios. Devemos entender baseado em Souza (2003), que nossa sociedade não se politizou e atentou para se propor a discutir, pensar, reivindicar e agir sobre temas urgentes e profundos que precisamos para alcançar a mudança que almejamos. Antes de tudo temos de ter consciência que somos seres que devermos exercer a prática da política, pois, esta é inerente a nossa racionalidade porque pensar, discutir e educar é antes de qualquer coisa o exercício da política em toda sua amplitude e extensão.

Portanto, o que falta na maioria das vezes em nossa sociedade é a capacidade de agir e conscientização de seu papel enquanto agentes transformadores e insatisfeitos com os rumos que estão tomando as cidades brasileiras. Sendo assim, a sociedade tem os seus mecanismos e instrumentos de legitimação dos processos de lutas e não fazem o devido uso do seu potencial

transformador e libertador, como por exemplo, a participação da sociedade civil. Sobretudo é um problema que possui diversas raízes e ramificações na história brasileira. Assim Iasi (2013) ressalta:

Trata-se de um diálogo entre dois segmentos da classe trabalhadora que estão em momentos diferentes do processo de consciência. Para tanto, o essencial é a mediação da política, e esta passa pelas dimensões da organização, da agitação e da propaganda, que são determinadas, por sua vez, pelas lutas de classe. (IASI, 2013 p. 44).

Posterior a todo esse processo quando da finalização da elaboração do PDP, o mesmo foi encaminhado a Câmara Municipal para apreciação e aprovação da Lei e do Plano Diretor Participativo, sendo então promulgado no dia 20 de agosto de 2008, no sentido de nortear o desenvolvimento socioeconômico, ambiental e o ordenamento territorial nos próximos dez anos (2008-2017). Após isso, a prefeitura por meio da Seinfra enviou as escolas e a todos os distritos cópias do plano que fora aprovado.

O plano apresenta alguns erros, como por exemplo, a base cartográfica adotada na elaboração do plano com base no PDDU de 1998. Assim sendo:

A base cartográfica utilizada do antigo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, CAGECE e IBGE, composta de mapa municipal e plantas das áreas urbanas, com bom nível de detalhamento, necessitaram de ajustes, atualizações e correções, tendo em vista que alguns mapas continham erros que alteravam a estrutura viária da cidade. Entretanto, no mapa base da cidade de Russas permaneceram ausentes as curvas de nível nas zonas contíguas às áreas ocupadas, fundamentais para o melhor conhecimento do relevo e definição territorial das micro-bacias em áreas de expansão ou de interesse ambiental (Lei PDP, 2008 p. 15).

Nesse sentido, é pertinente a afirmação de Villaça (2010), quando o mesmo questiona o discurso que apresenta o prévio conhecimento técnico da cidade- social, econômico, urbanístico, histórico, geográfico como indispensável para a correta ação do Poder Público sobre ela. Em que medida os extensos diagnósticos, norteiam de fato, o discurso propositivo dos objetivos e metas traçados pelo plano diretor e a posterior tomada de decisões na sua implementação? Nesta relação entre formulação técnica e as práticas cotidianas dos agentes sociais disciplinadas pelo Poder Público que reside à contradição entre planejamento e produção do espaço urbano.

O aumento da participação destes agentes no processo de formulação e de aplicação dos planos diretores revela o gradual reconhecimento de que é preciso garantir maior aderência

entre discurso e prática. Isto será maior na medida em que seja favorável a atuação dos segmentos mais variados e abrangentes da sociedade.

A compatibilização dos interesses dos inúmeros grupos sociais e segmentos pelo menos em torno de algumas questões essenciais são fundamentais para o êxito de qualquer política de planejamento urbano. Em uma sociedade capitalista, na qual as “coisas têm donos, principalmente a terra”, torna-se limitada a amplitude das realizações em planejamento (Oliveira, 2000, p. 113).

É através dos processos democráticos aliados à constituição de um marco legal mais progressista, entretanto, que tais arranjos podem ser quebrados, gerando novas possibilidades que vão além dos velhos pactos de poder nas decisões sobre os rumos do território.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Portanto, da forma que os gestores pensam e refletem sobre as problemáticas contemporâneas das cidades, aliada a uma conjuntura, que não apresenta na sua pauta de prioridades uma política urbana consistente e profunda que trate de solucionar as raízes dos conflitos urbanos, qual seja a problemática da propriedade privada da terra na cidade e no campo e na cidade, a criação de instrumentos e documentos legais não chegarão nem na superficialidade destes problemas.

Dessa forma por meio desta pesquisa e das entrevistas realizadas, foi perceptível que a participação popular na elaboração do Plano Diretor Participativo de Russas foi inexpressiva, contando com baixos números e participações nas reuniões feitas nos meses que se seguiram da elaboração do plano diretor. Apesar dessa percepção não podemos mascarar os reais interesses dos poderes e grupos políticos locais juntamente com o grande capital para reforçar um modelo de cidade segregador e excludente de acesso a terra e a moradia, tornando a cidade o espaço da contemporaneidade e do processo de acumulação do capital.

Contudo, é preciso enfatizar o avanço expressivo na legislação urbana, dos processos de legitimação e de participação democrática dos grupos sociais e dos instrumentos que procuram minimizar a segregação socioespacial, dentre eles o plano diretor. Entretanto, necessita-se reconhecer que da forma que esse instrumento está sendo arquitetado está muito aquém para efetivar seu objetivo a que foi proposto. Embora em sua definição o plano diretor abranja todos os problemas fundamentais das cidades, inclusive desde a mobilidade urbana até

o desenvolvimento social e econômico, o seu sentido real não se materializa nas mínimas condições de usufruto da cidade pelos seus cidadãos, qual seja, o Desenvolvimento Urbano autêntico.

Nesse sentido, pensamos que são fundamentais mudanças estruturantes na sociedade e que vão além de reformas urbanísticas e modernizações estéticas. É relevante que o diálogo da reforma urbana ganhe novos espaços de participação na sociedade, nos agentes e atores sociais que produzem o espaço urbano, além da academia. Para se debater é necessário primeiramente conhecer e a partir daí propormos soluções aos conflitos que se perpetuam nas cidades.

Evidente que há barreiras e desafios a serem superados e os obstáculos à sua realização são inúmeros e poderosos que refletem transformações no modelo civilizatório capitalista. A reforma urbana não é a resposta de todos os problemas socioespaciais e nem decretará o fim da segregação e da pobreza, mas, será o início de uma mutação que é indispensável. Assim sendo, a democratização do planejamento está muito além da participação popular embora isso signifique um avanço real, isto demanda superação entre dominantes e dominados numa sociedade desigual.

Apesar do aumento expressivo da participação popular e do acesso à democratização dos processos decisórios referentes à cidade, dificilmente irá ocorrer uma convergência dos interesses do grande capital e seus representantes e entre os grupos sociais mais segregados das cidades. Nesta orientação, é possível entender o “direito à cidade” como necessidade prática da superação contraditória entre valor de uso-valor de troca, que somente se resolveria na superação daquilo que fundamenta o modo de produção capitalista: a propriedade privada.

## 5 REFERÊNCIAS

ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Rio de Janeiro, Vozes, 2012.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo, Ática, 2002.

CARDOSO, A.L. (Org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letracapital, 2013.

CARLOS, A. F. A.; SPOSITO, M. E. B.; SOUZA, M. L. de (organizadores). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1. ed. São Paulo, Contexto, 2011.

\_\_\_\_\_, A. F. A. Urbanização, Crise urbana e cidade no século XXI. In: SILVA, J. B da; LIMA, L. C; DANTAS, E. W (orgs). **Panorama da Geografia Brasileira 2**. ANPEGE, Annablume, 2006.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará/IPECE. **Perfil Básico Municipal de Russas**. Fortaleza, 2012.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

FARIAS, R.; SCHVARSBERG, B. **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil**. Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, FAUUNB, 2011.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. 2ª Ed. São Paulo: Annablume, 2008.

\_\_\_\_\_,D. **A liberdade da cidade**. Disponível em:  
<<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp26/09-18-HARVEY,David.pdf>> Acesso em: 02/04/2013.

IASI, M. L. A rebelião, a cidade e a consciência. In: MARICATO, E. [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo. Boitempo, Carta Maior, 2013, v., p. 41- 46.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_, **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. São Paulo: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013, v., p. 19- 26.

MARICATO, E. O planejamento urbano como fetiche para um grande negócio. **Viomundo**. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/erminiamaricato-planejamento-urbano-e-fetiche-que-encobre-um-grande-negocio.htm>>. Acesso em: 19/08/2013.

MACHADO, E.G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003- 2008)**. Fortaleza, 2010, Tese, (doutorado). Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, 2010.

NASCIMENTO, M. A. G; MACHADO, E. G. Planejamento urbano participativo, território e desenvolvimento em Irauçuba: questões para o debate. In: Holanda, V. C. C; Amora, Z. B. (Orgs.). **Leituras e saberes sobre o urbano: Cidades do Ceará e Mossoró no Rio Grande do Norte**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2010, v., p. 243 - 262.

OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PRADO JÚNIOR, C. **A Revolução Brasileira: Expressão Popular**, 2002

RUSSAS. Lei nº 1188/2008, de 20 de Agosto de 2008. Institui o Plano Diretor Participativo de Russas e adota outras providências. **Câmara Municipal de Russas**, Russas, CE, 20 ago. 2008.

RIBEIRO, L.C de Q. CARDOSO, A.L. (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro, Revan: fase, 2003, 2ª ed, 2012

SOUZA, M. L. de. **A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2011.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Edusp, 2008.

\_\_\_\_\_. **Economia espacial**. São Paulo: Edusp, 2007.

SPOSITO, M.E.B. **Capitalismo e urbanização**. 2 ed. São Paulo, Editora Contexto, 2012.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C. SCHIFFER, S. R. (Organizadores). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

VASCONCELOS, P.A; CORRÊA, R.L; PINTAUDI, S.M. (orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo, Contexto, 2013.