



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES

ALINE GOMES LIMA

**SONHOS VERDES: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ADOÇÃO DE PRAÇAS E
ÁREAS VERDES DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

FORTALEZA

2019

ALINE GOMES LIMA

SONHOS VERDES: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ADOÇÃO DE PRAÇAS E ÁREAS
VERDES DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

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

FORTALEZA

2019

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

- L696s Lima, Aline Gomes.
Sonhos Verdes : avaliação do programa adoção de praças e áreas verdes do município de Fortaleza / Aline Gomes Lima. – 2019.
79 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.
Orientação: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra.
1. Planejamento urbano. 2. Gestão pública. 3. Avaliação de Quarta Geração. 4. Praças. I. Título.
CDD 320.6
-

ALINE GOMES LIMA

SONHOS VERDES: AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ADOÇÃO DE PRAÇAS E ÁREAS VERDES
DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará (UFC)

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

Prof.^a Dr.^a. Francisca Silvania de Sousa Monte
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus
Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

A Deus por mais uma oportunidade de estudar e aproveitar por cinco anos a Universidade Federal do Ceará.

Aos meus pais que se esforçaram para que o meu sonho de estudar em uma entidade de ensino superior pública fosse possível.

Ao meu presidente Luiz Inácio Lula da Silva, à minha presidenta Dilma Von Rousseff e ao Ministro da Educação Luiz Fernando Haddad pelo maior investimento em educação já visto nesse país que atingiu a todos aqueles que em tempos atrás jamais imaginariam entrar em um curso de graduação. Lula Livre!

Aos professores do Curso de Gestão de Políticas Públicas que me acompanharam nesse processo de ensino e aprendizagem. Em especial, a minha amada e querida Professora Roselane Gomes, Sylvania Monte e Gil Cardoso que compõem os professores da banca de apresentação do trabalho final de conclusão de curso.

Aos irmãos maravilhosos e especiais que a vida me presenteou, cada um com sua forma particular de expressar amor e cuidado na caminhada de vida, em especial, Saul Garcia, Inaiê Camargo, Luiz Wanderley Lima, Lucas Abreu e Felipe Takahashi os meus sinceros agradecimentos por tudo.

Aos amigos especiais que me acompanharam na honra de fazer parte da primeira turma do Curso de Gestão de Políticas Públicas da UFC.

Ao Centro Acadêmico do Curso de Gestão de Políticas Públicas/UFC que me auxiliou na capacidade de exercer política de forma justa e honesta, a ser paciente e feroz quando preciso.

“A cidade não é apenas uma linguagem, mas uma prática”.

Henri Lefebvre

RESUMO

O estudo trata da avaliação do Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes (PRAPAV) do município de Fortaleza. Coordenado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente do município, o PRAPAV desde 2014 vem buscando através de parcerias entre a comunidade e o poder público municipal auxílio na urbanização e manutenção das praças públicas, parques, canteiros e jardins, bem como a sensibilização dos munícipes, no sentido de desenvolver hábitos preservacionistas. Diante do objetivo principal nos questionamos como se apresentam os interesses de atores sociais envolvidos no Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes. Para a realização do objetivo principal do estudo, de avaliar o Programa em questão, através da Avaliação de Quarta Geração fundamentamos a pesquisa: na análise do planejamento urbano na construção das políticas urbanas no Brasil e no município de Fortaleza; na apresentação dos marcos legais e os instrumentos das políticas urbanas no Brasil que incentivaram a construção do Programa e análise dos dados e mapas do Programa através das territorialidades do município de Fortaleza. Por meio do conteúdo presente nas entrevistas realizadas com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, o adotante e os usuários da Praça Martins Dourado levantamos os interesses dos entrevistados e realizamos o Relatório de Avaliação. Concluimos que o Programa representa um ganho para a promoção dos espaços de convívio e lazer na promoção do bem-estar e cidades mais acessíveis. Contudo, apontamos que a Prefeitura necessita criar mecanismos de monitoramento e controle dos serviços prestados pelos adotantes e possibilitar meios mais democráticos para a participação da população no Programa na busca pela melhoria da qualidade do serviço prestado.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Gestão Pública. Avaliação de Quarta Geração. Praças.

ABSTRACT

The study deals with the evaluation of the Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes (PRAPAV) of the city of Fortaleza. Coordinated by the Coordenado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente of the municipality, the PRAPAV since 2014 has been seeking through partnerships between the community and the municipal public power aid in the urbanization and maintenance of public squares, parks, flower beds and gardens, as well as the sensitization of citizens, in the sense of developing preservationist habits. In view of the main objective, we have questioned how the interests of social actors involved in the Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes are presented. For the accomplishment of the main objective of the study, to evaluate the Program in question, through the Fourth Generation Evaluation, we base the research: in the analysis of urban planning in the construction of urban policies in Brazil and in the municipality of Fortaleza; in the presentation of legal frameworks and urban policy instruments in Brazil that encouraged the construction of the Program and analysis of the data and maps of the Program through the territorialities of the city of Fortaleza. Through the content present in the interviews conducted with the City Hall of Fortaleza, the adopter and users of Praça Martins Dourado raised the interests of the interviewees and conducted the Evaluation Report. We conclude that the Program represents a gain for the promotion of social and leisure spaces in promoting well-being and more accessible cities. However, we point out that the City Hall needs to create mechanisms to monitor and control the services provided by the adopters and to enable more democratic means for the participation of the population in the Program in the search for the improvement of the quality of the service provided.

Keywords: Urban planning. Public administration. Fourth Generation Evaluation. Places

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de Fortaleza e suas Regionais	33
Figura 2 - Divisão das futuras regionais de Fortaleza.	54
Figura 3 - Mapa dos espaços adotados em Fortaleza em 2016.	56
Figura 4 - Mapa dos espaços adotados em Fortaleza em 2019.	56
Figura 5 - Placa de Inauguração da praça e fundação da Associação.	60
Figura 6 - Mobiliário sinalizado.	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias de análises/autores.....	13
Quadro 2 - Grupos de interesse de acordo com a avaliação de quarta geração.....	22
Quadro 3 - Território e lógicas escalares em políticas urbanas	52
Quadro 4 - Distribuição das praças adotadas através da relação PFXPJ.....	58
Quadro 5 - Questões norteadoras para levantamento dos interesses.	62

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Os objetivos e as categorias discutidas	12
1.2 O percurso metodológico	13
<i>1.2.1 Avaliação de Políticas Públicas</i>	<i>17</i>
1.3 O Lócus e os interlocutores da pesquisa.....	20
1.4 A estruturação da monografia.....	23
2 O PLANEJAMENTO URBANO NAS POLÍTICAS URBANAS DO BRASIL E DE FORTALEZA	25
2.1 Clássicos do planejamento urbano.....	27
2.2 Planejamento urbano no Brasil.....	30
2.3 Planejamento urbano em Fortaleza.....	32
3 O ESTADO NO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: DOS MARCOS LEGAIS AO PROGRAMA DE ADOÇÃO DE PRAÇAS	38
3.1 O Estado brasileiro no planejamento urbano.....	40
3.2 Reforma do Estado e o planejamento dos municípios	43
<i>3.2.1 As Parcerias Público-Privadas no Brasil</i>	<i>46</i>
3.4 Programas de adoção de praças no Brasil	48
4 AS TERRITORIALIDADES NA CIDADE E O PROGRAMA ADOÇÃO DE PRAÇAS E ÁREAS VERDES (PRAPAV)	51
4.1 Apresentação do programa adoção de praças e áreas verdes (PRAPAV)	54
4.2 Praça Martins Dourado	59
4.3 Os interesses de atores sociais no PRAPAV	62
<i>4.3.1 O interesse dos Representantes no PRAPAV</i>	<i>63</i>
<i>4.3.2 O interesse dos Beneficiários no PRAPAV</i>	<i>64</i>
<i>4.3.3 O interesse das Vítimas no PRAPAV.....</i>	<i>65</i>
4.4 Relatório de Avaliação de Quarta Geração	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72
APÊNDICE A - ENTREVISTA APLICADA AO GESTOR MUNICIPAL.....	76
APÊNDICE B - ENTREVISTA APLICADA AO ADOTANTE	77
APÊNDICE C - ENTREVISTA APLICADA AO MUNÍCIPE	78

1 INTRODUÇÃO

Sonhos Verdes é o fruto de muitas mãos, que igualmente cumpriram um papel primordial de suporte para a realização deste trabalho. Contudo, a busca pela sua revelação e construção em trabalho científico é única, produto de indagações e vivências como pesquisadora no Curso de Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará (UFC) e nas experiências enquanto cidadã, no município de Fortaleza, estado do Ceará.

A proposta principal desta pesquisa é avaliar o PRAPAV na perspectiva dos interesses dos principais atores envolvidos no programa: a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), os adotantes e os usuários dos espaços públicos. O Programa é dirigido pela Coordenadoria de Políticas Ambientais (CPA) da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA) e funciona através da parceria entre comunidade e o poder público municipal, na busca pela parceria na urbanização e manutenção das praças públicas, parques, canteiros e jardins de Fortaleza.

A intenção da pesquisa é esmiuçar uma história que vem sendo construída desde meados de 2016 quando, durante o andamento do curso de Gestão de Políticas Públicas, buscamos compreender melhor a gestão pública brasileira e as leis específicas que balizam, especialmente as políticas urbanas.

Outro ponto a destacar, é que para as políticas públicas acontecerem elas necessitam, obrigatoriamente de um espaço, um território. Portanto, a gestão do município necessita organizar o espaço disponível para melhor alocação dos diversos recursos que devem ser destinados à política pública. Da mesma forma, precisa levar em consideração as demandas daqueles que irão receber, e se beneficiar, de tal política.

Curioso também, é analisar se, após implementadas, as políticas públicas estão conseguindo alcançar os seus objetivos principais. Assim, a função da avaliação das políticas públicas é fundamental. Contudo, percebemos que esses são desafios ainda a serem vencidos, principalmente no que diz respeito à execução dos processos avaliativos dentro dos órgãos de planejamento, especialmente nos órgãos municipais, devido à recorrente falta de recursos humanos e financeiros.

Diante de tais circunstâncias, adicionamos ainda o nosso encantamento pessoal em relação às praças. As formas, cores, pessoas e ludicidade que as compõem, juntamente com os fatos expostos acima, direcionam e ordenam o andamento desse trabalho.

1.1 Os objetivos e as categorias discutidas

Conforme já explicado, o interesse pela temática surgiu através das disciplinas que tratavam sobre Gestão Pública, Gestão Urbana e Avaliação de Políticas Públicas. Especificamente sobre o programa escolhido, esse interesse surgiu empiricamente quando vimos, em algumas praças, as placas indicativas de adoção por diversas empresas.

Com nossa atenção voltada para essa situação, fomos percebendo/identificando que diferentes praças tinham diferentes adotantes, contexto confirmado por uma matéria do jornal local, Diário do Nordeste, cuja manchete chamava a atenção para a reinauguração de uma praça muito frequentada e conhecida em Fortaleza, a Praça das Flores. A matéria informava que, além de reformas estruturais, a praça passaria a contar com outros equipamentos e, nesse processo, também mudaria de nome, passando a se chamar Dr. Doutor Carlos Alberto Studart Gomes (REDAÇÃO, 2016) e seria adotada pelo grupo BSPAR, uma empresa consolidada no ramo da construção civil, que conforme site institucional aponta que “sua solidez permite uma busca constante de localizações privilegiadas para a construção de empreendimentos diferenciados que resultam em um elevado nível de satisfação dos clientes e em densidade aos negócios imobiliários¹”.

Despertada a curiosidade sobre o modus operandi do “processo de adoção de praças”, em 2016 nos aprofundamos na pesquisa sobre o PRAPAV. Assim, descobrimos que, em essência, se trata de um incentivo da gestão municipal para que a sociedade civil se interesse por adotar espaços verdes na cidade, com o intuito de contribuir com a manutenção e valorização desses espaços.

A partir desse contexto, surgiram os diversos questionamentos que balizaram nossa pesquisa, tais como: Quais os interesses daqueles que adotam um espaço público? Quais os benefícios para a população? Qual o interesse da prefeitura em instituir o PRAPAV? Questões, que somente uma pesquisa com o devido rigor acadêmico e com o referencial teórico-metodológico próprio poderia solucionar e/ou promover diversas outras discussões e soluções. Em síntese, nossa pergunta de partida é: como se apresentam os interesses de atores sociais envolvidos no Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes do município de Fortaleza?

A partir dessa questão, estabelecemos como objetivo principal, avaliar o Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes do Município de Fortaleza a partir dos interesses dos atores sociais envolvidos no programa. E como objetivos específicos:

¹ Fonte: Disponível em: <<https://www.bspar.com.br/institucional/>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

- a) Analisar o papel do planejamento urbano na construção das políticas urbanas no Brasil e no município de Fortaleza;
- b) Apresentar os marcos legais e os instrumentos das políticas urbanas no Brasil que incentivaram a construção do PRAPAV;
- c) Analisar os dados e mapas do programa através das territorialidades do município de Fortaleza.

As categorias de análise que sustentam esse trabalho foram estabelecidas através de uma teia de conceitos que se desenharam através de concepções abordadas em grandes áreas gerais, como Gestão Pública, Gestão Urbana, Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas.

A seguir, explicamos, através do quadro 1, as principais categorias e autores utilizados nesse estudo.

Quadro 1 - Categorias de análises/autores.

Categorias de Análises	Principais Autores
Planejamento Urbano Clássico	(LEFEBVRE, 2001); (CASTELLS, 1983); (HORTA, 2007);
Planejamento Urbano no Brasil	(BEZERRA, 2009); (OLIVEIRA, 1982); (MARICATO 2001); (MONTER-MOR,2007);
Território e Gestão Pública	(FARIAS FILHO, 2012); (FERNANDES, 2009); (COSTA, 2008)

Fonte: A autora (2019).

A partir do aporte teórico apresentado, seguimos com a apresentação do percurso metodológico, no qual estão descritos os procedimentos seguidos para a realização da pesquisa, e os instrumentos utilizados para tal fim.

1.2 O percurso metodológico

É oportuno considerar que toda a investigação científica provém de um questionamento, algo que pode ter sido observado ou vivenciado antes e durante a construção da pesquisa. No nosso caso, o questionamento se exprime da seguinte forma: como se apresentam os interesses de atores sociais envolvidos no Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes do município de Fortaleza? Pela magnitude da realidade que cerca nosso tema, é necessário delimitá-lo com métodos e técnicas para otimizar a investigação, como pensam Cerro, Bervian e Silva (2007):

É oportuno distinguir, aqui, método e técnica. Por método, entende-se o dispositivo ordenado, o procedimento sistemático, em plano geral. A técnica, por sua vez, é a aplicação do plano metodológico e a forma especial de o executor. Comparando, pode-se dizer que a relação existente entre método e técnica é a mesma que existe entre estratégia e tática. A técnica está subordinada ao método, sendo sua auxiliar imprescindível. (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007, p. 76).

Assim, dentro do programa estudado, elegemos as praças de Fortaleza como principal local de pesquisa relacionado ao Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes de Fortaleza. Devido à extensão geográfica do município de Fortaleza e às limitações financeiras da pesquisadora, escolhemos pesquisar, unicamente as praças da Regional II², do município. Outro motivo se deveu à grande diversidade de pessoas jurídicas adotantes de praças nessa regional, dentre essas pessoas estão: conselho de classes, imobiliárias, associações, supermercados, sistema de televisão, construtoras, empresas de assistência médica particular, hotel e pessoas físicas, compondo 29 praças, do total de 140 adotadas em todo o município.

Das 29 praças existentes nos bairros que compõem a Regional II, usamos, especificamente, a Praça Martins Dourado para a avaliação do programa, pois ela se apresenta como um modelo na iniciativa de parcerias com a sociedade civil em Fortaleza, na busca pela preservação e manutenção do espaço público. A praça já era cuidada pelos moradores da área através de uma associação, mesmo antes da instituição do PRAPAV.

Também utilizaremos, no decorrer do percurso metodológico, os documentos oficiais do PRAPAV, que estão disponíveis para acesso público através do site institucional da prefeitura, fundamentais para a construção desse trabalho. As notícias jornalísticas também ajudaram a compor o conhecimento dos acontecimentos através dos registros feitos pelos profissionais jornalistas. Outros aspectos foram levados em consideração, principalmente para organizar melhor o texto, como as notas de rodapé, tão necessárias para explicar termos, expressões e identificar fontes, de forma a não quebrar a lógica do trabalho.

A delimitação do estudo também foi necessária, pois estamos vinculados às pesquisas de caráter social, principalmente devido a apresentação dos múltiplos relacionamentos existentes entre os sujeitos e as instituições sociais. Na academia adotamos o conceito de ciência social aplicada, pois esta “[...] tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas do conhecimento” (GIL, 2002).

No que diz respeito à classificação da pesquisa, podemos considerar que a avaliação do programa em pauta encontra-se no rol das pesquisas exploratórias, que se constituem como

² A Regional II é composta pelos bairros da Aldeota, Cais do Porto, Cidade 2000, Cocó, De Lourdes, Dionísio Torres, Engenheiro Luciano Cavalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Manuel Dias Branco, Meireles, Mucuripe, Papicu, Praia de Iracema, Praia do Futuro I e II, Salinas, São João do Tauape, Varjota, Vicente Pinzon.

pesquisas que buscam uma familiaridade com o problema de forma a torná-lo cada vez mais conhecido e estudado (GIL, 2008).

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. [...] Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximado, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (GIL, 2008, p. 43).

No que diz respeito ao processo de coleta de dados, foi necessário realizar, inicialmente, uma pesquisa bibliográfica para fundamentar o trabalho através de materiais já elaborados em livros, dissertações, teses e artigos científicos. Foi dada preferência a autores que são referências para as categorias utilizadas nesse estudo e, na medida do possível, a livros e outros estudos de autores locais. Quanto à pesquisa bibliográfica, Gondim (1999) faz a seguinte declaração:

Note-se que o levantamento bibliográfico é um processo que se verifica ao longo de toda a elaboração da tese: irá continuar durante a pesquisa de campo e na fase de análise dos dados, e mesmo durante a redação dos capítulos da dissertação, quando se constatar a necessidade de leituras complementares. Contudo, a preparação de um bom projeto de pesquisa requer um volume razoável de leituras, capaz de subsidiar uma revisão de literatura que dê conta dos principais autores que estudaram o tema, tanto em termos teóricos, como empíricos. (GONDIM, 1999, p. 32).

Também nos utilizaremos da pesquisa documental, que se assemelha bastante com a pesquisa bibliográfica. Sua principal diferença está a natureza da fonte, pois essas fontes são mais dispersas espacialmente. Contudo, o uso da pesquisa documental tem suas desvantagens, principalmente pela possível subjetividade dos documentos, entretanto, concordamos que, com o devido rigor, essa fonte será eficaz na representação da realidade, circunstância que também faz parte da perspectiva de Damasceno e Sales (2005), ao apontar suas principais vantagens para o uso na pesquisa qualitativa:

A análise documental passa, então, a ser vista e tratada não só como um conjunto de técnicas e instrumentos capazes de efetuar a exploração objetiva de fontes documentais, fazendo aparecer, no conteúdo investigado, elementos particulares que possibilitem a elaboração de caracterizações. Na realidade, avança numa dimensão interpretativa, sendo considerada também, em sua potencialidade, para revelar significações que envolvem aspectos subjetivos, políticos e sociais das questões investigadas, no sentido de atingir um nível que ultrapasse os significados manifestos ao articular o material coletado com fatores que determinam sua existência e características, tais como contexto cultural, processo histórico e ideologias latentes (DAMASCENO; SALES, 2005, p. 144, 145).

Consideramos também, que a nossa pesquisa necessitava de um estudo de campo para que fosse possível captar as impressões/intenções, sobre o PRAPAV, dos adotantes e usuários. Nesse aspecto, para além da observação, que é uma das principais caracterizações do estudo de campo, foi necessário utilizar a técnica da entrevista. Considerada fundamental por muitos autores, essa técnica faz parte intrínseca do cotidiano dos pesquisadores sociais, pois tem como principal proposta, promover a interação social entre os diversos atores e a pesquisadora, e, através dessa interação, obter as informações necessárias e dar-lhes o devido tratamento (GIL, 2008).

Corroborando o entendimento de Gil (2008), Poupart e colaboradores (2008) asseguram que:

O uso dos métodos qualitativos e da entrevista, em particular, foi e ainda hoje é tido como um meio de dar conta do ponto de vista dos atores sociais e de considerá-lo para compreender e interpretar as suas realidades. As condutas sociais não poderiam ser compreendidas, nem explicadas, fora da perspectiva dos atores sociais. A entrevista seria, assim, indispensável. (POUPART et al, 2008, p. 215).

Para a presente pesquisa foram usadas três entrevistas diferentes: aplicado aos gestores do programa (Apêndice A); aos adotantes (Apêndice B) e; aos munícipes (usuários/beneficiários) (Apêndice C). As entrevistas foram construídas de forma a serem claras e objetivas, e ter como principal meta a captação das informações, especialmente as relativas aos interesses que os atores sociais manifestam sobre a política, que serão, por óbvio, utilizadas para avaliar a política do programa em estudo.

Na busca pelo alinhamento das informações, escolhemos estruturar a entrevista em perguntas abertas, sendo, portanto, necessário registrá-las por meio eletrônico, através de um gravador. A apresentação da pesquisadora e do objetivo da pesquisa se deu no momento da entrevista, exceto com relação à gestora da prefeitura, devido a existência de diálogos em trabalhos acadêmicos anteriores, também sobre o PRAPAV.

Para a análise das entrevistas utilizaremos o método de análise do discurso, que nos auxiliará na organização e apresentação dos dados, de forma a propiciar a devida interlocução entre o pesquisador e os receptores da pesquisa. Utilizada historicamente pelo Jornalismo estadunidense como forma de comunicação, a análise do discurso atualmente é utilizada como forma de compreensão, interpretação e explicação das formas de comunicação nas pesquisas qualitativas e quantitativas (MARTINELLI, 1999). O autor ainda argumenta que:

A análise de conteúdo tem como suporte instrumental qualquer tipo de mensagem, formas de expressão dos sujeitos sociais, e, como produto, um conhecimento não-linear, por conseguinte não espasmódicos, já que sua derivação se dá pela observação social do objeto de estudo, onde o tempo e a circularidade da comunicação são

considerados significativos. Constitui-se uma outra forma de olhar para as comunicações que, dependendo da postura teórica, política e cultural do pesquisador, poderá conduzir à produção de um novo conhecimento, onde a história e a cultura se fazem presentes. (MARTINELLI, 1999, p. 59).

Por fim, adentramos ainda mais na perspectiva da investigação adotada para esse trabalho, apresentando alguns conceitos do processo de avaliação de políticas públicas, em especial a avaliação de quarta geração.

1.2.1 Avaliação de Políticas Públicas

A escolha pela avaliação de políticas públicas, apresentou-se como um desafio nesse trabalho. O primeiro desafio foi devido às diversas possibilidades de avaliar uma política pública. O segundo desafio se manifestou porque o ato de avaliar se constitui, muitas vezes, como somente uma prerrogativa para liberação de recursos através de compromissos adotados com as instituições de fomento, como pensam Tinoco et al (2011).

No Brasil, a avaliação também tem sido ampliada como prática sistemática de programas e projetos financiados por agências nacionais e internacionais. Alguns setores têm apresentado avanços, como a educação. [...] Dos anos 1990 e, diante, as reformas da gestão pública passaram a exigir a aplicação de instrumentos de avaliação sincronizados com a ótica produtivista, que guia a sociedade mercantil no âmbito das reformas de cunho neoliberal, abrindo espaço para uma avaliação gerencial, na qual métodos e parâmetros das empresas privadas servem de modelos a serem adotados pelo serviço público no âmbito das organizações públicas (TINOCO, et. al., 2011, p. 307).

Nessa pesquisa, inicialmente interpretamos a avaliação como parte do ciclo de políticas públicas³ desenhado por Howlett, Ramesh e Perls (2013) para fins acadêmicos e didáticos, que exemplifica a política pública através de cinco estágios:

- a) Montagem da agenda;
- b) Formulação de políticas:
 - instrumentos de design;
- c) Tomada de decisão da política;
- d) Implementação de políticas e;
- e) Avaliação das políticas.

³ Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Cada etapa passa por estágios específicos próprios, todavia, possuem três fatores que influenciam diretamente em todas as fases do ciclo, que são os atores envolvidos, as instituições e as ideias. O ideal é que quando se concretiza a política através de um decreto, por exemplo, é que já esteja previsto quando e como se dará a avaliação.

Consideramos para a nossa pesquisa, o modelo pluralista, que tem como principal característica de avaliação a construção coletiva dos diversos atores envolvidos, os quais deverão julgar ou não a continuação da política, assim como se os efeitos ainda continuam sendo sentidos. Toda a delimitação é discutida e construída, o que historicamente se opõe à perspectiva positivista.

De acordo com a descrição de dimensões e indicadores de avaliação de programas utilizados pela Professora Sônia Draibe, nossa avaliação se configura como uma avaliação de efetividade, que busca conhecer a efetividade social do programa, e no que ele afeta o capital social através da avaliação dos usuários, do envolvimento da sociedade civil, do grau de adesão dos beneficiários, da satisfação dos agentes e da indução para novas atividades (DRAIBE, 2001).

Assim, a metodologia de avaliação do PRAPAV escolhida para essa pesquisa baseia-se no método de avaliação desenvolvido por Egon G. Guba e Yvonna S. Lincoln, descritos no livro “Avaliação de Quarta Geração”, de 1989.

Os referidos autores procuram apresentar o delineamento da metodologia para a condução de uma avaliação efetiva e eficaz, explicando a evolução da metodologia através das gerações. Segundo os autores, a primeira geração teve seu início a partir de estudos realizados em escolas sobre o desempenho de aprendizagem, cujos dados foram recolhidos durante vários anos. Nesses estudos, os alunos passavam por provas sobre diversos conteúdos, e suas habilidades intelectuais eram avaliadas de acordo com a quantidade de assuntos que uma criança ou jovem poderia assimilar, e assim quantificar o quanto o governo poderia investir ou não em determinada disciplina, por exemplo; essa geração ficou conhecida como a geração da mensuração (GUBA; LINCOLN, 2011).

Na continuidade do livro, no decorrer dos outros capítulos, foi identificada uma deficiência na avaliação dessa mensuração, pois percebeu-se que a escolha dos sujeitos avaliados importava em diferenças importantes no resultado da pesquisa, o que propiciou o início da segunda geração. Essa constatação foi percebida logo após o término da Primeira Guerra Mundial, quando as atividades escolares da época já não correspondiam mais aos interesses e necessidades dos estudantes.

A segunda geração floresceu a partir do momento em que algumas escolas iniciaram a adoção de técnicas diferenciadas de ensino e avaliação. Quando essas novas técnicas passaram a ser implementadas, os avaliadores iniciavam a coleta e descrição das informações, que, infelizmente só poderiam ser avaliadas posteriormente, apenas quando o aluno completasse o ciclo escolar; a geração ficou caracterizada somente pela descrição de padrões de pontos fortes e fracos das técnicas de ensino e avaliação (GUBA; LINCOLN, 2011).

O estopim para o surgimento das avaliações de terceira geração ocorreu quando alguns avaliadores estadunidenses não tiveram acesso ao objetivo de um determinado projeto e, por conta disso foram demitidos pelos criadores do programa, antes mesmo de iniciar o trabalho. Como o trabalho ainda estava em desenvolvimento, os criadores e programadores não queriam fechar nem mesmo objetivos provisórios, pois essa atitude limitaria o alcance do projeto. A consequência desse cenário foi o surgimento de uma nova forma de pensar a avaliação, com forte apelo ao uso do juízo de valor e do avaliador como julgador final dessa avaliação (GUBA; LINCOLN, 2011).

Contudo, nem todos os avaliadores se sentiram capazes de atribuir valores, principalmente em projetos que envolviam posicionamentos políticos. Com o tempo, alguns avaliadores conseguiram criar estratégias para enfrentar esses desafios, oportunizando o surgimento da avaliação de quarta geração que, conforme Guba e Lincoln (2011), se configura como uma avaliação construtivista responsiva⁴. Esses autores argumentam que:

A avaliação de quarta geração é um modelo de avaliação em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesses ou interessados (stakeholders) servem como enfoque organizacionais (princípio para determinar quais informações são essenciais), que são implementados de acordo com os preceitos metodológicos do paradigma da investigação construtivista. (GUBA; LINCOLN, 2011, p.59).

Pretendendo prover essa forma de avaliação com uma organização didática, Guba e Lincoln (2011) organizaram o fluxo de avaliação em doze passos:

- a) Formalizar contrato com o cliente ou o patrocinador que encomendou a avaliação;
- b) Organizar a avaliação;
- c) Identificar os grupos de interesse ou interessados (stakeholders);

⁴ O termo responsivo ou respondente é usado para designar uma forma diferente de focalizar uma avaliação, isto é, de escolher o que temos chamado de parâmetros e limites da avaliação (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 47).

- d) Gerar uma construção conjunta (colaborativa, compartilhada) dentro do grupo de interesse por meio do processo do círculo hermenêutico-dialético, enfatizando especificamente as reivindicações, preocupações e questões (RPQ);
- e) Testar e ampliar as construções internas ao grupo introduzindo informações novas ou complementares possibilitando que os membros do grupo alcancem níveis de esclarecimento superiores ao lidar com essas informações;
- f) Separar as RPQs resolvidas - aquelas nas quais se obteve consenso;
- g) Priorizar as RPQs ainda não resolvidas;
- h) Coletar informações relacionadas às RPQs não resolvidas;
- i) Preparar uma agenda de negociação;
- j) Conduzir a negociação;
- k) Utilizar estudo de caso como relato - a construção conjunta como produto e;
- l) Reciclar.

Cientes da relevância do método e da limitação do tempo imposto a um trabalho monográfico, a autora, que não disporia de tempo e recursos financeiros para reunir os grupos de interesses existentes nas 140 praças adotadas no município de Fortaleza, entendeu que a utilização de alguns pontos da avaliação de quarta geração foram fundamentais para alcançar os objetivos desse estudo, além de fomentar outras pesquisas sobre a temática e sobre a metodologia de Avaliação de Quarta Geração. Dessa forma, seguiremos então com a apresentação da escolha das praças como espaços de pesquisa e a definição dos principais interlocutores que integram o PRAPAV.

1.3 O Lócus e os interlocutores da pesquisa

Urbanas e públicas, por excelência, as praças representam os espaços mais livres dentro da cidade, pensados para dar aos seus frequentadores um aprazível local de convivência e lazer. As praças também trazem consigo as histórias do seu povo, e “sobrevivem” às evoluções das cidades. Contudo, nos dias atuais, o baixo investimento em conservação e manutenção desses espaços pelas gestões municipais e estaduais brasileiras, que priorizam outras demandas ou que não veem nesses espaços possíveis locais de alocação de recursos públicos, tem deixado esses espaços à mercê da ação do tempo e de depredadores.

Diferentemente da concepção europeia, a estrutura das praças brasileiras abrange muito mais espaços. No Brasil, a priori podem ser definidas como locais que possuem árvores, grama, espaços livres entre edificações, ou seja, qualquer espaço público que possua uma ou

mais dessas características pode ser considerado uma praça (ROBBA; MACEDO, 2002). Nesse entendimento, para definirmos com clareza a concepção de praça adotada nesse estudo, acatamos e utilizamos o conceito de Robba e Macedo (2002, p. 17), que dizem que “praças são espaços livres públicos urbanos destinados ao lazer e ao convívio da população, acessíveis aos cidadãos e livres de veículos”.

Todavia, o que fica difícil de aceitar é a pouca importância que os governantes brasileiros têm dado a esses espaços tão importantes para a história de um povo, não dando o devido valor à sociabilidade que ela produz, e o que ela mesmo representa. Se atentarmos para o cuidado e o zelo como que são tratadas, por exemplo, a Bastilha, na França. Inicialmente projetadas para o lazer e prazer das classes abastadas, muitas praças foram palcos de acontecimentos históricos, como a Revolução Francesa, onde corpos de culpados e inocentes foram guilhotinados e exibidos.

Em Fortaleza também temos nossa “Bastilha”, a Praça dos Mártires, atualmente conhecida como “Passeio Público”, local onde se encerrou a revolução da Confederação do Equador, com o fuzilamento de seus líderes, por volta do ano de 1825. A Praça dos Mártires teve seu apogeu por volta de 1864, quando foi dividida em três planos distintos, que representavam as três classes socioeconômicas existentes à época, alta, média e baixa. Com o passar dos anos, no entanto, tornou-se reduto de drogadição e prostituição, tendo sua última revitalização datada dos anos 2000.

Acreditamos que as praças como espaços públicos refletem a cultura da sua época, promove a interação social com todas as classes sociais existentes e inexistente, exprimem respostas quando percebemos as pessoas em situação de rua, produz renda diante das necessidades econômicas e lazer e vida saudável para aqueles que necessitam.

A praça, em sua origem latina, caracteriza-se como espaço de encontro e convívio, urbano por natureza. Espaço este que se conforma por várias aberturas no tecido urbano que direcionam naturalmente os mais diversos fluxos em busca dos, também, mais diversos usos, que imprimem a esse espaço o caráter de lugar e ponto central de manifestação da vida pública. É, em sentido amplo, o espaço para a troca. (SUN, 2008, p. 10).

Espaço definido, agora precisamos estabelecer quais serão os interlocutores da pesquisa ou, de acordo com a Avaliação de Quarta Geração, quem são os interessados nessa política. De acordo com Guba e Lincoln (2011, p. 48) “sempre haverá vários e diferentes grupos de interesse” que eles classificam em três classes abrangentes. Representamos no quadro 2, essa identificação e o conceito apresentado pelos autores, e também as designamos de acordo com a estrutura do PRAPAV. Reforçamos que as classificações adotadas pelos atores não

representam um conceito negativo, como no uso do termo “vítima”, ou positivo, no uso do termo “beneficiários”, apenas apontam uma comparação compreensível da Avaliação para o programa estudado.

Quadro 2 - Grupos de interesse de acordo com a Avaliação de Quarta Geração.

Classificação dos Autores	Conceito adotado pelos autores para a classificação	Classificação adaptada para o PRAPAV
Representantes (ou agentes)	Pessoas envolvidas na produção, utilização e implementação do objeto de avaliação.	Prefeitura Municipal de Fortaleza.
Os beneficiários	Pessoas que de alguma maneira tiram proveito do uso do objeto de avaliação.	Adotante das Praças.
As vítimas	Pessoas que são afetadas e sofrem pelo uso do objeto de avaliação, que seria prejudicada se houvesse alguma falha no objeto.	Os munícipes

Fonte: Adaptação de (GUBA E LINCOLN, 2011, p. 49).

A busca pelos interessados iniciou-se com a gestora da prefeitura que representa o PRAPAV, com o agendamento prévio de *e-mail* e posterior visita a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). Após essa visita, solicitamos uma lista com os nomes dos adotantes e respectivos contatos, para a segunda parte das entrevistas.

Finalizada a primeira entrevista, solicitamos à Prefeitura Municipal de Fortaleza os contatos dos adotantes da Regional II⁵ para o estabelecimento de um primeiro contato, sendo prontamente atendidos. Contudo, a maioria dos contatos informados não atendiam, não mais existiam ou eram transferidos para o sistema de *call center* da empresa (no caso de empresas adotantes) e, mesmo com a identificação da pesquisadora e dos objetivos da pesquisa, os atendentes não conseguiam identificar o setor ou a pessoa responsável pela adoção. Passamos então, a adotar outra forma de contato, através do de mensagens do *e-mail* pessoal da pesquisadora para os *e-mails* disponibilizados nos sites institucionais, novamente sem sucesso.

Em uma terceira tentativa, conseguimos contatar um adotante com disponibilidade para responder a entrevista. Se tratava do adotante da Praça Martins Dourado, uma Associação criada no ano de 2002, exclusivamente para coordenar a limpeza da praça que, com o advento do decreto de criação do PRAPAV teve que se adequar às orientações do programa.

⁵ Como explicitado anteriormente, a escolha por essa Regional se deu devido principalmente a diversidade de pessoas jurídicas compostas pelos adotantes de praças dessa regional. Dentre eles, conselho de classes, imobiliárias, associações, supermercados, sistema de televisão, construtoras, empresas de assistência médica particular, hotel e pessoas físicas, compondo 29 praças da totalidade de 140 praças adotadas em todo o município.

Após, a realização da entrevista com o adotante e dos usuários da praça em questão, no final de Maio/2019, ficou constatada a dificuldade de contato com outros adotantes e, com a proximidade do fim do prazo de entrega desse trabalho, decidimos encerrar o trabalho de campo com a participação de um (1) adotante e sete (7) usuários, de forma a não prejudicar as outras etapas do trabalho.

Acreditamos, mesmo com as dificuldades que nos foram impostas pelo trabalho de campo, no potencial do material referencial, nos dados coletados, nas pesquisas documentais e nos instrumentos metodológicos, como fontes suficientes de informações para apresentar um trabalho social e academicamente relevante.

No próximo tópico, apresentamos como ficou a estrutura da monografia com uma pequena síntese dos conteúdos abordados em cada capítulo.

1.4 A estruturação da monografia

O trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos, da seguinte forma: 1º) Introdução; 2º) O planejamento urbano nas políticas urbanas do Brasil e de Fortaleza; 3º) O Estado no Planejamento urbano no Brasil: dos marcos legais ao programa de adoção de praças; 4º) As territorialidades na cidade e o programa de adoção de praças e áreas e; 5º) Considerações finais.

Na introdução, buscamos mostrar quais aspectos que nos levaram a escolher o tema da pesquisa, a pergunta de partida, e apresentar a relevância, tanto pessoal, social e acadêmica do trabalho, bem como, os objetivos e categorias que seriam discutidas. Também buscamos delinear o caminho que o projeto seguiria através do percurso metodológico, apresentando as bases para a Avaliação de Quarta Geração, a escolha pelas praças, dentro do PRAPAV, e a identificação dos interlocutores da pesquisa.

No segundo capítulo, buscamos apresentar teorias referentes ao tema planejamento urbano, contemplando os autores clássicos dessa temática, promovendo uma teia de conceitos, como as definições de Cidade, Urbano, Cultura Urbana, Sociologia Urbana, entre outras. Apontamos também, autores brasileiros que são referência na análise do planejamento urbano brasileiro e suas peculiaridades em relação às cidades europeias. Diminuindo ainda mais o recorte, analisamos o planejamento urbano da cidade de Fortaleza, através dos dados obtidos no anuário do Estado (2018-2019), identificando as potencialidades econômicas e a trajetória da cidade em relação à construção do seu plano diretor, instrumento essencial para o planejamento urbano das cidades brasileiras, a partir da Constituição de 1988. Ressaltamos

também, que a construção desse e de outros instrumentos são frutos de tensões entre os atores sociais presentes na cidade e em seus movimentos sociais.

O terceiro capítulo trata mais profundamente como o Brasil consolida o planejamento urbano através da criação de leis, decretos e instrumentos legais para a execução das políticas públicas urbanas, sobretudo com a construção do Estatuto da Cidade. Alguns pontos também foram levados em consideração, como a importância de compreender como era, à época, a situação do Brasil em relação à economia - mais precisamente com a adoção da reforma neoliberal -, ao planejamento do orçamento público, que impacta diretamente nessa relação, bem como a reforma administrativa do estado, que delineou o novo papel do Estado frente a administração pública dos recursos.

No quarto capítulo estabelecemos, para o trabalho, que as políticas públicas urbanas necessitam se assentar numa lógica de territorialização, para que as políticas sejam bem sucedidas. Também apresentamos como a prefeitura tem se preocupado com essa temática na elaboração de suas políticas territoriais. Alinhamos isso com os dados mais recentes sobre o PRAPAV e finalizamos com a avaliação final, baseados nos achados referentes a Praça Martins Dourado, nos interesses dos atores sociais e no relatório de avaliação.

Em tempo, procuramos, nas considerações finais, realizar uma síntese dos pontos principais dos resultados emergidos na pesquisa, a partir da questão principal da pesquisa, expondo alguns pontos que podem ser aprimorados com a continuidade da pesquisa sobre a temática.

2 O PLANEJAMENTO URBANO NAS POLÍTICAS URBANAS DO BRASIL E DE FORTALEZA

Neste capítulo, temos como objetivo analisar o papel do planejamento urbano na criação das políticas públicas urbanas, trazendo alguns autores clássicos, dessa temática, no mundo, no Brasil e em Fortaleza, especialmente a partir do processo de redemocratização, na década de 1980.

A realização de estudos urbanos no decorrer das décadas vem se apresentando como a melhor forma de propor e gerir a “coisa” pública. O estudo prévio de determinado fenômeno urbano pode proporcionar uma melhor prática na administração pública, desde o chefe do executivo, passando pelos secretários, coordenadores e trabalhadores da “ponta” da política, tornando-a mais eficiente, eficaz e efetiva⁶.

Se tomarmos como parâmetro a cidade de Fortaleza, desde a gestão do atual prefeito, Roberto Cláudio (2013 – dias atuais), percebemos uma preocupação constante do gestor em criar ferramentas para o planejamento das políticas públicas do município. Uma dessas ferramentas é a plataforma FORTALEZA 2040, que vem produzindo estratégias de curto, médio e longo prazo na busca pela elaboração e execução de projetos inovadores. Ou seja, se é possível atribuir uma “palavra de ordem” para o processo de gerenciamento e crescimento do município de Fortaleza, essa palavra é planejamento.

Outro instrumento recente, do qual tivemos a oportunidade de participar por duas vezes, são os Seminários Internacionais de Políticas Públicas Inovadoras para Cidades. Seminários que, desde 2017, vêm, anualmente, tratando de assuntos relativos a construção de uma cidade melhor, através de casos de sucessos em outros locais, e dos projetos exitosos em Fortaleza.

O atual superintendente do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), Sr. Eudoro Walter de Santana, no livro organizado por Cláudio Nelson Campos Brandão, coordenador adjunto da Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas (CERIF), livro que é fruto do Seminário Internacional de Políticas Públicas Inovadoras para

⁶ A eficiência diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, tempo e de custos. [...] Adicionado o parâmetro tempo - maior produção/menores custos/menor tempo -, temos aí um particular Ângulo da eficiência, o da produtividade. [...] Já o conceito de efetividade refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Ou seja, a efetividade de um programa mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. [...], a eficácia de um dado programa diz respeito relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p. 35, 36).

cidades de 2018, traz, ainda mais claramente, a visão do ente público na busca pelo aprimoramento do planejamento como visão de futuro de uma cidade.

O modelo de urbanização desenvolvido na maioria das cidades tem sido gerador de desigualdades sociais intensas, na medida em que segrega as partes mais pobres das condições de habitabilidade necessárias ao direito à cidade por todos os seus moradores. [...] Cabe ao poder público o papel de corrigir essa desigualdade, pois é sua atribuição gerir o crescimento da cidade, podendo isso ser auxiliado pelo planejamento urbano integrado e participativo. [...] O planejamento urbano está centrado na ideia de organização do espaço urbano e, para isso, a presença efetiva da coletividade deve ser sua diretriz principal. O planejamento, portanto, deve ter as pessoas como centro e seu grande objetivo é a qualidade de vida da população, tornando assim Fortaleza uma cidade mais justa, pacífica e mais acolhedora. (FORTALEZA, 2019, p. 33,34).

De certo, que toda a transformação de uma cidade como Fortaleza, está imbricada numa teia de pactos internacionais, como pode ser percebido nas relações interdependentes da construção dos Seminários Internacionais de Políticas Públicas Inovadoras para cidades, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁷, que, por sua vez, é vinculado à Agenda 2030⁸, promovida pelas Nações Unidas (ONU)⁹. Ou seja, as políticas públicas urbanas, sejam elas municipais, estaduais ou federais, não se dissociam das políticas urbanas mundiais, bem como, aquilo que é criado em Fortaleza impacta no Ceará, no Brasil e no mundo.

Outro ponto de destaque, é que as iniciativas de programas e projetos na área urbana, já não podem ter um início e fim nelas mesmas, pois, pensar a construção de uma política urbana é destacar igualmente as demais políticas que atravessam e impactam direta e indiretamente em seu sucesso. Falar, hoje, em mobilidade urbana, por exemplo, é pensar em educação no trânsito, em unidades de pronto atendimento de urgência e emergência, ou seja, é pensar a política em todos os aspectos.

Assim, tão importante quanto pensar nas diversas formas de construir as políticas públicas, é importante pensar nos projetos de inovação das cidades, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e econômicas da nossa população; também é importante pensarmos na

⁷ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015 composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/o-que-sao-os-ods/>. Acesso em: 26 mar 2019.

⁸ Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 26 mar. 2019.

⁹ A Organização das Nações Unidas (ONU), é uma organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/>. Acesso em: 26 mar 2019.

construção e manutenção dessas inovações. Atividades inovadoras de desenvolvimento, manutenção e restauração de áreas públicas, são igualmente importantes, e, portanto, também consequência de nossa inquietação acadêmica.

Dessa forma, acreditamos que o PRAPAV facilita a compreensão do processo de planejamento urbano da cidade de Fortaleza, na busca pela transformação da cidade, a partir de uma gestão compartilhada com a Sociedade Civil. Destarte, iniciamos a nossa discussão, com a visão de alguns autores sobre cidade, planejamento urbano no mundo, no Brasil e em Fortaleza.

2.1 Clássicos do planejamento urbano

As demandas de uma cidade são inúmeras e suas condições econômicas e sociais igualmente diversas. Assim, também temos a necessidade de compreender que cidade é essa. E como iremos avaliar uma política pública voltada diretamente à cidade, é necessário retomar alguns conceitos, com o intuito de escolher por qual lente voltaremos o olhar para essa cidade. Dito isto, os desafios acadêmicos do século passado e atual podem nos apresentar uma nova forma de ver a cidade sobretudo através das suas relações e representações sociais.

Realizar um estudo na cidade é promover a criação de vínculos com grupos sociais inseridos dentro do cotidiano urbano, não esquecendo aqueles que trabalham diretamente com as cidades, como os arquitetos e urbanistas e a própria sociedade civil através de suas articulações. Portanto, corroboramos a ideia de Bezerra (2009), quando a mesma nos conduz a pensar a cidade como uma soma dos grupos sociais nela existentes, pois, através desse discernimento é que podemos dar sentido aos espaços ocupados, as fronteiras físicas e sociais, bem como às representações das cidades.

A reflexão estimulada nos alerta para a necessidade de construir, na prática, políticas públicas essenciais, voltadas às necessidades dos grupos sociais existentes, o que, para os gestores de políticas públicas, não é uma tarefa fácil. Historicamente, essa dificuldade está ancorada em desigualdades econômicas que nos levaram a uma agudização da questão social.

Outro conceito hegemonicamente usado quando iniciamos os estudos sobre as cidades e seus processos de urbanização, é a definição de Henri Lefebvre, autor da Escola Francesa¹⁰, que busca, na teoria crítica, compreender o fenômeno das cidades através da

¹⁰ Durante a década de setenta, a sociologia urbana viria a ser alvo de forte contestação a nível epistemológico e de uma revitalização teórica e empírica sem precedentes. O ressurgimento de análises marxistas no estudo da sociedade contemporânea, a renovação intelectual em França nos anos 60 e os movimentos sociais de 1968 contribuíram para a emergência de novas perspectivas,

Sociologia Urbana. Lefebvre retratou em seus estudos, a criação e expansão das cidades e a utilização do espaço público a partir da lógica do capital, trazendo, assim, para este debate, a diferenciação entre cidade e urbano, tese que ele defende em seu livro *O direito à cidade*.

Desta forma, a cidade é obra a ser associada mais com a obra de arte do que com o simples produto material. Se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas. As condições, que simultaneamente permitem e limitam as possibilidades, não são suficientes para explicar aquilo que nasce delas, nelas, através delas. (LEFEBVRE, 2001, p. 52).

Assim, a cidade se expande e sai de sua essência material para constituir, junto com as relações sociais, o que o autor chama de urbano. Produzindo um conjunto de engrenagens comandadas pelas instituições particulares, personalizando ainda mais os problemas citadinos dentro do espaço - município - projetando a estrutura social (LEFEBVRE, 2001).

A cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade. Ela mesma, a cidade, obra e ato perpétuos, dá lugar a instituições específicas: municipais. As instituições mais gerais, as que dependem do Estado, da realidade e da ideologia dominante, têm sua sede na cidade política, militar, religiosa. Elas aí coexistem com as instituições propriamente urbanas, administrativas, culturais. (LEFEBVRE, 2001, p. 59).

Além disso, as reflexões acerca do trabalho de Lefebvre são de relevante interesse para a análise das cidades modernas, pois, de acordo com Serpa (2007), o espaço público, e dentro dele o social, incluem as representações das relações de produção e, por consequência, as relações de poder. E não somente nela, igualmente nos prédios, monumentos e nas obras de arte.

Juntando-se a discussão, temos o sociólogo e escritor espanhol, Manuel Castells, que nos faz pensar a urbanização de duas formas distintas: a primeira relacionada como uma concentração em um determinado espaço pela população, constatada pelos limites de dimensão e densidade, e, segundo, quando pensamos a urbanização como a propagação de um sistema específico de valores, atitudes e comportamentos, o que o autor designa como *cultura urbana* (CASTELLS, 1983).

Do mesmo modo, Castells (1983) aborda as contradições do sistema capitalista, assim como Lefebvre, e de forma crítica expõe as dicotomias inseridas nesse sistema, tais como: rural/urbana, o processo de industrialização e a produção agrícola. Assim, o autor entende que

debates e abordagens no âmbito da sociologia urbana. De particular relevância é a chamada "Escola Francesa" (HORTA, 2007, p. 141).

o significado que as instituições e a população adotam para o urbano vem de suas próprias origens.

Em relação aos estudos da sociologia urbana americana, não podemos deixar de citar a importância da Escola de Chicago¹¹, que entende que as principais características da cidade moderna são a desorganização, a lotação de conflitos e uma incessante luta pela sobrevivência (HORTA, 2007).

Na Grã-Bretanha, tal como nos Estados Unidos da América, a investigação urbana, no período do pós-guerra, tendeu a subvalorizar a análise contextual dos processos de adaptação das pessoas ao ambiente urbano, passando a estratificação ocupacional a dominar os programas de pesquisa. As novas preocupações centravam-se num interesse crescente pelo modo como as relações sociais se articulavam com classe, nação, Estado e as dinâmicas do sistema de produção capitalista. (HORTA, 2007, p. 139).

Indo na contramão das análises quantitativas da Escola de Chicago, que buscava nas dinâmicas do capitalismo e na investigação exaustiva das “comunidades marginalizadas” entender os fenômenos urbanos, citamos o autor estadunidense Louis Wirth, que pensa a cidade sob uma ótica diferente. O fundamento na literatura de Wirth é identificar as características das pessoas que vivem nas cidades. Com o lançamento de seu livro “O urbanismo como modo de vida”, ele se propôs a entender o fenômeno da *cultura urbana*.

Logicamente, que aliado a todos esses conceitos, existe um outro ente que compõe igualmente o protagonismo das análises urbanas, ou seja, uma instituição que desde os primórdios da civilização vem ditando as “regras do jogo”: o Estado, no qual nos aprofundaremos no próximo capítulo, mas que não poderíamos deixar de citá-lo como um catalisador importante das dinâmicas urbanas, como pensa Cardoso (2007).

O Estado é admitido como instituição superior e soberana que normatiza o funcionamento das atividades humanas dentro de uma determinada área, surgindo em decorrência do desenvolvimento das estruturas políticas e econômicas da sociedade. Ou seja, a partir da fixação do homem na terra, que o levou a produzir aquilo que era necessário à sua sobrevivência. (CARDOSO, 2007, p. 33).

Ressaltamos que as teorias, ora apontadas, estão inseridas numa forma europeia e estadunidense de análise do fenômeno urbano, portanto, a maneira como foi construída a noção

¹¹ [...] A industrialização, o rápido crescimento urbano e os constantes fluxos migratórios para as cidades ocorridos na primeira década do século XX transformaram este país [Estados Unidos da América] numa sociedade predominantemente urbana. [...] A universidade de Chicago e, mais especificamente, o Departamento de Sociologia, criado em 1892, tornou-se rapidamente num pólo de atracção de teóricos e de cientistas sociais, os quais viriam a fundar a **Escola de Chicago de Sociologia Urbana**. Esta Escola ficaria associada às origens da sociologia urbana nos Estados Unidos da América. (HORTA, 2007, p.107, grifos do autor).

de cidade brasileira, tem pontos semelhantes, mas diferenciados, sobretudo em relação ao tipo de colonização que nos foi imposta.

Assim, a seguir, detalharemos como se apresentou esse processo no Brasil, e como o Estado teve um papel primordial para a escolha dos caminhos na gestão urbana nacional.

2.2 Planejamento urbano no Brasil

Prosseguindo ainda em uma análise econômica e social dos fatos, o Brasil, inicialmente como uma colônia, não teve um processo de amadurecimento dentro de um sistema capitalista. Nos foi imposto, enquanto território lusitano, um sistema econômico e produtivo baseado na exportação de produtos primários para atendimento das necessidades econômicas do império. As cidades nasceram seguindo um padrão litorâneo, apenas para a rápida evacuação dos produtos.

Segundo Oliveira (1982), não pensar nessa problemática de nascimento das cidades, baseado nos interesses da colônia, pode comprometer as análises urbanas brasileiras, que tiveram uma urbanização diferente da europeia, baseadas na criação do comércio e, conseqüentemente, pelo início da indústria. Diferentemente, o Brasil foi coercitivamente conduzido pelo que acontecia externamente, e isso influencia, até hoje, as políticas públicas urbanas brasileiras e seus financiamentos.

Considerando o universo das Américas, o Brasil já apresentava cidades de grande porte desde o período colonial, mas é somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno. (MARICATO, 2001, p. 17).

Mesmo que, séculos depois, o fenômeno da industrialização e sua estruturação tenha ditado ao Brasil os mesmos processos de desigualdades no mundo, o país sofreu duplamente por ainda ser subdesenvolvido, que não fugiu dos ditames das instituições que usam políticas públicas modeladas pelos países desenvolvidos.

O desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, iniciado no período de substituição de importações e aguçado nas décadas de 1960 e 1970, criou os chamados “problemas urbanos” e com eles, a necessidade de buscar soluções nas propostas elaboradas nos países desenvolvidos [...]. No caso das cidades, à medida que as “mazelas” geradas pela concentração populacional e industrial vão surgindo no processo de expansão do capitalismo, vão sendo importadas também as “soluções”. (MONTER-MOR, 2007, p. 72).

Assim, o Brasil necessitava seguir o rumo “certo” do desenvolvimento, as cidades mundiais precisavam desempenhar um novo papel que mudaria consideravelmente suas definições.

Um marco na história das cidades mundiais e seu novo papel ocorreu pelo Consenso de Washington¹², e mais precisamente na segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos da ONU, em 1996, quando discutiu-se uma maior autonomia das cidades, debates, principalmente relativos à necessidade de planejamentos estratégicos cada vez mais democráticos e participativos (MARICATO, 2001). Assim, criou-se uma nova roupagem nos métodos de gerir as cidades. Muito dessa afirmativa se consolida, ainda no Consenso de Washington, quando é criada uma fórmula para todas as cidades dos “países subdesenvolvidos”, independentemente de seus processos econômicos, políticos ou sociais. A receita da agenda continha os seguintes pontos:

- a) disciplina fiscal;
- b) priorização (ou “racionalização”) dos gastos públicos;
- c) reforma tributária;
- d) liberalização financeira;
- e) regime cambial;
- f) liberalização comercial;
- g) investimento direto estrangeiros;
- h) privatização;
- i) desregulamentação; e
- j) propriedade intelectual (MARICATO, 2001, p. 58).

Logicamente, que essas e outras medidas chegaram ao Brasil como um mandamento pronto a ser seguido. E, sem poupar recursos, na década de 1990, foi colocada em prática com a onda neoliberal. Aliando essas novas práticas de gestão urbana com a flexibilização do Estado, temos mais concretamente, um dos fundamentos da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro.

O modelo pretendido e seguido pelo nosso país, tomou proporções diversas, já que como os países adotantes do modelo eram diferentes, logicamente os resultados não seriam os

¹² O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia /consenso-washington.htm>>. Acesso em: 26 maio 2019.

mesmos. Ou seja, a orientação de planejamento urbano ainda era disfuncional, não somente pela já discutida desigualdade social, como também pelas práticas clientelistas baseadas nas relações de favores e, principalmente por aquilo que Ermínia Maricato chama de *cidade ilegal*.

No Brasil, o movimento urbano marcado pela junção dos efeitos econômicos e políticos, fez da sociedade brasileira uma das mais desiguais do mundo, o que se tornou um potente instrumento de dominação ideológica e potencializou o mercado imobiliário restrito e especulativo (MARICATO, 1996).

Adiciona-se ao planejamento urbano brasileiro, o abundante aparato burocrático necessário para regular os processos urbanos, como as leis de zoneamento, planos diretores, zonas de interesse social, leis de regulamentação, entre outros, na tentativa de criar graus melhores de sociabilidade, instrumentos conquistados e importantes, mas que ainda não conseguem ser acessíveis para boa parte da população.

Esses instrumentos deram espaço para que a velha política local pudesse sobrepor seus interesses e tornar os processos urbanos em mercadorias. Conforme Maricato (2001), se o Brasil não sofre por falta de planos urbanísticos não é porque eles são indevidamente elaborados, mas porque necessitam ser aprovados no âmbito municipal e, conseqüentemente geram práticas clientelistas.

Refinando ainda mais a nossa análise, passamos a vislumbrar o nosso município de estudo, como uma cidade brasileira que sofreu os mesmos dramas e conflitos que geraram e geram, até hoje, desigualdades sociais e econômicas, mas também criou suas formas de sociabilidade e instrumentos para as políticas urbanas.

2.3 Planejamento urbano em Fortaleza

A cidade de Fortaleza é uma das cinco maiores capitais do país e tem uma área de 314,9 km², uma população de 2.452.185 habitantes, com uma densidade demográfica estimada em 7.786,52 hab/km² (IBGE, 2010). O PIB (produto interno bruto) de Fortaleza, de 2015, ficou na casa de R\$ 57.246.034. Economicamente, Fortaleza é uma cidade especializada em prestação de serviços. Os serviços representam 66,50% da economia fortalezense, comparando com outros modelos econômicos, como indústria e agropecuária, que no município representam 17,85% e 0,07% respectivamente¹³.

¹³ Informações extraídas do Anuário do Ceará 2018-2019 do Grupo de Comunicação O Povo, 2018.

Este modelo foi parte integrante da nova concepção de administração pública, baseando-se em princípios da administração moderna [...] A ideia consistia em que o modelo dos Conselhos participativos contribuísse para aumentar a eficiência da administração pública e para a intermediação entre Governo e Sociedade. (KÜSTER, 2003, p. 153).

Já o planejamento urbano em Fortaleza, cruza com a história do planejamento participativo. Com a ascensão dos partidos de esquerda ao poder, uma nova concepção de administração pública foi estabelecida pela prefeita eleita, Maria Luiza Fontenele, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1985, administração conceituada como Administração Popular.

A inserção dos movimentos sociais, através da eleição de Maria Luiza (1986 - 1989) oportunizou o processo democrático, mas não teve tempo para consolidar suas bases, já que seu governo foi marcado por diversas greves e divisões internas, que acabaram fragilizando o governo. Com a cidade em um caos sem fim, o lixo, as dívidas públicas, as fortes chuvas, além da disputa dos agentes sociais privados e públicos, trouxeram a decadência ao embrião da administração popular e, conseqüentemente, do planejamento urbano¹⁵.

Uma das primeiras estratégias urbanas, recentes, ocorridas no município de Fortaleza, foi a sua divisão em seis, e logo após, sete regionais administrativas, ainda hoje utilizada. Essa iniciativa foi do prefeito Juraci Magalhães, três vezes eleito prefeito de Fortaleza (1990-1992, 1997-2000, 2001-2004). Durante suas três gestões à frente da prefeitura de Fortaleza, o prefeito ficou marcado pelas obras de infraestrutura em avenidas, ruas, praças, viadutos e terminais de ônibus. Tivemos outras intervenções, como a reforma do hospital Instituto Dr. José Frota (IJF), a reinauguração da Praça do Ferreira e o aterro da Praia de Iracema. Juraci Magalhães foi o “homem que mudou a cara da cidade”¹⁶.

Essa época foi a efervescência do avanço das políticas públicas urbanas nacionais, que se consolidava com a instituição do Plano Diretor¹⁷. Que reverberou em Fortaleza como uma das grandes bandeiras da oposição política de Juraci na época. Pois, o Plano Diretor precisava ser feito, contudo as iniciativas de construção, conforme a bancada adversária não era feita de forma participativa conforme preconizava a lei¹⁸.

¹⁵ Disponível em:

<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/dom/2015/11/14/noticiasjornaldom,3534171/maria-luiza-ha-30-anos-uma-onda-vermelha-tomava-conta-de-fortaleza.shtml>. Acesso em: 26 mar. 2019.

¹⁶ Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/01/ha-10-anos-morria-juraci-magalhaes-o-homem-que-mudou-a-cara-da-cidade.html> Acesso em 23 mar 2019.

¹⁷ Segundo a Constituição Brasileira de 1988 no seu art. (art. 182, § 1o), o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e é competência do poder público municipal e visa ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes.

¹⁸ Disponível em: MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 2010. 450 f. Tese (Doutorado em Sociologia, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará – UFC).

Logo após a gestão Juraci Magalhães, foi eleita a candidata do PT, a professora universitária Luizianne Lins (2005-2008; 2009-2012), que iniciou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Fortaleza, em 2006. Seguindo todos os ritos da administração pública, o plano tornou-se lei em 2009.

Destacamos aqui alguns movimentos sociais e políticos que foram basilares na construção do Plano Diretor de Luizianne Lins: Movimento dos Conselhos Populares (MCP), Central de Movimentos Populares (CMP), Federação de Bairros de Favelas de Fortaleza (FBFF), Movimentos dos Conjuntos Habitacionais (MCH), Movimento de Luta pelos Bairros (MLB), Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB), além da própria prefeitura com a Secretaria de Planejamento (SEPLA), Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), Secretaria de Infraestrutura (SEINF), e também sindicatos patronais, como o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará (SINDUSCON), Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Ceará (SINDIÔNIBUS), e entidades profissionais como a Ordem dos Advogados do Brasil, seção Ceará (OAB-CE), Associação dos Geógrafos Brasileiros, seção Ceará (AGB-CE) e Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará (CREA).

De certo que, a pluralidade de agentes sociais citadas acima gerou sérias discussões, muitas devido ao fato de que parte dos envolvidos na construção do Plano Diretor (PD) eram os mesmo que criticavam e exigiam suas pautas, bem como, a complexidade envolvida na construção de um documento desse porte, provocou a abertura de dois processos no Ministério Público Federal, que tiveram como principal motivação, a de barrar os trâmites burocráticos do Plano e contou também com uma intensa crítica negativa da mídia fortalezense¹⁹.

O PD (em Fortaleza) tornou-se um importante instrumento de debate e disputa política no cenário local, pauta em diversos momentos nas várias mídias na cidade, tais como a televisão, o rádio, o jornal e a internet. Pouco a pouco, e apenas de resistências, a participação foi se afirmando como uma interpelação que modificou os termos dos debates, as disputas e as lutas, gerando reposicionamentos e recriando as práticas dos agentes sociais. (MACHADO, 2010, p. 29).

Evidenciamos também, que nos anos 2000, não foi somente a parte urbanística que recebeu o processo de participação popular. Fortaleza também foi destaque na construção do Orçamento Público Participativo ou Orçamento Participativo (O.P), e como era de se esperar

Fortaleza: UFC, 2011. Disponível em:

<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010_Tese_%20EGMACHADO.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019.

¹⁹ Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/politica/fortaleza-sem-plano-diretor-1.687416>. Acesso em: 24 mar. 2019.

quando se trata de destinação de recursos, os diversos atores locais da sociedade civil participaram e “lutaram” pelos recursos disponíveis.

Logo na campanha eleitoral, [Luizianne] Lins teve como pilar a dinâmica da militância ao alcançar a periferia e centro, discutindo o plano de governo e trazendo a demanda da população. Nessas discussões foi possível entender o anseio da sociedade civil pela implantação do OP em Fortaleza, que resultou no principal instrumento de sua gestão. Sendo assim, para que o OP se estabelecesse como uma política pública foi preciso, *a priori*, que ele fosse considerado um assunto de relevância e, consequentemente, estivesse na pauta da agenda governamental, o que ocorrera, se consolidando, assim no Plano de Governo “Fortaleza Amada”. (SANTOS, 2019, p. 80).

Retomando ao planejamento urbano propriamente dito, o final da gestão Luizianne Lins foi cercado por conclusões de diversas obras iniciadas na sua gestão. O Hospital da Mulher, por exemplo, foi umas das suas principais marcas de gestão, assim como o Projeto Vila do Mar, obras do calçadão da Beira Mar, restauração e tombamento do Restaurante Estoril, viaduto da Humberto Monte, novo paço municipal, três Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (Cucas), Jardim Japonês, entre outras²⁰.

Assim como foi crítica ferrenha dos gestores de Fortaleza, Luizianne também sofreu duras críticas da oposição, principalmente pela forma como concluiu seus equipamentos urbanos, ou seja, apenas nos momentos finais de sua gestão, com um suposto “aligeiramento” na conclusão de suas obras. Sua principal opositora era a família Ferreira Gomes, que, de um modo ou de outro, detém uma importante parcela do capital político do Ceará, surgindo com o candidato para disputar a prefeitura, o deputado estadual e médico sanitário, Roberto Cláudio.

Numa disputa acirrada, com o total de 53,02% dos votos, contra 46,98% do seu opositor Elmano (Partido dos Trabalhadores), Roberto Cláudio (Partido Socialista Brasileiro) trouxe propostas principalmente no campo da saúde, educação e mobilidade urbana. Com outros projetos igualmente importantes na área de segurança, saneamento, assistência social, iluminação e lixo, propôs também a revisão do Plano Diretor e a regulamentação da Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras e Posturas.

De forma a concretizar seus objetivos na gestão urbana de Fortaleza Roberto Cláudio produziu um plano de desenvolvimento municipal com estratégias para serem implementadas em curto, médio e longo prazo, tendo como data final o ano de 2040.

O Plano Fortaleza 2040, trabalha e contempla: o plano mestre urbanístico, plano de mobilidade, plano de desenvolvimento econômico e social de forma integrada, com a

²⁰Disponível em:

<https://www20.opovo.com.br/app/politica/2016/03/16/noticiaspoliticas,3589497/luizianne-lista-obras-de-sua-gestao-em-resposta-a-criticas-de-rc.shtml>. Acesso em: 24 mar. 2019.

oportunização de conexões públicas e privadas de forma a tornar Fortaleza uma cidade mais acessível, justa e acolhedora²¹. Dentro desse pacote de programas e projetos, encontra-se o Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes, que liga as políticas urbanas e ambientais na busca da valorização dos espaços públicos do município, e objeto desse estudo.

Coordenada pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), com o apoio das Secretarias Regionais do Município, o Gabinete do Prefeito e a participação da sociedade civil, o programa retrata como a política urbana do município vem sendo gerida, através do incentivo de parcerias, planejamento e participação social.

Em tempo, ressaltamos que diversos movimentos sociais são contrários à lógica adotada pela atual gestão municipal. Dentro de nossa própria academia (UFC) existe o Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB), vinculado ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da universidade, coordenados pelo Prof. Renato Pequeno, que acredita que o Fortaleza 2040 não deve substituir o Plano Diretor da Cidade. O Laboratório busca, através da formação de plenárias de articulação, construir um campo popular para o plano diretor em conjunto com diversos movimentos sociais, promovendo o processo “correto de rito” para a construção do instrumento máximo da cidade. O Laboratório concentra e aprofunda discussão em sua página na rede social *Facebook*, com a citação de todos os principais movimentos que acreditam nessa perspectiva²².

A seguir, falaremos mais sobre a consolidação dos instrumentos do planejamento urbano nas cidades brasileiras, com a instituição dos marcos legais, buscando realizar uma trajetória histórica desse movimento e analisando sua repercussão no Brasil e em Fortaleza.

²¹ Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/sobre-o-projeto>. Acesso em: 24 mar. 2019.

²² Disponível em: <https://www.facebook.com/direitoacidadefortaleza/>. Acesso em: 24 mar. 2019.

3 O ESTADO NO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: DOS MARCOS LEGAIS AO PROGRAMA DE ADOÇÃO DE PRAÇAS

Como toda política pública, o PRAPAV deve ser um mecanismo de mudança social, pois, por mais que ele não tenha o objetivo de distribuir renda, como alguns outros, promove uma intervenção estatal na área do lazer e manutenção do meio ambiente através de instrumentos. Apesar disso, o programa não deixa de estar inserido numa perspectiva econômica quando legitima a manutenção do capital e quando redistribui os valores que deveriam ser gastos na manutenção de praças e áreas verdes para outros programas e projetos.

Apresentar os interesses de uma determinada política pública, é um exercício tanto de análise de conjuntura como de análise das bases legais das políticas. Essa visão, para Silva e Silva (2013) apresenta a dimensão técnica e a dimensão política da política pública.

Como apontado no capítulo anterior, os Movimentos Sociais e o conjunto de manifestações que deram o tom para a Constituição de 1988 estabeleceram as condições para a construção da organização do ambiente urbano e a primordialidade de estabelecer diretrizes para essa organização, distinta das adotadas anteriormente.

Diferentemente da concepção tradicional – que pratica uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre essas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política – o novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto – a cidade que queremos – que corresponda ao interesse público da cidade. (CYMBALISTA; SANTORO, 2001, p. 40).

Como se trata de um processo em construção dos governos e da sociedade civil, é sensato pensar que a participação social promovida pelo contexto político da época promoveu uma mudança de atitude dos cidadãos em relação aos bens públicos. Se antes existia uma passividade da população em receber apenas o que o gestor público desejava, hoje temos um planejamento que deve ser seguido entre as instâncias de governo (Orçamento Público federal, estadual e municipal), e que possibilita a continuação dos serviços públicos.

Poderíamos até indagar, de quais serviços públicos estamos falando? No âmbito do Direito, essas questões são debatidas, e os doutrinadores possuem visões diversas. Cabe aqui ressaltar, principalmente no Brasil, o fornecimento de serviços públicos mudaram bastante e agora possuem tipos e classificações específicas, por exemplo, quanto a forma de prestação, quanto aos de delegação obrigatória, exclusivos, entre outros. Em tempo, cabe apresentar conceitos de serviço público para um país.

O serviço público é caracterizado como sendo a área que abrange todas as atividades voltadas às necessidades básicas da população, ou seja, atividades de utilidade pública e necessárias ao interesse social. Tem no Estado o seu agente executor, o qual é responsável por proporcionar à população um sistema de segurança ativo, saúde digna, educação para todas as classes e idades, moradia e lazer. (XAVIER; TAVARES; FIALHO, 2015, p. 66).

Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um dado tempo histórico. (MELLO, 2010, p. 671).

Adentrando à parte legal dos municípios em relação à gestão das cidades, temos desde leis germinais, como o Estatuto da Cidade²³ e Estatuto da Metrópole²⁴, leis específicas, como o Plano Diretor e Leis Orgânicas de cada cidade, assim como, inúmeras leis específicas das várias regiões, e programas de governo, como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)²⁵, e também como o PRAPAV.

Aqui, também insere-se a discussão do regulamento necessário para a manutenção dos equipamentos públicos no Brasil. Uma das modalidades é as Parcerias Público-Privadas, propomos aperfeiçoar nosso discernimento e através do uso dos conceitos estabelecer se essa modalidade está ou não inserida no nosso programa, já que trata de parcerias entre a Prefeitura e a Sociedade Civil.

Com a participação da sociedade civil nesse processo de regulamentação, podemos destacar a descentralização da responsabilidade da administração pública, quando esta estabelece essas parcerias. Contudo, não podemos deixar de pontuar que esse movimento é um crescente nas relações municipais, estaduais e federais, muitas dessas parcerias são regidas por lei. E, mediando todas essas relações que envolvem o programa que estamos estudando está, igualmente, o Estado, com a sua função de organizador e planejador das políticas públicas urbanas.

Por fim, também convém apresentar alguns exemplos de outras localidades onde ocorrem parcerias entre as Prefeituras e a sociedade civil, especialmente em equipamentos urbanos, em outros estados e municípios do Brasil, de forma a apresentar como esses locais atuam na promoção dos serviços públicos urbanos, mais especificamente, nas políticas de adoção de praças.

²³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em 15 maio 2019.

²⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

²⁵ Disponível em <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspxid>. Acesso em: 16 maio 2019.

3.1 O Estado brasileiro no planejamento urbano

A necessidade de termos cidades cada vez mais acessíveis, plurais e planejadas, rodeiam a gestão urbana contemporânea. A política urbana, assim que adentrou na Constituição passou a ser uma obrigatoriedade legal dos gestores dos municípios, portanto, era uma necessidade organizar os programas, projetos e ações que deveriam ser priorizados.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (BRASIL, 2012, p. 52).

A busca pela melhoria do desenvolvimento urbano fez com que as possibilidades para as políticas públicas urbanas fossem infinitas. Mas, como realizar o pleno desenvolvimento urbano, que cumpriria as funções sociais da cidade e ainda garantiriam o bem-estar dos cidadãos? Se pensarmos de forma positiva legal, seria através de leis que comporiam a legislação nacional e serviriam como base para os todos os entes federativos.

Na gestão urbana, temos a lei intitulada Estatuto da Cidade Lei Nº 10.257/2001, que vem regulamentar o art.182 e art.183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as normas de ordem pública e interesse social, estabelecendo e regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

De acordo com o parágrafo 4 do art.182, a lei federal de desenvolvimento urbano é necessária para a regulamentação dos instrumentos urbanísticos do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbanos progressivo no tempo, e a desapropriação para fins de reforma urbana; que devem ser aplicados pelo Município para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana com base no Plano Diretor. O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, pelos Estados e especialmente pelos Municípios. (CYMBALISTA; SANTORO, 2001, p. 27).

O Estatuto da Cidade estabelece os objetivos da política urbana brasileira, trazendo diretrizes para um integral desenvolvimento urbano. Os principais pontos da lei versam sobre: a garantia do direito a cidades sustentáveis; uma gestão democrática através da participação popular; a cooperação entre o governo, iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; oferta de equipamento urbano; transporte coletivo; serviços públicos adequados; ordenação e controle do solos; integridade e complementaridade das atividades

urbanas e rurais do município; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas, entre outros (BRASIL, 2001).

Por fim, o Estatuto estabelece os instrumentais que considera adequados para alcançar os objetivos e suas diretrizes, no âmbito nacional e estadual, tais como, os planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e no planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, entre outros. No âmbito municipal, os instrumentos seriam: o plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2001).

O Estatuto das Cidades torna-se um marco, não apenas por propor soluções técnicas e instrumentais para as cidades. Ele também possui um viés social importante, buscando desenvolver cidades mais justas, pautadas numa gestão democrática da cidade. Assim, constitui-se como uma quebra do pensamento tradicional do planejamento urbano brasileiro e impulsiona o ordenamento do processo jurídico. Mesmo com essa transição do tradicional para o legal, ainda foi necessário aguardar treze anos desde a (CF/1988) até o Estatuto da Cidade (2001) para que pudesse existir uma regulamentação através de uma lei federal.

Estatuto das Cidades sancionado, agora o novo desafio será processo de sua execução. Contudo, levanta-se o questionamento de como a colocaremos em prática.

Paralelamente, outro movimento surge nas cidades que é o de construção do Plano Diretor, que se configura como o instrumento básico para compor a chamada gestão democrática das cidades. “Os princípios constitucionais fundamentais norteadores do Plano Diretor são: da função social da propriedade; do desenvolvimento sustentável; das funções sociais da cidade; da igualdade e da justiça social e da participação popular” (CYMBALISTA; SANTORO, 2001, p. 44).

O Plano Diretor Municipal (PDM) hoje se apresenta como instrumento básico do planejamento urbano nacional, repetindo, conforme visto anteriormente, momentos na história urbana recente que valorizou esse tipo de iniciativa. A sua revalorização observada nos anos 90 e 2000 é fruto de dois fatores que têm norteado uma possível política urbana nacional. Primeiramente, a Constituição de 1988, que repassa ao Plano Diretor a implementação da função social da propriedade. Assim, o legislador nacional, reforçando a importância do PDM, demonstra a crença de que mudanças na estrutura fundiária, por exemplo, só poderiam ser implementadas, se previamente definidas por um estudo técnico. [...] Outro fenômeno que explica a valorização contemporânea de um PDM é, mais uma vez, a Constituição Federal, agora ao adotar uma política de descentralização político-administrativa, assim como uma valorização do ente municipal. (ULTRAMARI; REZENDE, 2008, p. 729).

A respeito dessa primeira incumbência apontada por Ultramari e Rezende sobre os Planos Diretores Municipais e a questão da função social da propriedade, esse tema nos conduz a pensar sobre as nuances do Direito Privado e as estratégias que os municípios utilizam para regulamentar suas leis de uso e ocupação do solo e de zoneamento, para uma melhor utilização do espaço urbano, que no caso do município de Fortaleza, estão disponíveis aos pesquisadores nos sites institucionais²⁶ ou via sites de busca.

Com relação ao segundo ponto da citação acima, quando os autores especificam sobre o incentivo à descentralização político-administrativa do Estado, existe a eleição do município como o principal responsável pela condução das políticas, no nosso caso, a urbana, e essa proximidade com o território e as pessoas nos conduziria a políticas mais eficientes e participativas.

Esse momento de transição das responsabilidades, requereu dos municípios uma organização de uma metodologia específica de trabalho, com equipe multidisciplinar, capacitação, planos de trabalho, formalização e gestão de processos, ou melhor, os municípios precisaram dedicar um tempo para a construção dessas políticas e ainda promover a inclusão da sociedade nesse processo (ULTRAMARI; REZENDE, 2008).

Provavelmente, esse ponto da autonomia das cidades pode ser uma redenção ou sua perdição. Vale destacar, que, primeiramente, para realizar tal trabalho, seria necessária uma mão de obra capacitada, e o que vemos nas políticas urbanas, no geral, é um sucateamento da gestão de pessoas, muitas vezes devido a descontinuidade das gestões municipais.

Essa reflexão pode nos conduzir para um segundo ponto: como não existem profissionais capacitados e contínuos, cada vez mais as prefeituras buscam alternativas para diminuir essa lacuna, apostando em planos feitos por empresas de consultoria e, em alguns poucos casos, em instituições acadêmicas (ULTRAMARI; REZENDE, 2008).

Os planos, programas, projetos e as ações governamentais são pensadas por pessoas e escritas para pessoas. Para colocarmos esses planos em práticas nunca se fez tão necessário estudar e compreender como funciona o Estado e os atores envolvidos a fim de entender a lógica da construção das políticas públicas urbanas. Nos conduzimos assim, a pensar também, como a reforma do Estado contribuiu para o planejamento dessas ações nos municípios brasileiros.

²⁶ Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-apresenta-lei-de-uso-e-ocupa-cao-do-solo-para-ministerio-publico>. Acesso em: 23 maio 2019.

3.2 Reforma do Estado e o planejamento dos municípios

Entendemos que, mesmo com a descentralização do Estado e a devida autonomia dos municípios, todos os entes federativos são constituídos da mesma engrenagem. Todos devem refletir os objetivos do desenvolvimento nacional e cumprir as ações planejadas. Essa engrenagem que compõe o Estado é movida por diversas forças e a velocidade delas vai depender dos recursos que temos disponíveis, não apenas recursos financeiros, mas também políticos.

Essas disputas políticas e por recursos, movimentam tanto os municípios como as políticas públicas urbanas, e nos apresenta as dificuldades de construir políticas públicas palpáveis, já que elas dependem de recursos financeiros e/ou constar na agenda governamental. Já vimos que as políticas urbanas foram um processo tanto de reconhecimento de direito por parte do Estado, como o processo de luta dos movimentos sociais pela criação ou aprimoramento das políticas urbanas já existentes.

Porém, por mais boa vontade que os governos possam ter e que o Estado seja responsável pela administração pública, pelos recursos e a gestão, os gestores públicos necessitam executar uma gestão cada vez mais eficaz e ter uma prestação de serviços cada vez mais eficiente. Para isso, existe atualmente, todo um rito a se cumprir, pontuando sobre a perspectiva econômica, a velocidade da engrenagem depende dentre outros fatores do planejamento e objetivos contidos no orçamento público.

Partimos do pressuposto que todos os países vivem ou já viveram momentos de crise financeira e tiveram que tomar medidas sobre tal fato, algumas de ordem extremamente recessivas e outras mais brandas. No Brasil, no decorrer da década de 1990, a capacidade gerencial do governo foi ao extremo com a criação de leis cada vez específicas para determinadas áreas, principalmente devido à falta de recursos.

Especificamente sobre a tributação e o orçamento, temos como iniciativa do Poder Executivo, o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). Itens do art.165 da Constituição Federal, cada lei tem suas especificidades e diferentes durações, que tem por objetivo geral organizar o orçamento público e criar instrumentos de controle e fiscalização. Soma-se a isso, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Diante dos constantes desequilíbrios das contas públicas e da má administração dos entes públicos, houve a necessidade e urgência de solidificar o controle sobre as finanças públicas e fortalecer os instrumentos de planejamento, estabelecendo metas,

objetivos e resultados a serem obedecidos pelos administradores públicos por meio da LRF. (XAVIER; TAVARES; FIALHO, 2015, p. 40).

A administração municipal também segue o mesmo planejamento, evidentemente com as especificidades de suas demandas, nas despesas e receitas. No caso de Fortaleza, o PPA vigente (2018-2021) foi construído de acordo com as demandas, objetivos e metas do plano Fortaleza 2040, no qual serão investidos na cidade, durante esses quatro anos, valores na ordem de R\$ 34 bilhões, dos quais cerca de 30%, será investido em saúde, 21%, em educação, 10%, em urbanismo e mobilidade, 10%, em previdência e 4%, em segurança pública. É possível notar um montante significativo para a gestão urbana e a preocupação do governo para essa área.²⁷

Em relação a economia dos recursos no campo político, ou melhor designado, administrativo-político no Brasil e nos municípios brasileiros, se dá principalmente pela efervescência das mudanças administrativas, devido ao movimento federal com a instituição da chamada Reforma Gerencial do Estado, que teve início em 1995, e que se tornou, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19.

Conduzida por Luiz Carlos Bresser Pereira²⁸ a Reforma Gerencial do Estado, tem como principal objetivo modificar o regime de princípios e normas da administração pública brasileira, dos servidores, agentes políticos, do controle de despesas e das finanças públicas e do custeio de atividades a cargo do Distrito Federal²⁹.

O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura (COSTA, 2008, p. 863).

Portanto, fica explícito que o Estado precisa criar ou atualizar seu arcabouço legal, através do que Bresser chama de plano institucional-legal, ou seja, na cultura administrativa necessita gerar uma nova visão e missão da administração pública e modificar a forma de gestão dos serviços públicos (COSTA, 2008).

Para realizar tarefa de tal envergadura, o Pdrae assinalava ser necessário: a redefinição dos objetivos da administração pública, voltando-a para o cidadão-cliente; **o aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação e implementação e avaliação de política públicas**; a flexibilização de normas e a simplificação de procedimentos; o redesenho de estruturas mais descentralizadas; o aprofundamento

²⁷ Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-entrega-plano-plurianual-ppa-2018-2021-a-camara-municipal-de-fortaleza>. Acesso em: 15 maio 2019.

²⁸ Economista, cientista político, cientista social, administrador de empresas e advogado brasileiro.

²⁹ Disponível em: em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/Mare/emenda/emendaconst19.PDF>. Acesso em: 08 maio 2019.

das ideias de profissionalização e de permanente capacitação dos servidores públicos, ideias que vêm da administração pública burocrática, mas que jamais foram nela plenamente desenvolvidas. (COSTA, 2008, p. 864, grifos da autora).

As necessidades citadas por Costa (2008) alteraram a forma como o Estado deve gerir a si próprio e os seus entes. A proposta seria dividir o Estado em três níveis de atuação: o primeiro, seria de ordem central e estratégica, essa parte seria responsável pela formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas composta pelo governo, os três poderes da República e do Ministério Público. A segunda, seria a promoção da descentralização dos responsáveis pela execução das políticas e atividades, antes exclusivas Dele, e por fim, a regulamentação nas funções não-exclusivas do Estado. (COSTA, 2008).

Ou seja, os alicerces para a construção das políticas públicas e, conseqüentemente das políticas urbanas, passaram a ter uma nova conotação. Primeiramente, se a intervenção era de exclusividade do Estado, agora poderia ser executada de forma compartilhada com a sociedade civil ou com a iniciativa privada.

[...] o maior avanço no processo de reforma foi registrado nos chamados “serviços não exclusivos”. Tais atribuições, antes exercidas pelo Estado, passaram a pertencer ao rol de atividades que poderiam ser realizadas pela chamada “propriedade pública não estatal”, conhecida formalmente como organização social. [...] O fato de a organização ser reconhecida como OS lhe permite, por meio de um contrato de gestão, prestar serviços considerados de interesse público. Entre tais serviços estão: atividade culturais, administração de hospitais, atividades relacionadas ao meio ambiente, administração de equipamentos sociais, incluindo as atividades relacionadas à educação, etc. (TEIXEIRA, 2012, p. 77).

Quando retomamos o olhar para o município, e nos deparamos com a tentativa de adequação do que está no que estava acontecendo no campo federal para o municipal - prerrogativas para a instituição do Plano Diretor (1988), e as que estavam sendo propostas pela Reforma Gerencial (1988) – entende-se que algumas diretrizes necessitavam ser ordenadas, em relação a esses duas propostas, a saber: a questão da institucionalização da reforma que geraria alteração na Constituição; a racionalização que deseja aumentar a eficiência com o aumento da produção com os mesmos recursos; a flexibilização que pretende oferecer mais autonomia aos gestores, assim como, o estabelecimento do controle dos resultados; a publicização que o autor aponta como a possibilidade de transferência de atividades não exclusivas do Estado para organizações não estatais; a desestatização (COSTA, 2008).

Do ponto de vista do Plano Diretor, essas grandes diretrizes se traduziam na mudança institucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 19 e em três projetos básicos: avaliação estrutural (racionalização), agências executivas (flexibilização) e organizações sociais (publicização). A emenda foi promulgada em junho de 1998, a avaliação estrutural nunca foi realizada pelo governo Fernando Henrique, o projeto de agências executivas resultou na qualificação de um único organismo (Inmetro) e a

proposta de publicização resultou no estímulo à criação de apenas cinco organizações sociais. Embora não fizesse parte dos objetivos do Plano Diretor, nem constituísse atribuição do Mare (Ministério da Administração e Reforma do Estado), o maior número de realizações esteve relacionado com a privatização de empresas estatais, principalmente nos setores de telefonia (Sistema Telebrás), mineração (Vale do Rio Doce) e financeiro (Banespa). (COSTA, 2008, p. 868).

A velocidade da reforma administrativa do Estado conduziu e ditou a agenda pública e política no nosso país. A década de 1990 ficou conhecida como o período das privatizações, iniciadas com o discurso de enxugamento da máquina pública para melhor alocação dos recursos públicos. Logicamente, que alguns serviços não puderam ser compartilhados com a sociedade civil e o mercado, como, por exemplo, a segurança pública e a seguridade social, pelo menos por enquanto.

No Ceará, a privatização que está mais viva na memória dos cearenses, foi a privatização do Banco do Estado do Ceará (BEC), que foi iniciada no governo Fernando Henrique e finalizada no governo Lula, com a transação girando em torno de R\$ 700 milhões. Antes da venda, o governo, a fim de legalizar todo o trâmite jurídico, injetou R\$ 985 milhões no banco, desde 1998. O processo foi longo, também devido ao gerenciamento das contas dos servidores do Estado, que eram feitos pelo banco e que agora passariam para o Bradesco³⁰.

Afim de nos familiarizarmos ainda mais com o assunto, nesse momento nos propomos a compreender como o movimento das parcerias público-privadas se adequaram aos municípios e especialmente ao PRAPAV.

3.2.1 As Parcerias Público-Privadas no Brasil

O Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes, como veremos mais profundamente no Capítulo 4, embora brevemente tratado nos capítulos anteriores, provém de uma lógica de parcerias com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, para a manutenção das áreas verdes do município. Como vimos, do ponto de vista do campo político e econômico, as concessões e estatizações públicas desde a década de 1990, têm sido amplamente incentivadas pela administração pública brasileira, principalmente devido às constantes restrições orçamentárias dos entes públicos, o que determinou a busca por formas mais eficientes de administrar os recursos públicos. Esse movimento de transferência dos serviços públicos, na literatura legal, acontece através de duas formas através das concessões comuns e nas parcerias público-privadas.

³⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2212200526.htm>. Acesso em: 24 maio 2019.

No Brasil, em 1995, com a Lei nº 8.897, que trata sobre o regime de concessões e permissão de serviços públicos, que já tinha sido previsto no Art.175 da Constituição Federal, versa do que é incumbido ao poder público, na forma de lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, resultando na prestação de serviço público através do processo de licitação. E essa consolidação foi atingida já no Governo do Lula em 2004, com a Lei das Parcerias Público-Privada nº 11.079³¹.

A Lei Federal define parcerias público privadas como o “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (art. 2º da Lei Federal n.11.079), instituindo, assim, duas espécies de contratos de PPP: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas. Ressalta-se que a Lei Federal foi expressa ao determinar que a concessão regida pela Lei n.8.987/1995 (Lei das Concessões), denominada por aquela lei como “concessão comum”, não se enquadra na modalidade das parcerias público-privadas, permanecendo disciplinada por sua lei própria, bem como pelas leis que lhe são correlatas. (SHINOHARA; SAVOIA, 2008, p. 36).

Com a edição da lei de concessões comuns, para sua atualização com a lei das parcerias público-privadas (PPP), percebemos a solução de questões relacionadas a prestação de serviços, se nas concessões públicas existia ainda a impossibilidade de prestação de serviços públicos que não fossem pagos exclusivamente pelos usuários, agora com as PPP há uma possibilidade de fomento de investimentos externos, proporcionando maior qualidade e viabilidade dos serviços (IPC, 2018).

Em sentido amplo, parcerias público-privadas são os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral. (SUNFELD, 2005, p. 53).

Diante de todos os conceitos apresentados, se tomarmos como base o sentido amplo desses conceitos, configura-se uma parceria público-privada nos convênios feitos pela PMF no PRAPAV. Se tomarmos o sentido restrito, isso não acontece, devido, principalmente às especificações do contrato, que possuem cláusulas obrigatórias, como cláusulas de vigência limitadas a 35 anos, repartição de riscos entre as partes, compartilhamento dos ganhos econômicos decorrentes da redução dos riscos, entre outras.

Cabe destacar algumas experiências brasileiras de Parcerias Público-Privadas no modo restrito do conceito. Conforme Shinohara e Savoia (2008), o estado brasileiro que mais tem se esforçado para instituir as PPP nas políticas urbanas, principalmente na área de

³¹ Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,governo-lula-manteve-concessoes-imp-,833834>. Acesso em: 11 maio 2019.

infraestrutura, é Minas Gerais. O próprio plano plurianual de ação governamental do estado (PPA 2004 -2007) traz a orientação estratégica do governo, vinculadas a viabilizar as PPP com a adição dos recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a fundo perdido, como por exemplo, no desenvolvimento das modelagens dos projetos-pilotos da Rodovia MG-050 (SHINOHARA; SAVOIA, 2008).

Finalizando a parte legal dos movimentos de parcerias e concessões e como elas se ramificam nas políticas públicas urbanas através das suas especificidades no Brasil é que adentramos ainda mais no programa a ser avaliado, trazendo exemplos existentes de parcerias nos outros estados do país, e como eles se caracterizam em suas leis.

3.4 Programas de adoção de praças no Brasil

O movimento de parcerias teve um apelo nacional, logo, é interessante perceber que algumas cidades adotaram essa iniciativa nos seus governos municipais, buscando compartilhar a manutenção das praças, valorização das empresas e a criação do sentimento de cidadania entre os seus munícipes.

A primeira foi a Prefeitura de Porto Alegre/RS, que desde 1986, desenvolve programas de parcerias público-privadas. No caso, a Secretaria do Meio Ambiente do município foi um dos primeiros criados no país, em 1976, e é responsável tanto pela parte do meio natural como pelo controle da qualidade ambiental do município. Em Porto Alegre, o programa “Adote uma Praça” é regulamentado pela Lei Complementar nº 618, de 10 de junho de 2009, que revogou a Lei Complementar nº 136, de 22 de julho de 1986³². A última lista atualizada com as praças adotadas, data do dia 20/06/2018, de fácil acesso no site institucional da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Atualmente a possui no programa 98 praças adotadas, a primeira praça adotada data de Fevereiro de 1991.

Outro caso de sucesso, é o programa "Adote uma Praça", desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo/SP. A instituição do programa é de 2014, e foi atualizado em 2017. Em base de dados mais recentes, divulgadas via site institucional, até março de 2019 já tinham sido adotadas 1118 praças³³. A meta da nova gestão é ter um total de cinco mil áreas verdes adotadas durante os quatro anos, e possui objetivo similar na produção do aprimoramento dos serviços

³² Disponível em: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_secao=161. Acesso em: 16 maio 2019

³³ Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=250495>. Acesso em: 17 maio 2019.

de manutenção e zeladoria, bem como, de conservação, execução e manutenção de melhorias urbanas e paisagísticas de praças e áreas verdes do município.

Em Florianópolis/SC, temos mais um cenário de sucesso através das parcerias, que datam desde 1987. Existe uma lei que regulamenta e autoriza o poder executivo a conceder, por doação, a administração de locais indicados, mas que foi revogada e atualmente é regida pela lei municipal, nº106, de 10 de maio de 1988. Em 2011, Florianópolis possuía 204 espaços adotados. Segundo dados da Prefeitura, em 2011, o gasto mensal com espaços públicos na cidade era de aproximadamente R\$ 98 mil. A intenção, segundo a prefeitura, era cada vez mais incentivar a adoção, para economizar e investir em outras áreas³⁴.

No caso de Florianópolis, existem algumas modalidades de adoção. De acordo com o decreto, elas podem ser:

- a) a adoção com responsabilidade total:
 - responsabilizando-se o adotante pela integral manutenção da área e seus equipamentos, inclusive com fornecimento de mão-de-obra;
- b) a adoção com responsabilidade parcial:
 - a prefeitura efetuará a aquisição do material e a prestação de serviços de mão-de-obra, ficando o adotante com o ônus de reembolsar o total das despesas;
- c) a adoção através do patrocínio de melhorias: o adotante assume ônus com os custos de introdução de melhorias, como equipamentos, iluminação, piso, etc³⁵.

Em contraponto aos casos vistos de implementação e execução dos programas de adoção de praças, algumas gestões municipais ainda não conseguem promover a adesão com a sociedade civil. Conforme fontes midiáticas³⁶, na cidade de Juiz de Fora/MG não existe o interesse das organizações sociais e privadas nesse tipo de parcerias. Sancionada em 2015, e tendo como modelo os programas de adoção de praças de São Paulo, Florianópolis e Fortaleza, a lei municipal nº 34/2015, firma parcerias através de convênios na busca de adoções, e permite a instalação de lanchonetes, pelo adotante, no local apadrinhado.

Recentemente, a cidade promoveu uma remodelagem do programa “Adoção de praças públicas e de esportes”, através de um projeto de lei complementar no primeiro semestre

³⁴ Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/07/projeto-incentiva-adocao-de-espacos-publicos-em-florianopolis.html>. Acesso em: 17 maio 2019.

³⁵ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/1988/10/106/decreto-n-106-1988>

-regulamenta-a-lei-n-2668-de-28-09-87-que-autoriza-o-poder-executivo-a-conceder-por-adocao-a-administracao-de-areas-publicas. Acesso em: 17 maio 2019.

³⁶ Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/30-12-2016/adocao-de-pracas-nao-sai-do-papel.html>. Acesso em 17 maio 2019

de 2019. A principal mudança ocorre quando o adotante opta por contribuir com o programa de forma onerosa, com exploração comercial ou não. Quando optar pela forma onerosa, será necessário apresentar um projeto que será avaliado e aprovado ou não, pela prefeitura³⁷.

O fenômeno de adoção de praças e áreas verdes não é um caso isolado em Fortaleza. Porém, assim como toda política pública, possui suas especificidades e interesses diversos. Podem ou não envolver recursos do município e/ou da iniciativa da sociedade civil, mas o discurso, na parte escrita da política, é unânime em acreditar no fortalecimento do sentimento de cidadania e sustentabilidade.

No próximo capítulo adentramos ainda mais na política de estudo com a análise dos dados e mapas e a conclusão da proposta de avaliação com a apresentação dos interesses dos atores sociais envolvidos nela.

³⁷ Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/politica/04-01-2019/camara-aprova-politica-de-fomento-a-adocao-de-pracas-em-jf.html>. Acesso em: 17 maio 2019.

4 AS TERRITORIALIDADES NA CIDADE E O PROGRAMA ADOÇÃO DE PRAÇAS E ÁREAS VERDES (PRAPAV)

As políticas de intervenção territoriais no Brasil estão intimamente ligadas com os conceitos de Estado, poder e território. Não por acaso, que um programa, como o que estamos avaliando, é cercado de intencionalidades e interesses. Uma praça, que por exemplo, possa ser adotada no centro de Fortaleza, pode refletir muito mais os anseios do adotante do que o da população que se utiliza daquele espaço. Logo, a necessidade de planejamento nas políticas urbanas é um desafio para as gestões municipais. Isto é, os territórios dos quais fazemos parte estão cada vez mais plurais diante de cidades cada vez mais gigantes e complexas. Procurar entender essa realidade, dentro da gestão urbana municipal, nos faz compreender melhor essas relações materiais e simbólicas que envolvem a construção de uma cidade mais justa.

Aliar isso com políticas de construção e manutenção de um espaço público, é entender o cerne da questão. Como vimos anteriormente, Fortaleza passou a ter essa preocupação urbana, devido às demandas externas, internacionais e nacionais, seja pelas agências multilaterais internacionais, seja pela caminhada histórica das políticas urbanas consolidadas na CF/88 e demais leis.

[...] as políticas urbanas se assentam em alguma lógica de territorialização, tendo a ver com a busca de eficácia para uma ação. A noção mesma de territorialização, polissêmica, merece aprofundamento, tanto que modifica os dispositivos de concepção e implantação de programas nacionais e locais. [...], o território torna-se uma categoria a priori de ação política urbana, antes de especificar as metas em termos de domínio de intervenção ou grupos sociais. (FARIAS FILHO, 2012, p. 62).

Falar sobre território é uma necessidade na construção das políticas públicas urbanas e precisa ser uma das bases numa política pública, assim como avaliar. Esses dois processos ajudam a entender que as ações dos atores sociais, Estado, mercado e sociedade civil, proporcionam a promoção de uma intervenção prática e palpável, como por exemplo, através da manutenção de uma praça, mas também promove a construção de uma sociabilidade maior, um retorno às práticas de lazer, do culto ao belo, entre outros, assim como promove a garantia de que a política está garantindo os direitos dos munícipes.

No quadro 3, a seguir, podemos perceber a relação dos interesses impostos a partir de uma determinada escala, e os instrumentos necessários para atingir tal fim. O certo é que hoje, num mundo global e dinâmico, nenhuma atividade realizada dentro de uma gestão pode ser feita sem um devido planejamento, noção da realidade do território e finalidade da política.

Quadro 3 - Território e Lógicas Escalares em Políticas Urbanas

Escalas	Interesses	Instrumentos
Global	Ação capitalista globalizada no território urbano pelas grandes corporações financeiras, industriais e comerciais.	Compromissos bilaterais e multilaterais. Organização Mundial do Comércio. Agenda 21, etc.
Nacional	Políticas urbanas articuladas a estratégias nacionais de políticas econômicas e políticas sociais	Planos nacionais de desenvolvimento urbano. Programas e projetos regionais.
Regional	Políticas urbanas articuladas a estratégias de desenvolvimento regional.	Planos metropolitanos. Programa de projetos regionais.
Municipal	Território político do local e da identidade. Articulam-se políticas urbanas, rurais e ambientais.	Planos de desenvolvimento local. Planos diretores. Programas e projetos locais.
A Cidade (intraurbano)	Espaço de inúmeras escalas operativas. Mercado imobiliário.	Plano diretor urbano. Programas e projetos locais.
O Bairro	Território de vivência e pertencimento. Escala preferencial de ação participativa. Mercado imobiliário. Associações comunitárias.	Planos de bairro. Lei de Uso e ocupação do solo. Programas e projetos específicos.
A Quadra, o Lote, o Edifício	Escala operacional do projeto arquitetônico. Mercado imobiliário. Associações comunitárias.	Lei de uso e ocupação do solo. Código de obras e posturas. Programas e projetos específicos.

Fonte: (FARIAS FILHO, 2012, p. 63).

Atender às múltiplas necessidades de todos os municípios e atender a protocolos legais nacionais e internacionais, faz com que os gestores tenham, na construção dessas políticas, um cuidado redobrado. Todos os eventos, conhecimentos e as ideias construídas em um espaço público devem ser preservadas. Ou seja, quando propomos a implementação de uma política em um dado território, em nenhuma circunstância podemos esquecer um desses elementos: o material e o imaterial.

[...] a concepção de território que Haesbaert traz é de uma dimensão espacial que se revela em processos de dominação mais concretos, tanto pela produção material quanto em termos jurídico-políticos. É também um espaço apropriado e termos imateriais na produção de identidade, subjetividade e simbolismos com certo lugar. O território também assume um viés multidimensional (político-jurídico, econômico e culturalista) e os movimentos dos agentes e grupos entrando e saindo de territórios (tido como seus e de outros) manifesta os processos de desterritorializações e (re)territorializações. (FUINI, 2019, p. 20).

Buscar compreender a história das políticas e programas públicos, é também colocar à luz, os elementos históricos e espaciais. Provavelmente, por isso as políticas de desenvolvimento nacional, estadual e municipal estejam cercadas de disputas políticas.

Consequentemente, falar sobre território é recolocar a questão das classes sociais em evidência, retomando a máxima das classes sociais formadas por pessoas e

intencionalidades distintas. “Sujeitos, grupos sociais, classes sociais não existem sem seus territórios” (FERNANDES, 2009, p. 13).

O território recoloca a questão das classes sociais. As classes sociais são formadas por pessoas que ocupam a mesma posição nas relações sociais de produção em função das propriedades dos meios de produção, de seus territórios e dos poderes de decisão. Não é suficiente estudar as classes sociais somente pelas relações sociais. A propriedade é relação social território, que nos possibilita estudar os territórios das classes sociais. (FERNANDES, 2009, p. 13).

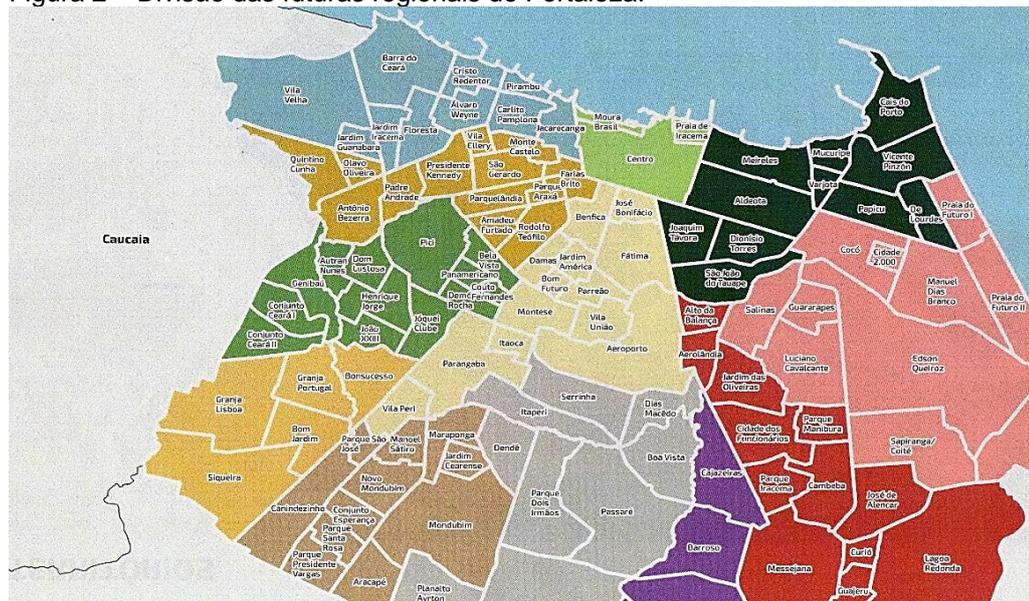
Se pensarmos no território nordestino do Brasil, o controle político local exerce o controle das lideranças representativas, por mais que isso tenha mudado nas últimas décadas, ainda é latente que as lideranças políticas de forte capital econômico possuem uma voz mais forte na formação dos espaços democráticos de planejamento, possibilitando que seus interesses estejam sempre em pauta (GUANZIROLI, 2008). Bem como, a nossa fragilidade social, que demandou para a nossa região, um maior arsenal de recursos para áreas assistenciais, do que, por exemplo, para a área de lazer, constatando uma limitação para o município na proposição de políticas estratégicas. Portanto, essa é umas das motivações para criar políticas públicas que utilizem essa categoria nos seus fundamentos.

Acreditamos que a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), nesse aspecto, também busca, a partir das especificidades de seus territórios, atender às diferentes demandas locais. Atualmente, estão sendo implementadas, reuniões dos Fóruns Territoriais, através de agendas territoriais com o propósito de realizar uma reestruturação da cidade e aproximar a gestão municipal das comunidades existentes nos diferentes territórios de Fortaleza³⁸.

No total, são 39 territórios e fóruns em Fortaleza, que buscam estabelecer uma forma colaborativa na busca pela solução de demandas com pactuações negociadas e outras interações, com o intuito de criar boas práticas de governança territorial, assim como é previsto, também, que as sete regionais existentes no município sejam estendidas para 12 regionais, promovendo, além de outras proposições, melhorias da função da gestão administrativa e de forma de participação.

³⁸ Os fóruns territoriais compõem o Plano Fortaleza 2040, os fóruns têm por objetivo elaborar, de maneira compartilhada entre as suas comunidades e o poder público, e acompanhar a implementação de agendas territoriais que permitam executar as ações propostas pelo Fortaleza 2040. Em 2018, foi realizada uma consulta objetivando identificar os territórios existentes no município, assim atualizou-se para a gestão um total de 39 territórios, para os quais se propõe o funcionamento permanente de um Fórum para a permanência de um permanente diálogo entre a comunidade e o poder público municipal, fortalecendo, desse modo, a governança territorial em Fortaleza. Por agendas territoriais considera-se o conjunto de estratégias voltadas para o desenvolvimento de cada território, pactuadas entre as comunidades e o poder público, reunindo ações de curto, médio e longo prazo. A sua elaboração nasce de uma análise da atual situação do território, apropriando-se das informações disponibilizadas pelo setor público (o que já existe e o que se planeja para o território), e avaliando as suficiências e as carências de modo a identificar as ações prioritárias para o desenvolvimento territorial. (FORTALEZA, 2018)

Figura 2 – Divisão das futuras regionais de Fortaleza.



Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor).

Portanto, a definição dos papéis sociais dentro de um espaço urbano é extremamente necessária para buscar soluções na execução das políticas públicas urbanas, pois, é certo que a implementação de uma política pública que não leva em consideração os vários territórios dentro de um espaço urbano limitado, está fadada ao fracasso. Cientes disso, apresentaremos mais sobre o PRAPAV e como ele se distribui em mapas, dentro do município de Fortaleza.

4.1 Apresentação do programa adoção de praças e áreas verdes (PRAPAV)

O PRAPAV foi instituído através do Decreto Municipal de 07 de agosto de 2014, Nº 13.397. A celebração de convênios entre o poder executivo municipal e a sociedade civil, nos cuidados e na manutenção das praças públicas, parques municipais, canteiros ou jardins é uma das principais intenções do PRAPAV. Além disso, o programa objetiva também a preservação e conservação do meio ambiente natural e artificial do município, além da conservação do mobiliário e dos demais equipamentos existentes nas áreas de parques, praças, jardins e áreas verdes, com o intuito de tornar a cidade mais agradável, por extensão, mais humana, e sensibilizar seus munícipes a desenvolver hábitos preservacionistas (FORTALEZA, 2014).

Com a criação do PRAPAV, o poder executivo municipal almeja a criação de novas possibilidades, chamadas pelo programa, de “novas centralidades”, que têm como objetivo “promover a qualidade das áreas de lazer como os parques, as praças, e passeios arborizados,

com a pretensão de atingir todos os bairros, promovendo a mobilidade urbana, a diminuição dos gases, entre outros benefícios” (FORTALEZA, 2014, p. 3).

A construção do decreto municipal segue as prerrogativas da Lei Orgânica, bem como, da política ambiental do município de Fortaleza, compilando a integração das políticas de urbanismo com as políticas de meio ambiente. A partir das orientações gerais do decreto, é apresentado qual *checklist* deve ser seguido para a adoção de uma praça ou área verde (FORTALEZA, 2014).

A prefeitura atribui à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) a realização da supervisão, autorização dos processos de construção e reforma dos espaços adotados, procurando, acima de tudo, a harmonia dos convênios pactuados. Ademais, cabe às secretarias regionais a análise, controle e fiscalização direta dos convênios em conjunto com a SEUMA (FORTALEZA, 2014).

Quem pode adotar uma área verde?

Pessoas físicas, entidades da iniciativa privada, pessoas jurídicas de direito público ou privado que atuem no ramo empresarial, industrial que atuem no ramo empresarial, industrial, comercial ou de prestação de serviços e outras entidades atuantes no setor econômico, sociedade civil organizada, associação de moradores de amigos de bairros, centros comunitários, clubes de serviços, bem como terceiros interessados. (FORTALEZA, 2014, p. 6).

O interessado em participar do programa deve entrar em contato com o representante do PRAPAV na secretaria regional do município ou ir diretamente à SEUMA. Com a abertura do processo, iniciam-se as orientações necessárias para a celebração do convênio. Após a tramitação no órgão de origem, os documentos enviados a SEUMA são encaminhados para a assessoria jurídica do gabinete do prefeito.

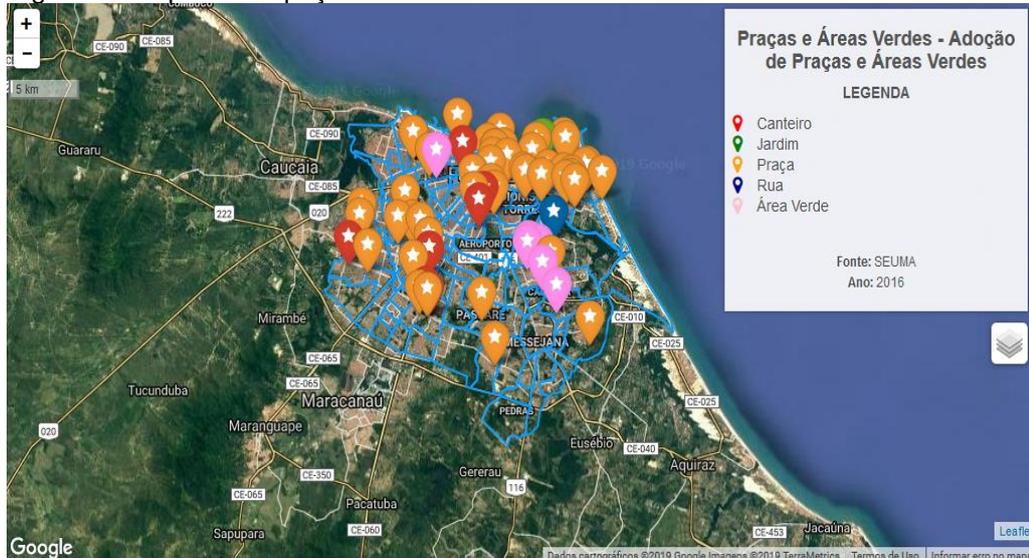
Concluída essa fase do processo, o adotante assina o convênio com a prefeitura, por cinco anos, para a manutenção do espaço público, seguindo o plano de trabalho pactuado, quando, em contrapartida, ganha o Certificado de Cidadão (ã) Parceiro (a) e/ou Empresa Cidadã, com o direito de instalar publicidade no espaço adotado.

A decisão da instituição do PRAPAV é recente, bem como os seus efeitos urbanos, ambientais e sociais. A existência do programa, desde 2014, ainda se mantém, haja vista que houve a renovação da gestão municipal no pleito de 2016, e a consequente manutenção da SEUMA e dos programas e projetos desenvolvidos por ela.

O mapa disponibilizado pela SEUMA, via site institucional do Fortaleza 2040, localiza geograficamente quais os pontos que foram adotados dentro do município de Fortaleza

e das Regionais Administrativas do município. O mapa a seguir data do ano de 2016, dois anos após o início do programa.

Figura 3 - Mapa dos espaços adotados em Fortaleza em 2016.



Fonte: Fortaleza em Mapas via Plataforma Fortaleza 2040.

O mapa disponibilizado pelo site institucional do PRPAV já apresenta os dados mais recentes do programa, do qual podemos destacar, visivelmente, o aumento significativo de espaços adotados no município. Conforme a gestora do programa, em entrevista realizada na SEUMA, em março de 2019, assim que o prefeito assina o convênio, este retorna para o órgão de origem, e imediatamente os dados são atualizados no site, bem como, existe o repasse da informação de adoção para a imprensa, e, caso o adotante queira, existe a possibilidade da realização de uma cerimônia para a entrega do convênio e certificado.

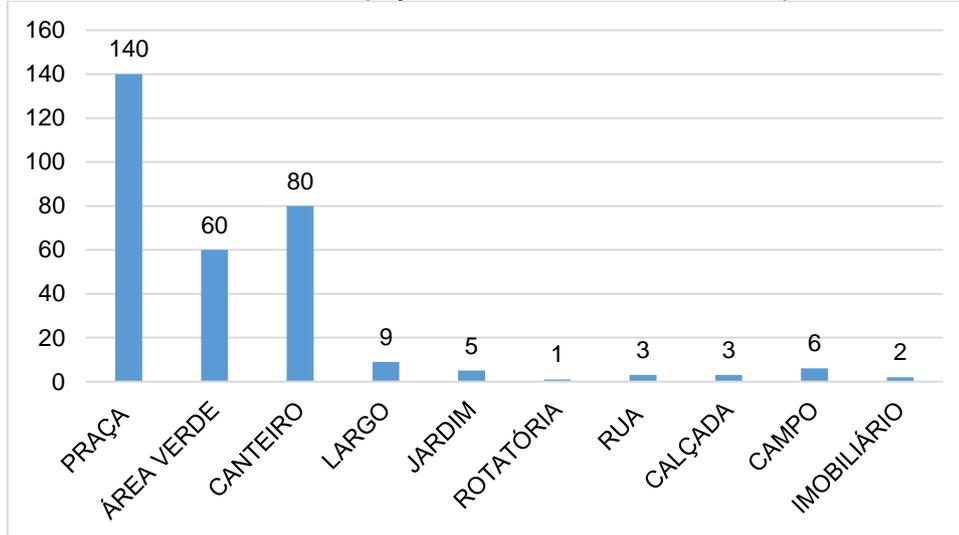
Figura 4 - Mapa dos espaços adotados em Fortaleza em 2019.



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza.

Na entrevista realizada com a gestora, esta confirma que, desde 2016 o programa encontra-se em ampla ascensão, conforme apresentado no comparativo visual nas duas figuras, o ano de 2018 foi o recorde das adoções. Até março de 2019, o quantitativo total era de 309 espaços adotados. Representamos no Gráfico 1, o quantitativo de acordo com o tipo real de espaços considerados pelo programa.

Gráfico 1 – Quantidade de espaços adotados de acordo com o tipo real - PRAPAV.



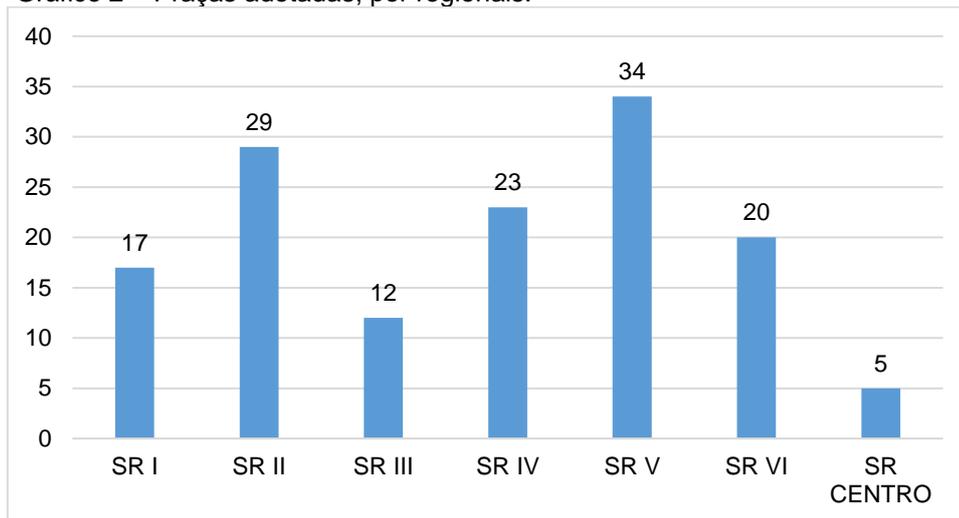
Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza.

Segundo a prefeitura, via site institucional, a Regional V concentra o maior número de adoções, com 117 parcerias firmadas somente no ano de 2018. Em segundo lugar vem as Regionais II e IV, com 20 parcerias cada. A informação da totalidade dos espaços públicos adotados segue o crescimento da quantidade de praças adotadas por regionais, como veremos mais adiante.

Aqui reiteramos, que a título de pesquisa, no universo de tipo real de espaços públicos contemplados pelo programa, apenas as praças foram contempladas. O quantitativo de praças representa 43,12% do tipo de espaço com possibilidade de adoção, como representado no Gráfico 1.

Afim de nos aprofundarmos ainda mais no espaço estudado, as praças, propomos, nos próximos gráficos, apresentar como elas estão distribuídas entre as regionais e a quantidade de adoções por ano, através do programa.

Gráfico 2 – Praças adotadas, por regionais.



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza.

Distribuídas através das Regionais podemos perceber como o programa se configura espacialmente, considerando aqui o número de praças adotadas no município. Reforçamos que o mesmo movimento de espaços públicos nas Regionais, igualmente repercutiu no aumento de praças adotadas, com destaque para a Regional V e II.

Se analisarmos a partir da divisão entre Pessoa Jurídica (PJ) e Pessoa Física (PF), com relação aos tipos de adotantes do programa, perceberemos, também, uma não homogeneização através das Regionais. No quadro 4, a seguir, em uma análise de comparação entre Regionais, vê-se, por exemplo, que nas Regionais II e V, esta tem uma demanda maior de adotantes pessoas físicas e aquela com pessoas jurídicas.

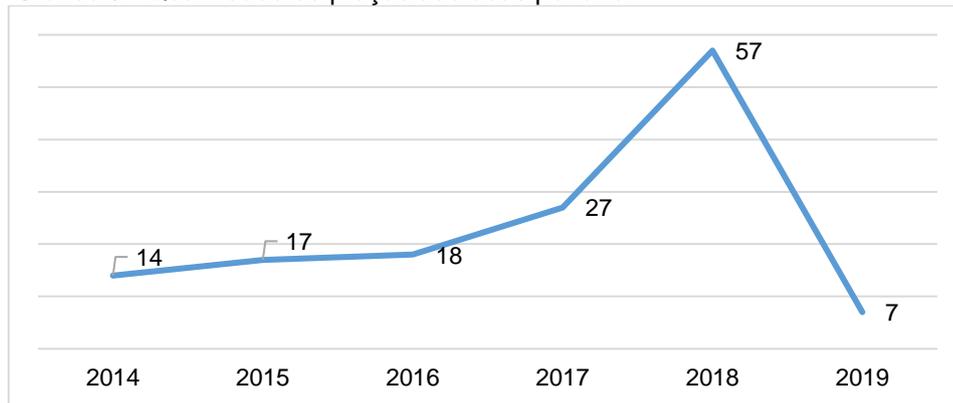
Quadro 4 – Distribuição das praças adotadas através da relação PFxPJ.

Regionais	Pessoa Física (PF)	Pessoa Jurídica (PJ)
Centro	0	5
I	13	4
II	3	26
III	8	4
IV	12	11
V	29	5
VI	8	12

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza.

Em relação ao crescimento da quantidade de praças adotadas, podemos realizar essa análise a partir do próximo gráfico, tanto para o programa como para a quantidade de praças adotadas no município, quando o ano de 2018 foi destaque para a política urbana estudada. As 57 praças adotadas representam mais da metade de praças adotadas se relacionarmos com o ano anterior (2017). Contudo, até março de 2019, houve apenas 7 praças adotadas no primeiro trimestre, representando um desafio para a celebração de novos convênios no decorrer do ano.

Gráfico 3 - Quantidade de praças adotadas por ano.



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza.

A partir dos dados tratados, algumas considerações são pertinentes, primeiramente na questão quantitativa. O município de Fortaleza possui, em sua totalidade, 475 praças³⁹, e dessas, apenas 140 praças são adotadas. Ainda existe uma porcentagem pequena, de 29,47%, frente ao total de praças do município. Por isso, acreditamos que o programa, com o decorrer dos anos, vem se aprimorando, mas ainda possui um longo caminho até atingir todas as praças.

Diante do exposto nos propomos a avançar um pouco mais na realidade do programa, através da praça usada para a pesquisa, Praça Martins Dourado, que compõe uma das praças da Regional II do município de Fortaleza.

4.2 Praça Martins Dourado

Localizada em um dos bairros mais nobres de Fortaleza, o Cocó, a Praça Martins Dourado está em um bairro que se destaca como um dos melhores na classificação do IDH⁴⁰ da cidade (2014⁴¹), com um índice de 0,762. De acordo com a última estimativa apresentada no site da prefeitura, o bairro estava em 6º lugar no posicionamento dos melhores bairros.

³⁹ Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/27-3-das-pracas-de-fortaleza-ja-foram-adotadas-1.442067>. Acesso em: 21 maio 2019

⁴⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de países/regiões/municípios nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em seu relatório anual. Na divulgação feita em novembro de 2007, com dados referentes a 2005, o Brasil pela primeira vez alcançou o nível 0,80, passando a integrar o grupo de países com IDH elevado. Países com IDH até 0,499 são considerados de desenvolvimento humano baixo, e os com índices entre 0,50 e 0,799 são considerados de desenvolvimento humano médio. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 02 jun 2019.

⁴¹ Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento-humano-por-bairro>. Acesso em: 02 jun. 2019.

A praça é um marco no programa, devido ser uma das primeiras praças adotadas. O nome oficial da praça data de 1984, e é uma homenagem à família proprietária do terreno. Até o ano 2000 a praça estava sem os devidos cuidados, mas, com a finalidade de solucionar tal questão um grupo de moradores decidiu criar uma associação para levantar recursos e revitalizar o espaço (VELOSO, 2017).

Figura 5 - Placa de Inauguração da Praça e Fundação da Associação.



Fonte: A autora (2019).

Assim, antes da instituição do programa a praça já possuía uma rede de moradores, organizada com CNPJ próprio, para a manutenção da praça, e que, conforme o adotante, em entrevista eles solidificaram essa iniciativa de parceria através do convênio do PRAPAV. A praça é considerada modelo para as parcerias com a sociedade civil na manutenção e qualificação dos espaços públicos.

Talvez a nossa Associação tenha tido uma grande simplificação no cumprimento das regras e normas da Prefeitura [...], uma vez que como pessoa jurídica que era e é, já cuidava e mantinha a Praça Martins Dourado oficialmente desde 2002. [...] A citada lei teve ampla divulgação na mídia local. A associação, pela experiência que já possuía foi diversas vezes chamada, num total de 6 praças, para lhes passar nossa maneira de administrar um espaço público através de uma associação de moradores. A razão de termos desde 2002, um estatuto para se guiar, foi o carro chefe para que muitas associações criadas tivessem o seu empurrão para o cumprimento da lei de 2013, que até hoje rege aqueles que resolvem adotar uma praça ou um espaço com áreas verdes. Resumindo, conhecemos o programa através de uma operação bem planejada e divulgada, onde após as adoções fomos alvos de certificado e diplomas emitidos pela Prefeitura do Município de Fortaleza. (Depoimento concedido em entrevista pelo adotante, Maio, 2019).

Atualmente, a Praça Martins Dourado conta com uma ampla área composta por uma quadra de futebol de areia, quadra de basquete, um parque infantil com brinquedos de madeira, mesas para festas, mesas para jogos de xadrez, rampas para acessibilidade, paraciclos, bancos, lixeiras comuns e lixeiras para coleta seletiva, ponto de táxi, bancas de revista,

academia, carros elétricos, posto de bicicletas compartilhadas e estacionamento. O local possui diversas árvores que sombreiam o espaço, além de canteiros ajardinados (VELOSO, 2017).

Interessante também é a forma de sinalização dos espaços adotados dentro da própria praça. Bancos, mesas e canteiros possuem identificação através de placas com nomes de pessoas e de instituições que compõem a associação. O adotante acredita sim, que todo o investimento feito na praça tem retorno, e também acredita que uma área verde cuidada por todos os moradores faz com que as famílias se envolvam, tragam seus familiares e busquem, continuamente melhorar o espaço para suas crianças e idosos.

O investimento que a comunidade investe na praça gira em torno de R\$ 4.500/ mensais e achamos que vale a pena. Nosso custo maior é na mão de obra de dois zeladores, por nós contratados e pagos, pela segurança que temos nas madrugadas, para evitar danos e furtos e nos reparos em geral quando necessários e na manutenção dos equipamentos utilizados na manutenção das benfeitorias existentes. (Depoimento concedido em entrevista pelo adotante, Maio, 2019).

Figura 6 - Mobiliário sinalizado.



Fonte: A autora (2019).

Ainda sobre o programa, a Associação, através das ações de benfeitorias, busca valorizar a prática da parceria, ajuda e doação. Existe uma prestação de contas através de balancetes mensais, de todo e qualquer valor recebido dos sócios. Com o passar dos anos, a associação foi adquirindo cada mais vez credibilidade por um trabalho sério e correto e, conforme o adotante, estão conseguindo alcançar o apoio da comunidade através do planejamento para o bem da praça e da associação.

Local estabelecido, partimos para os interesses levantados a partir das entrevistas com os atores sociais envolvidos no programa, buscando apresentar o conteúdo e, posteriormente, avaliá-lo.

4.3 Os interesses de atores sociais no PRAPAV

Uma das principais etapas da Avaliação de Quarta Geração é a identificação dos grupos de interesses. Tal etapa antecede a elaboração das construções conjuntas dentro do grupo de interesse para, enfim, termos a divulgação do relatório final, no nosso caso, devidamente adaptado para o texto monográfico. Conforme definição de Guba e Lincoln (2011, p. 223), “Para nós, interessados (stakeholders) são pessoas ou grupos que de alguma forma são colocados em risco pela avaliação, isto é, pessoas ou grupos que têm algum interesse em jogo”.

Através da leitura do manual do PRAPAV, e do decreto que regulamenta o programa, de antemão percebemos que os principais atores sociais envolvidos no programa são a Prefeitura Municipal de Fortaleza, os adotantes e os munícipes, os quais já foram previamente representados no Quadro 2, no capítulo introdutório. No que tange a classificação de interesses, a avaliação propõe que não haja classificação do tipo maior ou menor, pois não podemos excluir possíveis grupos ou dar maior prioridade a outros (GUBA; LINCOLN, 2011). Destacamos o cruzamento das perguntas relacionadas ao interesse relatado nas seguintes questões.

Quadro 5 - Questões norteadoras para levantamento dos interesses.

Grupo de interesse	Questões da entrevista
Representantes (ou agentes)	O que a Prefeitura Municipal de Fortaleza procura no Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes? O que o (a) sr. (a) enquanto gestor (a) considera como ponto positivo do Programa? O que o (a) sr. (a) enquanto gestor (a) considera como ponto negativo do Programa?
Os beneficiários	O que o (a) sr. (a) procura no Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes? O sr. (a) acredita que a adoção valoriza a área? Vale a pena o investimento? O que o (a) sr. (a) enquanto adotante (a) considera como ponto positivo do Programa? O que o (a) sr. (a) enquanto adotante (a) considera como ponto negativo do Programa?
As vítimas	Como o sr. (a) utiliza essa praça? O que o sr. (a) mais aprecia na praça? Quanto tempo médio que costuma ficar nesse espaço?

Fonte: A autora.

A partir dessas questões, dividimos os grupos de interesses e destacamos, em negrito, uma palavra ou conceito que mais se destacaram nas falas, para, enfim, elaborarmos as construções conjuntas, chamadas pela metodologia de Relatório de Avaliação.

4.3.1 O interesse dos Representantes no PRAPAV

De acordo com o primeiro grupo, os representantes da Prefeitura Municipal de Fortaleza, o principal interesse é a questão da **responsabilidade compartilhada** e do pertencimento das pessoas dentro da cidade.

A gente tem um lema muito forte que é a questão da responsabilidade compartilhada, no nosso caso, é o cidadão ter o pertencimento, fazer parte da cidade que ele também é responsável. Que ele também pode cuidar e tirar um pouco dessa responsabilidade da Prefeitura que mesmo sendo, a gente sabe que é, tem muitas prioridades da gestão e a partir do momento que a gente tem um adotante voluntário cuidando daquele espaço que ele vai usufruir e todo mundo vai se beneficiar, vai sobrar recurso para aplicar em outras questões como a saúde e a educação. (Depoimento concedido em entrevista pela gestora, Março, 2019).

A questão econômica (**economia dos recursos públicos**) também é ponto central no interesse da execução e manutenção dessa política pública. A gestão municipal identifica que, caso haja economia dos recursos públicos em determinada política, ela pode ser utilizada em outras.

Adentrando no campo dos pontos positivos da política, a gestora aponta que é sensível aos espaços de segurança e lazer para as pessoas, e ressalta, novamente a importância na economia dos cofres públicos. Outro ponto de destaque é que, uma vez que a Prefeitura realiza os convênios com a sociedade civil, principalmente as empresas, passam a ser parceiras em outras ações e projetos da Prefeitura, e essa parceria é vista com muito “carinho” pela gestora. Outro ponto foi a diminuição dos pontos de lixo nos espaços públicos e, por fim, a gestora atesta que, com o aumento do número de adotantes inscritos como Pessoas Físicas houve uma maior interação por parte da Prefeitura do que estava “acontecendo” na cidade.

Por fim, a gestora aponta, como fragilidade do programa, a burocracia que os adotantes precisam seguir para que o convênio seja assinado. A questão do processo ser físico (papel) e passar por no mínimo três órgãos da Prefeitura, por vezes inviabiliza a celeridade do processo. Outro ponto chave é a quantidade de espaços que foram adotados e o processo de monitoramento da execução do plano de trabalho dos adotantes, o que vem gerando, no órgão coordenador – SEUMA, uma busca por ações para a manutenção da qualidade dos serviços prestados tanto pelos adotantes como pela Prefeitura.

4.3.2 O interesse dos Beneficiários no PRAPAV

De acordo com o segundo grupo, caracterizados como Beneficiários pela Avaliação de Quarta Geração, o adotante, através das questões norteadoras, com ênfase nos interesses, expôs os seguintes argumentos.

O que procuramos e alcançamos no programa foi uma autonomia para criar iniciativas visando adotar o espaço de meios e recursos voltados para os próprios frequentadores. Respeitando as características originais da praça, [...], buscamos sempre ampliar e melhorar os meios disponíveis, [...] tudo com autonomia própria que a Lei de adoção nos privilegia. Criamos uma gama de sócios frequentadores, que cooperam financeiramente com a praça, são condomínios, estabelecimentos comerciais e sócios avulsos que nos ajudam a manter a praça em todas as suas necessidades, deixando sob o manto do poder público as mais onerosas, como feitiço do poço, o pagamento das contas de energia, a concessão de academias de ginástica, a poda de árvores, coleta de lixo, etc. Procuramos através do programa, gerir o espaço público voltado exclusivamente para seus usuários e frequentadores, sendo ambos as prioridades a se buscar, razão que não aceitamos em nossa área, e somos respaldados pelo poder público, vendedores ambulantes e guardadores de carros. Bem como, não temos na praça viciados em drogas, pessoas que dormem na praça, animais soltos, e etc. (Depoimento concedido em entrevista pelo adotante, Maio, 2019).

A primeira indicação que podemos destacar em relação aos interesses, se dá ba ênfase dada, por parte do adotante, ao fortalecimento do **pertencimento do espaço público pelos frequentadores**, reiterando a exclusividade dos frequentadores que é pretendida com o convênio.

Provavelmente, esse destaque ocorre devido a existência prévia, por parte da associação, da adoção de cuidados com o espaço público antes da instituição da lei, o que, conseqüentemente reporta ao ponto da **autonomia** na execução da manutenção do espaço, respeitando as características originais da praça para o público que a frequenta.

Aqui, cabe citar a repetição do destaque no quesito da **economia dos recursos públicos** apontados anteriormente pelos Representantes (Prefeitura Municipal de Fortaleza), e agora destacados pelos Beneficiários (adotantes) deixando evidenciado, porém, que a PMF ainda tem participação nos gastos mais onerosos.

Em tempo, sobre os pontos positivos do programa, o adotante retrata que o mais essencial, nessa relação com a PMF, é a liberdade que o programa apresenta, que se expressa através do compartilhamento de café com bolo para os idosos, nas quartas feiras, no terço de oração, na terça, seresta para os sócios, de dois em dois meses e autorização para que famílias possam comemorar o aniversário de crianças na praça.

No tocante a questão de melhorias do programa, o adotante julga como parte negativa, a demora no atendimento de serviços prestados pelo poder público, e salienta que

entende a “infinidade” de demandas que o órgão deve possuir, mas lamenta que os adotantes não tenham uma atenção mais direta e objetiva.

Não estamos pedindo nada pessoal, e sim complementos daquilo que não temos competência ou meios para fazer e daí nossa obrigação de pedir. E pedindo acredito, deveríamos receber uma prioridade em relação ao que não é “adotador” e que só usufrui e nada dá em troca como não é o nosso caso. (Depoimento concedido em entrevista pelo adotante, Maio, 2019).

Finalmente, o adotante aponta dificuldades no tocante aos termos de cooperação que são estabelecidos entre a entidade que adota e o poder público. Conforme o adotante da Praça Martins Dourado, não é explicado como se deve alcançar os termos de cooperação, já que implica em construções de projetos, plantas, croquis, fotos, instrumentos que são de pouco alcance para o cidadão comum, e financeiramente difícil para a associação.

4.3.3 O interesse das Vítimas no PRAPAV

Conforme o terceiro grupo, existe uma aparente homogeneização, de acordo com as entrevistas, na forma de utilização das praças pelos usuários. **O lazer, atividades físicas e sociabilidade** são os pontos destaques nesses interesses.

Sim as vezes eu venho como meus filhos, eles brincam no parquinho, a gente fica sentado, conversando, fora do horário de expediente”. (Depoimento concedido em entrevista pelo Entrevistado 1, Maio, 2019).

Eu venho, eu caminho e venho ali também para participar da academia. Dessas máquinas quem tem aí, que o Prefeito colocou aqui, tem sido uma coisa muito boa, ele colocou em todas as praças, quase todas as praças de Fortaleza e foi um gesto de muito concreto, muito válido, uma boa ação do Prefeito viu” (Depoimento concedido em entrevista pelo Entrevistado 1, Maio, 2019).

Eu venho para passear com a minha cachorra todo dia, ela tem que passear e trago ela pro passeio e tipo teve uma época que eu fiquei sem cachorro, porque meu cachorro antes faleceu mas eu continuava frequentando porque se formou um grupo de amigos que tem assuntos em comum, que no caso são os cachorros e a gente gosta de tá aqui conversando, então eu mesmo sem cachorro eu continuava frequentando. (Depoimento concedido em entrevista pelo Entrevistado 6, Maio, 2019).

Outra questão subjetiva vem à tona através do questionamento sobre o que mais aprecia na praça?

O verde, as plantas. Eu amo o verde. (Depoimento concedido em entrevista pelo Entrevistado 1, Maio, 2019).

Esse verde, essas flores, esses pássaros cantando, tudo isso assim causa uma harmonia dentro de mim. Eu acredito que dentro de outras pessoas que vem para cá visitar. ” (Depoimento concedido em entrevista pelo Entrevistado 2, Maio, 2019).

A convivência com as pessoas eu acho harmonioso. (Depoimento concedido em entrevista pelo Entrevistado 2, Maio, 2019);

Ela é segura e transmite um lugar que a gente pode ficar à vontade, pode conversar tranquilo, a gente sai daquela tensão do dia a dia da rotina, a gente consegue relaxar aqui, ficar tranquilo, largar um pouco o celular e olhar a natureza, essas coisas. (Depoimento concedido em entrevista pelo Entrevistado 6, maio, 2019).

Em relação ao tempo que ficam na Praça Martins Dourado, os munícipes responderam que, entre 30 minutos e 4 Horas, num tempo médio de utilização do espaço de 72,5 minutos.

4.4 Relatório de Avaliação de Quarta Geração

Assumindo o exercício de avaliarmos o PRAPAV da Prefeitura Municipal de Fortaleza, gostaríamos de destacar às nossas reflexões para a conclusão desse trabalho avaliativo. Considerando também alguns aspectos essenciais de um avaliador de Quarta Geração, que segundo Guba e Lincoln (2011), além de ser técnico, descritor e julgador (especialidades das outras gerações), é necessário que ele também possua visão política, ser diretor de cena, modelador de realidades e agente de mudanças.

Na seara política-administrativa, o programa assume um papel de organizador quando compactua com o direcionamento da gestão pública brasileira recente, retratado quando a Prefeitura faz um chamamento de responsabilidade compartilhada entre ela e a sociedade civil.

As consequências para essa responsabilidade compartilhada podem ser inúmeras. De acordo com os interesses levantados, é notório o interesse no pertencimento do espaço público entre os frequentadores e a economia dos recursos públicos. Em relação à responsabilidade compartilhada, esse interesse se articula com a proposta do programa de criar exemplos de cidadania e responsabilidade social. Existe, portanto, um sentido de proporcionar ao usuário das políticas públicas urbanas, não apenas o usufruto delas, mas ressaltar práticas e exercícios de cidadania.

No campo econômico, o interesse do representante é perceptível, quando estimula e procura cada vez mais convênios, quando desde de 2015 o programa continua em ascensão e tem o seu ápice no ano de 2018, bem como, com a crescente preocupação para possibilitar um maior monitoramento nas áreas adotadas para verificar se realmente o adotante está cumprindo com o Plano de Trabalho proposto no ato da adoção.

No campo econômico, por parte dos adotantes, e aqui cabe um cuidado maior em, como esses interesses estão sendo representados, é interessante ressaltar a criação do sentimento de pertencimento entre os usuários. Mas não podemos deixar de nos questionar quem são esses “usuários”, segundo o adotante.

Parte de uma das falas de uma das usuárias, quando a questionamos sobre as parcerias, pode elucidar melhor qual o possível interesse do adotante na manutenção desse espaço público. Da mesma forma, em um trecho das falas já apresentada pelo adotante no tópico 3.3.2, este já sugere quais são os usuários que são bem-vindos e quais não são.

Eu acho que é complicado, porque a partir do momento que tem essa associação, o que eu vejo aqui. Que algumas pessoas que contribuem com a associação elas passam a se achar donas da praça e isso gera alguns conflitos das pessoas que estão frequentando a praça e não pagam por essa manutenção, não participam dessa associação mas pagam seus impostos então né, podem usufruir da praça da mesma forma que todo mundo! Mas também essa associação, eu vejo que essa associação faz com que as pessoas se preocupem com a praça, não deixem tudo a cargo da Prefeitura, o que de certa forma contribui para a convivência das pessoas, então, ela ajuda mas as pessoas perdem um pouco a mão, assim, as pessoas da associação. (Depoimento concedido em entrevista pelo Entrevistado 6, Maio, 2019).

A sociabilidade representada não deixa de fazer parte da realidade desses usuários, o encontro com aqueles que possuem renda econômica semelhante e dividem o bairro como moradia. Essa possível distinção, daqueles que podem ou não podem usufruir de um espaço público, reflete, na nossa avaliação, que os interesses podem estar tomando um rumo de exceção em vez de inclusão, diferentemente do que semeia a sociabilidade.

Outro ponto basilar, é a utilização das praças no uso dos seus mobiliários, dos bancos, mesas e equipamentos de academia, representando a busca pela saúde física e mental, que somente é possível quando se tem, à disposição, locais apropriados para as práticas de atividades físicas ou simplesmente locais para sentar despreocupadamente.

Trazendo também a construção do processo conjunto e colaborativo entre o pesquisador e o campo, à luz dos interesses apresentados, cabem algumas reflexões constatadas na vivência da realidade do PRAPAV, representada pela Praça Martins Dourado.

A busca pela avaliação no decorrer deste trabalho reflete a necessidade de buscarmos ainda mais técnicas e metodologias de avaliação ou análise das políticas públicas urbanas brasileiras. A identificação de como os interesses são representados é apenas uma das alternativas de avaliação para o programa.

Como política pública representada através de decreto municipal, assim como outras leis e programas, podem ou não “cair” no esquecimento, portanto, é de suma importância

que os gestores estejam sempre dispostos a trazer para a agenda governamental seus interesses, e aliá-los ao plano do gestor vigente.

O gestor do PRAPAV tem buscado, incessantemente trazer para a agenda pública e da sociedade, os benefícios do programa. É possível acompanhar a trajetória histórica do programa através de reportagens recentes, sempre enaltecendo as ações desenvolvidas pela Prefeitura e pela sociedade civil, através das parcerias.

O lucro para essas parcerias pode ser enorme. Ter um espaço adotado com mobiliários equipados e disponíveis, podem trazer, para a população, espaços de convívio e lazer que contribuem para o bem-estar na promoção de cidades mais acessíveis.

Contudo, ainda podemos perceber que essa é uma visão que precisa ser discutida, pois ela está baseada em novos mecanismos de gestão urbana que ainda necessitam de estudos mais aprofundados sobre os impactos dessa modalidade de parceria. Nos materiais institucionais do PRAPAV, não consta se houve ou não o processo participativo em sua construção, o que pode gerar benefícios apenas para uma das partes envolvidas. Por isso, a luta desde a Constituição de 1988, por processos mais democráticos e transparentes na construção e execução das políticas públicas, deve ser um processo contínuo e monitorado nas políticas públicas nacionais.

No programa avaliado, todos os atores sociais envolvidos têm a ganhar com a manutenção da política. Propomos, portanto, o seu fortalecimento através da criação de mecanismos de controle que proporcionem melhora na qualidade do serviço que está sendo prestado e compartilhado com a população, e que também a envolva nas decisões políticas sobre o programa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PRAPAV é apenas um exemplo de como as políticas públicas urbanas estão sendo desenvolvidas dentro do município de Fortaleza, e que compõem o rol das políticas públicas vinculadas ao Fortaleza 2040, e promovem o desejo da PMF de criar espaços públicos com qualidade e acessibilidade para todos os cidadãos fortalezenses. Um programa que produz melhorias no âmbito urbano, ambiental e paisagístico para as praças e áreas verdes do município garantido as funções sociais da propriedade e da cidade em busca do desenvolvimento dos cidadãos, como preconiza o Estatuto das Cidades.

O tema se torna relevante academicamente, em especial para os gestores de políticas públicas, porque o programa é um exemplo de uma nova concepção de gestão pública, quando alia a participação da sociedade civil com as demandas da prefeitura. Quando promove o conceito de políticas públicas interdisciplinar, quando alia desde práticas de sociabilidade até a de manutenção da saúde e/ou saúde mental. E gera uma economia de custos efetivos para a Prefeitura, quando promove o sentimento de voluntariado entre os cidadãos na busca pela manutenção do espaço próximo a ele. Estes são apenas alguns pontos que podemos destacar sobre a necessidade de abrangência multidisciplinar que o gestor precisa para projetar uma política pública relevante.

Adicionamos a isso, a complexidade de termos uma cidade viva, extensa, cercada de territórios, demandas específicas, mazelas e desigualdades sociais e perversamente inacessível e contraditória. Enquanto gestores, cabe o desafio de equilibrar, para essa população, além das necessidades básicas, como alimentação e educação, também políticas de lazer e desporto.

Autores internacionais e nacionais apontam algumas respostas de acordo com movimentos das práticas da gestão urbana em outras cidades. O certo, é que não conseguiremos concretizar as políticas públicas pensadas para a cidade se não houver um planejamento prévio das ações, a fim de projetar um norte e proporcionar segurança sobre as ações que precisam ser desenvolvidas.

Planejar para executar, tem sido um dos lemas da Prefeitura Municipal de Fortaleza, e várias ações têm sido realizadas com esse intento, seja através de planos estratégicos, seja na mudança dos territórios das cidades, seja em políticas municipais integradas as estaduais, seja na economia dos custos para melhor investir no futuro. Uma coisa não se discute, a nossa cidade tem se apresentado como um dos principais casos de sucesso na inovação da forma de gerir o município, como exemplifica o fato de que, recentemente o prefeito Roberto Cláudio foi

agraciado com o prêmio Empreendedor Nacional, na categoria Desburocratização e Implementação da Rede Simples, que trata sobre a emissão online de licenças e autorizações municipais.

Em um panorama geral, essas práticas de desburocratização de um serviço, por exemplo, acontecem no nosso município porque estão vinculadas com planejamentos anteriores ligados a gestão administrativa brasileira. Quando, por exemplo, se optou pela reforma do Estado, na década de 1990, estabelecendo um modelo para a administração pública brasileira, que procurou, desde delimitar o tamanho do Estado, como o seu papel de regulação, a capacidade de administrar e de governar diante dos novos desafios que compõem o desenvolvimento econômico e social de uma nação.

Novas estratégias, portanto eram necessárias. Contudo, o que se viu *a priori* foi o enxugamento econômico, feroz, nas políticas sociais. Se por um lado avançamos com a garantia de direitos na nossa Carta Magna, por outro percebemos a agudização da pobreza diretamente ligada a desvalorização da moeda e à inflação.

E a população? Nessa conjuntura temos uma organização maior da chamada sociedade civil buscando, através de suas ações pontuais, atender e garantir o mínimo para a população mais carente. Cada vez mais organizadas, passaram a ter regulamentações próprias, espaços nas políticas através dos Conselhos e Conferências e produziram a concepção de uma nova gestão, a democrática. Em alguns municípios brasileiros houve uma verdadeira revolução na forma do trato do orçamento público, o chamado Orçamento Participativo.

Igualmente, outras práticas foram trazendo a noção de participação social nas demandas das gestões federais, estaduais ou municipais. Os movimentos sociais tiveram também um grande papel nessa luta, promovendo a discussão e articulando a execução de instrumentos preconizados pela Constituição, mas ainda não praticadas.

A política urbana foi um dos casos de necessária articulação entre os atores sociais e o poder público, pois, mesmo que as cidades possuam 900 habitantes, como a Serra da Saudade/MG ou Fortaleza, com quase três milhões, elas estão completamente cercadas pelos mais diversos interesses.

Logo, nos aventuramos no Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes, através da busca conjunta através da análise do papel do planejamento urbano nas políticas públicas do Brasil e de Fortaleza e avaliação da sua atuação através dos interesses de atores sociais envolvidos nela. Retomar as bases conceituais nos proporcionou referenciar a importância do planejamento público e suas peculiaridades, assim como perceber como são necessários estudos sobre políticas urbanas para o aprimoramento e proposições de novas políticas urbanas.

Igualmente importante e necessário, é apresentar os marcos legais e instrumentos imprescindíveis para o fortalecimento e condução do programa estudado. Constitui-se como um exercício histórico, como as políticas vem se construindo no decorrer dos anos e como elas podem ser modificadas de acordo com a conjuntura política.

E, para avaliar é necessário conhecer profundamente o território que será avaliado, pois, cada vez mais os espaços se apresentam como plurais dentro da gestão urbana, em especial em Fortaleza, que está em processo de construção de novos territórios e do fortalecimento das práticas de governança. Ressaltamos, aqui, a importância do trabalho de campo para esse momento, assim como os instrumentos utilizados, como as entrevistas, que propiciaram conhecer ainda mais o programa.

Acreditamos que os interesses apresentados pelos atores sociais na pesquisa, em ordem de apresentação: responsabilidade compartilhada; economia dos recursos públicos; pertencimento do espaço público pelos frequentadores; autonomia; lazer; atividades físicas e sociabilidade, ressaltam a importância da política urbana estudada e possibilita conhecer as necessidades impostas pelas legislações gerais, assim como conduz para o alcance do principal objetivo do programa, que é o de promover melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas de forma a contribuir com os exemplos de cidadania e responsabilidade social.

Ressalte-se, também, a urgente necessidade pela preservação do meio ambiente, não aprofundado por essa pesquisa, mas extremamente urgente, principalmente no âmbito urbano, na preservação e manutenção de espaços verdes, que ajudam na manutenção do bom clima, na conservação dos recursos naturais do município, além da diminuição da poluição e da melhoria da qualidade do ar.

Por isso, ressaltamos que a pesquisa, sobretudo a avaliação sobre o Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes, deve se constituir como uma constante, tanto por parte de instituições acadêmicas e sociedade civil como também pela própria Prefeitura Municipal de Fortaleza, através da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, que coordena o programa.

A avaliação constitui um elo essencial para o fortalecimento dos programas e projetos urbanos, e se for realizada com a devida sistemática e seriedade, pode nos guiar para o aprimoramento das políticas públicas e para o alcance completo das necessidades dos usuários.

Acreditamos também, que o nosso trabalho possa contribuir para o fortalecimento dos profissionais que atuam na gestão de políticas públicas, pois, seja em qualquer campo que ele vier a intervir é necessário o seu comprometimento na construção de políticas públicas efetivas e comprometidas com a justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. 224 p.
- BEZERRA, Roselane. **O Bairro Praia de Iracema entre o "adeus" e a "boemia": usos e abusos num espaço urbano**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2009. 234 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012. 103 p.
- BRASIL. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. **O Estatuto da cidade**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações.
- CARDOSO, Gil Célio de Castro. **A atuação do estado no desenvolvimento recente do nordeste**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007. 254 p.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 48 v. (Coleção Pensamento Crítico).
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p.829-874, SET/OUT, 2008. Bimestral.
- CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis, 2001. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- DAMASCENO, Maria Nobre; SALES, Celecina de Maria Veras (Org.). **O caminho se faz ao caminhar: elementos teóricos e práticas na pesquisa qualitativa**. Fortaleza: Editora UFC, 2005. 196 p. (COLEÇÃO DIÁLOGOS INTEMPESTIVOS).
- DRAIBE, Sonia. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, M.C. & CARVALHO, M.C. (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas**. São Paulo: IEE - PUC SP, 2001, p.13-42
- FARIAS FILHO, José Almir. Políticas Urbanas: notas aproximativas para a pesquisa avaliativa. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 2, n. 10, p.55-69, jul. 2012. Semestral. Disponível em: <www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edições/2_ed/PAG-55-69.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.
- FORTALEZA. Cláudio Nelson Campos Brandão. Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas (cerif) (Org.). **Políticas públicas inovadoras para cidades e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Fortaleza: Edições UFC, 2019. 172 p.

FORTALEZA. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Apresentação do caderno de território:** Moura Brasil, Centro, Praia de Iracema. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2018.

FUINI, Lucas Labigalini. O território em Rogério Haesbaert: concepções e conotações. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 21, n. 1, p.19-29, 25 mar. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONDIM, Linda Maria de Pontes (org.). **Pesquisa em ciências sociais: o projeto da dissertação de mestrado**. Fortaleza, CE: Edições UFC, 1999.

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

GUANZIROLI, C. E. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polêmica**. In: Anais do 48º Congresso da SOBER, Porto Alegre, 2008.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 2010. 450 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Sociologia, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1254/3/2010_Tese_%20EGMACHADO.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019.

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

MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTRO PLÁCIDO CASTELO (IPC). **Curso introdução ao estudo das concessões comuns e parcerias público-privadas**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2018. [online]

MONTER-MÓR, Roberto Luís de. O estado e o urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Revista eletrônica de ciências humanas e sociais e outras coisas**. v. 4, n. 1, jun. 2007.

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

PEREIRA, Ricardo A. de Castro; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Efeitos de Crescimento e Bem-estar da lei de parceria público-privada no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, [s.l.], v. 62, n. 2, p.207-219, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402008000200005>. Acesso em: 16 maio 2019.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

REDAÇÃO. Praça das Flores tem novos espaços. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 13 maio 2016. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/praca-das-flores-tem-novos-espacos-1.1548804>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

ROBBA, Fabio; MACEDO, Silvio Soares. **Praças brasileiras**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Coleção Quapá).

SANTOS, Cristiane Vieira dos. **Avaliação da participação popular na política do orçamento participativo: um estudo em Fortaleza no período de 2005-2016**. 2019. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2007.

SHINOHARA, Daniel Yoshio; SAVOIA, José Roberto Ferreira. **Parcerias público-privadas no Brasil**. Barueri: Manole, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 1, n. 16, p.20-45, jul. 2006. Semestral.

SUN, Alex. **Projeto da praça: convívio e exclusão no espaço público**. 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2008.

SUNFELD, Carlos Ari. O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 1, n. 104, p.53-61, 2005. Trimestral. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/29>>. Acesso em: 11 maio 2019.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2012. 128 p. (Coleção Práticas de Gestão. Série Gestão Pública).

TINOCO, D. dos S. et.al. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n.2, p.305-313, jul./dez. 2011.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 12, n. 3, p.717-739, Jul. 2008. Trimestral.

VELOSO, Patricia (Org.). **Verdes sonhos: espaços e paisagem urbana de Fortaleza**. Fortaleza: Terra da Luz Editorial, 2017. 180 p.

XAVIER, Antônio Roberto; TAVARES, Rosalina Semedo de Andrade; FIALHO, Lia Machado Fiuza (Org.). **Administração Pública: desafios contemporâneos**. Fortaleza: Eduece, 2015.

APÊNDICE A - ENTREVISTA APLICADA AO GESTOR MUNICIPAL

Identificação do (a) gestor (a) / Qual a sua trajetória com o Programa:

1. O que é o Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes?
2. Como funciona?
3. O que a Prefeitura Municipal de Fortaleza procura no Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes?
4. O que o (a) sr. (a) enquanto gestor(a) considera como ponto positivo do programa?
5. O que o (a) sr. (a) enquanto gestor(a) considera como ponto negativo do programa?

APÊNDICE B - ENTREVISTA APLICADA AO ADOTANTE

Identificação do (a) adotante:

1. Como o sr. (a) conheceu o Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes?
2. O que o (a) sr. (a) procura no Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes?
3. O sr. (a) acredita que a adoção valoriza a área? Vale a pena o investimento?
4. O que o (a) sr. (a) enquanto adotante considera como ponto positivo do programa?
5. O que o (a) sr. (a) enquanto adotante considera como ponto negativo do programa?

APÊNDICE C - ENTREVISTA APLICADA AO MUNÍCIPE

Identificação do (a) munícipe / Idade

1. O (A) sr. (a) conhece o Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes do Município de Fortaleza? Sabia que essa praça é adotada?
2. O (A) sr. (a) acredita ser importante as Parcerias Público-Privadas entre Municípios e Sociedade Civil/Empresas ou acredita que as praças de Fortaleza devem ser cuidadas somente pela Prefeitura?
3. Como o sr. (a) utiliza essa praça?
4. O que o sr. mais aprecia na praça?
5. Quanto tempo médio que costuma ficar nesse espaço?